ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CCXLVIII**
n. **1**

RAPPORTO
SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

(Articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

(GRILLI)

Trasmesso alla Presidenza il 13 agosto 2012

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa ..... *Pag.* 35

Introduzione e sintesi ..... » 37

PARTE I Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche ..... » 53

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica ..... » 55

1.1 Introduzione: la posizione fiscale italiana ..... » 55

1.2 La spesa per il complesso delle Amministrazioni pubbliche ..... » 58

1.2.1 La spesa al netto degli interessi: un confronto internazionale ..... » 58

1.2.2 La spesa per funzione: un confronto internazionale ..... » 61

1.2.3 La spesa delle Amministrazioni pubbliche in Italia: evoluzione e composizione per categoria economica ..... » 67

1.3 La spesa per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche: evoluzione e composizione ..... » 77

1.3.1 Lo Stato all'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali ..... » 85

1.4 Il bilancio dello Stato ..... » 89

1.4.1 Le principali dimensioni finanziarie del bilancio dello Stato ..... » 89

1.4.2 Analisi economica della spesa ..... » 93

1.4.3 Bilancio per Ministeri ..... » 102

1.4.4 Bilancio per Missioni ..... » 105

1.4.5 Principali strumenti di intervento ..... » 112

1.5 Conclusioni ..... » 115

PARTE II Alcune componenti della spesa pubblica ..... » 119

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego ..... » 121

1.1 Introduzione ..... » 121

1.2 La composizione della spesa e alcuni aspetti definitori ..... » 123

1.3 Cenni storici: l'evoluzione della spesa nel corso degli ultimi trent'anni ..... » 132

1.4 Lo sviluppo della spesa nel periodo 2003-2010 ..... » 143

1.4.1 La dinamica dell'occupazione per comparto: numerosità e composizione per qualifica ..... » 144

1.4.1.1 Approfondimento: la programmazione triennale del fabbisogno di personale e i sistemi e gli esiti dei limiti alle assunzioni dei dipendenti pubblici ..... » 162

1.4.2 La dinamica retributiva: la contrattazione collettiva nazionale e la contrattazione integrativa ..... *Pag.* 170
1.5 Le recenti manovre contenitive della spesa per il pubblico impiego ..... » 183
1.5.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale in vigore in Italia ..... » 184
1.5.2 Un confronto internazionale degli interventi contenitivi della spesa per il pubblico impiego ..... » 185
1.6 Il dettaglio della spesa nei singoli Ministeri ..... » 189
1.6.1 La dinamica dell'occupazione ..... » 194
1.6.2 La dinamica della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti ..... » 208
1.7 Conclusioni ..... » 225
Nota metodologica ..... » 227

CAPITOLO 2 La spesa per consumi intermedi ..... » 235
2.1 Introduzione ..... » 235
2.2 Analisi statistica dei consumi intermedi ..... » 235
2.2.1 La spesa per sottosettori ..... » 235
2.2.2 Analisi funzionale della spesa ..... » 242
2.2.3 Alcuni rapporti caratteristici: 2000-2010 ..... » 244
2.2.4 Confronti internazionali: 2000-2010 ..... » 248
2.3 Dai bilanci pubblici ai conti nazionali ..... » 251
2.3.1 Definizione e momento di registrazione ..... » 251
2.3.2 Il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale ..... » 252
2.3.3 Il periodo 2008-2011 e il 2010 come casi di studio ..... » 253
2.3.4 Gli enti territoriali e la contabilità nazionale ..... » 258
2.4 La spesa dello Stato ..... » 261
2.4.1 La spesa per Ministeri ..... » 261
2.4.2 La spesa per Missioni ..... » 263
2.4.3 Alcuni rapporti caratteristici ..... » 266
2.5 Il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni ..... » 270
2.5.1 Quadro normativo ..... » 270
2.5.2 Principali linee di attività e risultati anno 2010 ..... » 273
2.5.3 Convenzioni Quadro ..... » 273
2.5.4 Mercato Elettronico ..... » 275
2.5.5 Accordi Quadro ..... » 276
2.5.6 Sistema Dinamico di Acquisizione ..... » 277
2.6 Un caso di studio relativo alla spesa per consumi intermedi del bilancio dello Stato nel 2010 ..... » 277
2.6.1 La rappresentazione della spesa nel Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi ..... » 279
2.6.2 La codificazione della spesa nel bilancio dello Stato e l'utilizzo dei pagamenti secondo la codifica gestionale ..... » 281
2.6.3 L'abbinamento tra le due basi informative ..... » 282
2.6.4 Alcuni risultati ..... » 284

2.7 Conclusioni ..... *Pag.* 288

Appendice relativa alle principali differenze nei consumi intermedi tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale ..... » 289

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 293

3.1 Introduzione ..... » 293

3.2 La consistenza dei debiti fuori bilancio ..... » 296

3.3 La composizione dei debiti fuori bilancio per tipologia di spesa . » 302

3.4 Debiti fuori bilancio e programmazione finanziaria ..... » 308

3.5 Conclusioni ..... » 310

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese . » 313

4.1 Introduzione ..... » 313

4.2 Definizioni e tipologie di trasferimenti ..... » 314

4.3 I trasferimenti alle imprese nel conto delle Amministrazioni pubbliche ..... » 315

4.3.1 Quadro generale ..... » 315

4.3.2 La metodologia di stima ..... » 319

4.3.3 Analisi per sottosettore e composizione ..... » 320

4.3.3.1 Amministrazioni centrali ..... » 320

4.3.3.2 Amministrazioni locali ..... » 324

4.3.4 La spesa degli enti territoriali nel 2009 ..... » 327

4.3.4.1 Le Regioni ..... » 327

4.3.4.2 I Comuni e le Province ..... » 328

4.3.5 Un confronto tra i paesi europei ..... » 330

4.4 I trasferimenti alle imprese: bilancio e tesoreria ..... » 334

4.4.1 I trasferimenti alle imprese del bilancio dello Stato ..... » 335

4.4.1.1 Analisi per categorie economiche e per destinazione . » 335

4.4.1.2 Analisi dei dati per tipologia di trasferimento alle imprese ..... » 338

4.4.2 Il ruolo della tesoreria statale ..... » 339

4.4.2.1 Rapporti tra bilancio e tesoreria dello Stato ..... » 341

4.4.2.2 Alcuni approfondimenti ..... » 346

4.5 Gli incentivi alle imprese ..... » 355

4.5.1 La procedura di quantificazione ..... » 355

4.5.2 Tipologia e ripartizione settoriale ..... » 356

4.5.3 Ripartizione per ministero di competenza ..... » 361

4.5.4 Una « mappa » degli incentivi ..... » 363

4.5.5 Il decreto di riordino degli incentivi ..... » 365

4.6 Conclusioni ..... » 368

4.7 Appendice ..... » 372

PARTE III Alcuni approfondimenti sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e sulle Istituzioni scolastiche ..... » 379

CAPITOLO 1 Alcuni cenni generali sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 381

1.1 Introduzione ..... » 381

1.2 Le informazioni provenienti dal sistema di contabilità economica . *Pag.* 382
1.3 Le strutture periferiche rilevate dalla contabilità economica ..... » 383
1.4 I costi delle strutture periferiche ..... » 386
1.5 Conclusioni ..... » 393

CAPITOLO 2 Ministero dell'interno: i Vigili del Fuoco ..... » 395
2.1 Un caso pilota ..... » 395
2.1.1 Contesto e elementi qualificanti l'approccio dell'analisi ..... » 395
2.1.2 Alcune analisi descrittive sui comandi provinciali dei Vigili del Fuoco ..... » 398
2.1.2.1 Analisi degli input ..... » 399
2.1.2.2 Analisi degli output ..... » 406
2.1.2.3 Dati monetari ..... » 412
2.1.3 Analisi dei costi e stime di efficienza sui comandi provinciali . » 416
2.2 Conclusioni ..... » 433
Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco ..... » 435

CAPITOLO 3 Ministero dell'interno: le Prefetture ..... » 457
3.1 Introduzione ..... » 457
3.2 Alcune analisi descrittive sulle Prefetture ..... » 458
3.3 Analisi dei costi e stime di efficienza sulle Prefetture ..... » 460
3.4 Conclusioni ..... » 467

CAPITOLO 4 Ministero dell'economia e delle finanze: le Ragionerie Territoriali dello Stato e le Segreterie delle Commissioni tributarie ..... » 469
4.1 Introduzione ..... » 469
4.2 Le Ragionerie Territoriali dello Stato ..... » 469
4.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011 ..... » 475
4.3 Le Segreterie delle Commissioni tributarie ..... » 481
4.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011 ..... » 485
4.4 Conclusioni ..... » 490

CAPITOLO 5 Ministero dello sviluppo economico: gli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni ..... » 491
5.1 Introduzione ..... » 491
5.2 Articolazione sul territorio ..... » 492
5.3 Funzioni svolte e servizi erogati ..... » 492
5.4 Analisi dei dati ..... » 493
5.4.1 Costo unitario dei servizi erogati ..... » 494
5.4.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività ..... » 499
5.4.3 Rapporto entrate/uscite ..... » 502
5.4.4 I rapporti attività/costi ..... » 503
5.4.5 Un'analisi DEA dell'efficienza ..... » 503
5.5 Conclusioni ..... » 506

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche ..... » 509
6.1 Organizzazione e attività delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ..... » 509

6.2 Le risorse umane e finanziarie e le attività delle Direzioni territoriali del lavoro ..... *Pag.* 515
6.3 Analisi dell'efficienza delle Direzioni territoriali del lavoro ..... » 530
6.4 Conclusioni ..... » 539

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari ..... » 541
7.1 Introduzione ..... » 541
7.2 Amministrazione penitenziaria ..... » 543
7.2.1 Gli istituti penitenziari ..... » 543
7.2.2 Evoluzione delle principali dimensioni per il periodo 2005-2011 ..... » 546
7.2.3 Analisi delle principali grandezze per il 2011 ..... » 554
7.3 Conclusioni ..... » 556

CAPITOLO 8 Ministero degli affari esteri: le sedi periferiche ..... » 559
8.1 Organizzazione della rete periferica ..... » 559
8.2 Le Ambasciate ..... » 561
8.3 Gli Uffici consolari ..... » 562
8.4 Le Rappresentanze permanenti presso organismi internazionali . » 563
8.5 Le Delegazioni diplomatiche speciali ..... » 563
8.6 Gli Istituti italiani di cultura ..... » 563
8.7 La distribuzione delle sedi all'estero ..... » 564
8.8 I servizi erogati a beneficio dei cittadini italiani e ai locali ..... » 565
8.9 L'analisi delle entrate e delle spese della rete periferica ..... » 568
8.10 L'analisi delle spese del personale ..... » 575
8.11 La cooperazione allo sviluppo - le unità tecniche locali (UTL) . » 577
8.12 I servizi telematici e la dematerializzazione dei documenti contabili ..... » 578
8.13 L'acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche . » 579
8.14 Gli Uffici consolari: un approccio statistico per l'analisi dei costi ..... » 580
8.15 Conclusioni ..... » 583

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni *standard* ..... » 585
9.1 Le Istituzioni scolastiche statali ..... » 585
9.2 Efficienza delle scuole primarie e secondarie di primo grado rispetto agli apprendimenti degli studenti ..... » 592
9.3 Fabbisogno standard delle scuole primarie ..... » 603
9.4 Conclusioni ..... » 612

CAPITOLO 10 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il Corpo delle Capitanerie di Porto ..... » 613
10.1 Introduzione ..... » 613
10.2 Articolazione sul territorio del Corpo delle Capitanerie di Porto ..... » 613
10.2.1 Le attività svolte ..... » 614
10.2.2 I mezzi a disposizione ..... » 615
10.2.3 I risultati dell'attività operativa e amministrativa ..... » 616

10.3 Analisi dei dati ..... *Pag.* 616
10.3.1 Costo unitario dei servizi erogati (attività) ..... » 620
10.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività ..... » 625
10.3.3 Rapporto entrate/costi ..... » 628
10.3.4 I rapporti attività/costi ..... » 629
10.3.5 L'efficienza delle Capitanerie di porto: un'analisi DEA .. » 631
10.4 Conclusioni ..... » 635

CAPITOLO 11 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari ..... » 637
11.1 Introduzione ..... » 637
11.2 Articolazione dell'Ispettorato ..... » 638
11.2.1 Funzioni svolte e servizi erogati ..... » 639
11.2.2 I risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria ..... » 640
11.3 Analisi dei dati ..... » 640
11.3.1 Costo unitario dei servizi erogati ..... » 643
11.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività ..... » 648
11.3.3 I rapporti attività/costi ..... » 651
11.3.4 Un'analisi DEA dell'efficienza ..... » 652
11.4 I laboratori ..... » 655
11.5 Conclusioni ..... » 658

CAPITOLO 12 Ministero per i beni e le attività culturali: gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche, le Biblioteche statali ..... » 661
12.1 Introduzione ..... » 661
12.2 Gli Archivi di stato ..... » 664
12.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010 ..... » 666
12.3 Le Soprintendenze archivistiche ..... » 672
12.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010 ..... » 673
12.4 Le Biblioteche pubbliche statali ..... » 677
12.4.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010 ..... » 678
12.5 Conclusioni ..... » 684

PARTE IV Appendice ..... » 685
CAPITOLO 1 L'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato: alcuni indicatori di programma ..... » 687

Bibliografia ..... » 693

INDICE DEI RIQUADRI

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego ..... *Pag.* 121

Riquadro 1-1 La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato ..... » 124

CAPITOLO 2 La spesa per consumi intermedi ..... » 235

Riquadro 2-1 Stima dei consumi intermedi in termini reali ..... » 241

Riquadro 2-2 Le modalità di esecuzione dei pagamenti di bilancio .. » 279

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 293

Riquadro 3-1 Misure per il risanamento e la prevenzione dai debiti fuori bilancio ..... » 295

Riquadro 3-2 Debiti fuori bilancio: fonti di dati e nota metodologica . » 298

Riquadro 3-3 Strumenti di flessibilità del bilancio per alcune tipologie di spese ..... » 301

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese . » 313

Riquadro 4-1 Definizioni delle spese per le imprese secondo i conti nazionali ..... » 316

Riquadro 4-2 Dal bilancio dello Stato ai conti nazionali: i contributi alla produzione ..... » 324

Riquadro 4-3 Principi e criteri direttivi per una informazione esaustiva sui rapporti tra bilancio e tesoreria ..... » 342

CAPITOLO 2 Ministero dell'interno: i Vigili del Fuoco ..... » 395

Riquadro 2-1 Ricostruzione dei dati monetari dei comandi dei Vigili del Fuoco ..... » 412

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche ..... » 509

Riquadro 6-1 Il finanziamento e la spesa delle Direzioni territoriali del lavoro ..... » 521

Riquadro 6-2 Normativa di riferimento per le funzioni ispettive del lavoro ..... » 525

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari ..... » 541

Riquadro 7-1 L'ordinamento penitenziario italiano ..... » 544

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni standard ..... » 585

Riquadro 9-1 Riferimenti normativi relativi alla razionalizzazione della rete scolastica ..... » 586

Riquadro 9-2 Il finanziamento ordinario delle scuole statali ..... » 589

Riquadro 9-3 La situazione finanziaria delle istituzioni scolastiche statali ..... » 603

INDICE DELLE TAVOLE

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica ..... *Pag.* 55

Tavola 1-1 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL ..... » 59

Tavola 1-2 Spesa per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL ..... » 62

Tavola 1-3 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizioni percentuali e numeri indice 1990=100 ..... » 63

Tavola 1-4 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche per funzioni di spesa e gruppi. Anni 1990 e 2010. Composizioni percentuali e differenze ..... » 65

Tavola 1-5 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Composizione percentuale ..... » 67

Tavola 1-6 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizioni percentuali ..... » 69

Tavola 1-7 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie di periodo e anno 2011. Percentuali sul PIL e tassi di crescita reali medi annui ..... » 70

Tavola 1-8 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 1990=100 ..... » 71

Tavola 1-9 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie e differenze di periodo e anno 2011. Differenze di percentuali sul PIL e tassi di crescita nominali medi annui ..... » 74

Tavola 1-10 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizione percentuale ..... » 78

Tavola 1-11 Spesa primaria consolidata per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 79

Tavola 1-12 Redditi da lavoro per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 80

Tavola 1-13 Consumi intermedi per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 81

Tavola 1-14 Investimenti al netto delle dismissioni per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 83

Tavola 1-15 Spesa primaria per « grandi aggregati » del comparto dello Stato. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100 ... *Pag.* 86

Tavola 1-16 Spesa primaria al netto dismissioni consolidata del comparto dello Stato. Anni vari. Composizione percentuale ..... » 87

Tavola 1-17 Bilancio dello Stato: accertato e impegnato a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 89

Tavola 1-18 Bilancio dello Stato: versamenti e pagamenti totali. Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 90

Tavola 1-19 Bilancio dello Stato: impegnato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 95

Tavola 1-20 Bilancio dello Stato: pagato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 96

Tavola 1-21 Aggregazione delle categorie economiche del bilancio dello Stato impegni a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 98

Tavola 1-22 Composizione percentuale della spesa del Bilancio dello Stato. Anni 2003-2011. Valori percentuali ..... » 99

Tavola 1-23 Spesa finale primaria dello Stato per Ministeri: confronto 2003-2011. Milioni di euro ..... » 103

Tavola 1-24 Bilancio dello Stato per missioni: Impegnato a rendiconto e Totale pagato. Anni 2008-2011. Milioni di euro ..... » 106

Tavola 1-25 Spesa dello Stato per Ministeri e Missioni - anno 2011. Milioni di euro. Bilancio riclassificato ..... » 109

Tavola 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008. Milioni di euro ..... » 113

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego ..... » 121

Tavola 1-2 Spesa per redditi da lavoro per comparto e voce di spesa da Conto Annuale, anno 2010: valori in euro ..... » 128

Tavola 1-3 Composizione della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato per comparto, anno 2010: valori in euro . » 129

Tavola 1-4 Incidenza delle singole voci di spesa rispetto ai valori complessivi per il Pubblico Impiego ed alla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto, anno 2010: valori in % ..... » 130

Tavola 1-5 Spesa per redditi da lavoro nel Pubblico Impiego per comparto di contrattazione, periodo 2003-2010: valori in euro e variazioni % ..... » 131

Tavola 1-6 Spesa per redditi, unità di personale e retribuzione pro capite nella Pubblica Amministrazione, anni 1980 e 2010: valori assoluti e tassi di crescita medi annui ..... » 132

Tavola 1-7 Tassi di crescita medi annui (%) sul periodo 1980-2010 della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro, redditi e retribuzioni unitarie nei sottosettori istituzionali ..... » 133

Tavola 1-8 Tassi di crescita medi annui (%) della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro e retribuzioni unitarie delle pubbliche amministrazioni, PIL, inflazione e retribuzioni unitarie nel settore privato su sottoperiodi ..... » 134

Tavola 1-9 Redditi da lavoro dipendente PA su totale spesa primaria PA (valori %) ..... *Pag.* 136

Tavola 1-10 Spesa per reddito da lavoro dipendente PA in rapporto al PIL ..... » 137

Tavola 1-11 Variazione cumulata per redditi da lavoro dipendente (numero indice, base 1995=100) ..... » 138

Tavola 1-12 Numero dipendenti amministrazioni pubbliche ..... » 140

Tavola 1-13 Numero di cittadini per un dipendente pubblico ..... » 141

Tavola 1-14 Dipendenti pubblici per comparto di appartenenza, periodo 2003-2010: valori e differenze in unità di personale, variazioni in % ..... » 146

Tavola 1-15 Personale con contratto a tempo indeterminato e con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro. Consistenza negli anni 2003 e 2007 e variazione percentuale ..... » 149

Tavola 1-16 Personale con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro. Consistenza negli anni 2008 e 2010 e variazione percentuale ..... » 150

Tavola 1-17 Valore medio sul triennio 2008-2010 dei tassi effettivi di turn over - al netto delle stabilizzazioni: valori in per cento, assunzioni al tempo t e cessazioni al tempo t-1 ..... » 152

Tavola 1-18 Personale dirigente e non dirigente nel Pubblico Impiego, anni 2003, 2007 e 2010. Unità di personale ed incidenza relativa ..... » 153

Tavola 1-19 Personale dirigente del Servizio Sanitario Nazionale, anni 2003, 2007 e 2010. Unità di personale e variazione in % . » 155

Tavola 1-20 Regioni ed autonomie locali: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 155

Tavola 1-21 Corpi di Polizia: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 155

Tavola 1-22 Forze Armate: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 156

Tavola 1-23 Ministeri: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 156

Tavola 1-24 Università: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 156

Tavola 1-25 Servizio Sanitario Nazionale: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 157

Tavola 1-26 Servizio Sanitario Nazionale: ripartizione tra qualifiche del personale non dirigente a tempo indeterminato per il comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 157

Tavola 1-27 Scuola: ripartizione del personale non dirigente a tempo indeterminato fra personale docente e ATA. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... » 158

Tavola 1-28 Scuola: ripartizione del personale docente ed ATA fra personale con contratto a tempo indeterminato e personale con contratto a tempo determinato. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % ..... *Pag.* 158

Tavola 1-29 Scuola: ripartizione tra qualifiche del personale ATA a tempo indeterminato, anni 2003, 2007 e 2010: valori in % ..... » 159

Tavola 1-30 Scuola: ripartizione tra qualifiche del personale docente a tempo indeterminato. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in % .. » 159

Tavola 1-31 Incidenza dei passaggi orizzontali rispetto al personale a tempo indeterminato, periodo 2003-2010: valori in % ..... » 160

Tavola 1-32 Autorizzazioni concesse nel periodo 2003-2006 sul fondo assunzioni ..... » 164

Tavola 1-33 Stanziamenti per le assunzioni in deroga al blocco (periodo 2003-2009) ..... » 165

Tavola 1-34 Assunzioni disposte con Legge finanziaria 2007 ..... » 166

Tavola 1-35 Unità di personale a tempo indeterminato periodo 2002-2010 ..... » 167

Tavola 1-36 Unità di personale stabilizzate nel periodo 2007-2010 . » 168

Tavola 1-37 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e risorse aggiuntive ..... » 173

Tavola 1-38 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e parametri economici di riferimento ..... » 174

Tavola 1-39 Retribuzioni medie pro capite per comparto, variazione complessiva e tasso medio annuo di crescita, periodo 2003-2010 . » 176

Tavola 1-40 Composizione per voci stipendiali e indennità della retribuzione media di alcuni comparti, anni 2003-2010 Tavola per EPNE, Agenzie Fiscali, Regioni a statuto speciale, VVFF, Magistratura, Monopoli con valori in livelli e variazioni 2010-2003 di voci stipendiali, totale indennità e totale retribuzione ..... » 178

Tavola 1-41 Composizione per voci stipendiali e indennità della retribuzione media di alcuni comparti, anni 2009 e 2010 Tavola per Ministeri, Scuola e Carriera Prefettizia con valori in livelli e variazioni 2010-2009 delle voci stipendiali con il dettaglio (RIA, ecc), il dettaglio delle indennità e il totale della retribuzione ... » 178

Tavola 1-42 Differenziale retributivo fra dirigenti e non dirigenti nei comparti di contrattazione, valori medi sui sottoperiodi 2003-06 e 2007-10 ..... » 180

Tavola 1-43 Differenziale retributivo per il personale non dirigente fra alcuni comparti di contrattazione ..... » 181

Tavola 1-44 Differenziale retributivo per il personale dirigente fra alcuni comparti di contrattazione ..... » 182

Tavola 1-45 La spesa per redditi da lavoro dipendente nel rendiconto generale dello Stato (Totale Pagato, milioni di euro) ..... » 189

Tavola 1-46 Incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulla spesa primaria per Ministeri - Pagamenti ..... » 193

Tavola 1-47 Consistenza del personale dipendente per Ministero, anni 2003 e 2010: valori assoluti ..... » 196

Tavola 1-48 Unità di personale per il comparto di contrattazione per gli anni 2003 e 2010: valori assoluti e variazioni (in %) ..... » 197

Tavola 1-49 Andamento dell'occupazione nei Ministeri per il personale a tempo indeterminato, determinato, contratto di formazione lavoro ed altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazioni % ..... *Pag.* 200

Tavola 1-50 Andamento nei Ministeri dell'incidenza del personale dirigente sul personale non dirigente nel periodo 2003-2010: valori in % ..... » 204

Tavola 1-51 Andamento nei Ministeri del personale non dirigente nelle tre categorie - alta, media e bassa, per gli anni 2003, 2007 e 2010: valori assoluti e incidenze in % ..... » 205

Tavola 1-52 Spesa per redditi da lavoro dipendente per ministeri negli anni 2003 e 2010: valori assoluti e variazione in % ..... » 209

Tavola 1-53 Analisi sulla spesa per redditi da lavoro dipendente, anni 2003 e 2010: deviazione standard e media ..... » 211

Tavola 1-54 Spesa per redditi da lavoro per Ministero e comparto, periodo 2003-2010: valori in euro ..... » 212

Tavola 1-55 Spesa per redditi da lavoro dipendente per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-06 e 2007-10: tasso di crescita medio annuo - valore in % ..... » 216

Tavola 1-56 Retribuzione media pro capite per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazione in % (1/3) ..... » 218

Tavola 1-57 Andamento dell'incidenza della retribuzione media per ministeri rispetto al ministero nella Difesa preso di riferimento, periodo 2003-2010: incidenza in % ..... » 222

Tavola 1-58 Andamento dell'incidenza della retribuzione media per Corpi di Polizia e Forze Armate rispetto al Corpo Forestale dello Stato, periodo 2003-2010: incidenza % ..... » 223

Tavola 1-59 Analisi dell'occupazione e della spesa per redditi nelle amministrazioni nel periodo 2003-2010: andamenti e variazioni (in %) ..... » 224

CAPITOLO 2 La spesa per consumi intermedi ..... » 235

Tavola 2-1 Consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche 1990-2011 - Valori assoluti in milioni di euro, Tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011 ..... » 240

Tavola 2-2 Consumi intermedi per funzioni e sottosettori delle amministrazioni pubbliche-1990-2010 ..... » 244

Tavola 2-3 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi, agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte e alla spesa primaria ..... » 245

Tavola 2-4 Incidenza percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche rispetto alla spesa primaria, anni 2000-2010 ..... » 249

Tavola 2-5 Paesi EU27 - Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG - anno 2010 ..... » 250

Tavola 2-6 Impegni di bilancio per consumi intermedi e consumi intermedi dello Stato di contabilità nazionale: riconciliazione per amministrazioni - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 257

Tavola 2-7 Spesa per consumi intermedi degli enti territoriali - Anno 2009. Milioni di euro ..... *Pag.* 250

Tavola 2-8 Bilancio dello Stato - Pagamenti per consumi intermedi - Anni 2008-2011. Milioni di euro ..... » 261

Tavola 2-9 Bilancio dello Stato - Pagamenti per consumi intermedi con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi - Anni 2008-2011. Milioni di euro ..... » 262

Tavola 2-10 Consumi intermedi 2011 - Pagamenti per missioni e amministrazioni con riattribuzione dei debiti pregressi - Milioni di euro e distribuzione percentuale ..... » 265

Tavola 2-11 Transazioni sul mercato elettronico 2010 relative alle amministrazioni centrali dello Stato - Milioni di euro ..... » 280

Tavola 2-12 Transazioni relative alle convenzioni attivate per il 2010 per le amministrazioni centrali dello Stato. Milioni di euro ..... » 280

Tavola 2-13 Transazioni relative al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi 2010 - riclassificazione per categorie del bilancio. Milioni di euro ..... » 280

Tavola 2-14 Bilancio dello Stato - Pagamenti complessivi per consumi intermedi e sottocategorie economiche 2010. Milioni di euro ..... » 281

Tavola 2-15 Acquisti di consumi intermedi attraverso le iniziative PRA-BS 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali ..... » 284

Tavola 2-16 Pagamenti per consumi intermedi complessivi del bilancio dello Stato 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali . » 284

Tavola 2-17 Consumi intermedi per amministrazione: incidenza percentuale degli acquisti attraverso iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio ..... » 285

Appendice relativa alle principali differenze nei consumi intermedi tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale ..... » 289

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 293

Tavola 3-1. Debiti fuori bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato (in milioni di euro) ..... » 297

Tavola 3-2 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni (in milioni di euro) ..... » 301

Tavola 3-3 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni per principali tipologie di spesa (in milioni di euro) ..... » 302

Tavola 3-4 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2010 (in %) ..... » 306

Tavola 3-5 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2011 (in %) ..... » 307

Tavola 3-6 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. Riduzioni di stanziamento intercorse tra la proposta e la legge di bilancio .. » 309

Tavola 3-7 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. DMT con registrazione alla Corte dei Conti avvenute nell'anno successivo all'esercizio di riferimento ..... » 310

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese . *Pag.* 313

Tavola 4-1 Trasferimenti alle imprese da parte delle Amministrazioni Centrali 1990- 2011-Valori assoluti in milioni di euro, tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011 ..... » 323

Tavola 4-2 Trasferimenti alle imprese da parte delle Amministrazioni locali 1990-2011 - Valori assoluti in milioni di euro, tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011 ..... » 326

Tavola 4-3 Spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni per trasferimenti correnti alle imprese-Anno 2009. Milioni di euro . » 329

Tavola 4-4 Spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni per trasferimenti in conto capitale alle imprese. Anno 2009. Milioni di euro ..... » 330

Tavola 4-5 Contributi alla produzione rispetto alla spesa primaria e tasso di variazione cumulato in base 2000 = 100 ..... » 331

Tavola 4-6 Distribuzione percentuale secondo le funzioni COFOG dei contributi alla produzione - Anno 2010 ..... » 333

Tavola 4-7 Trasferimenti alle imprese per categorie economiche - Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 335

Tavola 4-8 Trasferimenti alle imprese per destinazione: categorie economiche 6 e 23. Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 336

Tavola 4-9 Trasferimenti a imprese: disarticolazione per tipologia(*). Categorie economiche 23, 6, 4, 31, 22 - Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 338

Tavola 4-10 Tipologie di trasferimenti a imprese, categorie economiche: 23, 6, 4, 31, 22. Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 339

Tavola 4-11 I trasferimenti a imprese e le concessioni di crediti nel conto del Settore Statale. Anno 2010. Milioni di euro ..... » 340

Tavola 4-12 Classificazione dei pagamenti da bilancio dello Stato alle imprese per categoria economica e destinazione - Anno 2010. Milioni di euro e in distribuzioni percentuali ..... » 343

Tavola 4-13 Principali versamenti in tesoreria per tipologia di intervento - Trasferimenti di parte corrente - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 344

Tavola 4-14 Principali versamenti in tesoreria per tipologia di intervento - Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 344

Tavola 4-15 Principali versamenti in tesoreria per gruppo economico - Trasferimenti di parte corrente - Anno 2010. Milioni di euro . » 345

Tavola 4-16 Principali versamenti in tesoreria per gruppo economico - Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 345

Tavola 4-17 Versamenti in tesoreria per macro tipologia di beneficiari - Trasferimenti di parte corrente - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 346

Tavola 4-18 Versamenti in tesoreria per macro tipologia di beneficiari - Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti - Anno 2010. Milioni di euro ..... » 346

Tavola 4-19 Movimentazione dei conti appartenenti ai gruppi economici in esame - Periodo 2007-2011. Milioni di euro ..... *Pag.* 348

Tavola 4-20 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Trasferimenti in conto capitale ad imprese - Periodo 2007-2011. Milioni di euro ..... » 348

Tavola 4-21 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Mediocredito centrale - Trasferimenti in conto capitale - Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 349

Tavola 4-22 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Artigiancassa - Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 349

Tavola 4-23 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Legge 24.11.2003 n.326 -Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 349

Tavola 4-24 Gestioni fuori bilancio - Entrate e uscite dai conti di tesoreria - Anno 2011 - Milioni di euro ..... » 351

Tavola 4-25 Gestioni fuori bilancio - Entrate e uscite dai conti di tesoreria - Anni 2007-2011 - Milioni di euro ..... » 351

Tavola 4-26 Erogazioni ad imprese dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie per destinazione - Anni 2007-2011 - Milioni di euro ..... » 353

Tavola 4-27 Erogazioni del Fondo di Rotazione all'AGEA ed agli altri organismi pagatori regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale - Anni 2007-2011 - Milioni di euro ..... » 353

Tavola 4-28 Pagamenti dal bilancio dello Stato e effettiva fruizione dei crediti di imposta per tipologia di credito - Anno 2011 - Milioni di euro ..... » 354

Tavola 4-29 Tipologie di Incentivi - Anni 2007-2011 - Milioni di euro ..... » 357

Tavola 4-30 Totale incentivi per settore. Periodo 2007-2011. Milioni di euro ..... » 358

Tavola 4-31 Credito d'imposta per settore. Periodo 2007-2011. Milioni di euro ..... » 358

Tavola 4-32 Totale incentivi alle imprese per categoria economica. Periodo 2007-2011 - Milioni di euro ..... » 359

Tavola 4-33 Totale incentivi alle imprese per settore economico. Anni 2007-2011. Milioni di euro ..... » 359

Tavola 4-34 Totale incentivi per ministero di competenza. Anno 2011 - Milioni di euro e distribuzione percentuale ..... » 362

Tavola 4-35 Tipologia incentivi per ministero di competenza. Anno 2011 - Milioni di euro e distribuzione percentuale ..... » 363

Tavola 4-36 Numero di leggi e autorizzazioni con risorse. Anno 2011 ..... » 364

Tavola 4-37 Principali norme di incentivazione. Quantificazione delle risorse relative all'anno 2011. Milioni di euro ..... » 364

Tavola 4-38 Riepilogo leggi di incentivazione con risorse (*). Anno 2011 ..... » 365

Tavola 4-39 Leggi di incentivazione del Mise di cui alla Tavola 4-38 . » 368

Tavola A.1 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2007 - Milioni di euro ..... » 372

Tavola A.2 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Dati in milioni di euro. Anno 2008 - Milioni di euro ..... » 372

Tavola A.3 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2009 - Milioni di euro ..... *Pag.* 373

Tavola A.4 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2010 - Milioni di euro ..... » 373

Tavola A.5 Disposizioni abrogate dal decreto-legge 83/2012 ..... » 374

Tavola A.6 - Agevolazioni fiscali fruite dalle imprese nell'anno 2011 ..... » 376

CAPITOLO 1 Alcuni cenni generali sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 381

Tavola 1-1 Distribuzione centri di costo delle strutture periferiche per amministrazione. Anni 2008-2012 ..... » 383

Tavola 1-2 Articolazione dei centri di costo delle strutture periferiche per amministrazione di appartenenza. Anno 2012 ..... » 384

Tavola 1-3 Costi strutture periferiche per amministrazione. Anni 2008-2012. Dati in euro ..... » 387

Tavola 1-4 Peso dei costi strutture periferiche (escluso MIUR) sul totale dei costi delle amministrazioni periferiche dello Stato. Anni 2008-2012. Valori percentuali ..... » 387

Tavola 1-5 Peso dei costi delle strutture periferiche sul totale dei costi dell'amministrazione. Anni 2008-2012. Valori percentuali . » 389

Tavola 1-6 Distribuzione dei costi sulle voci del primo livello del piano dei conti per amministrazione. Anno 2011. Valori percentuali ..... » 389

Tavola 1-7 Costi strutture periferiche primo livello del piano dei conti (esclusi costi personale). Anno 2011. Valori percentuali ... » 390

Tavola 1-8 Costi strutture periferiche per amministrazione al secondo livello del piano dei conti. Anno 2011. Milioni di euro . » 392

Tavola 1-9 Anni persona delle strutture periferiche. Anni 2008-2012 ..... » 393

Tavola 1-10 Costo per addetto delle strutture periferiche. Anni 2008-2012. Dati in euro ..... » 393

CAPITOLO 2 Ministero dell'interno: i Vigili del Fuoco ..... » 395

Figura 2-1 Input, output e outcome per le attività dei Vigili del Fuoco ..... » 397

Tavola 2-1 Numero di interventi di soccorso per tipologia. Anni 2004-2011 ..... » 406

Tavola 2-2 Media nazionale dei tempi medi di arrivo per tipologia di intervento di soccorso. Anni 2005-2010 e 2011. Minuti ..... » 409

Tavola 2-3 Media nazionale ponderata dei tempi medi di arrivo. Anni 2005-2011. Minuti ..... » 410

Figura 2-2 Situazione dei comandi dotati di nuclei specialistici ... » 418

Box 2-1 Analisi sui comandi senza dotazioni speciali (raggruppamento 1) ..... » 419

Tavola 2-4 Stima OLS costi raggruppamento 1 (comandi senza dotazioni speciali) ..... » 419

Tavola 2-5 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 ... » 421

Tavola 2-6 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011 ..... » 422

Box 2-2 Analisi sui comandi dotati solo di distaccamenti portuali (raggruppamento 2) ..... *Pag.* 423

Tavola 2-7 Stima OLS costi raggruppamento 2 (comandi con distaccamenti portuali) ..... » 423

Tavola 2-8 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 ... » 424

Tavola 2-9 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011 ..... » 425

Box 2-3 Analisi sui comandi dotati esclusivamente di distaccamenti aeroportuali e comandi dotati sia di distaccamenti aeroportuali che di distaccamenti portuali (raggruppamento 3) ..... » 426

Tavola 2-10 Stima OLS costi raggruppamento 3 (comandi con distaccamenti aeroportuali e portuali) ..... » 426

Tavola 2-11 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 . » 427

Tavola 2-12 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011 ..... » 428

Box 2-4 Analisi sui comandi dotati di nuclei elicotteristi (raggruppamento 4) ..... » 429

Tavola 2-13 Stima OLS costi raggruppamento 4 (comandi con nuclei elicotteristi) ..... » 429

Tavola 2-14 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 . » 430

Tavola 2-15 Comandi più efficienti e meno efficienti periodo 2008-2011 ..... » 431

Box 2-5 Sintesi dei risultati: elementi per il calcolo dei fabbisogni . » 432

Tavola 2-16 Sintesi delle quantificazioni dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Milioni di euro ..... » 432

Tavola 2-17 Sintesi delle quantificazioni dei risparmi derivanti dalle stime dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Milioni di euro ..... » 433

Tavola 2-18 Sintesi delle quantificazioni dei risparmi percentuali derivanti dalle stime dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Valori percentuali ..... » 433

Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco ..... » 435

Tavola A 1 Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, per dimensione, numero di sedi, numero di distaccamenti volontari, popolazione residente, densità demografica e superficie del territorio provinciale ..... » 436

Tavola A 2 Dotazione di personale permanente e di personale volontario dei comandi. Anno 2011 ..... » 439

Tavola A 3 Popolazione residente e superficie provinciale in km2 per unità operativa di personale operativo permanente, per comando. Anno 2011 (ordinamento decrescente) ..... » 441

Tavola A 4 Popolazione residente e superficie provinciale in km2 per automezzo in dotazione ai Vigili del Fuoco, per comando. Anno 2011 (ordinamento decrescente) ..... » 444

Tavola A 5 Media dei tempi medi di arrivo per interventi di soccorso e somma dei ranghi, per comando. Anni 2005-2011 (dati disposti in ordinamento crescente) ..... » 447

Tavola A 6 Tempi medi di arrivo per tipologia di intervento (esclusi « Aeroporti e porti » ed « Emergenza protezione civile »). Anno 2011 e media anni 2005-2010 ..... » 450

Tavola A 7 Costo per abitante 2008-2011 e densità di popolazione (2011) ..... *Pag.* 453

CAPITOLO 3 Ministero dell'interno: le Prefetture ..... » 457

Tavola 3-1 Numero Prefetture, anni persona, costo medio, costo pro-capite medio, minimo e massimo per classi demografiche. Anno 2010 ..... » 459

Tavola 3-2 Costi delle Prefetture distinti secondo il primo livello del piano dei conti. Dati in euro e distribuzione percentuale. Anno 2010 ..... » 460

Tavola 3-3 Risultati analisi DEA. Anno 2010 ..... » 461

Tavola 3-4 Caratteristiche delle Prefetture più e meno efficienti. Anno 2010 ..... » 465

Tavola 3-5 Stima OLS della funzione di costo delle Prefetture. Anno 2010 ..... » 466

CAPITOLO 4 Ministero dell'economia e delle finanze: le Ragionerie Territoriali dello Stato e le Segreterie delle Commissioni tributarie ..... » 469

Tavola 4-1 Ragionerie territoriali per regione. Anno 2011 ..... » 470

Tavola 4-2 Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze e Ragionerie territoriali dello Stato. Contabilità economica: costi totali e costi del personale. Anni 2010-2011. Valori in milioni di euro ..... » 473

Tavola 4-3 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale del numero dei documenti lavorati. Anni 2010-2011 ..... » 474

Tavola 4-4 Ragionerie territoriali dello Stato. Alcuni rapporti caratteristici per regione. Anno 2011 ..... » 476

Tavola 4-5 Ragionerie territoriali dello Stato. Relazione tra costo complessivo di gestione, numero di documenti, personale e giorni medi di lavorazione. Anno 2011 ..... » 480

Tavola 4-6 Ragionerie territoriali dello Stato. Situazione debitoria al 31/12/2011. Valori in migliaia di euro ..... » 481

Tavola 4-7 Commissioni tributarie per regione e per tipologia. Anno 2011 ..... » 482

Tavola 4-8 Segreterie delle Commissioni tributarie. Funzioni per tipologia. Anno 2011 ..... » 484

Tavola 4-9 Segreterie delle Commissioni tributarie. Alcuni rapporti caratteristici per regione derivati dal controllo di gestione. Anno 2011 ..... » 486

Tavola 4-10 Segreterie delle Commissioni tributarie. Volumi dei prodotti per funzione. Anno 2011. Composizione percentuale ... » 488

Tavola 4-11 Segreterie delle Commissioni tributarie. Relazione tra costi complessivi, tipologia della commissione, anni persona, volume dei prodotti per le funzioni dirette. Anno 2011 ..... » 489

CAPITOLO 5 Ministero dello sviluppo economico: gli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni ..... » 491

Tavola 5-1 Costo annuo strutture periferiche ..... » 493

Tavola 5-2 Volume di servizi erogati dall'ispettorato ..... » 494

Tavola 5-3 Costo unitario per il rilascio di autorizzazioni e per la vigilanza sugli obblighi ..... *Pag.* 495

Tavola 5-4 Costo unitario dei controlli tecnici e delle sanzioni .... » 498

Tavola 5-5 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività. Migliaia di euro ..... » 501

Tavola 5-6 Incrementi di produttività per tipologia di attività ..... » 502

Tavola 5-7 Entrate - Uscite per attività (in euro) ..... » 502

Tavola 5-8 Analisi DEA: modelli utilizzati ..... » 505

Tavola 5-9 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza ..... » 505

Tavola 5-10 Risultati dell'analisi *output oriented* (modello 2). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza ..... » 506

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche ..... » 509

Tavola 6-1a Risorse umane e finanziarie (*input*), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009 - 2011 ..... » 517

Tavola 6-1b Risorse umane e finanziarie (*input*), DRL con esclusione della Valle d'Aosta assegnata alle DTL. Anni 2009-2011 ..... » 518

Tavola 6-2 Quota del personale ispettivo sul personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011 ..... » 520

Tavola 6-3 Attività ispettiva, di conciliazione e sui flussi migratori (*output*), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009-2011 ..... » 523

Tavola 6-4 Spese delle missioni sul numero di aziende ispezionate, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011 ..... » 524

Tavola 6-5 Rapporto tra le sanzioni riscosse e le aziende ispezionate, valori medi DTL e DRL Valle d'Aosta in euro, con indicazione del valore massimo e del valore minimo. Anno 2011 ..... » 527

Tavola 6-6 Rapporto tra le conciliazioni monocratiche riuscite e le conciliazioni avviate con la presenza delle due parti. Anno 2011 . » 529

Tavola 6-7 Punteggi d'efficienza *bias-corrected* ..... » 532

Tavola 6-8 DTL - Graduatoria dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, prime 10 posizioni ed ultime 10 posizioni ..... » 535

Tavola 6-9 DTL - Coefficiente di ranking di *Spearman* tra i sei modelli di analisi DEA proposti ..... » 537

Tavola 6-10 DTL - Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 1 (*input* DTL/DRL) ..... » 538

Tavola 6-11 DTL - Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 2 (*input* DTL) ..... » 538

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari ..... » 541

Tavola 7-1 Struttura periferica del Ministero della giustizia. Anno 2011 ..... » 542

Tavola 7-2 Istituti penitenziari. Personale di polizia penitenziaria e detenuti presenti al 31/12. Anni 2005-2011 ..... » 547

Tavola 7-3a Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2005. Composizione percentuale ..... » 548

Tavola 7-3b Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2011. Composizione percentuale ..... *Pag.* 548

Tavola 7-4a Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2005. Composizione percentuale e valori medi ..... » 549

Tav. 7-4b Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2011. Composizione percentuale e valori medi ..... » 549

Tavola 7-5 Istituti penitenziari. Detenuti lavoranti e frequentanti corsi professionali. Anni 2005, 2008 e 2011. Valori assoluti e incidenze percentuali ..... » 552

Tavola 7-6 Istituti penitenziari. Analisi spese di funzionamento, numero dei detenuti e condizione della struttura. Anno 2011 .. » 556

CAPITOLO 8 Ministero degli affari esteri: le sedi periferiche ..... » 559

Tavola 8-1 Raffronto rete estera, personale e stanziamento di bilancio dell'Italia con altri Paesi. Anno 2011 ..... » 560

Tavola 8-2 Riorganizzazione della rete consolare. Anni 1990-2011 . » 561

Tavola 8-3 Uffici sedi estere per area geografica. Anno 2011 ..... » 561

Tavola 8-4 Ambasciate e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011 ..... » 562

Tavola 8-5 Uffici consolari e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011 ..... » 562

Tavola 8-6 Istituti Italiani di Cultura all'estero e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011 ..... » 564

Tavola 8-7 Primi 11 paesi per numero di sedi e personale. Anno 2011 ..... » 565

Tavola 8-8 Servizi erogati ai cittadini. Anni 2009-2011 ..... » 566

Tavola 8-9 Visti rilasciati dall'Italia. Anni 1999-2011 ..... » 567

Tavola 8-10 Richieste di visti d'ingresso in Italia. Anni 2006-2011 . » 567

Tavola 8-11 Visti rilasciati dai principali Paesi dell'area Schengen. Anni 2002-2011 ..... » 568

Tavola 8-12 Iscritti anagrafe consolare. Anni 2007-2011 ..... » 568

Tavola 8-13 Alcune tipologie di entrate delle sedi estere. Anno 2011. Migliaia di euro ..... » 571

Tavola 8-14 Alcune tipologie di spese delle sedi estere. Anno 2011. Migliaia di euro ..... » 573

Tavola 8-15 Personale del MAE sede centrale e sedi estere. Anni 2004-2011 ..... » 576

Tavola 8-16 Redditi da lavoro dipendente di cui ISE (Rete diplomatico-consolare e Istituzioni scolastiche). Anni 2004-2011. Migliaia di euro ..... » 577

Tavola 8-17 Consolati. Analisi relazione della spesa con personale, anagrafe consolare e atti di cittadinanza. Anno 2011 ..... » 582

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni standard ..... *Pag.* 585

Tavola 9-1 Istituzioni scolastiche statali per tipologia ..... » 588

Tavola 9-2 Tassi di sostituzione dei docenti e del personale ATA (anno 2011) ..... » 592

Tavola 9-3 Statistiche descrittive indicatori di *input* e *output* utilizzati nella DEA ..... » 595

Tavola 9-4 Caratteristiche delle scuole più e meno efficienti ..... » 598

Tavola 9-5 Caratteristiche strutturali, finanziarie e territoriali delle scuole del campione ..... » 599

Tavola 9-6 Modello Tobit con variabile dipendente i punteggi di efficienza DEA a rendimenti variabili - Scuole primarie e secondarie inferiori ..... » 601

Tavola 9-7 Elementi sulla situazione finanziaria delle scuole statali (importi in migliaia di euro) ..... » 604

Tavola 9-8 Statistiche descrittive relative alle scuole primarie del campione per regione (valori in euro) ..... » 607

Tavola 9-9 Statistiche descrittive variabili esplicative ..... » 608

Tavola 9-10 Il modello stimato per il fabbisogno standard delle scuole primarie ..... » 609

Tavola 9-11 Distribuzione di frequenza delle differenze tra spesa per alunno stimata e valori osservati su valori stimati per regione . » 611

CAPITOLO 10 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il Corpo delle Capitanerie di Porto ..... » 613

Tavola 10-1 Fonti finanziarie delle Direzioni marittime e delle Sezioni speciali ..... » 617

Tavola 10-2 Costi del personale, beni immobili e mobili impianti e attrezzature, direzioni marittime, sezioni speciali e comando generale Anni 2009-2011. Euro ..... » 618

Tavola 10-3 Direzioni marittime: risultati dell'attività operativa, amministrativa ed entrate totali ..... » 620

Tavola 10-4 Costo unitario per l'attività operazioni di soccorso (sinistra) e per Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (destra) ..... » 621

Tavola 10-5 Costo unitario per l'attività « Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo » ..... » 624

Tavola 10-6 Stima della spesa comprimibile. Milioni di euro ..... » 626

Tavola 10-7 Incremento di produttività ..... » 627

Tavola 10-8 Operazioni per addetto dell'attività operativa ed amministrativa ..... » 628

Tavola 10-9 Il rapporto entrate/costi ..... » 629

Tavola 10-10 Modelli DEA sviluppati per l'analisi dell'efficienza .. » 632

Tavola 10-11 Risultati modello 1 - Operazioni di Soccorso: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza ..... » 633

Tavola 10-12 Risultati modello 2 - Entrate/costo del personale: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza ..... » 634

Tavola 10-13 Risultati modello 2a - Entrate operative/costo del personale operativo: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza ..... » 634

Tavola 10-14 Risultati modello 2b - IO Entrate amministrative/costo del personale amministrativo: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza ..... *Pag.* 635

CAPITOLO 11 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari ..... » 637

Tavola 11-1 Trasferimenti alle strutture periferiche ..... » 641

Tavola 11-2 Superficie strutture occupate dall'ispettorato (mq) e canoni di locazione (euro) ..... » 641

Tavola 11-3 Costo annuo strutture periferiche ispettorato (euro) . » 642

Tavola 11-4 Risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria ..... » 642

Tavola 11-5 Valore del sequestrato e delle entrate generate dall'attività ispettiva e sanzionatoria (euro) ..... » 643

Tavola 11-6 Costo unitario del controllo e del controllo con esito sanzionatorio (euro) ..... » 644

Tavola 11-7 Costo unitario attività sanzionatoria: Ordinanze Ingiunzione emesse (a) e Ordinanze di archiviazione (b) ..... » 647

Tavola 11-8 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività (milioni di euro) ..... » 649

Tavola 11-9 Incrementi di produttività per tipologia di attività .... » 650

Tavola 11-10 Operazioni per addetto in alcune delle attività ispettive (sinistra) e sanzionatone (destra) ..... » 651

Tavola 11-11 Variabili utilizzate nei due modelli ..... » 653

Tavola 11-12 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza ..... » 654

Tavola 11-13 Risultati dell'analisi *output oriented* (modello 2). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza ..... » 655

Tavola 11-14 Costo annuo dei laboratori (euro) ..... » 656

Tavola 11-15 Gli output dei laboratori (numero) ..... » 656

Tavola 11-16 Costo unitario per campione analizzato ..... » 657

Tavola 11-17 Spesa comprimibile per i laboratori. Milioni di euro . » 657

Tavola 11-18 Incremento di produttività dei laboratori ..... » 658

CAPITOLO 12 Ministero per i beni e le attività culturali: gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche, le Biblioteche statali ..... » 661

Tavola 12-1 Ministero per i beni e le attività culturali. Struttura periferica. Anno 2011 ..... » 663

Tavola 12-2 Archivi di Stato. Principali dimensioni. Anni 2006-2010 ..... » 667

Tavola 12-3 Archivi di Stato. Alcuni rapporti caratteristici. Medie regionali. Anno 2010 ..... » 668

Tavola 12-4 Archivi di Stato: spese di gestione e output prodotti. Anno 2010 ..... » 671

Tavola 12-5 Soprintendenze archivistiche. Principali dimensioni. Anni 2006-2010 ..... » 673

Tavola 12-6 Soprintendenze archivistiche. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per aree territoriali. Anno 2010 ..... » 674

Tavola 12-7 Soprintendenze archivistiche. Composizione percentuale di alcune grandezze a livello di aree territoriali. Anno 2010 .... *Pag.* 674

Tavola 12-8 Biblioteche pubbliche statali. Principali dimensioni. Anni 2006-2010 ..... » 678

Tavola 12-9 Biblioteche pubbliche nazionali. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per regione. Anno 2010 ..... » 680

CAPITOLO 1 L'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato: alcuni indicatori di programma ..... » 687

Tavola 1-1 Tassonomia dei requisiti degli indicatori ..... » 689

INDICE DEI GRAFICI

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica ..... *Pag.* 55

Grafico 1-1 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1960-2011. Percentuali sul PIL ..... » 56

Grafico 1-2 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1980-2010*. Percentuali sul PIL ..... » 60

Grafico 1-3 Spese delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL ..... » 68

Grafico 1-4 Spesa e sue componenti principali delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL ..... » 69

Grafico 1-5 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita reale cumulata. Numeri indice 1990=100 ..... » 71

Grafico 1-6 Spesa primaria per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL ..... » 77

Grafico 1-7 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL . » 78

Grafico 1-8 Redditi da lavoro per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 81

Grafico 1-9 Consumi intermedi per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 82

Grafico 1-10 Investimenti al netto delle dismissioni per Stato e Enti di previdenza delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 83

Grafico 1-11 Investimenti al netto delle dismissioni per comparto delle Amministrazioni locali. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100 ..... » 85

Grafico 1-12 Spese per « grandi aggregati » del comparto dello Stato. Anni 2003-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100 ..... » 88

Grafico 1-13 Spese per il « grande aggregato » funzionamento al netto del personale del comparto dello Stato. Anni 2003-2010. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100 ..... » 88

Grafico 1-14 Bilancio dello Stato: differenza tra impegni a rendiconto e pagamenti totali. Milioni di euro ..... » 91

Grafico 1-15 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto competenza su impegni a rendiconto. Valori percentuali ..... » 92

Grafico 1-16 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto residui su consistenza iniziale residui. Valori percentuali ..... *Pag.* 92

Grafico 1-17a Impegni a rendiconto su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali ..... » 93

Grafico 1-17b Impegni di competenza su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali ..... » 93

Grafico 1-18 Bilancio dello Stato: Titolo III (impegni a rendiconto). Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 99

Grafico 1-19 Trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche: composizione. Anni 2003-2011. Valori percentuali ..... » 100

Grafico 1-20 Spese dirette: composizione percentuale. Anni 2003 - 2011. Valori percentuali ..... » 101

Grafico 1-21 Spese per interventi: composizione percentuale. Anni 2003-2011. Valori percentuali ..... » 102

Grafico 1-22 La composizione della spesa finale primaria per Ministeri: confronto 2003-2011. Valori percentuali ..... » 104

Grafico 1-23 Variazioni 2003-2011 della spesa finale primaria per Ministeri. Valori percentuali ..... » 105

Grafico 1-24 Missioni del bilancio dello Stato: variazioni cumulate 2008-2011. Valori percentuali ..... » 108

Grafico 1-25 Composizione del bilancio dello Stato per settori di intervento: differenze 2011-2008 (spese finali). Valori percentuali . » 111

Grafico 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008 per tipologia di intervento (effetti in termini di contabilità pubblica). Milioni di euro ..... » 115

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego ..... » 121

Grafico 1-1 Composizione della spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche nell'anno 2011 ..... » 123

Grafico 1-2 Spesa per redditi, retribuzioni e contributi sociali per sottosettore istituzionale - anno 2011 ..... » 124

Grafico 13 Spesa per redditi da lavoro dipendente dei Ministeri secondo il Rendiconto Generale dello Stato e il Conto Annuale, periodo 2003-2010 (in milioni di euro) ..... » 127

Grafico 1-4 Spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione, periodo 1980-2010: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi di crescita (in %) ..... » 133

Grafico 1-5 Incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione rispetto al PIL ed al totale delle spese correnti al netto degli interessi, periodo 1980-2010 ..... » 135

Grafico 1-6 Incidenza dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto al settore privato ed all'occupazione totale, periodo 1980-2010 (unità di lavoro a tempo pieno) ..... » 138

Grafico 1-7 Andamento dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto ai sottosettori delle Amministrazioni Centrali, Locali ed Enti di previdenza, periodo 1980-2010 ..... *Pag.* 139

Grafico 1-8 Incidenza dell'occupazione dipendente dei singoli comparti sul totale degli occupati dipendenti del Pubblico Impiego nel 2010: valori in % ..... » 144

Grafico 1-9 Variazione del numero di dipendenti pubblici per comparto di appartenenza, periodo 2003-2007: valori in % ..... » 148

Grafico 1-10 Composizione percentuale del Pubblico Impiego tra dirigenti e non dirigenti negli anni 2003, 2007 e 2010 ..... » 154

Grafico 1-11 Tassi di crescita annui delle retribuzioni di fatto e contrattuali della PA e inflazione - periodo 2003-2010 ..... » 172

Grafico 1-12 Ripartizione percentuale delle risorse aggiuntive complessive del periodo 2003-2010 per destinazione ..... » 175

Grafico 1-13 Evoluzione cumulata della spesa per redditi da lavoro dipendente del bilancio dello Stato (numero indice 2003 = 100) . » 190

Grafico 1-14 Variazione media annua della spesa per redditi da lavoro dipendente nel periodo 2003-2010 dei Ministeri: differenza rispetto alla media del bilancio dello Stato (valori percentuali) . » 191

Grafico 1-15 Composizione della spesa per redditi da lavoro dipendente tra Ministeri nel 2003 e nel 2010 (valori percentuali) . » 192

Grafico 1-16 Composizione per Ministero del personale dei Ministeri nell'anno 2010 compreso il comparto Scuola: incidenza in % sul totale ..... » 195

Grafico 1-17 Composizione per Ministero del personale dei Ministeri nell'anno 2010 escluso il comparto Scuola: incidenza in % sul totale ..... » 195

Grafico 1-18 Composizione per comparto del personale dei Ministeri nell'anno 2010 compreso il comparto scuola: incidenza in % sul totale ..... » 195

Grafico 1-19 Andamento del personale a tempo indeterminato della Scuola nel Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, nel periodo 2003-2010: valori assoluti ..... » 197

Grafico 1-20 Andamento dei dirigenti scolastici, nel periodo 2003-2010: valori assoluti ..... » 198

Grafico 1-21 Variazione del numero dei dipendenti pubblici per istituzione; periodo di riferimento 2003/2010; valori in % ..... » 199

Grafico 1-22 Incidenza della Spesa per redditi da lavoro dipendente dei ministeri sul totale per il 2010: valori in % ..... » 208

Grafico 1-23 Andamento della spesa per redditi tra ministeri, periodo 2003-2010: valori assoluti della spesa nel 2003 e variazioni della spesa 2003-2010: valori in milioni di euro (asse delle X) e variazioni in % (asse delle Y) ..... » 210

Grafico 1-24 Dispersione della spesa dei Ministeri, anno 2010 ..... » 211

Grafico 1-25 Variazione dell'occupazione e della spesa per redditi tra il 2003 e il 2010 ..... *Pag.* 223

CAPITOLO 2 La spesa per consumi intermedi ..... » 235

Grafico 2-1 Consumi intermedi 2011 - Ripartizione percentuale della spesa per sottosettori e per enti ..... » 237

Grafico 2-2 Consumi intermedi per sottosettori e spesa primaria 1990-2011 - milioni di euro ..... » 238

Grafico 2-3 Consumi intermedi per principali enti e spesa primaria 1990-2011 - tassi di crescita annuali ..... » 238

Grafico 2-4 Tassi di crescita annuali di consumi intermedi, PIL, spesa primaria, produzione industria e servizi market - dati a prezzi correnti 1991-2011 ..... » 239

Grafico 2-5 Tassi di variazione rispetto all'anno precedente in termini reali - PIL e consumi intermedi ..... » 241

Grafico 2-6 Consumi intermedi per funzioni delle amministrazioni pubbliche - milioni di euro - anni 1990-2010 ..... » 243

Grafico 2-7 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi ..... » 246

Grafico 2-8 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte ..... » 247

Grafico 2-9 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto alla spesa primaria ..... » 247

Grafico 2-10 Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG per i principali paesi europei - 2010 ..... » 251

Grafico 2-11 Consumi intermedi: raccordo tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale - Anni 2008-2011. Milioni di euro .... » 254

Grafico 2-12 Consumi intermedi degli enti territoriali - Anno 2009. Milioni di euro ..... » 260

Grafico 2-13 Consumi intermedi 2011 - Pagamenti da bilancio con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi - milioni di euro e distribuzione cumulata ..... » 263

Grafico 2-14 Consumi intermedi del bilancio per Missioni con riattribuzione dei debiti pregressi - Milioni di euro e distribuzione cumulata 2011 ..... » 263

Grafico 2-15 Consumi intermedi 2010 in rapporto ai redditi e agli occupati ..... » 267

Grafico 2-16 Consumi intermedi in rapporto ai redditi e alla spesa primaria - serie 2003-2011 - impegnato a rendiconto ..... » 269

Grafico 2-17 Consumi intermedi per amministrazione in rapporto alla spesa primaria - Anno 2010 - Impegnato a rendiconto ..... » 269

Grafico 2-18 Spesa affrontata e spesa transata dal PRA-BS, Anni 2001-2010. Milioni di euro ..... » 274

Grafico 2-19 Spesa affrontata e transato per categorie merceologiche obbligatorie e facoltative - Anni 2009 e 2010. Milioni di euro ..... *Pag.* 275

Grafico 2-20 MePA-Trasnsato, numero di ordinativi e quantità, Anni 2003-2010 ..... » 276

Grafico 2-21 Consumi intermedi: incidenza percentuale delle iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio per amministrazioni - Anno 2010 ..... » 286

Grafico 2-22 Pagamenti per consumi intermedi 2010 e spesa coperta dal Programma di razionalizzazione degli acquisti ..... » 287

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato ..... » 293

Grafico 3-1 Debiti di nuova formazione e di esercizi precedenti . » 299

Grafico 3-2 Incidenza dei debiti fuori bilancio sui consumi intermedi (%) ..... » 300

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese . » 313

Grafico 4-1 Trasferimenti alle imprese 2011 - Ripartizione percentuale della spesa secondo le categorie economiche e distribuzione percentuale in base alle amministrazioni pubbliche che hanno trasferito ..... » 317

Grafico 4-2 Trasferimenti alle imprese e spesa primaria 1990-2011 - milioni di euro correnti ..... » 318

Grafico 4-3 Tassi di crescita annuali dei trasferimenti alle imprese, PIL, spesa primaria, valore aggiunto industria e servizi market – dati a prezzi correnti 1991-2011 ..... » 319

Grafico 4-4 Amministrazioni Centrali: Trasferimenti alle imprese - 1990-2011 - Categorie economiche ..... » 321

Grafico 4-5 Bilancio dello Stato - Distribuzione funzionale delle spese per trasferimenti a imprese - Impegnato 2009 ..... » 321

Grafico 4-6 Bilancio dello Stato - Distribuzione funzionale delle spese per contributi agli investimenti a imprese - Pagato 2009 ..... » 322

Grafico 4-7 Trasferimenti delle amministrazioni locali alle imprese - Anni 1990-2011. Milioni di euro ..... » 327

Grafico 4-8 Contributi alla produzione delle amministrazioni locali per funzione - Anno 2009 ..... » 327

Grafico 4-9 Contributi alla produzione: incidenza rispetto alla spesa primaria ..... » 332

Grafico 4-10 Distribuzione percentuale secondo le funzioni COFOG dei contributi alla produzione - Principali paesi europei - Anno 2010 ..... » 334

Grafico 4-11 Composizione settoriale dei pagamenti. Periodo 2007-2011. Distribuzione percentuale ..... » 360

Grafico 4-12 Valore aggiunto e incentivi per settore. Anno 2011. Distribuzione percentuale ..... » 361

CAPITOLO 2 Ministero dell'interno: i Vigili del Fuoco ..... *Pag.* 395

Grafico 2-1 Distribuzione percentuale degli interventi di soccorso per tipologia di intervento. Anno 2011 ..... » 408

Grafico 2-2 Costi totali per abitante perarea geografica. Anno 2011 . » 415

Grafico 2-3 Costi pro-capite e popolazione residente. Anno 2011 . » 415

Grafico 2-4 Costi totali rapportati agli interventi di soccorso. Anni 2008-2011 ..... » 416

Grafico 2-5 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza . » 420

Grafico 2-6 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 ..... » 421

Grafico 2-7 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza . » 424

Grafico 2-8 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 ..... » 424

Grafico 2-9 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza . » 427

Grafico 2-10 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011 ..... » 427

Grafico 2-11 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza . » 430

Grafico 2-12 Distribuzione dei risultati di efficienza periodo 2008-2011 ..... » 430

Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco ..... » 435

CAPITOLO 3 Ministero dell'interno: le Prefetture ..... » 457

Grafico 3-1 Costo pro-capite medio delle Prefetture per area geografica. Dati in euro. Anno 2010 ..... » 458

Grafico 3-2 Relazione tra costo pro-capite delle Prefetture e popolazione provinciale. Anno 2010 ..... » 459

Grafico 3-3 Distribuzione punteggi DEA−CRS e DEA−VRS. Anno 2010 ..... » 462

Grafico 3-4 Punteggio di efficienza medio ottenuto dalla DEA−VRS per area geografica. Anno 2010 ..... » 463

Grafico 3-5 Rendimenti di scala rispetto alla popolazione della rispettiva provincia ..... » 464

CAPITOLO 4 Ministero dell'economia e delle finanze: le Ragionerie Territoriali dello Stato e le Segreterie delle Commissioni tributarie ..... » 469

Grafico 4-1 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale del personale. Anni 2010-2011. Composizione percentuale . » 474

Grafico 4-2 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale dei documenti lavorati. Anni 2010-2011. Composizione percentuale ..... » 475

Grafico 4-3 Numero medio di documenti per unità di FTE per regione. Anno 2011 ..... » 477

Grafico 4-4 Ragionerie territoriali dello Stato: costi e documenti lavorati. Anno 2011 ..... *Pag.* 478

CAPITOLO 5 Ministero dello sviluppo economico: gli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni ..... » 491

Grafico 5-1 Costo unitario per il rilascio di Autorizzazioni ..... » 496

Grafico 5-2 Scostamenti dal costo minimo per il rilascio di Autorizzazioni (sopra) e per la vigilanza sugli obblighi (sotto) .. » 497

Grafico 5-3 Scostamenti dal costo minimo per i Controlli tecnici (sopra) e le Sanzioni (sotto) ..... » 499

Grafico 5-4 I controlli rispetto al costo e le autorizzazioni rispetto al costo ..... » 503

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche ..... » 509

Grafico 6-1 Sportelli unici per l'immigrazione che hanno come responsabile il dirigente della DTL. Anno 2011 ..... » 512

Grafico 6-2 Diagramma delle Direzioni territoriali del lavoro (DTL) . » 514

Grafico 6-3 Spese di funzionamento per unità di personale (al netto delle spese per missione) e personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta, anno 2011 ..... » 519

Grafico 6-4 Tasso di irregolarità del lavoro nelle regioni Italiane. Anno 2009 ..... » 522

Grafico 6-5 Ripartizione regionale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti (per cento). Anno 2009 ..... » 522

Grafico 6-6 Rapporto tra aziende ispezionate e personale ispettivo (media, minimo e massimo) DTL. Anno 2011 ..... » 526

Grafico 6-7 Percentuale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti. Anno 2009 ..... » 526

Grafico 6-8 Rapporto pareri/nulla osta al lavoro forniti e personale amministrativo, valori medi DTL. Anno 2011 ..... » 530

Grafico 6-9 Quota popolazione straniera in età lavorativa su popolazione totale in età lavorativa. Anno 2011 ..... » 530

Grafico 6-10 Intervalli di confidenza dei punteggi efficienza *bias-corrected* ..... » 532

Grafico 6-11 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected* ..... » 533

Grafico 6-12 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, per provincia ..... » 533

Grafico 6-13 DTL - Punteggi d'efficienza *bias-corrected* e personale totale ..... » 534

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari ..... » 541

Grafico 7-1 Istituti penitenziari. Unità di forza di polizia penitenziaria per 100 detenuti. Anno 2015 e 2010. Rapporti percentuali medi per area geografica ..... » 551

Grafico 7-2 Detenuti presenti, lavoratori e frequentanti corsi professionali. Composizione percentuale per area territoriale. Anno 2011 ..... *Pag.* 553

CAPITOLO 8 Ministero degli affari esteri: le sedi periferiche ..... » 559

Grafico 8-1 Numero sedi estere per tipologia. Anno 2011 ..... » 559

Grafico 8-2 Spese di funzionamento di parte corrente per le sedi estere per tipologia di Uffici. Anno 2011 ..... » 569

Grafico 8-3 Spese in conto capitale per le sedi estere per tipologia di Uffici. Anno 2011 ..... » 569

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni standard ..... » 585

Grafico 9-1 Ricostruzione in serie storica delle risorse ordinarie per le scuole (stanziamento di competenza). Anni 2003-2011. Milioni di euro ..... » 590

Grafico 9-2 Scuole primarie - Distribuzione dei punteggi di efficienza *bias corrected* a rendimenti variabili (VRS) ..... » 596

Grafico 9-3 Scuole secondarie inferiori di I grado - Distribuzione dei punteggi di efficienza *bias corrected* a rendimenti variabili (VRS) . » 597

Grafico 9-4 Residui attivi e passivi nei bilanci scolastici al 31.03.2011 ..... » 604

Grafico 9-5 Valori osservati e stimati per la spesa per alunno .... » 609

CAPITOLO 10 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il Corpo delle Capitanerie di Porto ..... » 613

Grafico 10-1 Percentuale dei costi non di personale ..... » 619

Grafico 10-2 Costo unitario operazioni di soccorso ..... » 622

Grafico 10-3 Scarti dal costo minimo per le operazioni di soccorso (in alto) e per gli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (in basso) ..... » 623

Grafico 10-4 Scarto dal costo minimo per l'attività « Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo » . » 625

Grafico 10-5 Rapporto operazioni di soccorso/costi ..... » 630

Grafico 10-6 Rapporto tutela ambiente marino/costi ..... » 631

CAPITOLO 11 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari ..... » 637

Grafico 11-1 Costo unitario dei controlli con esito sanzionatorio . » 645

Grafico 11-2 Scarti dal costo minino del controllo (in alto) e del costo minimo del controllo con esito sanzionatorio (in basso) .. » 646

Grafico 11-3 Scarto dal costo minore per attività ispettiva: Ordinanze Ingiunzione emesse (sopra) e Ordinanze di archiviazione (sotto) ..... » 648

Grafico 11-4 Numero di controlli (sinistra) e di sanzioni (destra) e relativi costi dell'attività ispettiva ..... *Pag.* 652

CAPITOLO 12 Ministero per i beni e le attività culturali: gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche, le Biblioteche statali ..... » 661

Grafico 12-1 Archivi di Stato. Materiale cartaceo in pezzi presente per unità di personale. Anno 2010 ..... » 669

Grafico 12-2 Archivi di Stato. Spese di gestione per 1000 pezzi di materiale cartaceo. Anno 2010. Valori in euro ..... » 669

Grafico 12-3 Soprintendenze archivistiche. Composizione percentuale di alcune grandezze per area territoriale. Anno 2010 ..... » 676

Grafico 12-4 Biblioteche pubbliche statali. Materiale custodito per regione. Anno 2010 ..... » 681

Grafico 12-5 Biblioteche pubbliche nazionali: spese di gestione e materiale stampato. Anno 2010 ..... » 683

Premessa

Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato costituisce il primo documento redatto ai sensi dell'articolo 41 della legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, la 196 del 2009. Esso si inserisce, come componente di natura strutturale e sistematica, nel processo di analisi e valutazione della spesa avviato con la legge finanziaria per il 2007 e rafforzato con varie disposizioni negli anni successivi, sino ai recenti interventi del decreto legge 95/2012.

Il Rapporto intende fornire un contributo informativo utile per lo sviluppo della spending review*, compito permanente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso una maggiore conoscenza della spesa pubblica, al fine di favorirne il processo di razionalizzazione nella direzione di un recupero di efficienza volto a coadiuvare gli interventi di contenimento e di stabilizzazione della finanza pubblica. Si tratta, infatti, di porre le basi per l'avvio di un processo continuativo volto all'individuazione delle aree di inefficienza della spesa e di inefficacia delle politiche.*

Il Rapporto affronta varie tematiche che sono state trattate anche attraverso la collaborazione delle Amministrazioni competenti, avvenuta in particolare all'interno dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa istituiti ai sensi dell'articolo 39 della suddetta legge 196/2009.

Il volume analizza la composizione e la dinamica della spesa statale all'interno di una più ampia indagine sulla spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche. Approfondisce l'evoluzione e gli aspetti critici di alcuni dei principali settori di spesa, in particolare di talune componenti che sono, da un lato, direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici, dall'altro, di supporto al settore delle imprese. Il Rapporto riporta, inoltre, studi specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato, proponendo analisi di efficienza relativa e determinazioni di fabbisogni standard collegate alla fornitura di servizi di alcune strutture periferiche, realizzando, in questo senso, anche un primo esercizio in linea con le disposizioni dell'articolo 9, comma 1, del decreto legge 98/2011, dell'articolo 01, comma 4, del decreto legge 138/2011 e, da ultimo, dell'articolo 1, comma 1-quinquies del decreto legge 52/2012. Al Rapporto è, infine, allegato un secondo volume di appendice, in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato, utilizzabili al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi delle Amministrazioni centrali dello Stato.

IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

Mario Canzio

PAGINA BIANCA

Introduzione e sintesi

Il presente volume costituisce il primo Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato redatto in base a quanto previsto dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, legge 196 del 2009; in particolare l'articolo 41 dispone che vengano analizzate la composizione e l'evoluzione della spesa e siano indagati i livelli di efficienza delle amministrazioni. I temi trattati nel Rapporto si inseriscono nel processo di analisi e valutazione della spesa avviato con la legge finanziaria per il 2007 (L. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 480) e rafforzato con varie disposizioni negli anni a seguire. Come è noto, la legge finanziaria per il 2008 (L. 244 del 24 dicembre 2007, art. 3, comma 67) ha affidato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di effettuare in via permanente tali attività - portando quindi all'interno dell'amministrazione responsabile del bilancio tale processo – e, nel 2009, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha avviato un programma per l'analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, coordinato dal Servizio Studi Dipartimentale, che ha portato alla predisposizione del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, presentato nel settembre dello stesso anno. Una serie di norme e di provvedimenti successivi alla legge 196/2009 hanno maggiormente definito taluni aspetti della *spending review*, indicando anche nuovi indirizzi di razionalizzazione della spesa, si tratta di quanto disposto: dagli articoli 9, comma 1, del decreto legge 98/2011 (convertito con modificazioni dalla legge 111/2011), dall'articolo 01, comma 4, del decreto legge 138/2011 (convertito con modificazioni dalla legge 148/2011), dagli elementi per la revisione della spesa indicati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, dalla nomina del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, fino alle più recenti disposizioni inserite negli articoli aggiunti dal decreto legge 52/2012 (convertito con modificazioni dalla legge 94/2012) e presenti nel decreto legge 95/2012 attualmente all'attenzione del Parlamento.

In particolare, i provvedimenti del 2011 prevedono la definizione dei costi e fabbisogni dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato e dei loro uffici periferici e il decreto legge 52 del 2012, all'articolo 1, comma 1-quinquies, qualifica ulteriormente le disposizioni prevedendo che, per il più generale programma di riorganizzazione della spesa - proposto dal Comitato interministeriale appositamente istituito[1] e presentato dal Governo al Parlamento entro il 30 settembre 2012 -, il Governo debba avvalersi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per dare inizio – a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge stessa - a un ciclo di razionalizzazione della spesa pubblica mirato alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato e alla proposizione di specifiche metodologie per la quantificazione dei costi delle strutture

[1] L'articolo 1 del decreto legge 52/2012 istituisce infatti, al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica, un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro delegato per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze o vice Ministro da lui delegato e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri.

periferiche dello Stato, anche ai fini di una più efficiente allocazione delle relative risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione di bilancio.

Tale processo richiede necessariamente il fattivo coinvolgimento delle Amministrazioni responsabili della spesa, non tanto e non solo dal punto di vista del diritto, ma soprattutto in quanto gestori dei processi che determinano la spesa, responsabili dell'attuazione delle politiche nonché detentori delle informazioni necessarie alla analisi. In proposito, l'articolo 39 della legge 196/2009 ha individuato quali sedi istituzionali di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le singole amministrazioni centrali dello Stato i Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS), le cui composizioni e modalità di funzionamento sono state definite con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo del 2010, e che si sono costituiti alla fine del primo semestre del 2011.

Il decreto legislativo 123/2011 specifica, successivamente, le modalità di funzionamento dei Nuclei, fornisce indicazioni per il programma di lavoro organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale, prospetta strumenti per sostenere l'attività dei Nuclei (la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni, il ricorso a metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica, etc.) e prevede il coinvolgimento di altri soggetti, come gli uffici centrali di bilancio, le ragionerie territoriali dello Stato e i servizi ispettivi di finanza.

L'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa è stata avviata nel maggio 2011 e i programmi di lavoro definiti nel luglio successivo, prevedendo una parte comune a tutte le amministrazioni su tematiche di interesse generale, come i consumi intermedi, i debiti fuori bilancio, gli indicatori di risultato associabili ai programmi di spesa. Sono state inviate ai rispettivi Ministri a fine gennaio 2012 le relazioni dei Nuclei sull'attività sino ad allora svolta.

A integrazione delle disposizioni precedenti, si ricorda, infine, l'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze di giugno 2012 relativo a un ciclo di revisione della spesa mirata alla definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, in cui sono esposti obiettivi e linee-guida di attuazione nonché viene individuato un processo di programmazione finanziaria in base al quale è previsto il pieno coinvolgimento delle Amministrazioni centrali dello Stato, tramite accordi triennali con il Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito dei quali, e in coerenza con gli obiettivi finanziari indicati nel Documento di economia e finanza, devono essere proposte norme volte a realizzare la graduale convergenza verso gli obiettivi relativi alla nuova quantificazione dei fabbisogni dei programmi di spesa.

Il presente Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 41 della legge 196, **è composto di quattro parti**.

La prima, nell'ambito di una analisi della spesa pubblica nel complesso, approfondisce l'indagine sulla composizione e sull'evoluzione della spesa statale (comma 2 dell'art. 41).

La seconda si concentra su alcuni dei principali settori di spesa (comma 3, lettera a) dell'art. 41), analizzando talune sue componenti che sono, da un lato, direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici (personale, consumi intermedi), prendendo in considerazione anche i debiti fuori bilancio; dall'altro, di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). Anche in questo caso viene esaminata l'evoluzione e la composizione della spesa e sono identificati aspetti di criticità propri di ogni settore.

La terza parte del Rapporto è dedicata ad alcuni approfondimenti specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato: viene effettuata una prima valutazione complessiva delle stesse e, laddove i dati disponibili lo hanno consentito, sono state proposte possibili analisi di efficienza relativa e determinazioni di fabbisogni standard collegati alla fornitura di servizi di alcune di tali amministrazioni, realizzando un primo esercizio in linea con le disposizioni dell'articolo 9, comma 1, del decreto legge 98/2011 e dell'articolo 01, comma 4, del decreto legge 138/2011.

La quarta e ultima parte del Rapporto, in ottemperanza alle disposizioni del comma 3, lettere b) e c) dell'articolo 41 della legge 196/2009, è costituita da un capitolo di introduzione metodologica e da un intero volume di Appendice in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato, utilizzabili al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi delle amministrazioni centrali dello Stato.

Entrando più in dettaglio negli argomenti trattati, nel **capitolo iniziale del Rapporto** è stata analizzata l'evoluzione e la composizione della spesa pubblica, con l'intento di inserire quella relativa al bilancio dello Stato nel più ampio ambito delle Amministrazioni pubbliche.

Si è evidenziato come, nella prima decade degli anni duemila, l'incidenza sul PIL della spesa primaria relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche in Italia abbia mostrato la crescita più contenuta rispetto a quanto avvenuto negli altri principali paesi europei, a eccezione della Germania. Dal punto di vista della composizione della spesa primaria per funzioni e allargando il periodo di analisi, si è verificato che nell'arco di venti anni, dal 1990 al 2010, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale e per servizi generali si è contrapposta la riduzione del peso della spesa riguardante in particolare le cosiddette "altre attività" – date dall'insieme di quelle per gli affari economici, l'abitazione e l'assetto del territorio, le attività ricreative, culturali e di culto – e, in minor misura, afferente al complesso di sanità e istruzione nonché ai beni pubblici puri, quali la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza e anche la protezione dell'ambiente.

Nel periodo 2001-2011, per il quale è possibile un confronto più omogeneo non caratterizzato da rilevanti spostamenti nella titolarità della spesa tra sottosettori delle Amministrazioni pubbliche, si è osservata una ricomposizione con una riduzione della quota di spesa primaria relativa alle Amministrazioni centrali e un corrispondente incremento dell'incidenza di quella degli Enti previdenziali, a fronte di un peso del sottosettore delle Amministrazioni locali relativamente stabile nel complesso. All'interno di quest'ultimo, tuttavia, si è ridotto il peso relativo delle Regioni e dei Comuni mentre è aumentato quello degli Enti sanitari locali. In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali è risultato sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre è apparsa ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si è trovato in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

All'interno di questo contesto e guardando ai dati di contabilità pubblica, le spese finali del bilancio dello Stato, dopo essere cresciute di quasi il 20 per cento tra il 2003 e il 2009 hanno registrano nel biennio 2010-2011 una riduzione di circa 3,6 punti percentuali in termini di impegnato. Non molto differenti sono risultate le corrispondenti variazioni valutate in relazione ai pagamenti. In questo caso, l'incremento tra il 2003 e il 2009 è ammontato a circa il 14 per cento, mentre più contenuta è stata la riduzione osservata nell'ultimo biennio (-1 per cento).

Tra le voci economiche del bilancio, si è osservato un progressivo e rilevante incremento dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Le maggiori risorse hanno riguardato soprattutto i trasferimenti destinati agli Enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Si è ridotta invece la quota delle spese dirette. Con riferimento alla ripartizione per finalità della spesa, rappresentata attraverso le missioni, si è constatata, rispetto al 2008, una certa polarizzazione del bilancio in alcune specifiche aree, rispecchiando quanto già evidenziato dall'analisi dei dati del quadro di finanza pubblica con l'aumento del peso delle Amministrazioni locali, della spesa per interessi passivi e di quella previdenziale. In particolare, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, rappresentano complessivamente oltre il 50 per cento delle spese. Un ulteriore 30 per cento è assorbito dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia.*

Tra il 2008 e il 2011, le riduzioni più evidenti nella composizione della spesa hanno riguardato le missioni concernenti gli affari economici (in particolare si evidenziano le variazioni relative alle missioni *Regolazione dei mercati, Energia e diversificazione delle fonti energetiche* e *Turismo*), i Fondi da ripartire e i trasferimenti agli Enti territoriali. L'evoluzione ha riflesso, in parte, la dinamica tendenziale delle diverse voci di spesa e, in parte, le correzioni apportate con gli interventi di finanza pubblica disposti, soprattutto negli ultimi anni, con l'obiettivo prevalente di assicurare il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo. Tali interventi, sebbene abbiano consentito di limitare l'evoluzione della spesa, in particolare nell'ultimo biennio, sono stati disposti spesso in circostanze di emergenza, intervenendo in genere nel corso della gestione finanziaria con provvedimenti indistinti che hanno agito prevalentemente sugli aggregati di spesa più facilmente comprimibili nei tempi necessari ad assicurare una repentina correzione dei saldi di finanza pubblica.

Gli interventi hanno operato, prevalentemente, attraverso il contenimento delle risorse rimodulabili del bilancio, in materia di pubblico impiego, attraverso il blocco del turn-over o la limitazione degli adeguamenti stipendiali, salvo l'esclusione di alcuni specifici comparti ritenuti meritevoli di particolare tutela. Sono risultate dunque maggiormente penalizzate le amministrazioni e le missioni del bilancio con più elevata incidenza delle tipologie di spesa più facilmente aggredibili. Sono state invece maggiormente preservate dalla riduzione degli stanziamenti alcune spese giuridicamente più tutelate, in genere garantite dall'esistenza di diritti soggettivi o particolari vincoli legislativi. Al contrario e come peraltro prevedibile, nel caso di interventi di carattere espansivo sono prevalse misure più mirate di tipo settoriale, essendo risultati più chiari gli obiettivi e più facilmente individuabili le politiche o i settori di spesa ai quali destinare le nuove o maggiori risorse finanziarie.

Il primo capitolo della seconda parte ha analizzato le diverse dimensioni della spesa per il pubblico impiego. Sono stati individuati vari elementi di criticità. Innanzitutto, con riferimento all'esperienza passata di controllo della spesa, si è riscontrata l'assenza di un indirizzo politico unico e coerente, sia per quanto concerne la limitazione delle assunzioni sia riguardo ai trattamenti economici, in particolare modo per l'individuazione di risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni.

Per quanto concerne l'occupazione pubblica, oltre a prendere atto che una sua riduzione non può prescindere da interventi limitativi nei più rilevanti, per dimensione, e più sensibili, in termini di impatto sociale, comparti di contrattazione - Scuola, Servizio Sanitario nazionale, Regioni e autonomie locali e Corpi di Polizia e Forze Armate – sembra opportuna una più attenta valutazione circa l'effettiva necessità dell'aumento del personale con qualifica dirigenziale, nonché dell'appropriata gestione delle progressioni di carriera del personale non

dirigente. In direzione di una riduzione delle dotazioni organiche è intervenuto il recente decreto legge 95/2012.

Circa l'evoluzione delle retribuzioni unitarie, si sono analizzati diversi elementi che puntano a un ruolo fondamentale delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa nel determinare il disallineamento delle dinamiche retributive pubbliche rispetto ai fondamentali economici e ai corrispondenti andamenti del settore privato.

Con riferimento, infine, all'evoluzione della spesa nei singoli Ministeri, i dati esaminati suggeriscono che si possa essere verificato una sorta di scambio fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, fattore questo che ha almeno in parte frenato il processo di riduzione della spesa.

Nel secondo capitolo della seconda parte è stata esaminata la spesa per i consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche con particolare attenzione a quanto riguarda la componente statale. Sono stati costruiti alcuni indicatori rapportando i consumi intermedi ad altre voci di spesa significative, come la spesa per redditi da lavoro e la spesa primaria. Nel caso del bilancio dello Stato, sono stati considerati anche i rapporti per addetto determinati attraverso un'analisi puntuale della spesa per consumi intermedi dei ministeri suddivisa tra una componente di funzionamento, composta da voci di spesa analoghe tra le amministrazioni, e altre spese tipiche dei singoli ministeri in relazione alle specifiche attività istituzionali. Il confronto relativo alle spese di funzionamento fornisce un quadro relativamente simile tra le diverse amministrazioni. Un altro aspetto esaminato ha riguardato l'impatto che il fenomeno dei debiti fuori bilancio ha avuto sui consumi intermedi dei ministeri negli ultimi anni attraverso la riattribuzione per esercizio di riferimento dei debiti che si sono formati.

Per quanto concerne la dinamica della spesa, si è verificata una diminuzione generalizzata dei consumi intermedi dei ministeri sia in valore assoluto che rispetto alle altre voci di spesa nel periodo 2003-2011; è, comunque, evidente l'impatto delle misure di contenimento della spesa che hanno in parte determinato effetti di rimbalzo della spesa stessa, inclusa la formazione dei debiti fuori bilancio.

L'analisi dei dati dell'anno 2010 relativi al programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi ha messo in evidenza come sia stato relativamente contenuto l'utilizzo da parte dei ministeri degli strumenti messi a disposizione dal programma. La quota di spesa per consumi intermedi gestita in tal modo è stata pari al 15,9 per cento rispetto alle categorie merceologiche trattate dal programma stesso; se riferita all'intera spesa per consumi intermedi statali tale quota risulta pari al 5 per cento. Tali rapporti indicano la possibilità di un utilizzo più estensivo di questo sistema, come previsto da varie disposizioni tra cui, da ultimo, il citato decreto legge 95/2012.

Le Amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato – come già ricordato - nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti fuori bilancio. In base a quanto è emerso nel terzo capitolo della seconda parte, a fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e un anno dopo un importo aggiuntivo di circa 1 miliardo. Si tratta di debiti che, al momento delle loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico, non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria.

I debiti fuori bilancio relativamente più persistenti sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in

particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetto pluriennale. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua a pesare in maniera strutturale e il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento – potrebbe generare l'aspettativa di ripiani anche futuri. E' necessario che le amministrazioni stesse pongano in essere tutte le misure volte a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti.

Il quarto e ultimo capitolo della seconda parte del Rapporto ha analizzato in modo molto approfondito la spesa per trasferimenti e incentivi alle imprese, attraverso l'esame delle principali fonti informative: i dati Eurostat, il conto economico delle Amministrazioni Pubbliche dell'Istat, i conti di tesoreria e il Bilancio dello Stato.

L'ammontare complessivo dei trasferimenti alle imprese per l'anno 2011, desumibile dal conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, è pari a 32,9 miliardi di euro di cui 15 miliardi a carico dello Stato (in larghissima misura indirizzati ai trasporti e alle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie) e 17,2 miliardi erogati dalle Amministrazioni Locali (in cui predominano le risorse indirizzate alla funzione trasporti e viabilità); la parte residuale è da attribuire a altri enti delle Amministrazioni centrali. Si tratta di risorse finanziarie destinate alle imprese per diverse funzioni, che vanno dall'erogazione di servizi regolati da specifici contratti, principalmente per i trasporti, per il sostegno all'istruzione, per la realizzazione di determinate opere o forniture.

Dall'approfondimento sul ruolo della tesoreria è emerso come l'analisi dell'intervento statale nell'erogazione di risorse alle imprese non possa limitarsi alle sole uscite del bilancio. Infatti, oltre il 70 per cento delle risorse del bilancio transita attraverso conti di tesoreria prima di pervenire al beneficiario finale. Vi sono forme di intervento la cui modalità gestionale è tale che si registrano movimenti in tesoreria di importo significativo che transitano solo in parte per il bilancio (come per i fondi UE) oppure per le quali il dato di bilancio risulta scarsamente rappresentativo dell'effettiva fruizione da parte degli operatori economici (come per i crediti di imposta).

Uno specifico approfondimento del capitolo è stato dedicato alla stima delle risorse finanziarie erogate alle imprese sotto forma di incentivi, trasferite cioè dal bilancio dello Stato senza alcuna forma di controprestazione. Dall'analisi sono stati esclusi gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle Regioni, dagli Enti locali o da alcuni altri enti; sono stati esclusi, inoltre, gli incentivi alle imprese che erogano servizi per conto dell'operatore pubblico - come, ad esempio, Trenitalia S.p.A. e Poste S.p.A. - attraverso contratti di servizio e/o di programma. Nel periodo 2007-2011 l'ammontare complessivamente erogato degli incentivi, così definiti, è stato pari a 42,6 miliardi di euro. Nel solo 2011 sono stati erogati 5,3 miliardi in forma diretta e 1,5 miliardi pagati in modo indiretto attraverso gli incentivi fiscali, contributivi e previdenziali.

A livello settoriale, l'industria è il settore che ha ricevuto in valore assoluto l'ammontare maggiore di incentivi, seguito dai servizi e dall'agricoltura. Da un'analisi più disaggregata è

emerso che, nel periodo 2007-2011, l'aeronautico è stato il comparto maggiormente incentivato in valore assoluto, seguito da quello navale e dall'automobilistico.

Sul piano normativo, nonostante il recente decreto legge 83/2012, recante "Misure urgenti in materia di riordino degli incentivi per la crescita e lo sviluppo sostenibile", preveda l'abrogazione di circa quaranta articoli e/o norme, il numero di leggi destinate all'incentivazione resta particolarmente elevato. L'analisi contenuta nel capitolo ha censito 89 leggi, di cui 66 disciplinano gli incentivi in forma diretta e le restanti 23 regolano gli incentivi fiscali, contributivi e previdenziali.

I contributi della terza parte del Rapporto sono dedicati, come già ricordato, alle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato, che in base alle risultanze della contabilità economica rappresentano oltre il 90 per cento del totale dei costi dello Stato. In ragione della diversa disponibilità delle informazioni e in relazione ad alcune specifiche attività di razionalizzazione già intraprese dai singoli Ministeri, come nel caso della Giustizia e della Difesa, l'indagine è stata riferita solo ad alcune amministrazioni e si articola in diversi livelli di approfondimento.

Tutti i capitoli relativi alle strutture periferiche presentano analisi descrittive, in cui le informazioni sono finalizzate alla costruzione di un quadro generale dell'articolazione sul territorio delle strutture stesse e alla verifica dell'esistenza di eventuali significative differenze. Le analisi descrittive sono propedeutiche a quelle di efficienza, che consentono di individuare situazioni-tipo (strutture-tipo) e quindi di analizzare i relativi scostamenti. Si tratta di indagini che richiedono di inquadrare le attività delle strutture oggetto di esame e i servizi da esse offerti all'interno di un processo produttivo caratterizzato da una determinata funzione di produzione o di costo.

In letteratura le tecniche di analisi di efficienza più diffusamente impiegate sono quelle della *Data Envelopment Analysis* (DEA), tecnica non parametrica e non stocastica, che non richiede la specificazione e la stima di una funzione di produzione o di costo e quindi ha il vantaggio di non vincolare a priori nella scelta di tale funzione. Essa individua punteggi di efficienza per le unità facenti parte della popolazione osservata. La tecnica consente infatti di stimare una frontiera di efficienza che coinvolge tutte le strutture. La ricostruzione di tale frontiera consente altresì di individuare le strutture inefficienti sulla base di una misura di distanza dalla frontiera stessa. Il confronto avviene dunque non rispetto a tutte le strutture, ma ciascuna struttura viene confrontata rispetto a quella stimata come più efficiente.

I modelli utilizzati sono più frequentemente di tipo *input-oriented,* in considerazione del fatto che le amministrazioni hanno maggiormente sotto il proprio controllo le risorse finanziarie e umane a propria disposizione piuttosto che il volume e l'esito delle attività svolte, le quali dipendono anche dalla domanda esterna, dal contesto generale e dalle sue caratteristiche.

Nei casi in cui si è rilevato possibile, è stata testata la definizione di fabbisogni standard, facendo ricorso più frequentemente a stime di regressioni econometriche di funzioni di spesa (piuttosto che di produzione) sulla base di variabili esplicative. Ciò ha permesso di individuare dei fabbisogni medi in base alle informazioni, più o meno estese, disponibili, da considerare quali parametri di confronto per le unità che offrono servizi sostenendo differenti livelli di spesa. L'analisi degli scostamenti in termini percentuali tra valori stimati e valori di spesa realmente osservati per ciascuna struttura fornisce una rappresentazione sintetica e confrontabile delle differenze. E' così possibile individuare strutture che hanno ricevuto meno risorse rispetto al loro fabbisogno standard e strutture che, viceversa, presentano spese eccedenti il loro fabbisogno standard stimato.

I risultati derivano dall'applicazione di tecniche di analisi basate su metodi statistico-econometrici che inevitabilmente si fondano su assunzioni e su modelli teorici, che permettono di estrarre indicazioni importanti, ma che tuttavia devono conciliarsi con la traduzione in pratica affinché i risultati stessi possano costituire un efficace strumento di guida per le scelte organizzative delle amministrazioni.

Le eccedenze di risorse utilizzate messe in evidenza nelle analisi - sia rispetto all'unità efficiente sulla frontiera di produzione sia rispetto a un fabbisogno standard stimato -, se derivanti da un impiego non ottimale dei fattori produttivi e corretto attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbero essere oggetto di riallocazione nell'ambito delle stesse amministrazioni.

È necessario comunque tenere presente che la diversità e la quantità delle attività svolte dalle strutture periferiche dei ministeri richiedono una riflessione su come ottenere l'esaustività delle rappresentazioni e su come reperire maggiori strumenti e dati di analisi. Per questo la lettura incrociata dei dati rappresentati apre, in definitiva, a un dibattito non solo sulla capacità operativa delle singole strutture ma sugli stessi dati a disposizione.

Si deve sottolineare quindi che, specie per taluni casi in cui i dati a disposizione sono particolarmente limitati, gli esercizi effettuati – spesso indicanti rilevanti variabilità nei comportamenti delle strutture nel territorio - rappresentano delle prime indicazioni di larga massima, che necessitano di attento monitoraggio dei comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle singole strutture e che richiedono ulteriori approfondimenti spesso legati alla possibilità di acquisire informazioni aggiuntive. Si tratta tuttavia di analisi che danno evidenza delle metodologie che possono essere utilizzate e che, se condivise, possono costituire primi, importanti elementi conoscitivi ai fini della razionalizzazione della spesa e della impostazione di percorsi virtuosi di convergenza verso obiettivi prestabiliti di offerta di servizi pubblici.

Nel primo capitolo della terza parte, si è evidenziato come allo stato attuale, le informazioni di carattere generale più complete e omogenee riguardanti le strutture periferiche dello Stato siano quelle desumibili dal sistema informativo della contabilità economico-analitica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato impiegato per la rilevazione dei costi dei centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Le informazioni desumibili dalla contabilità economica mettono in luce la rilevanza dell'articolazione territoriale delle Amministrazioni centrali dello Stato. In termini di costo, la periferia dello Stato – includendo le istituzioni scolastiche - assorbe circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del totale dei costi dello Stato.

A livello di singole amministrazioni, escluso il Ministero dell'istruzione – al quale è attribuita la metà dei costi della periferia dello Stato e per il quale la quasi totalità del costo è relativo alla periferia - i Ministeri a cui sono associati i costi maggiori per la periferia sono il Ministero della difesa (44 per cento del costo totale della periferia dello Stato escluso il Ministero dell'istruzione, di cui il 98 per cento sono imputabili alle strutture periferiche operative delle Forze armate), il Ministero dell'interno (19 per cento dei costi totali al netto del Ministero dell'istruzione, di cui il 73 per cento sono attribuibili alle strutture periferiche della Pubblica sicurezza), il Ministero della giustizia (17 per cento dei costi totali escluso il Ministero dell'istruzione, di cui l'80 per cento relativi alle Corti d'appello e ai Provveditorati regionali) e il Ministero dell'economia e delle finanze (10 per cento per cento dei costi totali al netto del Ministero dell'istruzione, di cui l'87 per cento attribuibili al corpo della Guardia di finanza).

La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'85 per cento del costo complessivo della periferia dello Stato. Il contributo maggiore a tale spesa proviene dal Ministero dell'istruzione (54 per cento), dal Ministero della difesa (20 per cento), dal Ministero dell'interno (10 per cento) e dal Ministero della giustizia (7 per cento).

Le analisi illustrate nel secondo capitolo della terza parte sono il frutto della collaborazione tra istituzioni svoltasi all'interno di un gruppo di lavoro avviato precedentemente la costituzione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Questa iniziativa, istituendo in particolare una sede di cooperazione e scambio di informazioni tra il Ministero dell'interno e il Dipartimento della Ragioneria specificamente dedicata al tema dell'analisi e valutazione della spesa, ha costituito di fatto una anticipazione del *modus operandi* dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa definiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 196/2009.

Le analisi di questo gruppo di lavoro, convogliate nell'ambito delle attività previste dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell'interno, sono state effettuate sulla base della notevole quantità di informazioni rilevate per i 100 comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, e forniscono informazioni circa l'esistenza di margini di efficientamento delle risorse in termini di miglior impiego dei fattori produttivi, che determinerebbero potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione. Le analisi indicano per il complesso delle strutture del corpo nazionale dei Vigili del Fuoco un *surplus* di risorse in prima approssimazione quantificato in un *range* che varia da un minimo del 4 per cento dell'attuale costo sostenuto complessivamente da tutti i comandi, a un massimo del 17 per cento, sotto le ipotesi più estreme.

Naturalmente tale quantificazione sottende situazioni molto diversificate, in cui vi sono comandi che offrono servizi e intervengono sul territorio impiegando in maniera efficiente le risorse disponibili, generalmente sostenendo costi (in termini pro-capite e in relazione agli interventi effettuati) sensibilmente più bassi di altri comandi, impiegando in termini relativi meno risorse (personale, mezzi, sedi) e ricorrendo maggiormente all'impiego di personale volontario.

Per quanto concerne la quantificazione dei risparmi va osservato che si tratta di quantificazioni teoriche da tradurre in pratica tenendo conto nello specifico caso dei Vigili del Fuoco del contesto in cui viene erogato il servizio, caratterizzato da rigidità oggettive quali la richiesta di servizi proveniente dalla collettività, l'obbligo di prossimità al cittadino, il livello complessivo di rischio del territorio. Di fatto, i servizi effettuati dai Vigili del Fuoco sono per lo più variabili esogene per le unità produttive, in quanto determinate da richieste della collettività che devono essere soddisfatte in modo totale, rispettando determinati parametri di efficacia.

Nel capitolo successivo, il terzo della terza parte del Rapporto, sono state analizzate le Prefetture. Nello studio si forniscono elementi ulteriori, rispetto alle analisi già esistenti, a supporto della eventualità di razionalizzare ed efficientare la spesa sostenuta da tali strutture, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che impiegano i dati di costo della contabilità economica per 102 prefetture per l'anno 2010.

Il costo pro-capite su base nazionale, cioè rapportato alla popolazione residente sull'intero territorio, è pari a 13,27 euro, e varia nelle 102 prefetture tra il minimo di 4,63 euro e il massimo di 40,89 euro. A conferma di studi precedenti sulle prefetture, mediamente, al Nord il costo pro-capite è sensibilmente inferiore rispetto alle altre aree geografiche (10,93 euro al Nord, 14,04 al Centro, 15,66 nelle Isole e 15,81 al Sud). Viene confermata anche la relazione inversa tra il costo pro-capite e la dimensione del bacino d'utenza provinciale (la

popolazione), sintomatica della presenza di economie di scala nella funzione di costo dovute alla presenza di costi fissi.

Le analisi di efficienza condotte sulle singole prefetture indicano che: (i) la maggior parte delle prefetture (62 per cento del complesso) risultano essere sottodimensionate e guadagnerebbero in efficienza se la loro scala dimensionale aumentasse, (ii) le prefetture sottodimensionate si trovano prevalentemente nelle province meno popolose, (iii) per tali prefetture le inefficienze di scala sono molto più rilevanti che per le prefetture sovradimensionate, (iv) le inefficienze di scala dovute a sottodimensionamento sono molto rilevanti per le province con popolazione inferiore a 500.000 abitanti circa e (v) alle prefetture del Nord Italia sono associati punteggi di efficienza sensibilmente superiori rispetto alle altre.

Prime quantificazioni del fabbisogno del complesso delle prefetture ottenute dall'applicazione di differenti tecniche, indicano eccedenze di spesa quantificate approssimativamente in un *range* che varia da un minimo del 10 per cento dell'attuale costo a un massimo del 16 per cento dell'attuale costo. Risparmi o riallocazioni di risorse potrebbero derivare da un uso più efficiente dei fattori produttivi o ancor più dall'accorpamento delle strutture sottodimensionate al fine di eliminare le inefficienze di scala.

Il quarto capitolo della terza parte ha indagato circa la presenza sul territorio del Ministero dell'economia e delle finanze che è rappresentata da due tipologie di uffici periferici, le Ragionerie territoriali dello Stato e le Segreterie delle Commissioni tributarie.

Le analisi statistiche proposte si sono avvalse di informazioni di dettaglio estratte dai sistemi di controllo di gestione interni all'amministrazione per l'anno 2011. In tale anno la rete periferica del Ministero è stata protagonista di una operazione di razionalizzazione che ha portato alla soppressione delle Direzioni territoriali del Tesoro e al conseguente riassorbimento di parte delle loro risorse umane e competenze nelle Ragionerie territoriali. Secondo il sistema di contabilità economica, tale operazione ha portato a una riduzione dei costi dal 2010 al 2011 del 28,9 per cento.

Con l'aiuto di esercizi di regressione si è proceduto a ricercare un comportamento che medi i comportamenti osservati e a definire un *benchmark* da considerare come riferimento al fine di comparare i risultati delle singole strutture. Se le strutture con costi superiori al *benchmark* potessero acquisire il comportamento di riferimento si potrebbe conseguire un risparmio da poter destinare a una riallocazione più efficiente all'interno della stessa amministrazione.

Secondo l'approccio statistico proposto, il risparmio conseguibile, sulla base dei dati per il 2011, sarebbe pari per le Ragionerie a 21 milioni di euro con 7 unità fuori *benchmark* secondo un primo modello, a 5 milioni di euro con 5 unità fuori linea secondo un successivo esame e per le Segreterie delle Commissioni tributarie a 5,5 milioni di euro con 9 unità fuori *benchmark*.

Seguendo un approccio basato sul miglioramento dell'efficienza delle diverse sedi, nel quinto capitolo della terza parte sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa degli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni, strutture periferiche del Ministero dello sviluppo economico. Sono stati messi in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati in modo da calcolare alcuni indici di efficienza e di produttività delle diverse sedi periferiche. Il tutto per addivenire a una stima della spesa comprimibile e dei possibili incrementi di produttività.

L'analisi condotta ha restituito margini di razionalizzazione non trascurabili. Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa

comprimibile complessivamente sarebbe pari a circa 2,5 milioni di euro cioè a circa il 7 per cento dei costi totali. La DEA orientata verso gli input, ha restituito una spesa comprimibile di circa 5,5 milioni di euro; tale importo più elevato rispetto a quanto fornito dalla precedente analisi d'efficienza è in parte dovuto alle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione.

Il sesto capitolo della terza parte ha analizzato le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che svolgono funzioni complesse e variegate. Le Direzioni territoriali del lavoro (DTL), alle quali sono assegnati i maggiori compiti operativi, si occupano prevalentemente di attività ispettive, relative all'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili, all'accertamento tecnico in materia di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette e all'accertamento della corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale. Le DTL svolgono, inoltre, un ruolo rilevante anche nelle funzioni di contenzioso in materia di lavoro.

L'efficienza relativa delle strutture, stimata tramite modelli DEA e tecniche di *bootstrap* su dati relativi a diverse combinazioni di *input* e di *output* per il 2011, è risultata in media piuttosto elevata. La distribuzione dei punteggi d'efficienza, secondo diversi modelli analizzati, è infatti risultata generalmente schiacciata verso i punteggi alti, con un numero limitato di DTL in coda da considerare molto meno efficienti delle altre. Non vi sono particolari tendenze per area geografica, tranne che una leggera prevalenza della percentuale delle strutture del Nord e del Centro Italia con un punteggio d'efficienza relativa superiore al terzo quartile dell'intera distribuzione. Questa differenza è data soprattutto dalle strutture di minori dimensioni del Nord. Mentre nel Sud ottengono migliori punteggi d'efficienza relativa le strutture più grandi.

Secondo le elaborazioni effettuate sul modello più completo in termini *input* e di *output* considerati, le strutture con punteggi d'efficienza minori potrebbero raggiungere risultati pari a quelle sulla frontiera di efficienza con un livello del personale ispettivo appena inferiore a quello del 2011 e una spesa per le missioni ridotta di circa l'8 per cento.

Nel settimo capitolo della terza parte si è scelto di approfondire il sistema degli Istituti penitenziari, nei quali al 31 dicembre 2011 la popolazione carceraria presente era pari a circa sessantasettemila detenuti, con una situazione che è tornata a essere critica negli ultimi anni anche a causa dei limiti di capienza delle carceri rispetto al fabbisogno richiesto dal sistema giudiziario.

Contrazioni di personale, e quindi della spesa, potrebbero derivare dall'introduzione di adeguate tecnologie (come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-scavalcamento, videosorveglianza, ecc.) che tuttavia richiederebbero un forte investimento iniziale, che le attuali risorse disponibili non consentono.

Un'altra criticità rilevata riguarda il lavoro all'interno dei penitenziari. L'ordinamento prevede che almeno ai 3/5 dei reclusi sia data possibilità di esercitare una attività lavorativa. Nel 2011 i detenuti cui è stata offerta una posizione lavorativa, il più delle volte *part-time*, sono stati circa il 21 per cento dei presenti, corrispondenti quindi solo a poco più di 1/5 della popolazione di riferimento.

La disponibilità di informazioni a livello di singolo istituto penitenziario ha permesso di utilizzare strumenti di analisi statistica al fine di evidenziare le differenze di fornitura del servizio penitenziario tra le diverse strutture. Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato, si è proposta una chiave di lettura che possa mettere in

relazione gli *output* prodotti con la spesa sostenuta (escludendo le spese di personale su cui è più difficile intervenire).

La relazione tra le variabili è sintetizzata da una funzione di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli istituti. Tale funzione rappresenta il comportamento medio di riferimento, una sorta di *benchmark*, utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni istituto, dati il livello di detenuti presenti e la condizione della struttura, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori. L'analisi di regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni istituto e il valore assunto dalla funzione; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark* "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema. L'analisi ha rilevato la presenza per il 2011 di 22 istituti che spendono, considerata una quota di tolleranza, più del comportamento *benchmark* per 15,4 milioni di euro. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, il risparmio ottenuto, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

L'ottavo capitolo della parte terza ha analizzato, sotto diversi aspetti, le sedi periferiche del Ministero degli affari esteri. Si struttura in quattordici sezioni che esaminano gli aspetti più importanti della rete estera, dall'organizzazione periferica nel suo insieme alle varie entità che la compongono (ambasciate, uffici consolari, rappresentanze permanenti, delegazioni speciali, istituti di cultura), dalla distribuzione geografica delle sedi ai servizi da queste erogati, dall'analisi delle entrate e delle spese a un approccio statistico per una analisi dei costi.

Il costo totale delle rete estera italiana è pari al 44 per cento dell'intero bilancio del Ministero degli affari esteri. La razionalizzazione di tale rete, avviata già a partire dal 1990, ha portato finora alla soppressione di 78 sedi di uffici consolari, oltre la metà delle quali ubicate nell'area geografica europea.

La distribuzione del personale è stata esaminata prendendo in considerazione il periodo 2004-2011. Al di là della diminuzione complessiva registrata nel periodo considerato, il dato rilevante riguarda il calo delle unità di personale di ruolo a fronte di un parallelo (e quasi bilanciato) aumento del personale non di ruolo, principalmente personale a contratto impiegato *in loco* per compensare la progressiva diminuzione del personale inviato dall'Italia.

L'approccio statistico per l'analisi dei costi applicata agli Uffici Consolari infine evidenzia una lieve inefficienza di sei Consolati sui novantacinque esaminati.

Il capitolo nono della terza parte è dedicato alle Istituzioni scolastiche italiane. Queste sono caratterizzate da due dinamiche che risultano particolarmente persistenti e rilevanti in questi ultimi anni, la variabilità della spesa per alunno e quella del numero di docenti per studente, malgrado il sistema altamente centralizzato di allocazione delle risorse.

Sotto il profilo delle risorse finanziarie, i dati di bilancio delle scuole mostrano come circa il 30 per cento di esse nel triennio 2008-2010 si sia trovata a fine anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi e con una quota rilevante di residui attivi (costituiti in larga parte da crediti vantati nei confronti dello Stato) accumulati negli anni passati, che non favoriscono una accorta programmazione finanziaria.

Sulla base di dati riferiti a un campione rappresentativo di scuole primarie e secondarie di primo grado per l'anno scolastico 2009/2010 e l'esercizio 2010, sono stati analizzati l'efficienza relativa delle strutture e il loro fabbisogno di risorse.

Il tema dell'efficienza è stato affrontato prendendo come *input* fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane delle scuole e come *output* misure del livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, rilevate dall'INVALSI. I risultati dell'analisi confermano, in generale, l'influenza del contesto locale sull'efficienza delle scuole; suggeriscono inoltre un effetto positivo della quota di docenti di ruolo e, in alcune specificazioni, della spesa in investimenti.

Sotto il profilo del finanziamento delle istituzioni scolastiche primarie, è stato stimato un modello di regressione in cui la spesa corrente per studente (inclusa quella per il personale) è la variabile dipendente e le variabili esplicative rappresentano i fattori di domanda oggettivi che influenzano il fabbisogno di ciascuna scuola. L'esercizio di stima effettuato ha avuto come obiettivo la quantificazione di uno *standard* commisurato all'effettiva domanda. L'analisi degli scostamenti tra i risultati del modello e l'attuale profilo di spesa delle scuole ha messo in luce come, pur in presenza di apprezzabili differenze tra il fabbisogno stimato e la spesa effettiva delle scuole primarie del campione, lo scostamento percentuale tra i due valori sia molto elevato (superiore a 40 per cento) per un numero assai contenuto di scuole sovra-dotate di risorse, mentre è più limitato per la maggioranza delle scuole del campione che risulta essere sotto-dotata. Infine, l'analisi regionale ha confermato una maggiore concentrazione al Nord e in alcune regioni del Centro di scuole che presentano una dotazione finanziaria inferiore al fabbisogno.

Nel decimo capitolo della terza parte sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa del Corpo delle Capitanerie di Porto. Si è tentato di mettere in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati e l'ammontare delle entrate a essi collegate, in modo da calcolare alcuni indici di efficienza delle diverse sedi periferiche. Successivamente si è comparata, da un lato l'efficienza di costo, dall'altro la produttività per addetto in modo da stimare dei margini di comprimibilità della spesa e di incremento di produttività applicabili su ciascuna sede per ogni attività.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi più efficienti, la spesa comprimibile sarebbe pari a 20,5 milioni di euro per le attività operative e 17,7 milioni di euro per le attività a carattere amministrativo, vale a dire circa l'8 per cento degli attuali costi di produzione.

Il risultato della *Data Envelopment Analysis* orientato verso gli *input* ha evidenziato una spesa comprimibile delle operazioni di soccorso pari a 33 milioni di euro. Questo risultato, maggiore rispetto a quelli appena citati, è in parte dovuto alle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione delle Direzioni marittime.

Nell'undicesimo capitolo della terza parte, sempre guardando al significato economico e gestionale della razionalizzazione della spesa, per cui è necessario allocare i fattori produttivi in modo efficiente - vale a dire utilizzando meno risorse a parità di risultato e/o ottenendo più risultati a parità di risorse impiegate -, sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

Qualora tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile rispetto a quella risultante dai dati di consuntivo sarebbe pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva e di poco più di 1 milione di euro per i laboratori, pari rispettivamente al 16 per cento e 11 per cento degli attuali costi di produzione.

Il risultato della DEA orientata verso gli *input* ha restituito una spesa comprimibile dell'attività ispettiva appena più elevata e pari a 5,4 milioni di euro.

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Attualmente, non è possibile disporre, per tutte le tipologie di strutture, di dati analitici ai fini dell'analisi della spesa sostenuta, per cui nel dodicesimo e ultimo capitolo della terza parte, si è proceduto utilizzando quanto reso pubblicamente disponibile dall'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali.

Sulla base di tale disponibilità è stato possibile effettuare analisi per gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche e le Biblioteche pubbliche statali. L'analisi a livello di singola struttura ha rilevato forti differenze sia a livello territoriale che in termini dimensionali, a causa delle molteplici differenze di materiale custodito.

L'approccio proposto, sulla base di informazioni per l'anno 2010, ha individuato come possibile un risparmio di 2,8 milioni di euro per gli Archivi di Stato, con la presenza di 10 strutture lontane dal *benchmark,* e uno di 5,2 milioni di euro per le Biblioteche pubbliche statali con 7 strutture lontane dal *benchmark*. Per le Soprintendenze archivistiche non è stato possibile, sulla base dei dati disponibili, individuare causalità statisticamente significative. Se le varie strutture potessero acquisire le modalità di produzione del servizio del comportamento *benchmark* individuato, le risorse derivanti da tali risparmi potrebbero tuttavia essere riallocate all'interno dell'amministrazione stessa.

La quarta e ultima parte del Rapporto propone una raccolta di indicatori, in linea con quanto disposto dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, contenuta nell'Appendice e preceduta da un capitolo di introduzione metodologica. La legge 196 del 2009, infatti, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede inoltre che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. In particolare, si è voluta effettuare una prima applicazione, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011), con esclusione a priori di quelli relativi alle missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, *Fondi da ripartire* e *Debito pubblico*.

E' stata fornita una visione congiunta di informazioni di varia natura che aiutano a comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

Sono state costruite, per ciascun ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'Appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle *attività* rientranti nel programma di spesa; la seconda riporta *indicatori di risultato*, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire; la terza scheda contiene *indicatori di contesto*, che si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia delle spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui

la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

PAGINA BIANCA

PARTE I
Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica

1.1 Introduzione: la posizione fiscale italiana

Secondo le previsioni dell'ultimo Documento di economia e finanza, presentato lo scorso aprile, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ritorna nel 2012 al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del prodotto interno lordo, per poi ridursi progressivamente negli anni successivi consentendo di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio in termini strutturali già nel 2013. Le manovre correttive succedutesi negli ultimi anni permettono di soddisfare l'obiettivo del *close to balance* con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nell'aggiornamento del Programma di stabilità 2011. I provvedimenti adottati consentono di contenere la dinamica espansiva della spesa e di ricondurre l'andamento dei conti pubblici su di un sentiero di continua e graduale riduzione del rapporto debito/PIL.

La correzione strutturale dei conti pubblici è affidata anche all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione avvenuta con la legge di riforma recentemente approvata, in linea con gli impegni del *Patto Euro Plus* del marzo 2011 e con le indicazioni formulate nel nuovo *"fiscal compact"* del marzo di quest'anno.

Nel 2013 verrebbe raggiunto un risultato a conclusione di un lungo percorso di risanamento finanziario, avviato dopo la forte espansione del rapporto deficit/PIL nel ventennio 1965-1985.

Solo intorno alla metà degli anni ottanta, in ritardo rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi europei, anche in Italia si prende coscienza della natura strutturale dei disavanzi pubblici, cresciuti in percentuale del PIL quasi ininterrottamente dalla metà degli anni sessanta. Dal dopoguerra alla prima metà degli anni sessanta la politica fiscale, infatti, è orientata a favorire lo sviluppo economico nel rispetto della regola del bilancio in pareggio.

In quel periodo, l'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione è ritenuto esprimere un principio sostanziale, quello del bilancio in pareggio. Tale vincolo viene rispettato data la comune visione dei Governi che si susseguono nell'ambito delle prime tre legislature[1]. In seguito prevale una interpretazione procedurale del quarto comma, in concomitanza con l'affermarsi di una maggiore presenza dello Stato nell'economia. La politica economica è, infatti, condotta sui principi del deficit spending volti a soddisfare le richieste provenienti dalla società, specialmente nei campi dell'istruzione e di previdenza e sanità. Si ritiene che l'obbligo di copertura delle leggi di spesa debba riguardare sostanzialmente solo l'esercizio finanziario in corso, lasciando che il finanziamento degli effetti di tali leggi negli anni successivi derivi dalle previsioni sull'evoluzione delle entrate di bilancio nel loro complesso. Inoltre, il ricorso al debito è ritenuto un possibile mezzo di copertura. Il ricorso al mercato per reperire le risorse necessarie alla consistente espansione della spesa viene contenuto, in parte, dal finanziamento residuale del disavanzo attuato dalla Banca d'Italia. Solo nel 1981, con il cosiddetto divorzio tra

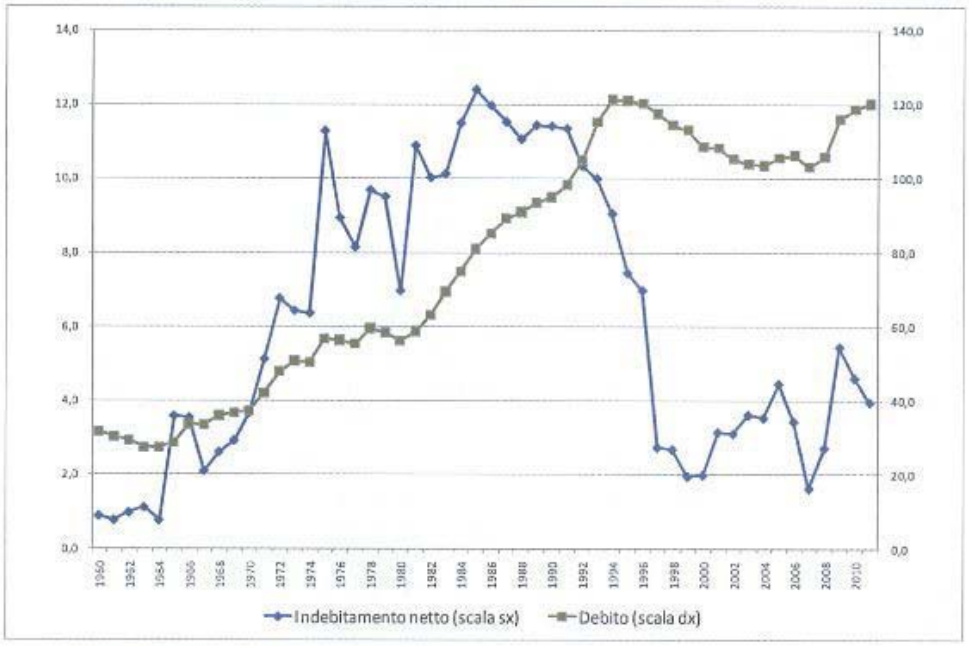
[1] Cfr. della Cananea (1996).

il Tesoro e la Banca centrale, la politica monetaria smette di occuparsi del finanziamento del disavanzo pubblico[2].

Nel corso del decennio sessanta l'intervento pubblico nei grandi comparti di spesa assume chiaramente aspetti di natura strutturale, essendo legato alla decisione politica di estensione dei servizi e dei benefici a favore delle famiglie. Si registra un rilevante aumento della spesa per l'istruzione, causato oltre che dall'incremento delle retribuzioni, dall'ampliarsi dei tassi di scolarizzazione e del rapporto tra insegnanti e alunni. L'assistenza sanitaria viene offerta a un numero sempre maggiore di cittadini e a determinare l'incremento della spesa previdenziale sono ancora fattori strutturali dovuti sia all'estensione del sistema pensionistico sia al miglioramento dei trattamenti pensionistici[3].

A partire da fine anni sessanta/inizio anni settanta, e sino ai primi anni ottanta, si amplia – anche attraverso la predisposizione di legami automatici tra prestazioni e variabili macroeconomiche - il sistema di sicurezza sociale avviato nel decennio precedente e si cerca di compensare gli effetti negativi sul sistema economico connessi al rialzo dei prezzi delle materie prime in occasione dei due shock petroliferi del 1973 e del 1979[4].

Grafico 1-1 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1960-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT e Banca d'Italia

In Italia, peraltro, l'espansione della spesa pubblica risulta di entità maggiore e più estesa nel tempo rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, con conseguenze sui disavanzi accentuate inoltre dall'assenza di un concomitante e parallelo adeguamento delle

[2] Cfr. Goretti e Mercuri (2005).
[3] Per una analisi approfondita della spesa nel periodo 1960-1990, cfr. Franco (1992).
[4] Cfr. Morcaldo (1993).

entrate, che rimangono a livelli in percentuale del PIL decisamente inferiori a quelli riscontrati nei partner europei.

L'espansione della spesa primaria evidenzia una forte accelerazione nel periodo 1980-1985 ma risulta accompagnata da una crescita abbastanza simile delle entrate. In tale lasso temporale, tuttavia, in una situazione di una politica di finanziamento non più accomodante del disavanzo pubblico, si avvia quella combinazione delle evoluzioni dei tassi di interesse, di inflazione e di crescita dell'economia tale da rendere positivo il differenziale tra tasso di interesse reale e tasso di crescita reale del PIL volto ad attivare il meccanismo di autoalimentazione del debito pubblico, che cresce da circa il 56 per cento del PIL del 1980 a circa l'81 per cento del 1985. E la rilevante crescita della spesa per interessi implica un aumento del deficit che si espande dal 7 per cento del PIL del 1980 al picco massimo del 1985 pari al 12,4 per cento del prodotto, valore mai registrato in precedenza.

Dopo le sporadiche azioni correttive dei primi anni ottanta, dal 1984 si dà avvio alla predisposizione di programmi pluriennali volti al riequilibrio dei conti pubblici[5], che saranno successivamente introdotti in via sistematica tramite la legge 362 del 1988 con la presentazione annuale del Documento di programmazione economico-finanziaria. Nella seconda metà del decennio, grazie a una favorevole fase congiunturale e a manovre più sistematiche, sebbene con effetti inferiori a quelli programmati, si sviluppa una progressiva riduzione del disavanzo primario sino a raggiungere il suo annullamento nel 1991. In tale fase, gli interventi correttivi, basati in maggior parte su incrementi delle entrate, non riescono tuttavia a ottenere più di una sostanziale stabilità del deficit complessivo[6], in presenza di un ancora rilevante aumento della spesa per interessi[7]. E dato il differenziale positivo tra tassi di interessi reali e tassi di crescita del PIL il debito pubblico continua a crescere fortemente sino a raggiungere nel 1991 oltre il 98 per cento del prodotto.

Nel periodo 1992-1997, in particolare nel quinquennio successivo alla stipula del Trattato di Maastricht, si verifica, come è noto, il più intenso processo di riequilibrio della finanza pubblica in Italia. Gli impegni europei e la crisi finanziaria del 1992, infatti, spingono verso una svolta nella gestione della politica di bilancio, che diviene consapevole della necessità di realizzare crescenti e consistenti avanzi primari nei conti pubblici. Le rilevanti manovre correttive disposte porteranno a un notevole aumento della pressione fiscale e a un ridimensionamento dell'incidenza della spesa primaria sul PIL nel triennio 1995-1997 tali da indurre il raggiungimento dell'avanzo primario al 6,6 per cento del prodotto nel 1997 che, unitamente a una discesa dell'onere degli interessi sul prodotto, consentirà di centrare l'obiettivo di un deficit pubblico al disotto della soglia consentita per la partecipazione all'Unione Monetaria Europea sin dal suo avvio.

Nel periodo 1998-2008,il disavanzo solo in media risulta inferiore al 3 per cento del PIL. Dopo gli assai rilevanti risultati conseguiti tra il 1992 e il 1997 in termini di riduzione del rapporto deficit/PIL, è seguito infatti un periodo in cui è emerso il carattere non completamente strutturale dell'aggiustamento ottenuto[8]. Ai consistenti sforzi effettuati, e in presenza di un ridimensionamento della spesa per interessi, ha peraltro fatto seguito una impostazione delle politica di bilancio orientata alla riduzione della pressione fiscale e più in

---

[5] Si ricorda il primo piano Goria per il controllo della finanza pubblica del 1984.

[6] Il disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche si riduce infatti di un solo punto percentuale di PIL, collocandosi nel 1991 ancora all'11,3 per cento del prodotto.

[7] Che raggiunge l'11,3 per cento del PIL.

[8] Per una analisi di tali aspetti cfr., tra gli altri, Spaventa e Chiorazzo (2000), Franco (2005), Morcaldo (2005), Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2008).

generale al sostegno dell'attività economica. Nel periodo 1998-2001 si cerca di preservare i risultati ottenuti. Vengono attuate manovre molto attenuate nel biennio 1998-1999 e si dispone anche la concessione di importanti sgravi fiscali nei due anni successivi. Nel 2001 è predisposto un intervento di bilancio che, per la prima volta nella storia delle leggi finanziarie, intenzionalmente comporta un incremento del disavanzo pubblico. In quell'anno, come è noto, anche in seguito a successive revisioni statistiche operate dall'ISTAT[9], il deficit pubblico torna di nuovo sopra la soglia del 3 per cento del PIL, essendosi l'avanzo primario progressivamente ridotto nel lasso temporale in esame. Il *bonus* dovuto alla riduzione del premio per il rischio sui titoli pubblici serve sostanzialmente a finanziare - tramite un calo della spesa per interessi - la riduzione della pressione fiscale e l'aumento delle uscite in conto capitale.

Nei quattro anni successivi, dal 2002 al 2005, in presenza di un persistente andamento sfavorevole dell'economica e nonostante il ritorno alla disposizione di consistenti interventi correttivi, continua il ridimensionamento dell'avanzo primario e il deficit si attesta su livelli tali da indurre le Autorità Europee a sottoporre l'Italia alla procedura per i disavanzi eccessivi nel 2005, come già avvenuto per Germania e Francia.

Nel biennio 2006-2007 l'avanzo primario cresce notevolmente, tanto da consentire il ritorno a un deficit della PA inferiore al 3 per cento nel 2007 e nel 2008 e anche la concomitante uscita dell'Italia dalla procedura europea. Nel 2008, tuttavia, il saldo al netto della spesa per interessi scende nuovamente sino a diventare un disavanzo nel 2009 e ad assumere un valore sostanzialmente vicino allo zero nel 2010. Lo scorso anno infine si torna a un saldo primario in attivo e pari all'1 per cento del PIL. In corrispondenza di tali andamenti, il deficit del conto delle Amministrazioni pubbliche cresce dal 2,7 per cento per cento del prodotto del 2008 al 5,4 per cento nel 2009 - anche in relazione alla riduzione in termini nominali del PIL -, per poi tornare a ridursi progressivamente, al 4,6 per cento nell'anno successivo e ancora al 3,9 per cento del PIL nel 2011.

1.2 La spesa per il complesso delle Amministrazioni pubbliche

1.2.1 La spesa al netto degli interessi: un confronto internazionale

Dal 1980 a oggi si è verificato un aumento significativo della spesa pubblica italiana: il complesso delle uscite delle Amministrazioni pubbliche si è quasi decuplicato in questo lungo lasso temporale, passando dai circa 85 miliardi di euro del 1980 ai circa 800 miliardi registrati nel 2011. In termini di prodotto interno lordo, le spese si sono sviluppate di oltre nove punti percentuali, raggiungendo il 50,5 per cento del PIL nello scorso anno.

Al netto della spesa per interessi, le uscite sono cresciute dai circa 75 miliardi del 1980 agli attuali 720 circa miliardi, di circa nove punti sino al 45,6 per cento del PIL. Quanto alle componenti, la spesa primaria corrente è aumentata di oltre dieci punti di PIL, sino al 42,6 per cento del 2011, mentre le spese in conto capitale hanno visto ridursi la loro incidenza sul prodotto di circa 1,5 punti percentuali scendendo al 3 per cento dello scorso anno.

Un confronto può essere effettuato con quanto accaduto rispetto agli altri principali paesi europei guardando i dati riportati nella Tavola 1-1, in cui per la Spagna sono disponibili le informazioni a partire dal 1995.

---

[9] Revisioni che sostanzialmente imputavano anche al saldo del conto economico quanto già emerso in termini di cassa nei dati relativi al fabbisogno.

Tavola 1-1 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Paesi	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Italia	**36,2**	**41,2**	**42,6**	**40,7**	**39,5**	**43,2**	**43,8**	**42,7**	**43,5**	**47,3**	**46,1**
Francia	44,8	49,4	46,9	51,0	48,8	50,9	50,4	49,9	50,4	54,3	54,1
Regno Unito	42,7	43,6	37,4	40,3	34,0	42,0	42,1	41,6	45,6	49,6	47,4
Germania	44,8	42,3	41,0	51,4	41,9	44,1	42,5	40,7	41,3	45,4	45,4
Spagna	n.d.	n.d.	n.d.	39,3	36,0	36,6	36,7	37,6	39,9	44,5	43,7

I dati risentono degli effetti riduttivi della spesa dovuti ai proventi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS, pari in percentuale del PIL nell'anno 2000 a: 1,2 per cento per l'Italia, 2,5 per cento per la Germania, 0,1 per cento per la Spagna e 2,4 per cento per il Regno Unito.
Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

Nel 1980 l'Italia presentava una spesa primaria, come quota sul PIL, inferiore alla spesa degli altri paesi considerati, di quella del Regno Unito (per 6,5 pp) e soprattutto di Francia e Germania (in entrambi i casi per 8,6 pp). Dopo trent'anni, nel 2010, risulta una incidenza maggiore sul prodotto rispetto alla Spagna, si riduce – fino quasi ad annullarsi - il divario rispetto al Regno Unito, permane una significativa minore incidenza rispetto alla Francia e, contrariamente a quanto accadeva nel 1980, il peso sul PIL delle uscite al netto degli interessi registrato in Italia nel 2010 è superiore – seppure di poco - a quello tedesco. Tali differenti situazioni derivano dalle diverse dinamiche di aumento delle spese: a fronte di un incremento di circa 10 punti percentuali riscontrato nel nostro Paese, si sono verificati aumenti di 9,3 punti in Francia, di 4,7 nel Regno Unito e uno ben più contenuto, di appena 0,6 punti percentuali di PIL in Germania.

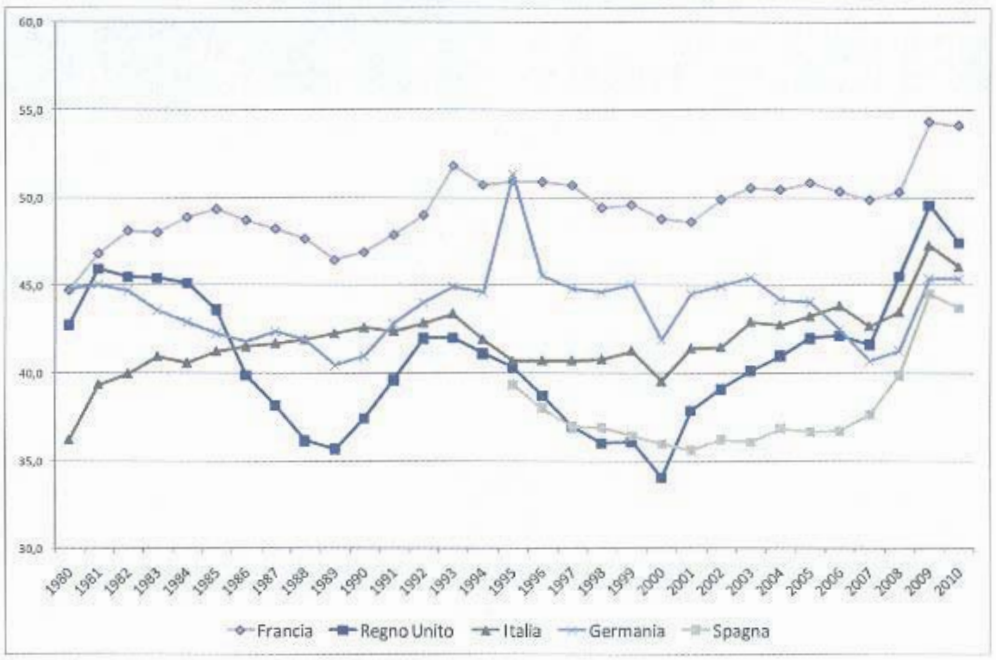
Una analisi più dettagliata può essere condotta per sottoperiodi, distinguendo gli andamenti della spesa per decadi (Grafico 1-2).

Nel corso degli anni ottanta, in Francia a una crescita del peso sul PIL della spesa primaria nella prima metà del decennio ha fatto seguito una diminuzione nella seconda parte. In questo paese l'incidenza è passata dal 44,8 per cento del 1980 al 49,4 nel 1985 per poi scendere sino al 46,5 per cento del 1989.

Nel Regno Unito, dopo un forte aumento – dal 42,7 al 46 per cento nel 1981 - , la quota sul PIL scende ininterrottamente e in modo intenso sino al 1989, in cui si attesta al 35,7 per cento.

Anche in Germania il contenimento della spesa si realizza praticamente lungo tutto il decennio: il calo del peso delle uscite primarie tedesche inizia infatti dal 1982 e consente una riduzione dal 45,1 per cento del 1981 al 40,5 per cento del 1989.

Grafico 1-2 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1980-2010*. Percentuali sul PIL



**Per la Spagna i dati sono disponibili dall'anno 1995.*

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

In Italia invece si riscontra un aumento continuo (tranne nel 1984) della quota sul prodotto per l'intera decade, dal 36,2 per cento del 1980 al 42,6 per cento del 1990, e con una crescita particolarmente sostenuta sino al 1983. Dunque, nella seconda metà degli anni ottanta il nostro paese non riesce a ridurre l'incidenza della spesa primaria sul prodotto interno lordo.

Nei primi anni novanta si assiste a un ritorno all'espansione della spesa sul PIL in Europa e all'ampliamento dei disavanzi in connessione alla non favorevole fase congiunturale registrata a livello internazionale. Infatti i principali paesi europei, che a differenza dell'Italia avevano raggiunto posizioni vicine all'equilibrio nei conti pubblici alla fine del decennio precedente, adottano politiche di bilancio a fini anticilici.

Nel 1993, anno di picco nel decennio del rapporto della spesa primaria sul PIL, si registrano aumenti notevoli rispetto al 1989: di 6,3 punti percentuali nel Regno Unito (al 42 per cento del PIL), di 5,3 punti in Francia (51,8 per cento) e di 4,4 punti in Germania (44,9 per cento), in quest'ultimo caso anche in connessione ai costi della riunificazione. In Italia invece, l'incidenza aumenta solo di 1,1 punti percentuali (al 43,4 per cento) grazie alle misure delle manovre correttive del biennio 1991-1992 e in particolare di quella molto rilevante per il 1993 che, come è noto, era maggiormente orientata al riequilibrio strutturale dei conti pubblici prevedendo riforme nei principali comparti della spesa.

Dal 1993 al 1997 molti paesi europei varano azioni correttive al fine di rispettare i limiti fissati nel Trattato di Maastricht. In tale periodo, l'incidenza delle uscite al netto degli interessi diminuisce in Italia (di 2,7 punti percentuali, al 40,7 per cento) meno di quanto avviene nel Regno Unito (-5 pp, sino al 37 per cento), ma in maggior misura rispetto a ciò che accade in

Francia (-1,1 pp, sino al 50,7 per cento) e soprattutto in Germania, dove si riscontra una sostanziale stabilità (-0,1 pp, sino al 44,8 per cento).

Alla fine degli anni novanta, tutti i paesi considerati sperimentano diminuzioni rispetto al picco del 1993. La Spagna, per la quale si dispone di dati a partire dal 1995, mostra una riduzione dell'incidenza dal 39,3 per cento in quell'anno al 36,4 per cento del 1999. Nell'anno 2000, grazie alla congiuntura favorevole e agli effetti riduttivi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*), la quota della spesa primaria sul PIL si riduce ancora, anche se temporaneamente.

Nella prima decade degli anni duemila torna a crescere il peso delle uscite al netto degli interessi sul prodotto in tutti i principali stati europei, ad eccezione della Germania in cui si verificano andamenti alterni. In questo paese, dopo tre anni di aumento, a partire dal 2004 si riscontra una riduzione dell'incidenza della spesa sino a raggiungere il 40,7 per cento del PIL nel 2007. Tale quota, oltre a risultare inferiore a quella degli altri paesi, con esclusione della Spagna, rappresenta un punto di minimo (analogo a quello registrato nel 1989) dell'intero periodo a partire dal 1980, anno in cui la Germania, con il 44,8 per cento, mostrava invece insieme alla Francia l'incidenza più elevata rispetto agli altri paesi. L'evoluzione nei tre anni successivi riflette sostanzialmente gli effetti della crisi economica e degli interventi operati a fini anticiclici.

Gli altri stati dal 2001 al 2010 vedono progressivamente aumentare la percentuale della spesa primaria rispetto al PIL: il Regno Unito di ben 9,6 punti percentuali, la Spagna di 8,1 punti, la Francia di 5,5 punti. Nello stesso decennio l'Italia sperimenta l'incremento più contenuto, pari a 4,7 punti di PIL.

1.2.2 La spesa per funzione: un confronto internazionale

Al fine di evidenziare dove sono state indirizzate le risorse in base alle decisioni di politica fiscale è utile guardare alla composizione della spesa per funzioni delle Amministrazioni pubbliche e alla sua evoluzione nel tempo, sempre in confronto a quanto accaduto negli altri principali paesi europei[10]. La Tavola 1-2 indica in particolare i valori in percentuale del PIL di tale spesa per il 1995, per la media del periodo 2005-2009 e per il 2010, l'anno più recente di disponibilità dei dati.

Guardando alle "grandi" funzioni di spesa, come è noto, la componente più rilevante delle uscite è costituita dalla protezione sociale, che risulta in aumento in tutti i cinque stati e in particolare in Italia, in Francia e Spagna. Germania, Spagna e Regno Unito mostrano tuttavia una riduzione nella media del quinquennio 2005-2009. Sempre in crescita in tutti i paesi è stata la spesa per la sanità, mentre per l'istruzione si sono verificati andamenti differenziati, con una situazione di sostanziale stabilità sul PIL per Italia e Germania, di riduzione in Francia e di aumento invece in Spagna e soprattutto in Regno Unito.

In Italia queste tre macrofunzioni sono state oggetto di numerosi provvedimenti correttivi, particolarmente stringenti negli ultimi anni. In particolare per la previdenza, oltre alle riforme del passato, sono state recentemente adottate misure che implicheranno risparmi molto rilevanti nel medio-lungo periodo; per la sanità si è registrato un forte rallentamento della spesa nel biennio 2009-2010 cui ha fatto seguito una riduzione in valore assoluto nel

---

[10] Si deve sottolineare che i confronti internazionali vanno effettuati con una certa cautela, date le differenze di organizzazione del settore pubblico e quelle istituzionali nei vari sistemi previdenziali, assicurativi e di tassazione dei vari paesi.

2011. Nel campo dell'istruzione, a partire dalla metà degli anni novanta e in particolare negli ultimi tre anni, numerosi sono stati gli interventi di riorganizzazione della rete scolastica; le università statali hanno visto ridursi il fondo di finanziamento ordinario nel 2006 e di nuovo dal 2010.

Come è noto, l'Italia presenta livelli sul PIL della spesa per interessi e di quella per pensioni più elevati rispetto agli altri paesi. La funzione della protezione sociale risulta tuttavia nel complesso inferiore come quota sul PIL di quelle di Germania e Francia e ha mostrato una evoluzione più contenuta di quella francese.

Con riferimento alle altre funzioni, l'incidenza sul PIL della spesa per la difesa in Italia risulta in crescita nel 2010 rispetto al 1995, a differenza di quanto avvenuto per gli altri quattro paesi, in cui si è verificata invece una riduzione. Aumento che porta il nostro paese ad avere nel 2010 un livello sul PIL di tale spesa più elevato di Germania e Spagna rimanendo tuttavia inferiore a quelli di Francia e soprattutto Regno Unito, che conferma il livello più alto in tutto il periodo di osservazione.

In Italia, inoltre, sempre con riferimento all'incidenza sul PIL, si sono registrate una sostanziale stabilità per le spese per protezione dell'ambiente e relative alle attività ricreative, culturali e di culto, una leggera riduzione per le spese attinenti l'ordine pubblico e sicurezza e ad abitazioni e assetto del territorio, una consistente diminuzione della quota sul prodotto relativa alla spesa per affari economici. A fronte di questi andamenti, negli altri paesi si evidenziano comportamenti in larga parte divergenti, con un forte aumento della quota sul PIL dell'ordine pubblico e sicurezza per la Francia e il Regno Unito e incrementi della spesa per la protezione dell'ambiente, per abitazioni e assetto del territorio e per attività ricreative, culturali e di culto in Spagna, Francia e Regno Unito. Come in Italia si è infine verificata una riduzione, tranne che nel Regno Unito, della spesa per affari economici, molto rilevante per la Germania.

Tavola 1-2 Spesa per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Funzioni di spesa	Italia			Germania			Spagna			Francia			Regno Unito		
	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010
Servizi generali	14,1	8,6	8,3	6,7	6,0	6,1	7,4	4,8	5,2	8,1	7,0	6,9	5,8	4,4	5,3
Difesa	1,2	1,4	1,4	1,3	1,0	1,1	1,4	1,0	1,1	2,5	1,8	2,1	3,1	2,5	2,7
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	1,9	1,9	1,6	1,6	1,6	2,0	1,9	2,1	1,3	1,6	1,7	2,1	2,6	2,6
Affari economici	4,4	4,2	3,8	11,1	3,5	4,8	5,7	5,1	5,2	3,9	3,3	3,4	3,3	3,6	3,1
Protezione dell'ambiente	0,7	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,0	1,0	0,5	0,9	1,0
Abitazioni e assetto del territor	0,9	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	1,1	1,0	1,2	1,5	1,9	1,9	1,0	1,2	1,3
Sanità	5,3	7,1	7,6	6,3	6,8	7,2	5,3	6,0	6,5	7,3	7,8	8,0	5,5	7,4	8,2
Attività ricreative, culturali e di	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,6	1,6	1,1	1,4	1,5	0,9	1,1	1,1
Istruzione	4,7	4,6	4,5	4,4	4,1	4,3	4,6	4,5	4,9	6,6	5,7	6,0	4,6	6,4	7,0
Protezione sociale	18,3	18,6	20,4	20,8	20,3	20,6	14,7	13,9	16,9	21,5	22,3	24,2	17,2	16,1	17,9
TOTALE	52,5	48,9	50,4	54,8	45,6	47,9	44,4	40,8	45,6	54,4	53,8	56,6	44,0	46,3	50,3

Fonte: elaborazioni RGS su dati EUROSTAT

La Germania, peraltro, ha realizzato riduzioni sul PIL anche di tutte le altre funzioni di spesa nel periodo in esame, a meno di quelle relative all'ordine pubblico e sicurezza, che rimangono stabili, e di quelle per la sanità, come avvenuto negli altri paesi.

Guardando più in dettaglio ai dati italiani degli ultimi venti anni e considerando i tassi di crescita cumulati, l'evoluzione della composizione percentuale della spesa al netto degli interessi e la distribuzione dei pesi delle componenti di ogni funzione, a fronte di una

espansione del complesso delle uscite primarie pari a circa il 140 per cento, si riscontra (Tavola 1-3 e Tavola 1-4):

- il più elevato incremento cumulato in assoluto fatto registrare dalle uscite per servizi generali (+183,2 per cento), che ha implicato un aumento dell'incidenza sul complesso delle spese primarie dal 7,4 del 1990 all'8,8 per cento del 2010; con una crescita all'interno di tali spese del peso di quelle relative agli organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri nonché alla ricerca di base;
- una altrettanto forte espansione della spesa per protezione sociale (+180,3 per cento), che assorbiva nel 1990 il 37,4 per cento della spesa totale e che nel 2010 arriva al 43,8 per cento; con all'interno una crescita soprattutto della quota afferente alla vecchiaia, e in parte alla disoccupazione, a scapito delle componenti malattia e invalidità, superstiti e famiglia;
- un consistente sviluppo della spesa sanitaria (+169,7 per cento), che passa dal 14,4 al 16,3 per cento del totale, con un incremento notevole dell'incidenza relativa dei servizi ospedalieri e in parte di quelli non ospedalieri, e concomitante riduzione della quota riferita a prodotti, attrezzature e apparecchi;
- una sostanziale stabilità del peso di due delle tre componenti minori, la spesa per attività ricreative, culturali e di culto (dall'1,8 all'1,7 per cento dopo una crescita del 130,1 per cento) – con spostamenti a scapito di quelle ricreative e dei servizi radiotelevisivi e dell'editoria - e quella per la protezione dell'ambiente (dall'1,1 all'1,2 per cento a seguito di un aumento del 169,6 per cento), con riduzione del peso relativo del trattamento delle acque reflue a vantaggio del trattamento dei rifiuti e, soprattutto della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici.

Tavola 1-3 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizioni percentuali e numeri indice 1990=100

Funzioni di spesa	1990			1995			2000			2005			2010		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100
Servizi generali	3,2	7,4	100,0	3,0	7,3	126,7	3,5	8,8	185,0	4,3	10,0	277,9	4,1	8,8	283,2
Difesa	1,6	3,8	100,0	1,4	3,4	114,9	1,2	3,1	129,6	1,4	3,2	175,0	1,5	3,3	207,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,1	4,9	100,0	2,1	5,0	132,9	2,0	5,1	164,3	2,0	4,6	196,6	2,0	4,3	211,0
Affari economici	5,9	13,7	100,0	4,6	11,2	105,4	3,0	7,6	86,8	4,3	9,9	148,8	4,4	9,4	164,1
Protezione dell'ambiente	0,5	1,1	100,0	0,3	0,8	102,1	0,4	1,1	159,1	0,6	1,3	250,0	0,6	1,2	269,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	3,1	100,0	0,9	2,3	94,9	0,9	2,3	116,2	0,8	1,7	113,9	0,8	1,8	135,9
Sanità	6,2	14,4	100,0	5,2	12,8	114,5	5,9	15,0	162,7	6,9	15,8	227,6	7,6	16,3	269,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	1,8	100,0	0,7	1,8	131,2	0,8	2,0	175,4	0,9	2,0	226,6	0,8	1,7	230,1
Istruzione	5,3	12,4	100,0	4,5	10,9	112,6	4,5	11,3	142,6	4,6	10,5	174,9	4,4	9,4	180,7
Protezione sociale	16,0	37,4	100,0	18,2	44,5	153,3	17,3	43,7	183,9	17,9	41,0	228,1	20,4	43,8	280,3
TOTALE	43,0	100,0	100,0	41,0	100,0	128,8	39,6	100,0	156,9	43,7	100,0	207,3	46,5	100,0	238,9

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

I tre aumenti dei pesi relativi in precedenza evidenziati sono stati "compensati" da concomitanti cambiamenti in senso contrario delle componenti della spesa per funzioni che hanno registrato aumenti cumulati inferiori alla media. Si sono verificati infatti:

- una forte caduta della quota della spesa per affari economici dal 13,7 al 9,4 per cento, avendo essa registrato una espansione cumulata del 64,1 per cento; con all'interno un ridimensionamento specialmente del peso dell'agricoltura, delle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie e delle comunicazioni;

- una consistente riduzione dell'incidenza della spesa per istruzione, dal 12,4 al 9,4 per cento, la cui crescita è stata dell'80,7 per cento; con una diminuzione della rilevanza relativa della componente per istruzione superiore e post-secondaria non superiore;
- un ridimensionamento dal 3,1 all'1,8 per cento del peso delle uscite relative ad abitazioni e assetto del territorio, che hanno sperimentato l'incremento più contenuto di tutte le spese, pari al 35,9 per cento dal 1990 al 2010, scontando un forte calo dell'incidenza della spesa per sviluppo delle abitazioni e, in misura minore, di quella per l'approvvigionamento idrico;
- riduzioni simili delle quote delle spese per la difesa e l'ordine pubblico e sicurezza, passate rispettivamente dal 3,8 al 3,3 per cento (con una crescita del 107,9 per cento) e dal 4,9 al 4,3 per cento (con una crescita dell'111 per cento), implicando ridimensionamenti relativi alla spesa per la difesa civile da un lato e per i tribunali dall'altro.

Tavola 1-4 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche per funzioni di spesa e gruppi. Anni 1990 e 2010. Composizioni percentuali e differenze
(continua)

Funzioni di spesa	Denominazioni dei gruppi di secondo livello	Comp. % 1990	Comp. % 2010	Differenze comp. 2010-1990
Servizi generali	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri	51,3	60,3	8,9
	Aiuti economici internazionali	3,7	2,3	-1,4
	Servizi generali	30,9	21,4	-9,6
	Ricerca di base	4,1	7,1	3,0
	R & S per i servizi pubblici generali	0,1	0,4	0,3
	Servizi pubblici generali n.a.c.	6,6	5,0	-1,6
	Transazioni relative al debito pubblico	3,2	3,6	0,4
	Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	0,0	0,0	0,0
Difesa	Difesa militare	95,2	96,2	1,0
	Difesa civile	1,6	0,7	-1,0
	Aiuti militari all'estero	0,7	0,8	0,1
	R & S per la Difesa	1,0	1,2	0,2
	Difesa n.a.c.	1,5	1,1	-0,4
Ordine pubblico e sicurezza	Servizi di polizia	61,3	61,8	0,5
	Servizi antincendio	7,3	7,9	0,7
	Tribunali	20,5	17,9	-2,6
	Carceri	10,6	12,1	1,5
	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0,0	0,0	0,0
	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	0,3	0,2	0,0
Affari economici	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	3,1	4,2	1,1
	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	13,5	9,2	-4,4
	Combustibili ed energia	0,5	0,4	-0,1
	Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	17,3	16,4	-1,0
	Trasporti	52,4	55,3	2,9
	Comunicazioni	3,0	2,0	-1,0
	Altri settori	5,7	5,0	-0,7
	R&S per gli affari economici	4,0	7,3	3,3
	Affari economici n.a.c.	0,4	0,2	-0,1
Protezione dell'ambiente	Trattamento dei rifiuti	6,1	9,1	3,0
	Trattamento delle acque reflue	30,2	12,9	-17,4
	Riduzione dell'inquinamento	4,0	11,8	7,8
	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	40,2	54,4	14,2
	R&S per la protezione dell'ambiente	6,1	5,4	-0,7
	Protezione dell'ambiente n.a.c.	13,3	6,4	-6,9

N.a.c.: non altrimenti classificabile
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

(segue) **Tavola 1-4 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche per funzioni di spesa e gruppi. Anni 1990 e 2010. Composizioni percentuali e differenze**

Funzioni di spesa	Denominazioni dei gruppi di secondo livello	Comp. % 1990	Comp. % 2010	Differenze comp. 2010-1990
Abitazioni e assetto del territorio	Sviluppo delle abitazioni	33,9	16,3	-17,6
	Assetto territoriale	41,4	52,8	11,4
	Approvvigionamento idrico	14,3	11,7	-2,7
	Illuminazione stradale	9,9	18,8	8,9
	R&S per abitazioni e assetto territoriale	0,0	0,0	0,0
	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	0,4	0,5	0,0
Sanità	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	15,2	10,5	-4,8
	Servizi non ospedalieri	30,3	31,0	0,7
	Servizi ospedalieri	52,4	56,2	3,8
	Servizi di sanità pubblica	0,7	0,8	0,0
	R&S per la sanità	0,7	0,8	0,1
	Sanità n.a.c.	0,6	0,8	0,1
Attività ricreative, culturali e di culto	Attività ricreative	29,5	24,9	-4,6
	Attività culturali	44,2	50,6	6,4
	Servizi radiotelevisivi e di editoria	8,2	4,7	-3,5
	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	16,5	17,8	1,3
	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,9	0,1
	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	0,8	1,1	0,3
Istruzione	Istruzione prescolastica e primaria	37,3	38,0	0,7
	Istruzione secondaria	44,7	46,9	2,2
	Istruzione post-secondaria non superiore	2,1	1,8	-0,3
	Istruzione superiore	10,5	7,5	-2,9
	Istruzione di diverso tipo	0,9	1,3	0,4
	Servizi ausiliari dell'istruzione	2,8	4,4	1,6
	R&S per l'istruzione	0,2	0,1	0,0
	Istruzione n.a.c.	1,7	0,3	-1,3
Protezione sociale	Malattia e invalidità	12,4	9,4	-3,0
	Vecchiaia	61,8	66,7	4,9
	Superstiti	15,1	13,3	-1,8
	Famiglia	6,1	5,3	-0,8
	Disoccupazione	3,9	4,2	0,4
	Abitazioni	0,2	0,1	-0,1
	Esclusione sociale n.a.c.	0,2	0,4	0,2
	R&S per la protezione sociale	0,0	0,0	0,0
	Protezione sociale n.a.c.	0,3	0,2	-0,1

N.a.c.: non altrimenti classificabile
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Aggregando e combinando le divisioni previste al primo livello della classificazione COFOG si possono individuare le principali funzioni svolte dall'operatore pubblico[11]: *a)* l'offerta di servizi generali, *b)* l'attività di redistribuzione, attuata attraverso la protezione sociale, *c)* le attività dei due più rilevanti settori di erogazione dei servizi, i settori sanitario e dell'istruzione,

[11] Cfr. Banca Centrale Europea (2009).

d) la fornitura di beni pubblici puri[12], data dall'insieme delle divisioni della difesa, dell'ordine pubblico e sicurezza e della protezione dell'ambiente, e, infine, *e)* l'erogazione di spese relative ad attività varie che potrebbero essere svolte dal settore privato, costituita assemblando le divisioni relative agli affari economici, ad abitazione e assetto del territorio e ad attività ricreative, culturali e di culto (Tavola 1-5).

Tavola 1-5 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Composizione percentuale

Funzioni di spesa "aggregate"	1990	1995	2000	2005	2010
Protezione sociale	37,3	44,4	43,8	41,1	43,8
Servizi generali	7,4	7,3	8,8	10,0	8,8
Sanità e istruzione	26,9	23,7	26,3	26,3	25,7
Attività varie	18,7	15,4	11,9	13,6	13,0
Beni pubblici puri	9,7	9,2	9,3	9,1	8,8
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'arco di venti anni, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale (per 6,5 punti percentuali) e servizi generali (per 1,4 pp) si contrappone la riduzione del peso della spesa relativa in particolare alle "attività varie" (per 5,7 pp), e in minore misura al complesso di sanità e istruzione (per 1,2 pp) e ai beni pubblici puri (per 0,9 pp).

1.2.3 La spesa delle Amministrazioni pubbliche in Italia: evoluzione e composizione per categoria economica

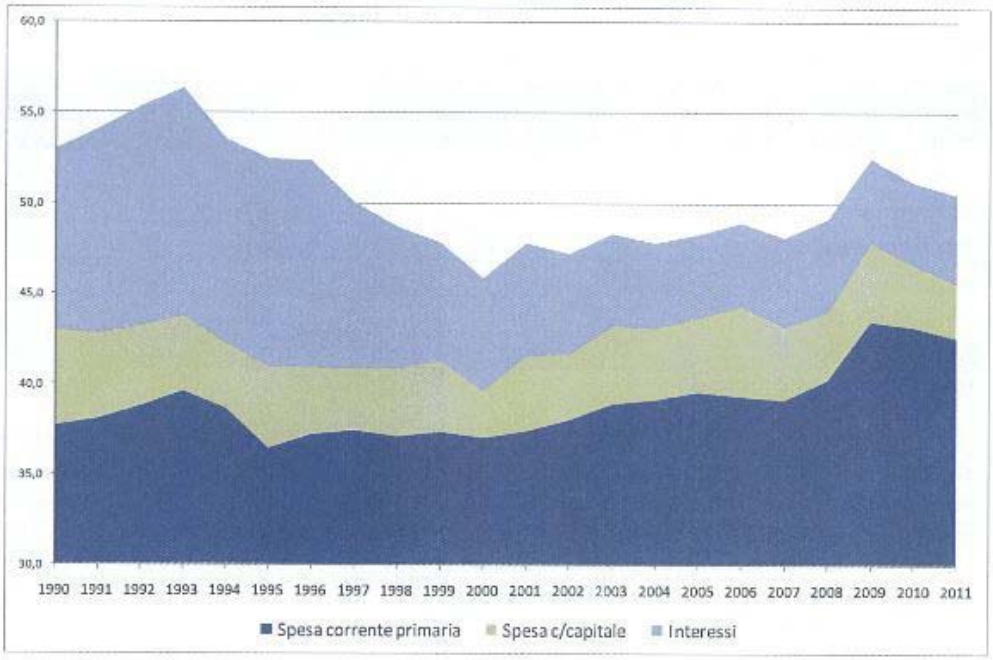
Dal 1990 a oggi la spesa pubblica complessiva ha visto ridurre la sua incidenza sul PIL di circa tre punti percentuali, dal 53 al 50,5 per cento (Grafico 1-3). Osservando l'andamento della spesa e delle sue componenti principali come quota sul prodotto si possono individuare quattro fasi. Una prima, sino al 1993, in cui la spesa complessiva sul PIL sale al 56,4 per cento, scontando peraltro gli effetti della riduzione del prodotto verificatasi nel 1993. L'espansione delle uscite è alimentata sia dagli esborsi per interessi ancora in aumento (dal 10 al 12,6 per cento del PIL) che dal crescere della spesa corrente primaria (dal 37,7 al 39,6 per cento del PIL), solo in parte compensato dalle riduzioni di quella in conto capitale (dal 5,2 al 4,1 per cento del PIL).

Una fase successiva, dal 1994 al 2000, in cui la spesa complessiva si riduce di oltre dieci punti di PIL, raggiungendo il punto di minimo, al 45,9 per cento del PIL nel 2000. Questo periodo vede realizzarsi il percorso di aggiustamento conseguente alla stipula del Trattato di Maastricht e alla volontà di aderire all'Unione monetaria europea sin dall'inizio della sua costituzione, e beneficia – in particolare dal 1997 al 2000 – del dividendo di interessi connesso alla partecipazione italiana a tale processo europeo. Peraltro il 2000 è risultato un anno particolarmente favorevole sia per la realizzazione del più elevato tasso di crescita reale del PIL sperimentato nel periodo di oltre venti anni in esame, sia per gli effetti positivi – in termini di riduzione della spesa in conto capitale – derivanti dalla vendita delle licenze UMTS. Nel 2000 gli

[12] Sulla base delle caratteristiche di non rivalità e di non esclusione, tipiche della difesa e dell'ordine pubblico e di gran parte dei gruppi della protezione dell'ambiente individuati al secondo livello della classificazione COFOG, quali ad esempio la riduzione dell'inquinamento e la protezione della biodiversità.

oneri per interessi scendono al 6,2 per cento del prodotto, le uscite correnti primarie al 37,1 per cento e quelle in conto capitale al 2,6 per cento del PIL, al 3,8 per cento al netto della vendita delle licenze UMTS (Tavola 1-6).

Grafico 1-3 Spese delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nella terza fase – dal 2001 al 2009 – la quota sul PIL della spesa complessiva mostra una tendenza di nuovo alla crescita raggiungendo a fine periodo il 52,5 per cento del prodotto pur in presenza di una ulteriore riduzione della spesa per interessi (al 4,7 per cento del PIL), meno intensa tuttavia rispetto a quella sperimentata negli anni precedenti. In questa fase la spesa in conto capitale, sebbene a momenti alterni, tende a posizionarsi su livelli più elevati (portandosi al 4,4 per cento) e l'incidenza della spesa corrente primaria sale di due punti percentuali dal 37,1 per cento del 2000 al 39,1 per cento nel 2007 per poi arrivare al 43,5 per cento nel 2009. E' evidente che tali andamenti risentono anche dell'evoluzione del prodotto, al denominatore del rapporto tra spesa e PIL. La risalita nel biennio 2008-2009 sconta infatti gli effetti della crisi economica che ha implicato una riduzione reale del PIL dell'1,2 per cento (solo +1,3 per cento in termini nominali) nel 2008 e di ben il 5,5 per cento (-3,5 per cento in termini nominali) nell'anno successivo.

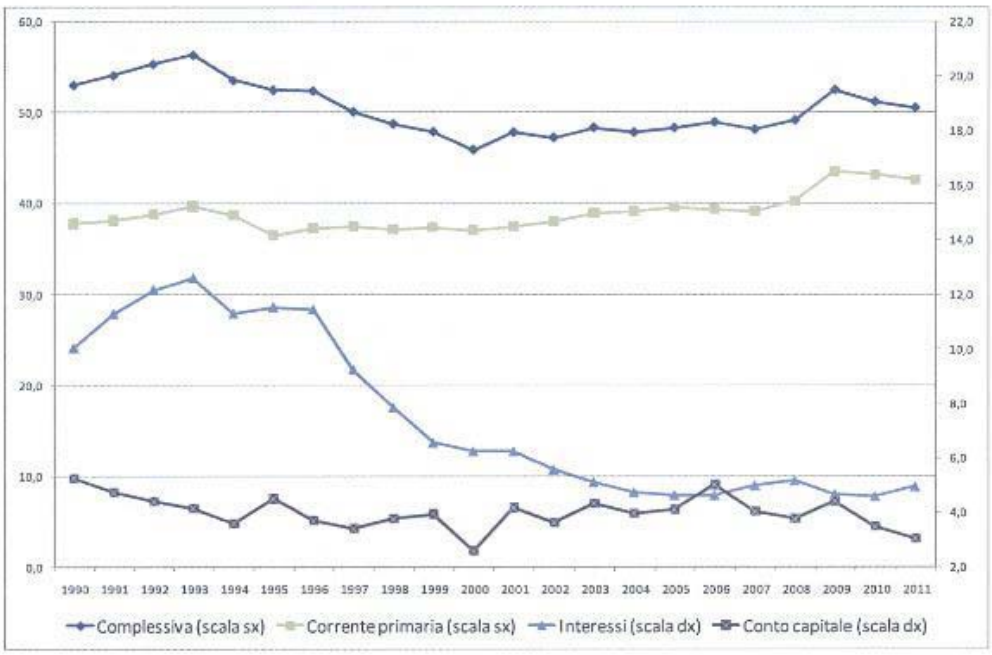
Gli ultimi due anni mostrano invece una nuova, repentina, riduzione dell'incidenza della spesa sul PIL, di ben due punti percentuali, al 50,5 per cento nel 2011. Ciò, in presenza di un rialzo dell'onere per interessi (al 4,9 per cento del PIL), è ascrivibile a una diminuzione della spesa corrente primaria di circa un punto di PIL (al 42,6 per cento) e a una di circa un punto e mezzo di quella in conto capitale (al 3 per cento) (Grafico 1-4).

Tavola 1-6 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizioni percentuali

Voci economiche	1990		1995		2000		2005		2010		2011	
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.
Redditi da lavoro dipendente	12,2	22,9	10,9	20,8	10,4	22,6	10,9	22,6	11,1	21,6	10,8	21,3
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2,6	4,8	1,9	3,6	2,3	5,0	2,8	5,8	2,9	5,7	2,8	5,6
Consumi intermedi	4,9	9,3	4,7	9,0	4,9	10,7	5,4	11,1	5,8	11,4	5,8	11,5
Spesa per consumi finali	**20,0**	**37,8**	**17,8**	**34,0**	**18,3**	**39,9**	**20,1**	**41,7**	**21,1**	**41,2**	**20,5**	**40,6**
Contributi alla produzione	1,8	3,4	1,4	2,7	1,2	2,6	0,9	2,0	1,1	2,2	1,1	2,1
Prestazioni sociali in denaro	15,0	28,2	16,2	30,9	16,3	35,6	16,9	34,9	19,2	37,5	19,3	38,2
Spesa corrente primaria	**37,7**	**71,2**	**36,5**	**69,5**	**37,1**	**80,8**	**39,6**	**81,9**	**43,2**	**84,3**	**42,6**	**84,2**
Interessi passivi	**10,0**	**18,9**	**11,5**	**22,0**	**6,2**	**13,6**	**4,6**	**9,6**	**4,6**	**8,9**	**4,9**	**9,8**
Totale uscite correnti	**47,8**	**90,1**	**48,0**	**91,5**	**43,3**	**94,4**	**44,2**	**91,5**	**47,7**	**93,2**	**47,5**	**94,0**
Investimenti fissi lordi	3,2	6,0	2,1	3,9	2,3	5,1	2,4	4,9	2,1	4,1	2,0	4,0
Contributi agli investimenti	1,6	3,1	1,2	2,4	1,3	2,9	1,6	3,2	1,3	2,5	1,1	2,2
Totale uscite in conto capitale	**5,2**	**9,9**	**4,5**	**8,5**	**2,6**	**5,6**	**4,1**	**8,5**	**3,5**	**6,8**	**3,0**	**6,0**
Spesa primaria	**43,0**	**81,1**	**41,0**	**78,0**	**39,6**	**86,4**	**43,7**	**90,4**	**46,6**	**91,1**	**45,6**	**90,2**
Totale uscite	**53,0**	**100,0**	**52,5**	**100,0**	**45,9**	**100,0**	**48,3**	**100,0**	**51,2**	**100,0**	**50,5**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-4 Spesa e sue componenti principali delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Per valutare in modo più completo l'andamento della spesa, è utile guardare ai tassi di crescita della stessa anche in termini reali[13]. Stante la relativamente scarsa reattività della spesa pubblica italiana all'andamento del PIL, può risultare poco significativo guardare

[13] Ai fini della costruzione delle variabili in termini reali è stato utilizzato il deflatore del PIL.

solamente all'evoluzione della quota della spesa sul PIL[14]. La Tavola 1-7 mostra come si associno aumenti, in media quinquennale, della quota della spesa corrente primaria sul PIL a andamenti via via più contenuti nei tassi medi annuali di crescita reale della stessa. Con riferimento a questi ultimi, si osserva che dopo il tasso reale medio annuo dello 0,6 per cento del quinquennio 1991-1995 – contenuto dalle diminuzioni del biennio 1994-1995 - si è realizzato un tasso annuo intorno al 2,2 per cento per l'intero decennio 1996-2005, cui ha fatto seguito l'1,9 per cento del quinquennio 2006-2010, che scende all'1,1 per cento se si estende l'analisi al 2011, anno in cui la spesa corrente primaria si è ridotta in termini reali (-1 per cento), grazie a diminuzioni riscontrate in tutte le principali componenti, con l'eccezione delle uscite per prestazioni sociali, che hanno tuttavia mostrato un incremento reale molto contenuto rispetto al passato.

Tavola 1-7 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie di periodo e anno 2011. Percentuali sul PIL e tassi di crescita reali medi annui

Voci economiche	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2006-2011		anno 2011	
	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali
Redditi da lavoro dipendente	11,7	-0,9	10,8	0,9	10,7	2,0	10,9	0,1	10,9	-0,3	10,8	-2,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2,2	-4,5	2,0	5,8	2,6	5,1	2,8	0,9	2,8	0,0	2,8	-3,5
Consumi intermedi	5,0	0,5	4,8	2,6	5,2	2,8	5,5	1,8	5,5	1,2	5,8	-0,2
Spesa per consumi finali	**19,4**	**-1,0**	**18,1**	**2,4**	**19,4**	**3,0**	**20,4**	**0,8**	**20,4**	**0,2**	**20,5**	**-2,3**
Contributi alla produzione	1,7	-3,6	1,3	-1,8	1,1	-3,5	1,0	4,7	1,0	1,8	1,1	-7,5
Prestazioni sociali in denaro	16,1	2,9	16,6	2,0	16,6	1,7	18,0	3,0	18,2	2,1	19,3	0,9
Spesa corrente primaria	**38,3**	**0,6**	**37,2**	**2,2**	**38,6**	**2,3**	**41,1**	**1,9**	**41,3**	**1,1**	**42,6**	**-1,0**
Interessi passivi	**11,8**	**4,1**	**8,3**	**-9,8**	**5,3**	**-4,9**	**4,8**	**-0,6**	**4,8**	**0,9**	**4,9**	**8,3**
Totale uscite correnti	**50,1**	**1,4**	**45,5**	**-0,2**	**43,9**	**1,4**	**45,9**	**1,6**	**46,1**	**1,1**	**47,5**	**-1,0**
Investimenti fissi lordi	2,6	-7,1	2,3	4,4	2,3	1,3	2,3	-3,3	2,3	-2,6	2,0	-2,0
Contributi agli investimenti	1,3	-4,1	1,3	3,5	1,6	4,1	1,5	-4,8	1,4	-5,3	1,1	-12,2
Totale uscite in conto capitale	**4,3**	**-1,8**	**3,5**	**-8,8**	**4,0**	**10,7**	**4,1**	**-4,4**	**3,9**	**-5,0**	**3,0**	**-12,1**
Spesa primaria	**42,6**	**0,3**	**40,7**	**1,2**	**42,7**	**3,0**	**45,2**	**1,3**	**45,3**	**0,6**	**45,6**	**-1,8**
Totale uscite	**54,4**	**1,1**	**49,0**	**-0,8**	**47,9**	**2,0**	**50,0**	**1,2**	**50,1**	**0,6**	**50,5**	**-0,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

A fronte della crescita nominale cumulata delle principali categorie di spesa, riportate nella Tavola 1-8, il Grafico 1-5 mostra l'espansione cumulata nello stesso periodo ma in termini reali delle più rilevanti poste di natura corrente. L'ordine, in termini di maggiori espansioni a prezzi correnti nel periodo 1990-2011, vede al primo posto le prestazioni sociali (+189,5 per cento), seguite dai consumi intermedi (+163,3 per cento), che evidenziano nel grafico, sostanzialmente un *trend* costante all'aumento (ad eccezione del triennio 1995-97) anche in termini reali. Con una evoluzione al di sotto della media relativa all'intera spesa corrente primaria (+153,1 per cento) si trovano invece le altre tre componenti. Gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market, cresciuti a prezzi correnti del 147,2 per cento, mostrano un comportamento altalenante in termini reali con consistenti riduzioni sino al 1995 seguite da una crescita continua – molto intensa nel biennio 2000-2001 – sino al 2006 e poi nuove riduzioni. I redditi da lavoro (+98,6 per cento nominali) registrano riduzioni e crescite reali più contenute mentre un trend decisamente discendente caratterizza i contributi alla produzione in termini reali (il tasso più contenuto, +30 per cento nominali), seppure con alternanze di tassi positivi e negativi.

[14] Cfr. Pisauro (2009).

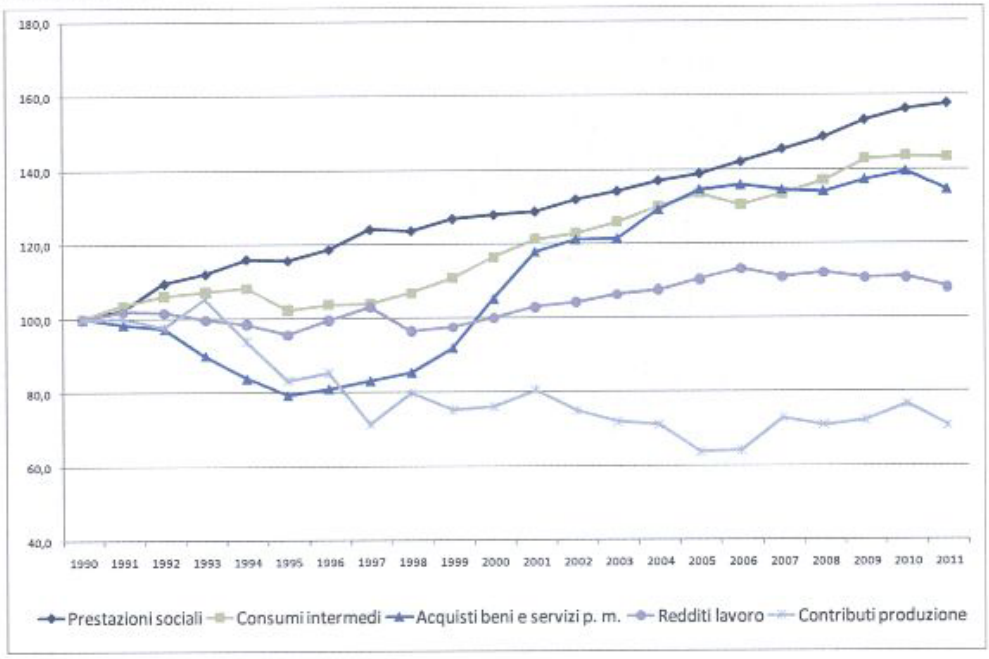
Gli andamenti delle varie categorie di spesa riflettono ovviamente anche gli effetti degli interventi correttivi operati nei vari anni, volti peraltro a correggere le tendenze in atto.

Tavola 1-8 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 1990=100

Voci economiche	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	100,0	121,4	145,2	182,8	201,0	198,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	100,0	100,5	152,6	223,0	252,8	247,2
Consumi intermedi	100,0	129,6	168,9	221,3	260,3	263,3
Spesa per consumi finali	100,0	120,2	155,3	205,1	232,0	229,7
Contributi alla produzione	100,0	105,5	110,5	105,6	138,6	130,0
Prestazioni sociali in denaro	100,0	146,5	185,5	229,9	283,1	289,5
Spesa corrente primaria	100,0	130,7	167,1	214,0	252,2	253,1
Interessi passivi	100,0	155,2	105,8	94,1	100,5	110,3
Totale uscite correnti	100,0	135,8	154,2	188,8	220,3	223,1
Investimenti fissi lordi	100,0	87,8	124,6	151,6	144,7	143,6
Contributi agli investimenti	100,0	102,6	139,3	194,3	174,6	155,3
Totale uscite in conto capitale	100,0	115,7	83,8	159,3	145,7	129,7
Spesa primaria	100,0	128,8	156,9	207,3	239,2	238,0
Totale uscite	100,0	133,8	147,2	185,8	213,0	213,8

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-5 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita reale cumulata. Numeri indice 1990=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Analizzando le dinamiche per quinquennio[15] (Tavola 1-7 e Tavola 1-9), in quello *1991-1995*, come già ricordato, il tasso medio annuo di crescita reale è il più contenuto e pari al solo 0,6 per cento, che sconta riduzioni in tutte le componenti esaminate a eccezione dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali.

In particolare, la contrazione più significativa (-4,5 per cento medio annuo, con diminuzioni anche in termini nominali nel triennio 1993-1995) si riscontra per gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market e deriva dalle ripetute misure correttive in campo sanitario e in specie da inasprimenti dei ticket sulle prestazioni farmaceutiche e su quelle diagnostiche, e da interventi sull'assistenza specialistica.

Anche i contributi alla produzione registrano una contrazione forte (-3,6 per cento) che rispecchia in larga misura il taglio dei trasferimenti alle imprese operato, anche in termini nominali, da Stato e Regioni nel biennio 1994-1995, riguardanti in particolare il settore dei trasporti e comunicazioni e quello del commercio all'ingrosso e al dettaglio.

I redditi da lavoro evidenziano quattro consecutive riduzioni in termini reali per effetto dei provvedimenti di blocco dei contratti e delle misure sul turnover, in seguito alle quali si verifica una riduzione di 58.000 unità di lavoro pubblico nel triennio 1993-1995. I consumi intermedi, oggetto di ripetute manovre, mostrano incrementi reali attorno all'1 per cento nel biennio 1993-1994 e una forte caduta del 5,5 per cento nel 1995, in cui calano anche a prezzi correnti i consumi dello Stato, degli Enti sanitari locali e degli Enti di previdenza.

Nello stesso periodo vengono attuate due rilevanti riforme strutturali in materia pensionistica, con effetti molto significativi e prevalenti nel medio e lungo termine. Quella del 1992, oltre a rivedere in senso restrittivo i requisiti per l'accesso alla pensione e i criteri di calcolo dei trattamenti, con il riferimento all'intera vita lavorativa per quelli di nuova liquidazione, prevede misure volte al contenimento della spesa anche nel breve periodo, come l'eliminazione dell'aggancio alla dinamica dei salari reali e, per il solo 1993, a quella dell'inflazione, nonché il blocco sempre per lo stesso anno delle pensioni di anzianità. La più ampia riforma del 1995 prevede, tra l'altro, il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo, per i lavoratori con meno di 18 anni di contribuzione, l'accelerazione dell'omogeneizzazione dei diversi regimi pensionistici e, al fine di attenuare l'espansione delle prestazioni nel breve e medio periodo, viene innalzata l'età per il pensionamento di vecchiaia.

A fronte di tutto ciò, la caduta reale degli investimenti in tutti e cinque gli anni (-7,1 per cento medio annuo) e la riduzione dei contributi agli investimenti (-4,1 per cento reale annuo) consentono di contenere allo 0,3 per cento la crescita reale delle spese primarie in media annua (Tavola 1-7).

Nel quinquennio *1996-2000*, le correzioni dei disavanzi vengono assicurate massimamente sul versante delle entrate, mentre le manovre sulle uscite permettono di mantenere sostanzialmente stabile l'incidenza della spesa corrente primaria sul PIL, anche in relazione al fatto che gran parte del contributo alla riduzione del deficit pubblico sul prodotto deriva dal calo della spesa per interessi, che si riduce in percentuale del PIL dall'11,5 per cento del 1996 al 6,2 per cento del 2000, di oltre 40 miliardi di euro in valori nominali.

---

[15] Per la ricostruzione degli andamenti e delle determinanti della spesa, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione previsionale e programmatica*, *Relazione trimestrale di cassa*, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, *Decisione di finanza pubblica*, *Documento di economia e finanza* (anni vari), Banca d'Italia, *Relazione annuale* (anni vari), ISCO, *Rapporto semestrale* (anni vari), ISAE, *Rapporto trimestrale* (anni vari).

Il tasso annuo di crescita reale della spesa corrente primaria sale al 2,2 per cento. Tornano a crescere a prezzi costanti i consumi intermedi (2,6 per cento) e soprattutto gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market (+5,8 per cento annuo) per un effetto di rimbalzo rispetto agli anni precedenti. I primi, tranne che nel 1997 in cui rallentano grazie all'attività di monitoraggio dei prelievi dai conti di tesoreria, sperimentano incrementi nominali elevati in tutti gli anni, in particolare nel 1999 ad opera dello Stato in seguito agli interventi militari e umanitari nei Balcani e nel 2000 specialmente negli Enti locali. Quanto ai secondi, la loro forte crescita è dipesa dall'espansione molto rilevante della spesa farmaceutica e, nel 2000, dal rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medica generica e specialistica. Dopo le riduzioni del quinquennio precedente, le erogazioni in campo farmaceutico risentono di vari elementi, tra cui l'aumento dei consumi – dovuto anche alla rimborsabilità di nuove classi di farmaci -, l'immissione sul mercato di nuovi prodotti in media più costosi, la minore compartecipazione alla spesa da parte degli assistiti.

I redditi da lavoro sperimentano un aumento reale annuo più limitato (0,9 per cento) scontando ancora nuove riduzioni dell'occupazione sostanzialmente sino al 2000 e, soprattutto, gli effetti sul 1998 dell'abolizione dei contributi sanitari in seguito all'introduzione dell'IRAP[16]. Mentre in senso espansivo hanno operato, tra l'altro, sia la crescita delle aliquote contributive a carico delle Amministrazioni pubbliche per l'armonizzazione disposta con la riforma pensionistica, sia gli effetti dei rinnovi contrattuali dei due bienni economici 1996-97 e 1998-99 nonché di quello 2000-01 per i dirigenti medici.

I contributi alla produzione mostrano una ulteriore riduzione del tasso reale annuo (-1,8 per cento), con andamenti altalenanti e in particolare una forte contrazione nel 1997 dei trasferimenti al settore dei servizi di trasporto.

Le prestazioni sociali registrano un contenimento del saggio reale annuo rispetto al quinquennio precedente (+2 per cento dopo il +2,9 per cento del periodo 1991-1995). Ciò è derivato da vari fattori e, in primo luogo, dagli andamenti contenuti dei trattamenti pensionistici nel 1998 e nel 2000. Nel 1998 si scontano gli effetti del passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni INPS e delle restrizioni per l'accesso ai trattamenti di anzianità. Nel 2000 la dinamica è contenuta dall'incremento dell'età di pensionamento di vecchiaia per i lavoratori dipendenti del settore privato. Inoltre, per quanto riguarda le altre prestazioni, le spese per ammortizzatori sociali registrano ripetute diminuzioni.

Gli investimenti e i contributi agli investimenti segnano tassi reali annui nuovamente positivi. In particolare, gli investimenti continuano a crescere dopo le contrazioni registrate nei primi anni novanta in seguito alle note inchieste giudiziarie e, specie nel 1999, si incrementano le erogazioni delle Amministrazioni locali anche a causa degli interventi per le manifestazioni del Giubileo.

[16] Classificata tra le imposte indirette in uscita, con un impatto di aumento della voce complessiva riferita ai consumi finali.

Tavola 1-9 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie e differenze di periodo e anno 2011. Differenze di percentuali sul PIL e tassi di crescita nominali medi annui

Voci economiche	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2006-2011		2011-2010	
	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom
Redditi da lavoro dipendente	-1,3	4,0	-0,9	3,6	0,4	4,7	0,1	1,9	-0,2	1,4	-0,3	-1,2
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	-0,6	0,1	0,4	8,7	0,3	7,9	0,2	2,5	0,1	1,7	-0,1	-2,2
Consumi intermedi	-0,3	5,3	0,2	5,4	0,3	5,5	0,7	3,3	0,7	2,9	0,0	1,2
Spesa per consumi finali	**-2,3**	**3,8**	**0,2**	**5,2**	**1,3**	**5,7**	**1,1**	**2,5**	**0,5**	**1,9**	**-0,6**	**-1,0**
Contributi alla produzione	-0,4	1,1	-0,3	0,9	-0,3	-0,9	0,2	5,6	0,1	3,5	-0,1	-6,3
Prestazioni sociali in denaro	1,1	7,9	-0,1	4,8	0,8	4,4	2,3	4,3	2,4	3,9	0,1	2,2
Spesa corrente primaria	**-1,6**	**5,5**	**-0,2**	**5,0**	**2,2**	**5,1**	**3,8**	**3,3**	**3,2**	**2,8**	**-0,6**	**0,3**
Interessi passivi	0,2	9,2	-5,2	-7,4	-1,6	-2,3	0,0	1,3	0,3	2,7	0,4	9,7
Totale uscite correnti	**-1,4**	**6,3**	**-5,4**	**2,6**	**0,6**	**4,1**	**3,8**	**3,1**	**3,6**	**2,8**	**-0,2**	**1,2**
Investimenti fissi lordi	-1,1	-2,6	0,2	7,3	0,0	4,0	-0,3	-0,9	-0,3	-0,9	-0,1	-0,8
Contributi agli investimenti	-0,2	0,5	0,0	6,3	-0,1	6,9	-0,2	-2,1	-0,4	-3,7	-0,2	-11,0
Totale uscite in conto capitale	**-0,2**	**3,0**	**-1,1**	**-6,2**	**-0,1**	**13,7**	**-1,5**	**-1,8**	**-2,0**	**-3,4**	**-0,4**	**-11,0**
Spesa primaria	**-1,8**	**5,2**	**-1,3**	**4,0**	**2,1**	**5,7**	**2,3**	**2,9**	**1,3**	**2,3**	**-1,0**	**-0,5**
Totale uscite	**-1,6**	**6,0**	**-6,5**	**1,9**	**0,5**	**4,8**	**2,2**	**2,8**	**1,6**	**2,4**	**-0,7**	**0,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nel periodo *2001-2005* – che si apre a livello europeo, nel 2001, con il primo peggioramento del rapporto deficit/PIL registrato dal complesso dell'area dal 1999 - in Italia, come già ricordato - l'avanzo primario continua la sua discesa sino quasi ad azzerarsi. Cresce la quota sul PIL della spesa corrente primaria e il suo tasso di crescita in termini reali sale al 2,3 per cento annuo, nonostante le disposizioni del decreto blocca spese del 2002 e della legge finanziaria per il 2005 relative alla regola di crescita della spesa del 2 per cento. Il quinquennio risente delle revisioni operate dall'ISTAT sulla base delle decisioni di Eurostat su talune contabilizzazioni.

I redditi da lavoro mostrano un tasso reale del 2 per cento l'anno, in presenza della definizione dei contratti relativi al biennio 2002-2003 per tutti i dipendenti pubblici e, per buona parte di essi anche della tornata contrattuale del biennio successivo. E' un periodo in cui inoltre aumenta notevolmente l'utilizzo di personale con contratto di lavoro a tempo determinato e di formazione e lavoro.

Gli acquisti di beni e servizi da produttori non market mostrano un tasso reale di crescita leggermente meno accentuato rispetto al quinquennio precedente per effetto dei provvedimenti sulla spesa farmaceutica, che alterna rilevanti aumenti e riduzioni in conseguenza essenzialmente delle norme sulle diverse tipologie di ticket e sulle limitazioni delle pluriprescrizioni per ricetta. Nel 2005 pesano gli incrementi delle erogazioni per l'assistenza medico-generica dovuti ai rinnovi delle convenzioni con il servizio sanitario nazionale dei medici di base e dei pediatri.

I consumi intermedi mostrano nel periodo 2001-2005 un tasso medio di crescita reale superiore a quello del quinquennio precedente, ciò accade nonostante il dispiegarsi di interventi di razionalizzazione delle procedure di acquisto , degli effetti del blocca-spese e della regola del 2 per cento ma anche della riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre altri aspetti sono da tenere in considerazione: gli importi molto consistenti degli oneri dei SIFIM[17] nel biennio 2004-2005 e gli

[17] I SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati, rappresentano il valore dei servizi forniti dagli intermediari finanziari misurati sulla base della differenza tra tassi di interesse attivi e passivi applicati alla clientela. Questa voce

elevati esborsi nel 2005 dovuti alle consegne al Ministero della Difesa, connessi allo sviluppo del programma militare Eurofighter.

Il tasso medio annuo reale di crescita delle prestazioni sociali si è ulteriormente ridotto rispetto al periodo 1996-2000. Agli effetti espansivi nominali connessi a un elevato adeguamento automatico delle pensioni alla dinamica dei prezzi, all'integrazione degli importi di alcune prestazioni previdenziali e assistenziali nel 2002 (quelle di importo inferiore a 516 euro mensili) e a una elevata spesa dei trattamenti di invalidità civile e di guerra – per il forte smaltimento di pratiche arretrate nel 2002 e 2003 -, hanno fatto seguito gli effetti di contenimento della spesa dovuti all'inasprimento dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, nella seconda metà del 2004 e, a causa del meccanismo delle "finestre", anche nel 2005, anno in cui si sono verificati anche l'impatto degli incentivi al posticipo del pensionamento e una crescita contenuta di tutte le componenti delle prestazioni sociali.

I contributi alla produzione subiscono una riduzione annua media anche in termini nominali, riflettendo la riduzione verificatasi in ognuno degli anni nello Stato. Le principali branche di attività che hanno subito riduzioni di tali contributi sono state quelle dei trasporti e comunicazioni, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dell'agricoltura e dell'istruzione.

La spesa in conto capitale mostra un notevole tasso annuo di crescita reale, condizionato da due picchi nei trasferimenti alle imprese nel 2001 e nel 2003.

Il periodo *2006-2011* sperimenta un contenimento all'1,1 per cento del tasso di crescita medio annuo in termini reali della spesa corrente primaria, in riduzione rispetto ai valori di lungo periodo intorno al 2,2 per cento. Nei sei anni i tassi reali sono stati sempre al di sotto di tale limite e, in particolare, nel 2011 il tasso è stato negativo, come solo era accaduto nel biennio 1994-1995, e pari al -1 per cento.

La politica di bilancio ha visto susseguirsi comportamenti differenziati. Nel biennio 2006-2007 gli interventi correttivi sono stati mitigati dal reintegro di alcune spese reso possibile dal manifestarsi di un inatteso extragettito fiscale; nel 2008 la manovra è stata di natura leggermente espansiva e nel 2009 alla manovra correttiva hanno fatto seguito una serie di provvedimenti anticrisi, molti dei quali con impatto nullo sull'indebitamento netto della PA ma con effetti di ricomposizione della spesa. Nel biennio 2010-2011 le misure correttive consentono una inversione di tendenza nei conti pubblici che fanno registrare andamenti "virtuosi" della spesa corrente primaria e, per la prima volta, una diminuzione in termini nominali delle spese complessive primarie.

Nel quinquennio 2006-2010 si ridimensiona notevolmente il tasso annuo nominale di crescita dei redditi da lavoro e sostanzialmente si azzera quello in termini reali. L'occupazione pubblica sperimenta una riduzione di un ammontare pari a circa 155.000 unità di lavoro. Tali effetti sono amplificati dagli esiti del 2011 che registra, per la prima volta dal 1998, una riduzione in termini nominali della spesa per redditi, pari all'1,2 per cento rispetto al 2010, che ha riflesso una ulteriore diminuzione degli occupati (-1,3 per cento). Nel periodo trova conclusione la tornata contrattuale relativa al biennio 2004-2005 e vengono concessi gli aumenti retributivi dei rinnovi dei due bienni economici successivi, il 2006-2007 e il 2008-2009. Si scontano le numerose misure correttive disposte e, in particolare, quelle relative al settore

---

rende piuttosto erratico l'andamento dei consumi intermedi. Nel 2004 il forte incremento dei SIFIM è legato alla riclassificazione della Cassa depositi e prestiti, a seguito della trasformazione dell'assetto societario e della missione istituzionale, tra gli intermediari finanziari, quindi al di fuori della PA, e all'allargamento del differenziale tra i tassi di mercato, in flessione, e i tassi praticati dalla stessa Cassa nell'ambito delle concessioni dei mutui alle amministrazioni pubbliche, specie quelle locali.

scolastico (legge finanziaria 2007 e decreto legge 112/2008) e della manovra prevista dal decreto legge 78/2010 che ha congelato i trattamenti economici dei dipendenti pubblici ai livelli del 2010, ha ridotto gli stipendi di importo più elevato e ha bloccato i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2010-2012, consentendo la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Anche il tasso medio annuo di crescita degli acquisti di beni e servizi dei produttori market, sia nominale che reale, si riduce rispetto al quinquennio precedente in relazione, in gran parte, alle riduzioni consecutive della spesa farmaceutica ottenute anche tramite interventi di riduzione dei prezzi adottati dall'AIFA, già dal 2005, e di contenimento di spesa da parte delle Regioni coinvolte nei piani di rientro, che attuano una migliore regolazione dei volumi di spesa per le prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative) acquistate da operatori privati accreditati, ottenuta tramite la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget di spesa. Nel 2010 si registra anche un calo delle erogazioni per l'assistenza ospedaliera convenzionata. Nel 2011 si verifica una forte contrazione delle prestazioni farmaceutiche.

Le prestazioni sociali mostrano nel periodo 2006-2011 un ridimensionamento del tasso annuo medio di crescita solo in termini nominali. Tuttavia è possibile distinguere due sottoperiodi: un primo, negli anni 2006-2009, in cui la crescita è più sostenuta e il biennio successivo che evidenzia invece un rallentamento della spesa. Il quadriennio 2006-2009 è stato caratterizzato da vari elementi di espansione della spesa non pensionistica. Un forte aumento delle erogazioni per le liquidazioni di fine rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, soprattutto nel comparto della scuola, l'introduzione degli assegni una tantum a sostegno della natalità (per i nati nel 2006), la rideterminazione degli importi degli assegni al nucleo familiare. Ma anche l'incremento delle pensioni di importo minore e il bonus a favore dei soggetti incapienti nel 2007 (in seguito all'utilizzo di parte dell'extragettito fiscale), forti aumenti – a causa degli effetti del ciclo economico – degli assegni di integrazione salariale e delle indennità di disoccupazione nel 2008 e, soprattutto, nel 2009, con l'impatto del potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione e di disoccupazione, l'effetto di tipo straordinario del bonus per famiglie, lavoratori e pensionati con bassi redditi nonché la concessione della "carta acquisti". La spesa pensionistica, viceversa, è stata contenuta dall'inasprimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità. Nel biennio 2010-2011 si registra una minore indicizzazione ai prezzi delle pensioni, il contenimento dovuto all'innalzamento dei requisiti per il pensionamento di anzianità (dal gennaio dello scorso anno), il venir meno degli interventi di natura transitoria di sostegno al reddito nonché il rallentamento delle dinamiche di altre componenti di spesa.

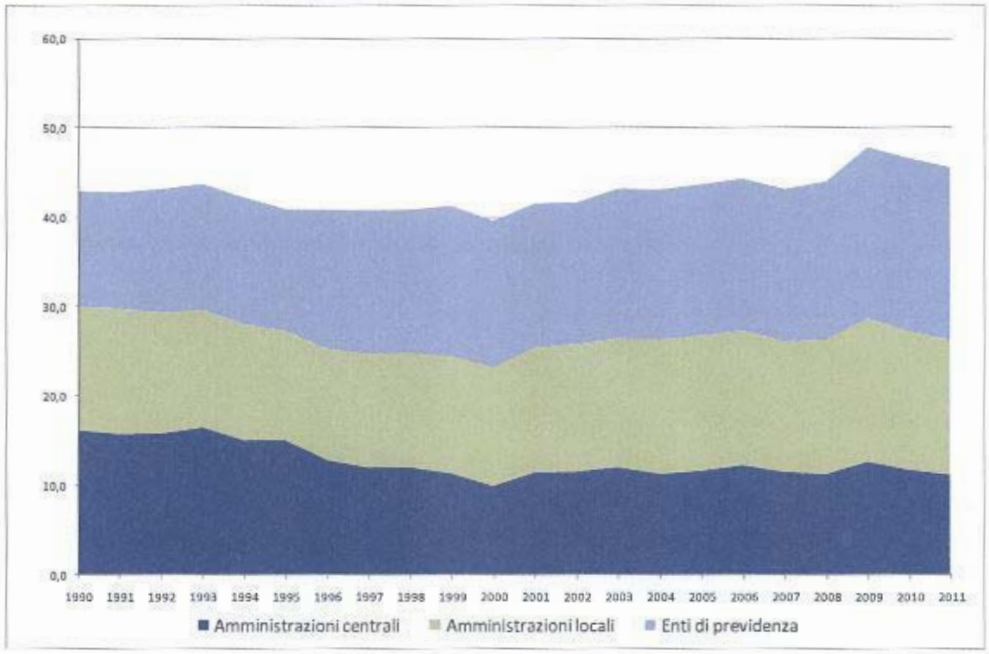
I consumi intermedi, dopo una riduzione in termini nominali nel 2006 dovuta agli effetti della legge finanziaria per quell'anno e a quelli definiti nel luglio successivo, sperimentano incrementi piuttosto sostenuti nel triennio 2007-2009. Nel 2007 e 2008 vengono consentite nuove spese finanziate dall'extragettito, e nel solo 2008 si scontano anche gli effetti delle spese per elezioni politiche e amministrative; nel 2009 si concentrano forti aumenti degli oneri per i SIFIM e delle consegne al Ministero della Difesa. Il biennio 2010-2011 vede invece il realizzarsi di comportamenti più virtuosi delle amministrazioni, indotti dalle consistenti manovre correttive.

A un ritorno alla crescita del tasso reale annuo dei contributi alla produzione si associa una forte contrazione, sempre in termini medi reali annui, della spesa in conto capitale in tutte le sue componenti. Il forte calo del 2011 riflette anche l'impatto derivante dalla vendita dei diritti d'uso delle frequenze elettromagnetiche.

1.3 La spesa per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche: evoluzione e composizione

La spesa può essere analizzata anche in riferimento ai sottosettori e ai vari livelli di governo delle amministrazioni pubbliche. Il Grafico 1-6 evidenzia l'evoluzione della spesa primaria consolidata[18] dei tre sottosettori – Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti di previdenza - in percentuale del PIL nel periodo 1990-2011 e la Tavola 1-10 riporta, per alcuni anni, anche i dati relativi alla composizione percentuale.

Grafico 1-6 Spesa primaria per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Si osserva una notevole riduzione in percentuale del PIL della spesa delle Amministrazioni centrali, dal 16,1 per cento del 1990 all'11,2 per cento del 2011, un rilevante incremento dell'incidenza di quella sostenuta dagli Enti di previdenza, dal 12,9 per cento al 19,3 per cento del prodotto e un relativamente contenuto aumento sempre come quota del PIL della spesa delle Amministrazioni locali, dal 13,9 per cento al 15,1 per cento. Cambia quindi la composizione della spesa primaria della PA, con una forte riduzione del peso relativo alle Amministrazioni centrali (dal 37,5 al 24,5 per cento) e un corrispondente aumento dell'incidenza della spesa degli Enti previdenziali (dal 30,1 al 42,4 per cento).

[18] Cioè valutata al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici.

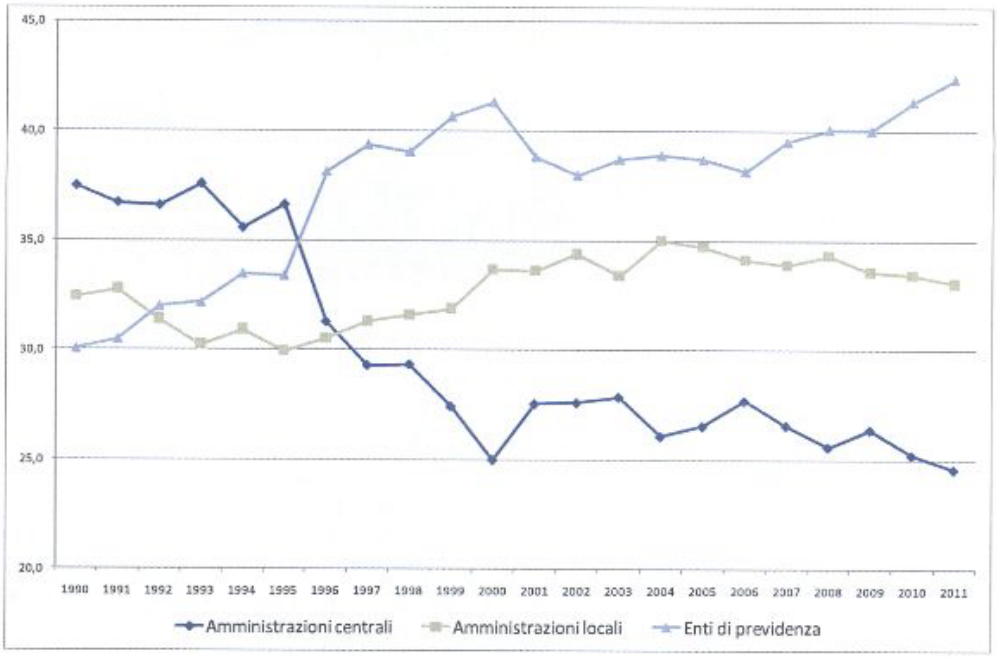
Tavola 1-10 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizione percentuale

Sottosettore	1990		1995		2000		2005		2010		2011	
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.
Amministrazioni centrali	16,1	37,5	15,0	36,7	9,9	25,0	11,6	26,5	11,7	25,2	11,2	24,5
Amministrazioni locali	13,9	32,4	12,3	29,9	13,3	33,7	15,2	34,7	15,6	33,4	15,1	33,1
Enti di previdenza	12,9	30,1	13,7	33,4	16,4	41,3	16,9	38,7	19,3	41,4	19,3	42,4
Amministrazioni pubbliche	**43,0**	**100,0**	**41,0**	**100,0**	**39,6**	**100,0**	**43,7**	**100,0**	**46,6**	**100,0**	**45,6**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

La ricomposizione tra sottosettori si manifesta in modo particolarmente accentuato negli anni dal 1990 al 2000, come evidente nel Grafico 1-7. Al di là dei comportamenti di spesa dei singoli comparti, alcuni fenomeni precisi contribuiscono a spiegare lo spostamento nella titolarità delle erogazioni. Nel campo dell'istruzione, si ricordano sia il passaggio delle Università dal settore delle Amministrazioni centrali al settore locale avvenuto nel 1994 sia il dislocamento del personale tecnico-amministrativo della scuola (ATA) dagli Enti locali al comparto dello Stato nel 2000[19].

Grafico 1-7 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'ambito della protezione sociale, nel 1996 è passata all'INPDAP la gestione pensionistica del personale statale e dalla fine del 1998 vengono gestiti dall'INPS i trattamenti

[19] Nel Grafico 1.7, peraltro, questo passaggio non risulta evidente a causa della riduzione della quota della spesa delle Amministrazioni centrali sul complesso dovuta agli effetti della vendita delle licenze UMTS avvenuta nello stesso anno.

di invalidità civile, in precedenza erogati dal Ministero dell'interno. Nei primi anni del nuovo millennio inizia a produrre effetti finanziari consistenti il conferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali disposto con la cosiddetta legge Bassanini e attraverso i decreti legislativi di attuazione della seconda metà degli anni novanta. Si ricorda, infine, la fuoriuscita della Cassa depositi e prestiti dall'ambito della PA e, in particolare, dalle Amministrazioni centrali con ricollocazione nel settore istituzionale delle società finanziarie.

Il confronto tra sottosettori appare dunque relativamente più omogeneo negli ultimi dieci anni. La Tavola 1-11 riporta i dati relativi alla percentuale sul PIL, alla composizione percentuale e ai tassi di crescita cumulati della spesa primaria per sottosettore e per comparti in alcuni anni del periodo 2001-2011.

Tavola 1-11 Spesa primaria consolidata per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	11,5	27,5	100,0	11,6	26,5	115,8	11,7	25,2	126,9	11,2	24,5	123,0
- di cui Stato	10,1	24,3	100,0	10,7	24,4	121,0	10,8	23,1	131,9	10,2	22,4	127,6
Amministrazioni locali	14,0	33,6	100,0	15,2	34,7	124,2	15,6	33,4	138,0	15,1	33,1	135,7
- di cui Regioni	2,3	5,5	100,0	2,4	5,6	122,4	2,3	4,9	124,2	2,2	4,8	120,6
- di cui Province	0,6	1,5	100,0	0,8	1,8	137,3	0,7	1,6	144,1	0,7	1,6	139,9
- di cui Comuni	4,0	9,6	100,0	4,1	9,4	117,3	4,0	8,7	125,1	3,9	8,5	122,5
- di cui Enti sanitari locali	6,0	14,4	100,0	6,7	15,3	127,8	7,3	15,6	150,3	7,1	15,5	149,3
Enti di previdenza	16,2	38,9	100,0	16,9	38,7	119,8	19,3	41,4	147,7	19,3	42,4	150,6
Amministrazioni pubbliche	41,6	100,0	100,0	43,7	100,0	120,2	46,6	100,0	138,7	45,6	100,0	138,0

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Come già riscontrato in precedenza per il lasso temporale più ampio, anche negli anni 2001-2011 si osserva una ricomposizione della spesa primaria della PA nel senso di una riduzione della quota relativa delle Amministrazioni centrali (dal 27,5 al 24,5 per cento) e un corrispondente incremento dell'incidenza degli Enti di previdenza (dal 38,9 al 42,4 per cento). Inoltre, all'interno del settore delle Amministrazioni locali, relativamente stabile nel complesso (intorno al 33 per cento), si riduce il peso delle Regioni e dei Comuni mentre aumenta quello degli Enti sanitari locali.

In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali risulta sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si trova in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

Tra le principali voci[20], sempre nel periodo 2001-2011, la spesa per redditi da lavoro dipendente registra un lieve aumento, in termini di composizione percentuale, per il sottosettore delle Amministrazioni centrali dovuto agli enti diversi dallo Stato, che registra invece una riduzione del peso relativo (Tavola 1-12).

[20] Si tratta delle principali voci comuni a tutti i comparti, non considerando quindi ad esempio le prestazioni sociali che caratterizzano la spesa degli Enti di previdenza.

In termini di occupazione, dal 2001 al 2010, si realizza una riduzione dell'1,6 per cento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche che sintetizza, da un lato, contrazioni nelle Amministrazioni centrali e soprattutto negli Enti di previdenza – pari rispettivamente al 3,3 per cento e all'11,4 per cento - e, dall'altro, un incremento delle unità di lavoro dell'1 per cento nelle Amministrazioni locali. Si deve sottolineare come si riscontrino comportamenti differenziati per gli enti di minori dimensioni. Nell'ambito delle Amministrazioni locali, a fronte di una diminuzione del 5,5 per cento delle unità di lavoro degli Enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) e di un aumento contenuto allo 0,7 per cento per gli Enti sanitari locali, si registra un incremento molto rilevante, pari al 28,1 per cento, per l'insieme delle altre amministrazioni locali. Una consistente espansione delle unità occupate negli enti minori è evidente anche all'interno delle Amministrazioni centrali, con una crescita del 18,5 per cento - sempre nel periodo 2001-2010 – per il complesso delle amministrazioni diverse dallo Stato, che invece mostra un calo del 3,8 per cento.

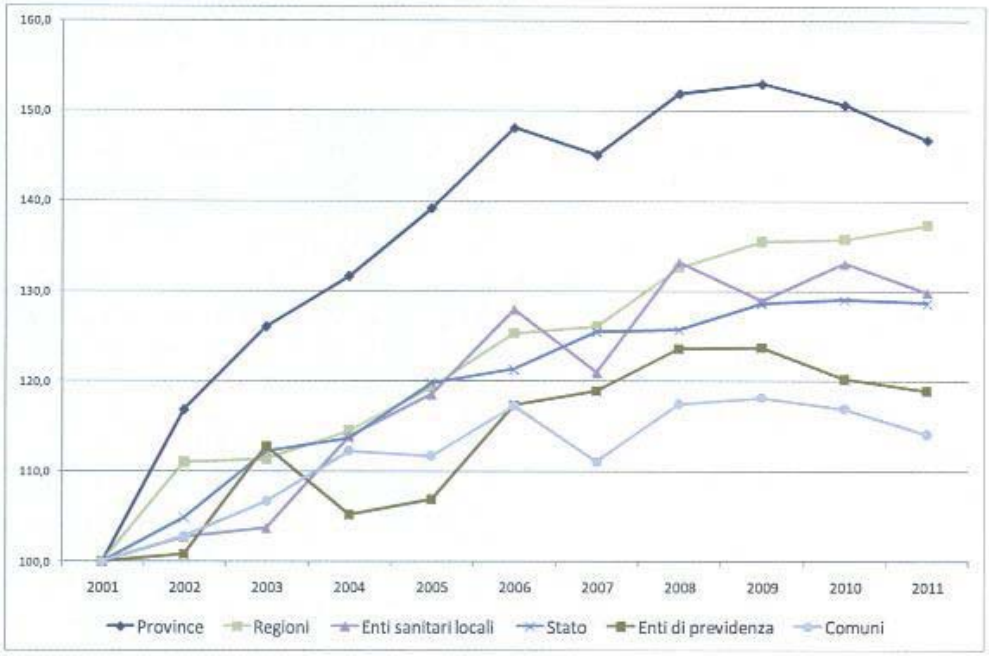
Tavola 1-12 Redditi da lavoro per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	5,9	55,8	100,0	6,1	56,2	119,7	6,2	55,7	130,4	6,0	56,1	129,9
- di cui Stato	5,7	54,4	100,0	6,0	54,8	119,8	6,0	53,7	129,1	5,8	54,2	128,7
Amministrazioni locali	4,4	41,9	100,0	4,6	41,8	118,5	4,7	42,2	131,7	4,5	41,8	128,8
- di cui Regioni	0,4	3,4	100,0	0,4	3,5	119,4	0,4	3,6	135,8	0,4	3,7	137,4
- di cui Province	0,1	1,2	100,0	0,2	1,4	139,2	0,2	1,4	150,7	0,1	1,4	146,8
- di cui Comuni	1,1	10,8	100,0	1,1	10,1	111,7	1,1	9,5	117,0	1,0	9,5	114,1
- di cui Enti sanitari locali	2,2	21,4	100,0	2,3	21,3	118,5	2,4	21,8	133,1	2,3	21,5	129,9
Enti di previdenza	0,2	2,2	100,0	0,2	2,0	106,8	0,2	2,1	120,2	0,2	2,1	118,9
Amministrazioni pubbliche	10,5	100,0	100,0	10,9	100,0	118,9	11,1	100,0	130,7	10,8	100,0	129,2

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'ambito delle Amministrazioni locali aumenta il peso relativo dei redditi da lavoro delle Province, delle Regioni e degli Enti sanitari locali, mentre si ridimensiona la quota relativa dei Comuni. Guardando ai singoli comparti, si osserva (Grafico 1-8) che le Province mostrano la crescita più sostenuta in tutto il periodo considerato (+46,8 per cento), seguite da Regioni (+37,4 per cento) ed Enti sanitari locali (+29,9 per cento). Al di sotto della media si evolvono invece i redditi da lavoro dello Stato (28,7 per cento) e, soprattutto, quelli degli Enti di previdenza (+18,9 per cento) e dei Comuni (+14,1 per cento).

Grafico 1-8 Redditi da lavoro per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Con riferimento ai consumi intermedi (Tavola 1-13), si riduce il peso relativo delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza mentre aumenta quello delle Amministrazioni locali a causa, in particolare, dell'incremento della quota afferente agli Enti sanitari locali, che è solo in parte compensato dalla riduzione della quota dei Comuni. La ricomposizione deriva sostanzialmente dalla crescita cumulata dei consumi intermedi degli Enti sanitari locali, che sono più che raddoppiati nel periodo in esame (+107,3 per cento) e che hanno mostrato la dinamica cumulata più sostenuta di tutti i comparti a partire dal 2005 (Grafico 1-9).

Tavola 1-13 Consumi intermedi per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	1,5	30,1	100,0	1,6	29,0	117,6	1,6	27,0	129,1	1,6	27,0	130,3
- di cui Stato	1,2	23,4	100,0	1,3	25,1	131,1	1,3	22,9	140,7	1,3	23,1	143,4
Amministrazioni locali	3,3	66,5	100,0	3,6	68,1	125,2	4,1	70,4	152,3	4,1	71,2	155,8
- di cui Regioni	0,3	5,2	100,0	0,3	5,8	138,0	0,3	5,4	149,3	0,3	5,2	147,0
- di cui Province	0,2	3,6	100,0	0,2	3,8	126,9	0,2	3,5	138,4	0,2	3,4	137,4
- di cui Comuni	1,5	29,8	100,0	1,4	26,1	107,4	1,5	25,9	125,2	1,5	26,3	128,6
- di cui Enti sanitari locali	1,1	22,0	100,0	1,4	26,3	146,3	1,8	30,6	200,1	1,8	31,3	207,3
Enti di previdenza	0,2	3,4	100,0	0,2	3,0	105,7	0,2	2,6	108,1	0,1	1,9	78,9
Amministrazioni pubbliche	**5,0**	**100,0**	**100,0**	**5,4**	**100,0**	**122,2**	**5,8**	**100,0**	**143,8**	**5,8**	**100,0**	**145,5**

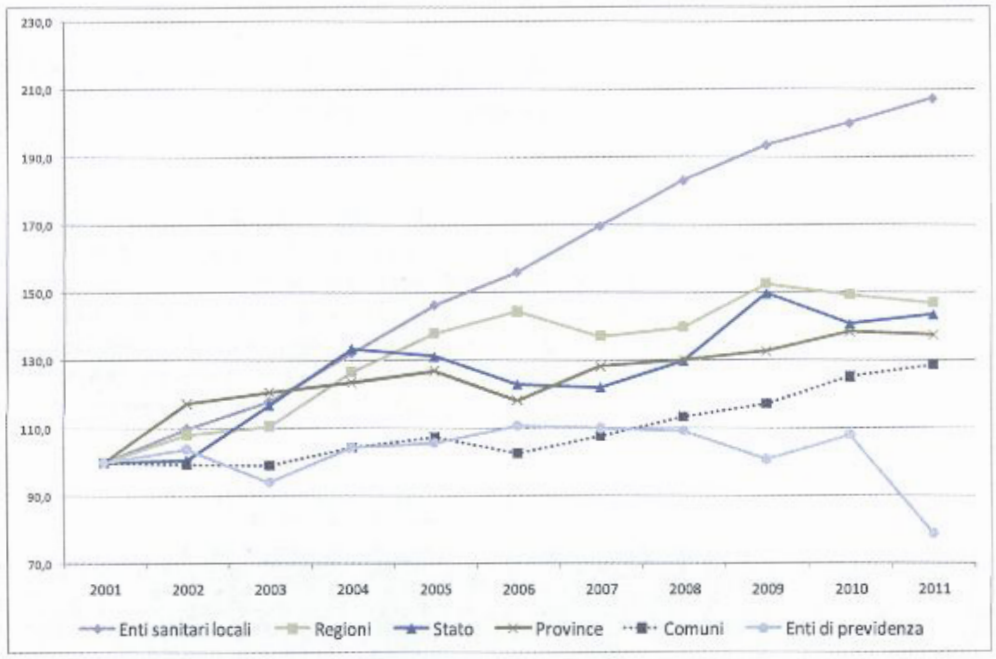
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Dal 2001 al 2011, i consumi intermedi sono cresciuti più della media anche nelle Regioni (+47 per cento), mentre si sono espansi al di sotto di essa nello Stato (+43,4 per cento), nelle Province (+37,4 per cento), nei Comuni (+28,6 per cento). A causa della fortissima contrazione registrata nel 2011, i consumi intermedi degli Enti di previdenza sono risultati a un livello più basso rispetto a dieci anni prima.

Si deve sottolineare che la crescita cumulata della spesa statale per consumi intermedi risulta fortemente influenzata dalla componente funzionale relativa alla difesa, che ha registrato dal 2001 al 2010 una variazione superiore al 120 per cento scontando in larga misura l'andamento delle spese legate alle forniture militari per armamenti, classificate come è noto tra i consumi intermedi in base alle regole contabili europee del SEC95.

Con riferimento al decennio 2001-2010, di cui si dispone di dati per un confronto, si evidenzia come la crescita dei consumi intermedi statali del 40,7 per cento sostanzialmente si dimezza, riducendosi al 19,4 per cento, se considerata al netto di quelli relativi al comparto della difesa; risultando in tal caso la meno sostenuta tra quelle fatte registrare da tutti gli enti, a meno degli Enti di previdenza.

Grafico 1-9 Consumi intermedi per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Una evidente ricomposizione riguarda la spesa per investimenti al netto delle dismissioni, con una riduzione della quota delle Amministrazioni locali e un concomitante incremento di quelle degli Enti di previdenza e, soprattutto, delle Amministrazioni centrali. Gli investimenti delle Amministrazioni locali risultano nel 2011 appena sotto i livelli in valore assoluto del 2001. All'interno dello stesso sottosettore si è ridotta la spesa delle Regioni e dei Comuni di circa il 10 per cento, mentre è aumentata quella degli Enti sanitari locali del 43,7 per cento, che tuttavia registrano – come gli Enti territoriali - una forte caduta nel biennio 2010-2011. Le Amministrazioni centrali hanno sperimentato un incremento cumulato degli

investimenti del 20,8 per cento e, al loro interno, lo Stato del 21,3 per cento (Tavola 1-14 e Grafico 1-11).

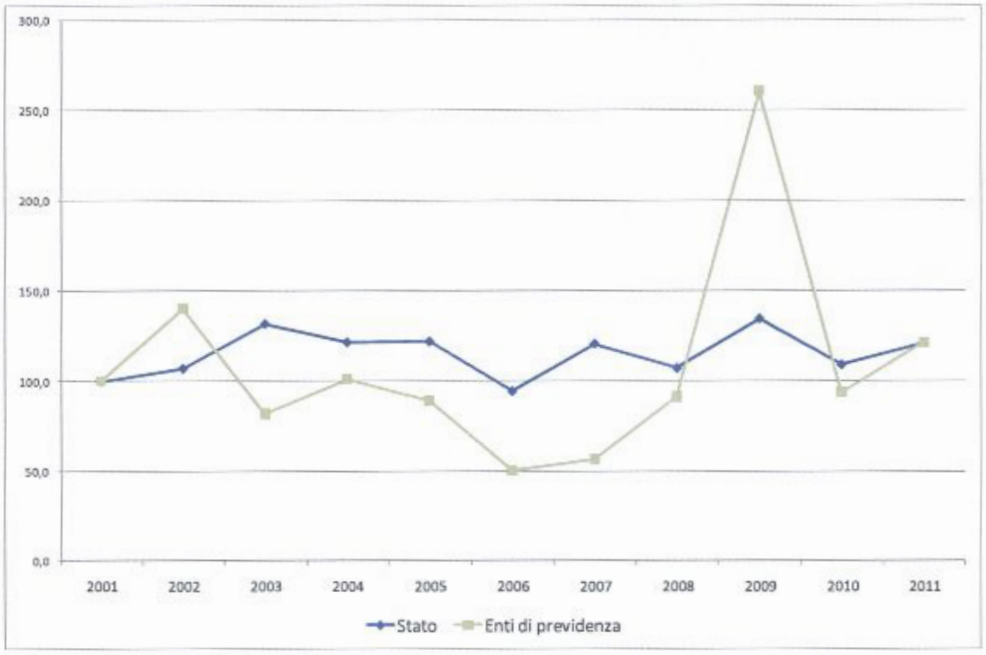
Tavola 1-14 Investimenti al netto delle dismissioni per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	0,6	23,0	100,0	0,6	22,9	115,9	0,5	24,3	111,2	0,6	26,6	120,8
- di cui Stato	0,4	15,4	100,0	0,4	16,1	122,1	0,3	15,9	109,3	0,4	17,8	121,3
Amministrazioni locali	1,9	75,4	100,0	2,0	75,9	117,6	1,6	74,3	103,7	1,5	71,5	99,2
- di cui Regioni	0,3	12,9	100,0	0,3	13,0	118,0	0,3	11,8	97,0	0,2	11,1	90,5
- di cui Province	0,1	5,8	100,0	0,2	7,3	146,4	0,1	6,7	121,2	0,1	6,3	112,8
- di cui Comuni	1,1	44,2	100,0	1,1	43,4	114,7	0,9	40,2	95,8	0,8	38,8	91,8
- di cui Enti sanitari locali	0,1	5,9	100,0	0,1	5,5	109,5	0,2	8,5	151,0	0,2	8,1	143,7
Enti di previdenza	0,04	1,6	100,0	0,03	1,2	89,0	0,03	1,4	93,7	0,04	1,9	121,3
Amministrazioni pubbliche	**2,5**	**100,0**	**100,0**	**2,6**	**100,0**	**116,7**	**2,2**	**100,0**	**105,3**	**2,1**	**100,0**	**104,5**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Il comparto dello Stato registra incrementi sino al 2003, cui seguono una tendenza alla riduzione nei tre anni successivi e un andamento altalenante in seguito (Grafico 1-10). Ugualmente irregolare è stata l'evoluzione degli investimenti degli Enti previdenziali, che cumulano una crescita nel 2011 pari a quella fatta registrare dallo Stato (21,3 per cento). Il picco del 2009 è dovuto il riacquisto da parte degli Enti previdenziali degli immobili ancora non venduti di precedenti operazioni di cartolarizzazione effettuate tramite società veicolo. Questi due comparti sono gli unici, tra quelli considerati, a mostrare incrementi nel 2011.

Grafico 1-10 Investimenti al netto delle dismissioni per Stato e Enti di previdenza delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

L'andamento degli investimenti negli Enti territoriali sembra risultare condizionato dalle misure di aggiustamento finanziario adottate per coinvolgere tali amministrazioni nel perseguimento degli obiettivi per i conti pubblici concordati in sede europea (Grafico 1-11).

Negli anni dal 2001 al 2004, le spese per investimenti non sono incluse nella disciplina del Patto di stabilità interno. In tale periodo si assiste a un loro aumento sostanzialmente costante in tutti e tre i comparti e specialmente nelle Province. Nel 2004, in particolare, l'incremento degli investimenti risulta molto pronunciato, scontando forse anche una accelerazione dei pagamenti in vista dell'applicazione per l'anno successivo delle nuove regole del Patto fissate nella legge finanziaria per il 2005, che prevedono un vincolo sulla spesa complessiva con l'espressa inclusione di un tetto alle spese in conto capitale, in linea con la più generale regola del tetto del 2 per cento alla crescita nominale delle spese di tutte le Amministrazioni pubbliche. Nel 2005 si assiste a una riduzione degli investimenti in tutti e tre i comparti, probabilmente anche in relazione al sostanziale blocco di talune fonti di entrata che contribuisce a rendere più stringenti i vincoli posti agli enti.

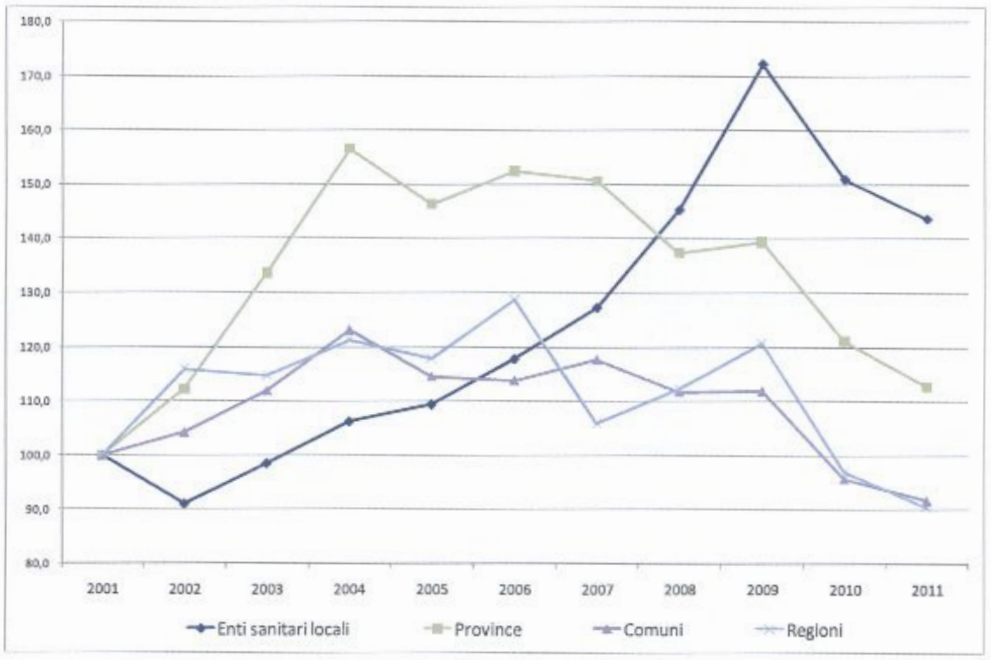
Per il 2006 il Patto prevede, nel tentativo anche di operare una riqualificazione della spesa, tetti differenziati rispetto al livelli raggiunti nel 2004, con tagli alle uscite di natura corrente e incrementi per le erogazioni in conto capitale, che tornano a crescere nelle Regioni e nelle Province.

Nel 2007, per le Regioni, si verifica una riduzione consistente degli investimenti probabilmente indotta dalle norme del Patto che non distinguono tra spese di carattere corrente e in conto capitale e richiedono comunque una diminuzione delle spese finali rispetto a quanto registrato nel 2005. Per gli Enti locali la disciplina torna sul controllo dei saldi lasciando maggiori margini di manovra alle amministrazioni: nelle Province si riscontra un calo negli investimenti mentre nei Comuni si verifica un aumento.

Nel 2008, per le Regioni gli obiettivi sulla spesa sono posti sia alla gestione di cassa che a quella di competenza. Si verifica un aumento degli investimenti connesso al mancato rispetto del Patto da parte di alcune regioni e alla esplicita esclusione dai vincoli delle spese in conto capitale cofinanziate dall'Unione Europea. Per gli Enti locali rimangono in vigore le regole sui saldi con contestuale introduzione di un sistema di competenza mista, che prevede vincoli posti alla competenza di parte corrente e alla cassa per la spesa in conto capitale. Diminuiscono gli investimenti sia nelle Province che nei Comuni, probabilmente anche in relazione alla riduzione dei trasferimenti correnti in entrata per le prime e alla reintroduzione del blocco all'impiego della leva fiscale per i secondi.

IL 2009 registra un ritorno alla crescita degli investimenti in tutti e tre i comparti in connessione alle rimodulazione delle regole intervenute in corso d'anno nell'ambito dei provvedimenti volti al sostegno dell'economia.

Grafico 1-11 Investimenti al netto delle dismissioni per comparto delle Amministrazioni locali. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nel biennio 2010-2011 gli investimenti diminuiscono nuovamente, posizionandosi sui livelli di molti anni prima. Nel 2011, tuttavia, le compensazioni ottenute grazie ai Patti regionalizzati hanno limitato la caduta degli investimenti locali in un anno caratterizzato da obiettivi particolarmente impegnativi, basati anche sul taglio delle risorse trasferite.

1.3.1 Lo Stato all'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali

All'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali, il comparto dello Stato rappresenta la parte preponderante che, secondo gli schemi della contabilità nazionale, oltre alle spese dei Ministeri comprende quelle di Presidenza del consiglio dei ministri, organi costituzionali, Corte dei conti, Agenzie fiscali, TAR e Consiglio di Stato[21].

Ai fini di renderle simili alle componenti di spesa che saranno indagate nel paragrafo 1.4 relativo ai Ministeri del bilancio dello Stato, le uscite primarie del conto economico dello Stato sono state scomposte in "grandi aggregati" distinguendo tra spesa per il personale[22], di funzionamento[23] al netto del personale, per interventi[24], per investimenti al netto delle

[21] Gli altri enti che, oltre allo Stato così definito, compongono il complesso delle Amministrazioni centrali sono: Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali; Enti e Istituzioni di ricerca, Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali e Stazioni sperimentali per l'industria.

[22] Che comprende la componente relativa all'IRAP.

[23] Le spese di funzionamento sono date dalla somma di acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market, consumi intermedi e premi di assicurazione.

[24] La spesa per interventi è distinta tra quella di natura corrente e quella in conto capitale. La prima comprende: contributi alla produzione, prestazioni sociali in denaro, aiuti internazionali, trasferimenti alla Unione Europea per la IV risorsa, e trasferimenti a

dismissioni e trasferimenti a enti pubblici. Sempre, inoltre, per un confronto coerente con il bilancio dello Stato[25], il periodo di osservazione va dal 2003 al 2011 (Tavola 1-15).

La spesa primaria al netto delle dismissioni[26] con una crescita del 29,1 per cento è passata dal 21,4 per cento del Pil nel 2003 al 23,5 per cento nel 2011 ed è composta per oltre la metà da trasferimenti ad altri enti pubblici (56,1 per cento nel 2011, pari al 13,2 per cento del PIL), che hanno mostrato l'espansione più elevata (+44,5 per cento). Si sono dunque ridimensionate le quote relative delle altre componenti.

Tavola 1-15 Spesa primaria per "grandi aggregati" del comparto dello Stato. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100

Voci economiche	2003			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100
Spese personale	6,3	29,5	100,0	6,3	28,7	106,7	6,3	25,6	114,9	6,2	26,2	114,7
Spese funzionamento netto personale	1,3	6,2	100,0	1,4	6,3	111,9	1,4	5,7	121,1	1,4	5,9	122,8
Interventi	2,6	12,0	100,0	2,5	11,4	104,2	2,6	10,4	115,3	2,4	10,2	110,1
di natura corrente	1,7	7,7	100,0	1,6	7,2	102,1	1,7	7,0	119,4	1,7	7,0	117,5
in conto capitale	0,9	4,3	100,0	0,9	4,2	107,8	0,9	3,5	107,8	0,7	3,2	96,8
Investimenti net. dismis.	0,5	2,2	100,0	0,4	1,9	92,5	0,3	1,4	82,9	0,4	1,6	92,0
Trasferimenti a enti pubblici	10,8	50,2	100,0	11,4	51,8	113,1	13,9	56,9	149,9	13,2	56,1	144,5
di natura corrente	9,1	42,2	100,0	10,5	47,9	124,4	13,1	53,6	167,8	12,5	53,2	162,6
in conto capitale	1,7	7,9	100,0	0,8	3,8	53,0	0,8	3,3	54,8	0,7	3,0	48,5
Spesa primaria net. dismis. consolidata	10,7	49,8	100,0	10,6	48,2	106,1	10,6	43,1	114,3	10,3	43,9	113,6
Spesa primaria net. dismis.	**21,4**	**100,0**	**100,0**	**22,0**	**100,0**	**109,6**	**24,5**	**100,0**	**132,2**	**23,5**	**100,0**	**129,1**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Escludendo i trasferimenti agli altri enti pubblici, e quindi nell'ambito della spesa primaria consolidata al netto delle dismissioni, la parte più rilevante è assorbita dalle spese per il personale (59,7 per cento nel 2011), seguita da quella per interventi (23,3 per cento), dalle altre spese di funzionamento (13,4 per cento) e infine dagli investimenti (3,6 per cento) (Tavola 1-16).

istituzioni sociali private, famiglie e imprese. La seconda comprende: contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale a famiglie, imprese e resto del mondo.

[25] Per come le spese sono trattate nel capitolo relativo alle spesa per il pubblico impiego.

[26] Tale spesa non comprende alcune voci, anche di importo negativo, non presenti nel bilancio finanziario dello Stato, che costituiscono comunque una componente molto limitata, inferiore all'1%, della spesa primaria del conto economico dello Stato.

Tavola 1-16 Spesa primaria al netto dismissioni consolidata del comparto dello Stato. Anni vari. Composizione percentuale

Voci economiche	2003	2005	2010	2011
Spese personale	59,1	59,4	59,4	59,7
Spese funzionamento netto personale	12,4	13,1	13,1	13,4
Interventi	24,0	23,6	24,2	23,3
di natura corrente	15,5	14,9	16,2	16,0
in conto capitale	8,5	8,7	8,1	7,3
Investimenti net. dismis.	4,5	3,9	3,2	3,6
Spesa primaria net. dismis. consolidata	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

A fronte di una crescita del 13,6 per cento di tale spesa consolidata negli ultimi otto anni, sia le spese di personale (+14,7 per cento) sia quelle relative alle altre spese di funzionamento (+22,8 per cento) si sono sviluppate più della media. Tuttavia, queste ultime spese risentono in particolare degli effetti derivanti dagli oneri per SIFIM e dell'andamento dei consumi intermedi della difesa. Al netto di tali impatti, le spese di funzionamento registrano in realtà una consistente riduzione del 4 per cento in termini nominali, nel periodo 2003-2010 di cui si dispone di dati (Grafico 1-12 e Grafico 1-13).

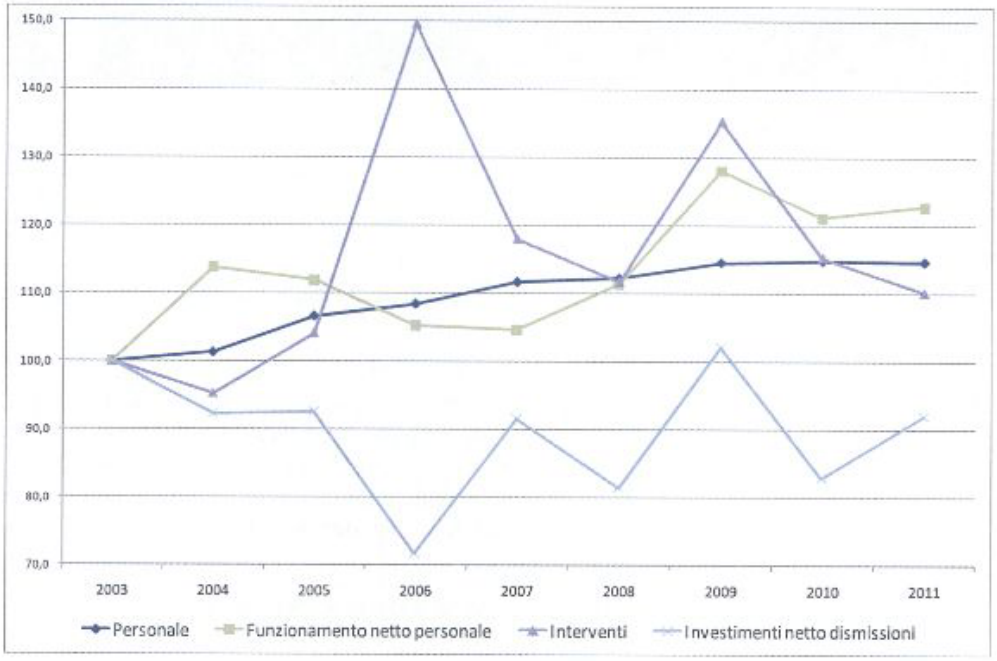
Una analisi approfondita delle spese per personale e per consumi intermedi viene effettuata in capitoli successivi del Rapporto.

Gli interventi mostrano un incremento più contenuto (10,1 per cento) – sempre nell'intervallo 2003-2011 - scontando la riduzione intervenuta nel 2011 nei trasferimenti in conto capitale alle imprese, per i quali si ricorda viceversa il picco del 2006 dovuto essenzialmente alla cancellazione dei crediti dello Stato verso la TAV e agli oneri straordinari derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea per rimborsi IVA sugli autoveicoli utilizzati nello svolgimento dell'attività di impresa. Il forte incremento riscontrato nel 2009 è ascrivibile in larga misura alla corresponsione del bonus per i detentori di basso reddito e alla concessione della "social card", già ricordati, nonché alla erogazione di crediti di imposta per la rottamazione degli autoveicoli e dei motocicli e ai maggiori trasferimenti alle Ferrovie dello Stato (Grafico 1-12). Nell'intero periodo 2003-2011, la componente degli interventi di natura corrente mostra una crescita più sostenuta (17,5 per cento), alimentata in primo luogo dalle erogazioni verso l'estero e alle istituzioni sociali private.

Gli investimenti al netto delle dismissioni, dopo l'espansione nella prima parte del decennio sino al 2003, mostrano nel periodo in esame una riduzione (-8 per cento). Informazioni più dettagliate sino al 2010[27] indicano una tendenza alla riduzione per le macchine e attrezzature, i mezzi trasporto e gli investimenti in mobili e, viceversa, un profilo in crescita per le spese relative alle opere del genio civile (essenzialmente porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie).

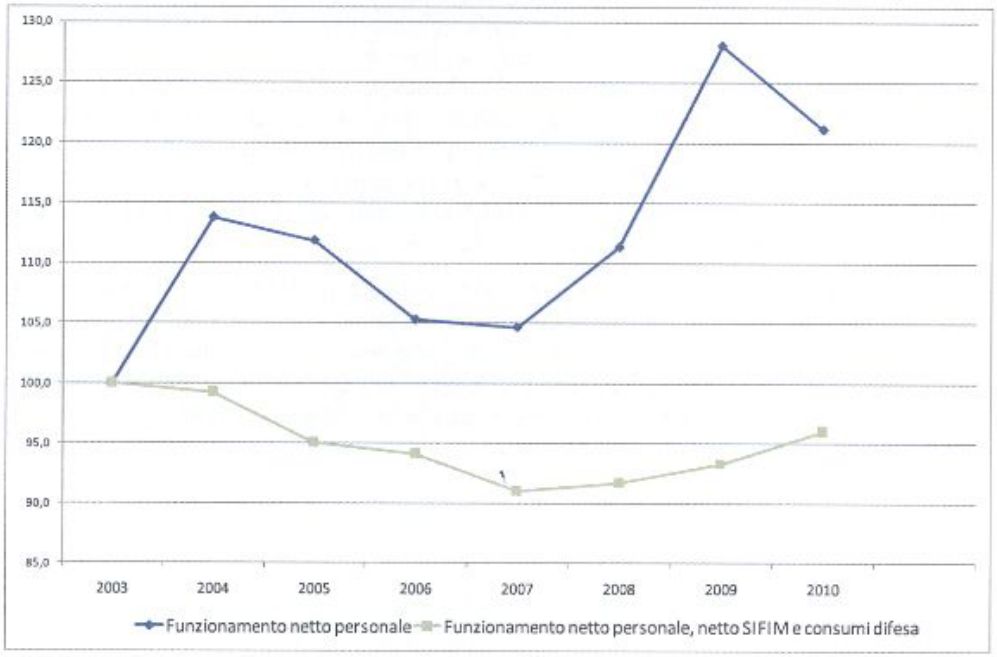
[27] Riferite all'intero sottosettore delle Amministrazioni centrali.

Grafico 1-12 Spese per " grandi aggregati" del comparto dello Stato. Anni 2003-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-13 Spese per il "grande aggregato" funzionamento al netto del personale del comparto dello Stato. Anni 2003-2010. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

1.4 Il bilancio dello Stato

1.4.1 Le principali dimensioni finanziarie del bilancio dello Stato

Il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato evidenzia, nel triennio 2008-2011, un progressivo miglioramento dei principali saldi (Tavola 1-17). Il risparmio pubblico (pari alla differenza tra entrate tributarie ed extratributarie e spese correnti), valutato in termini di competenza (impegnato a rendiconto), dopo la riduzione osservata tra il 2007 e il 2008, torna a crescere dal 2009 e registra un progressivo incremento da 23,5 a 46,1 miliardi nel 2011. Il saldo netto da finanziare di competenza (pari alla differenza tra entrate e spese finali) osserva negli stessi anni un analogo miglioramento. Nel 2011, ultimo anno di consuntivo, il saldo registra un valore positivo per circa 900 milioni di euro, dopo un triennio in cui, soprattutto per il rallentamento osservato dal lato delle entrate, avevano prevalso valori negativi.

L'andamento dei due saldi registra una maggiore variabilità nel più ampio periodo 2003-2011, sia relativamente agli aggregati di competenza che di cassa (versamenti e pagamenti complessivi in conto competenza e in conto residui). In termini di competenza, il risparmio pubblico mostra, pur conservando un valore comunque positivo, evidenti oscillazioni nel periodo considerato. In media, il saldo è pari a circa 28 miliardi di euro. In termini di cassa (Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tavola 1-18), lo stesso saldo è risultato sempre negativo nel periodo considerato, tranne che negli anni 2006 e 2007, assumendo un valore medio pari a circa -8,3 miliardi di euro. In entrambi i casi, il valore più alto si riscontra nel 2007 (rispettivamente, 56 e 14 miliardi di euro), mentre i valori inferiori sono registrati nel 2005 (1,5 miliardi di euro), con riferimento agli importi di competenza, e nel 2011 (-22,1 miliardi di euro), con riferimento ai valori di cassa.

Negli anni 2003-2011, il saldo netto da finanziare mostra un andamento sostanzialmente analogo a quello del risparmio pubblico, sebbene su valori inferiori. Esso risulta essere pari, in media, a -17,5 miliardi, per competenza, e a -51,5 miliardi, in termini di cassa. In tal caso, i valori più elevati si registrano nel 2006 (+12,9 miliardi) con riferimento alla rilevazione di competenza, e nel 2007 per il corrispondente valore di cassa (-25,5 miliardi); diversamente, quelli più bassi si collocano nell'esercizio 2008 (-38 miliardi in termini di competenza e -68,6 miliardi in termini di cassa).

Tavola 1-17 Bilancio dello Stato: accertato e impegnato a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro

TITOLI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie	367.408	380.062	377.854	429.363	444.168	446.165	439.017	441.614	452.731
Entrate extra-tributarie	34.150	35.715	44.105	48.759	49.382	49.400	66.150	61.791	65.698
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscos. crediti	17.949	10.992	10.075	1.921	6.121	2.182	2.630	1.921	3.313
ENTRATE FINALI	**419.507**	**426.769**	**432.034**	**480.043**	**499.671**	**497.746**	**507.796**	**505.325**	**521.742**
Spese correnti	391.593	400.561	420.449	428.139	437.189	472.685	481.578	474.662	472.320
di cui interessi	71.304	60.964	70.671	70.800	68.202	79.867	73.239	69.523	73.748
Spese in c/capitale	60.035	47.364	46.794	38.954	53.157	63.052	58.913	52.282	48.502
SPESE FINALI	**451.629**	**447.925**	**467.243**	**467.094**	**490.346**	**535.737**	**540.492**	**526.944**	**520.822**
Risultati differenziali									
Risparmio pubblico	9.964	15.217	1.509	49.983	56.361	22.880	23.588	28.742	46.109
Saldo netto da finanziare	-32.122	-21.155	-35.210	12.949	9.325	-37.990	-32.695	-21.619	921

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tavola 1-18 Bilancio dello Stato: versamenti e pagamenti totali. Anni 2003-2011. Milioni di euro

TITOLI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie	353.522	370.679	365.199	398.826	417.843	422.639	414.010	408.952	415.649
Entrate extra-tributarie	22.564	25.863	28.473	27.557	26.442	30.569	39.583	33.335	33.770
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscos. crediti	17.943	10.992	10.073	1.906	6.110	2.155	2.609	1.855	3.238
ENTRATE FINALI	**394.029**	**407.534**	**403.745**	**428.289**	**450.395**	**455.363**	**456.202**	**444.142**	**452.657**
Spese correnti	394.109	397.144	410.086	421.831	430.276	463.065	469.577	452.441	471.545
di cui interessi	71.449	60.921	70.253	70.350	68.846	79.996	73.179	69.490	73.594
Spese in c/capitale	61.912	43.976	42.495	37.971	45.685	60.957	53.670	51.547	47.830
SPESE FINALI	**456.021**	**441.120**	**452.581**	**459.802**	**475.961**	**524.021**	**523.247**	**503.988**	**519.375**
Risultati differenziali									
Risparmio pubblico	-18.023	-602	-16.414	4.552	14.009	-9.857	-15.984	-10.154	-22.126
Saldo netto da finanziare	-61.992	-33.586	-48.836	-31.513	-25.566	-68.658	-67.045	-59.846	-66.718

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Le entrate finali accertate sono pari a circa 521 miliardi di euro nel 2011 e a circa 476,7 miliardi, in media, nel periodo 2003-2011. Negli stessi anni, le entrate finali evidenziano una costante tendenza all'aumento con una crescita, in valore assoluto, pari a circa 100 miliardi (+24,5 per cento rispetto al 2003). Contribuiscono, in larga parte, a tale andamento le entrate tributarie (+85 miliardi) e in misura più contenuta quelle extratributarie (+31 miliardi), che comunque quasi raddoppiano il proprio ammontare nell'arco di tempo analizzato. Al contrario, si riducono le entrate in conto capitale (-14 miliardi), che risultano essenzialmente determinate dagli introiti derivanti dalle vendite di beni immobiliari.

Le entrate registrate secondo il criterio di cassa evidenziano un valore inferiore a quelle di competenza nel 2011. Le differenze si spiegano, da un lato, con riferimento alle somme da versare relativamente alle entrate tributarie, e, dall'altro, per il differente livello delle entrate extra-tributarie. A tale ultimo riguardo, sono le entrate legate ai ruoli relativi a sanzioni e interessi a mostrare la più ampia divergenza tra i dati di accertamento e quelli di incasso, con un valore del primo aggregato che registra valori più elevati degli incassi effettivamente conseguiti. Nell'ultimo anno del periodo considerato le entrate finali ammontano dunque a circa 452 miliardi di euro con un trend sostanzialmente analogo a quanto osservato per le corrispondenti voci di competenza. Come per le entrate di competenza, la crescita nel periodo 2003-2011 è trainata soprattutto dalle entrate tributarie, anche se in questo caso l'aumento risulta più contenuto (circa 62 miliardi di euro).

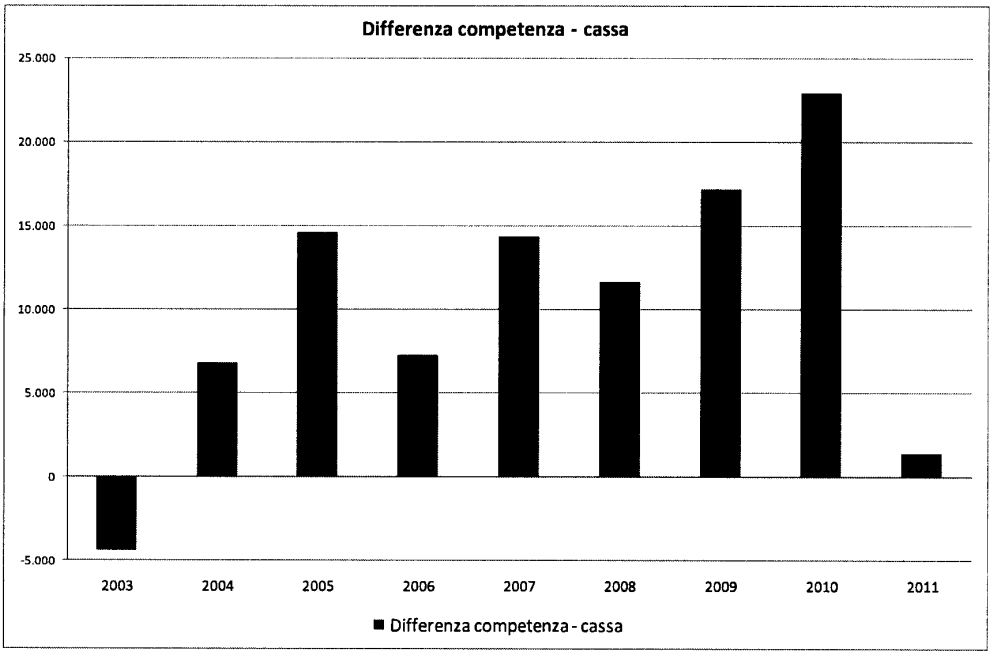
Le spese finali di competenza ammontano nel 2011 a 520,8 miliardi, circa 25 miliardi oltre la media del periodo 2003-2011 (pari a 494,2 miliardi). L'incremento complessivo in questi anni è di circa 69 miliardi di euro, ma all'interno di questo intervallo è possibile distinguere due diverse fasi. Tra il 2003 e il 2009, le spese finali registrano infatti un andamento crescente fino a raggiungere nell'ultimo anno un importo pari a circa 540 miliardi. Questa tendenza si inverte, invece, nel biennio finale del periodo considerato con una riduzione complessiva pari a circa 20 miliardi nel biennio 2010-2011, anche per effetto delle manovre di risanamento dei conti pubblici varate negli anni precedenti, in particolare, dal 2008.

L'evoluzione delle spese correnti, che nel periodo 2003-2009 registrano un incremento di circa 85 miliardi cui segue una riduzione di 9,2 miliardi nel biennio 2010-2011, spiegano la dinamica osservata per il complesso della spesa. La spesa in conto capitale, nel periodo 2003-2011, si riduce complessivamente di 11,5 miliardi, circa il 19 per cento del valore iniziale. La riduzione non risulta tuttavia lineare nel periodo osservato. Il totale delle uscite di conto capitale mostra una prima riduzione tra il 2003 e 2006; cresce fino al 2008 e poi torna a ridursi negli esercizi successivi fino al 2011 quanto si attesta di nuovo sui livelli del 2004.

Il livello dei pagamenti risulta sostanzialmente analogo a quello degli impegni nel 2011 (circa 519 miliardi). Parzialmente differente è tuttavia l'evoluzione registrata nel periodo 2003-2011. Tali uscite crescono negli anni 2003-2009; registrano una flessione nel 2010, e riprendono a crescere nel 2011. A determinare questo andamento concorrono principalmente le spese correnti, mentre sostanzialmente stabile è il livello delle spese in conto capitale.

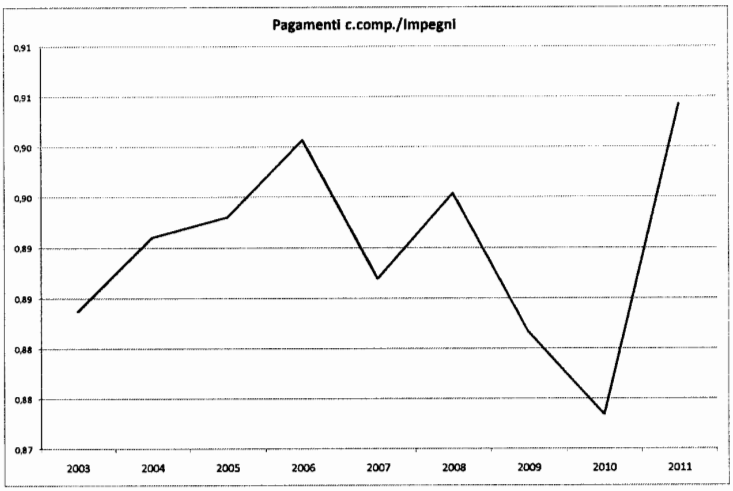
Guardando alla fase della gestione, una notazione particolare riguarda il confronto tra le uscite rilevate secondo il criterio di competenza e quelle registrate per cassa (Grafico 1-14). In questo caso si rileva come nell'ultimo anno il divario tra le uscite registrate secondo i due diversi momenti contabili tenda ad annullarsi, dopo che nei precedenti esercizi aveva invece sperimentato un progressivo incremento. Si osserva in particolare, nell'ultimo esercizio, sia un miglioramento della capacità di pagamento delle amministrazioni (Grafico 1-15) rispetto a quanto impegnato nel corso dell'esercizio (espressa dal rapporto tra i pagamenti in conto competenza e il totale delle risorse impegnate nell'esercizio), sia un incremento della capacità di smaltimento dei residui passivi (misurata dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e lo stock dei residui esistente all'inizio di ciascun esercizio finanziario) (Grafico 1-16).

Grafico 1-14 Bilancio dello Stato: differenza tra impegni a rendiconto e pagamenti totali. Milioni di euro



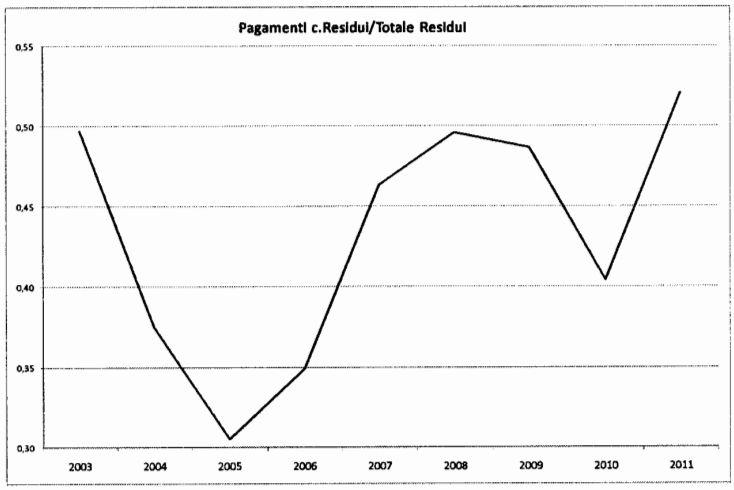
Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-15 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto competenza su impegni a rendiconto. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-16 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto residui su consistenza iniziale residui. Valori percentuali



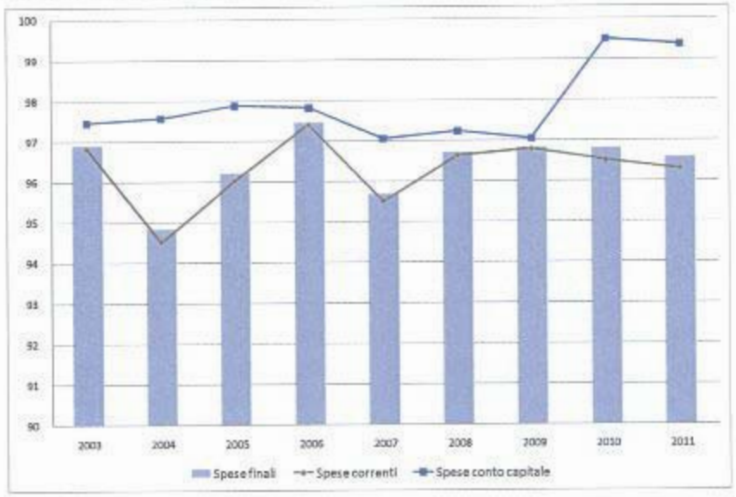
Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tende invece a stabilizzarsi, su valori prossimi al 97 per cento, la quota di risorse impegnate rispetto alle dotazioni definitive di bilancio nel corso dell'ultimo quadriennio del periodo considerato. Risulta più elevata, in questo caso, la quota riferibile alle uscite di conto capitale che soprattutto nel biennio finale evidenzia un differenziale positivo rispetto al corrispondente rapporto tra impegni e stanziamenti per le spese di parte corrente (Grafico 1-17a).

Incide su quest'ultima osservazione, per una parte rilevante, la dimensione degli impegni per conservazione fondi. Guardando ai soli impegni di competenza, infatti, la quota delle risorse impegnate sugli stanziamenti definitivi si riduce di circa 15 punti percentuali, con punte anche di 24 punti percentuali nel 2007, anno dal quale si osserva comunque un certo incremento del rapporto tra le due grandezze di bilancio (Fonte: **elaborazioni** RGS su dati bilancio dello Stato.

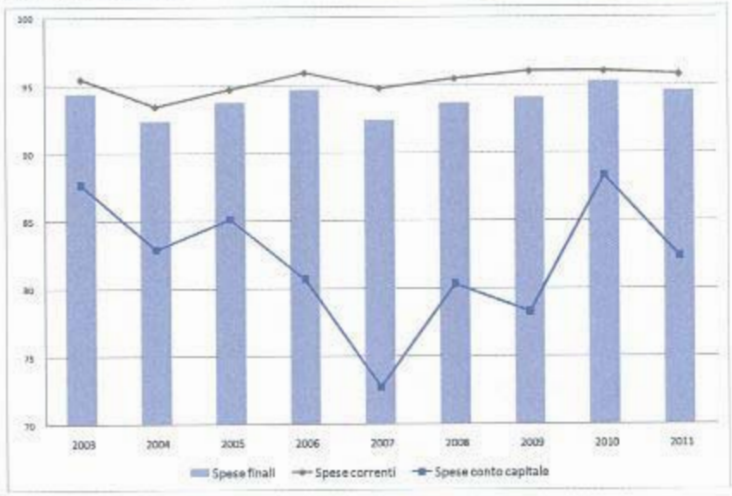
Grafico 1-17b). Questa differenza risulta meno evidente per le spese di parte corrente e, dato il loro peso sul totale delle spese finali, sulla spesa complessiva. Per i due aggregati di spesa lo scostamento tra le due osservazioni ammonta infatti rispettivamente a 1 e a 2,5 punti percentuali.

Grafico 1-17a Impegni a rendiconto su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-17b Impegni di competenza su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

1.4.2 Analisi economica della spesa

Un più elevato dettaglio sull'evoluzione della spesa per il periodo 2003-2011 può essere colto guardando alle categorie economiche che compongono l'aggregato delle spese finali (Tavola 1-19).

Tra le spese di parte corrente, in particolare, si osserva un progressivo e rilevante incremento - che ammonta tra il 2003 e il 2011 a circa 61 miliardi di euro (pari al 38 per cento del valore del 2003) - dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche. Le maggiori risorse riguardano soprattutto i trasferimenti destinati agli enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Aumentano anche le spese relative ai redditi da lavoro dipendente (complessivamente di circa 11,5 miliardi tra il 2003 e il 2011), ma in questo caso, ad un iniziale aumento - negli anni 2003-2008 - segue una fase di riduzione nell'ultimo triennio del periodo considerato. Incidono su questa dinamica, come sarà più diffusamente illustrato nell'apposito capitolo, le misure di contenimento delle spese per il pubblico impiego che hanno agito prevalentemente attraverso il blocco del *turn-over* e la limitazione degli incrementi stipendiali. Una complessiva riduzione (circa 2,7 miliardi) si registra per i consumi intermedi. Anche in questo caso sono, soprattutto nella fase finale del periodo 2003-2011, gli interventi di contenimento disposti nel corso dell'ultimo triennio a determinare il risultato osservato.

Nell'ambito della spesa in conto capitale, le spese per contributi agli investimenti alle altre amministrazioni pubbliche e alle imprese private giustificano in larga parte la variabilità dell'aggregato complessivo nel periodo considerato. In particolare, per i contributi agli investimenti ad altre amministrazioni pubbliche, incide il livello degli impegni relativi al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e i contributi in conto impianti ad ANAS per la realizzazione di infrastrutture. I contributi agli investimenti alle imprese, dal canto loro, scontano prevalentemente l'impiego delle risorse relative al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, alla concessione di crediti d'imposta sugli investimenti nelle aree svantaggiate e sugli incrementi occupazionali. Evidenti oscillazioni si osservano anche per la voce relativa agli altri trasferimenti in conto capitale, legati sostanzialmente alla dinamica del Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo per le aree sottoutilizzate).

Tavola 1-19 Bilancio dello Stato: impegnato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.388	79.486	81.743	88.214	84.783	90.364	89.663	88.855	88.859
CONSUMI INTERMEDI	13.693	13.769	12.782	12.163	10.980	11.341	13.107	9.800	10.969
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.278	4.339	4.391	4.844	4.550	4.878	4.765	4.715	4.776
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	159.535	168.059	175.285	182.512	194.710	208.932	216.567	222.661	220.795
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.512	4.102	3.862	4.669	6.746	4.583	6.770	4.562	3.949
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	5.205	5.248	4.875	4.599	5.805	5.157	4.423	4.705	4.580
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.589	1.505	1.615	1.576	2.629	1.938	1.573	1.667	1.696
RISORSE PROPRIE CEE	12.822	14.138	14.480	14.577	14.410	15.500	-	-	-
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	-	-	-	-	-	-	15.829	15.429	16.789
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.304	60.964	70.671	70.800	68.202	79.867	73.239	69.523	73.748
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	41.519	47.662	49.294	43.273	43.628	49.090	52.863	51.104	45.157
AMMORTAMENTI	163	163	18	163	163	186	350	186	186
ALTRE USCITE CORRENTI	586	1.125	1.433	751	582	849	2.429	1.455	815
TOTALE SPESE CORRENTI	**391.593**	**400.561**	**420.449**	**428.139**	**437.189**	**472.685**	**481.578**	**474.662**	**472.320**
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.747	5.659	6.170	4.138	6.120	7.090	6.986	7.326	5.694
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	19.275	19.139	16.768	14.769	19.547	25.139	22.186	20.456	16.217
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	13.440	11.705	8.233	10.107	10.373	10.476	14.008	11.629	8.062
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	258	115	122	130	152	126	101	52	54
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	222	252	396	399	1.016	430	853	770	869
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	13.977	4.445	8.729	8.626	15.008	10.106	10.197	6.718	12.217
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	7.116	6.049	6.375	784	941	9.685	4.583	5.331	5.390
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	**60.035**	**47.364**	**46.794**	**38.954**	**53.157**	**63.052**	**58.913**	**52.282**	**48.502**
TOTALE SPESE FINALI	**451.629**	**447.925**	**467.243**	**467.094**	**490.346**	**535.737**	**540.492**	**526.944**	**520.822**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

L'evoluzione dei dati di cassa evidenzia un andamento simile a quanto osservato per le corrispondenti voci di competenza (Tavola 1-20). Anche in questo caso, l'evoluzione dell'aggregato complessivo è prevalentemente spiegata dai pagamenti correnti. I pagamenti in conto capitale, come per gli omologhi valori di competenza, mostrano un andamento caratterizzato da una elevata variabilità.

Tavola 1-20 Bilancio dello Stato: pagato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.486	95,5	77.095	97,2	79.096	97,3	86.862	98,4	82.527	98,7	87.967	98,4	88.074	98,1	87.516	98,0	89.870	96,8
CONSUMI INTERMEDI	13.749	65,6	13.342	68,8	12.986	68,6	12.613	71,7	11.541	69,9	10.781	74,5	13.468	78,5	9.726	75,7	10.761	80,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.224	98,6	4.316	97,8	4.427	97,4	4.851	98,3	4.574	98,3	4.886	98,9	4.803	98,4	4.712	98,7	4.840	97,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	161.391	88,0	166.385	92,1	168.627	93,8	178.148	92,9	189.921	93,9	203.419	92,5	207.927	91,6	203.975	92,8	219.524	89,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.538	90,6	4.189	92,6	3.794	95,1	4.605	95,2	6.188	96,5	4.587	89,0	6.620	92,5	4.537	86,2	4.150	85,6
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	4.650	62,2	4.881	70,8	4.646	68,0	4.315	59,6	5.605	76,6	4.781	72,8	3.736	72,1	4.354	65,2	4.796	64,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.536	85,8	1.500	86,7	1.583	89,4	1.524	89,8	2.496	92,2	1.880	88,4	1.579	83,0	1.574	87,2	1.788	87,9
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	13.117	97,7	14.138	100,0	14.480	100,0	14.577	100,0	14.410	100,0	15.500	100,0	15.829	100,0	15.429	100,0	16.789	100,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.449	99,4	60.921	99,5	70.253	99,6	70.350	99,1	68.846	98,6	79.996	99,6	73.179	99,7	69.490	99,6	73.594	99,6
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	42.403	93,8	49.084	96,8	49.002	99,9	43.060	99,7	43.667	99,2	48.617	99,5	53.143	98,7	50.094	99,6	44.695	98,4
AMMORTAMENTI	163	11,0	163	11,0	163	11,0	163	100,0	163	100,0	186	100,0	350	100,0	186	100,0	186	100,0
ALTRE USCITE CORRENTI	403	91,5	1.130	95,2	1.030	96,9	763	46,8	337	82,5	466	44,9	869	91,2	847	22,9	553	58,0
TOTALE TITOLO I	394.109	91,5	397.144	94,1	410.086	95,3	421.831	95,0	430.276	95,5	463.065	95,2	469.577	94,7	452.441	95,1	471.545	93,4
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.820	41,8	5.688	45,0	5.610	46,4	3.614	38,4	6.483	45,1	6.284	58,4	5.781	51,1	6.107	55,4	6.371	38,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	19.962	61,4	19.411	65,8	17.192	67,9	17.882	52,9	22.274	54,7	24.970	74,0	23.137	61,0	21.101	61,5	18.144	65,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	13.933	59,5	10.060	50,7	6.817	54,0	9.133	61,5	10.699	61,3	9.568	68,3	12.232	67,4	11.464	60,1	9.869	58,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	171	25,3	167	22,4	182	32,5	88	45,5	136	61,1	118	61,7	143	42,7	64	56,3	80	53,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	248	73,1	262	85,9	406	91,7	415	63,8	541	53,7	915	42,3	484	62,0	692	50,8	843	74,5
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	14.972	64,3	2.502	75,2	5.109	84,3	4.052	71,5	4.798	28,9	10.275	12,6	9.472	44,2	5.450	46,7	6.328	69,9
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	6.807	82,8	5.886	47,9	7.179	51,3	2.787	10,9	752	68,6	8.826	96,9	2.422	83,4	6.667	59,5	6.195	84,3
TOTALE TITOLO II	61.912	62,1	43.976	57,8	42.495	62,1	37.971	52,6	45.685	52,4	60.957	64,0	53.670	59,4	51.547	58,5	47.830	63,6
TOTALE SPESE FINALI	456.021	87,5	441.120	90,5	452.581	92,2	459.802	91,5	475.961	91,4	524.021	91,5	523.247	91,1	503.988	91,3	519.375	90,7

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

Guardando alla composizione dei pagamenti totali, si rileva come circa il 90 per cento (in media nel periodo 2003-2011) degli stessi sia imputabile alla quota di competenza. L'incidenza di quest'ultima si presenta piuttosto stabile nell'intervallo considerato, sebbene risulti differenziata tra spese correnti (94,4 per cento) e in conto capitale (59,2 per cento). Nell'ambito delle prime un incremento significativo dei pagamenti di competenza sul totale si registra per i consumi intermedi (dal 65,6 all'80,8 per cento), mentre si riduce la quota relativa dei pagamenti di competenza sul totale dei trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private (dal 90,6 all'85,6 per cento) dopo che negli anni 2005-2007 si era invece osservato un aumento significativo.

L'analisi della spesa per categorie economiche consente inoltre di valutare l'impiego delle risorse in relazione alla natura delle spese. A tal fine, per gli anni 2003-2011, gli impegni a rendiconto del bilancio dello Stato sono stati riclassificati sulla base dei titoli e per tipologia di spesa (seguendo prevalentemente la classificazione relativa alle categorie economiche), evidenziando, per la spesa primaria statale, le macrocategorie relative al personale, al funzionamento, agli investimenti diretti, ai trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche (sia di parte corrente che di conto capitale), agli interventi (correnti ed in conto capitale), alle poste di regolazione contabile. Si sono inoltre evidenziate le voci relative agli interessi passivi e al rimborso per le passività finanziarie (Tavola 1-21).

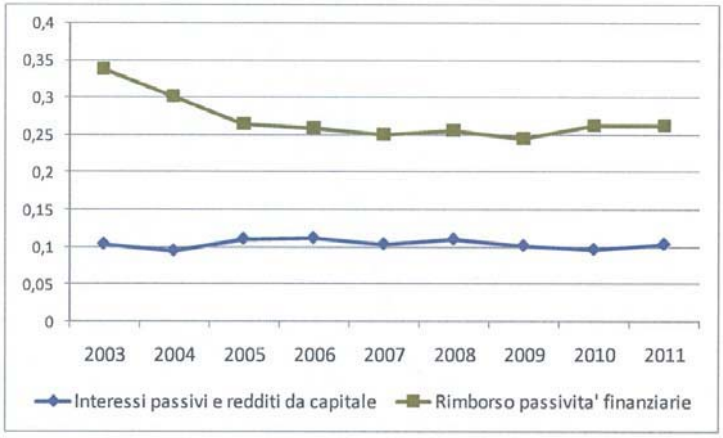
Tavola 1-21 Aggregazione delle categorie economiche del bilancio dello Stato impegni a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro

			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE CORRENTI	PERSONALE	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.387,6	79.486,5	81.742,8	88.213,6	84.782,8	90.363,8	89.663,4	88.854,9	88.858,7
		IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.278,1	4.338,8	4.391,0	4.843,5	4.550,3	4.878,5	4.764,8	4.714,9	4.776,5
	FUNZIONAMENTO	CONSUMI INTERMEDI	13.693,1	13.768,9	12.782,5	12.163,2	10.980,3	11.341,1	13.106,7	9.799,5	10.968,6
		ALTRE USCITE CORRENTI	585,7	1.124,9	1.432,6	750,8	582,3	848,9	2.428,9	1.455,5	815,2
	TRASFERIMENTI CORRENTI ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8.448,6	8.464,8	10.001,0	9.297,9	11.130,4	11.165,2	9.916,8	10.647,0	9.049,1
		AMMINISTRAZIONI LOCALI	83.754,1	89.531,4	93.486,7	97.765,4	104.878,9	117.821,8	117.975,9	121.096,1	118.367,2
		REGIONI	*62.867,8*	*67.821,6*	*71.222,0*	*75.022,6*	*82.867,2*	*93.716,9*	*92.601,7*	*95.017,0*	*94.388,5*
		COMUNI E PROVINCE	*13.674,5*	*14.369,6*	*14.301,5*	*15.028,9*	*13.870,1*	*15.884,6*	*16.971,9*	*17.969,0*	*16.202,4*
		ALTRO	*7.211,8*	*7.440,3*	*7.963,3*	*7.714,0*	*8.141,6*	*8.220,2*	*8.402,3*	*8.110,1*	*7.776,4*
		ENTI DI PREVIDENZA	67.331,9	69.963,0	71.797,4	75.448,3	78.700,7	79.945,3	88.674,7	90.917,7	93.378,9
	INTERVENTI CORRENTI	ECONOMIA NAZIONALE	8.717,3	9.350,4	8.737,6	9.267,5	12.551,2	9.740,5	11.192,6	9.267,8	8.529,7
		FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	*3.512,0*	*4.102,3*	*3.862,3*	*4.668,6*	*6.745,9*	*4.583,4*	*6.769,6*	*4.562,5*	*3.949,2*
		IMPRESE	*5.205,3*	*5.248,0*	*4.875,4*	*4.598,8*	*5.805,3*	*5.157,1*	*4.423,0*	*4.705,3*	*4.580,5*
		ESTERO	14.411,0	15.643,0	16.094,8	16.153,0	17.039,0	17.437,2	17.402,1	17.096,3	18.485,2
		TRASFERIMENTI CORRENTI	*1.589,2*	*1.504,8*	*1.614,7*	*1.576,5*	*2.629,2*	*1.937,6*	*1.573,3*	*1.666,8*	*1.696,4*
		RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	*12.821,8*	*14.138,2*	*14.480,1*	*14.576,5*	*14.409,8*	*15.499,7*	*15.828,8*	*15.429,5*	*16.788,8*
	POSTE DI REGOLAZIONE CONTABILE	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	41.519,0	47.662,1	49.293,7	43.273,3	43.628,3	49.090,2	52.863,4	51.103,9	45.157,1
		AMMORTAMENTI	162,7	162,7	17,9	162,7	162,7	185,9	350,3	185,9	185,9
SPESE IN CONTO CAPITALE	INVESTIMENTI DIRETTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.746,9	5.658,8	6.170,2	4.138,2	6.120,1	7.089,9	6.986,2	7.325,8	5.694,0
	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8.493,5	9.156,3	8.869,6	6.208,9	10.459,4	16.709,3	13.529,4	10.816,3	11.523,4
		AMMINISTRAZIONI LOCALI	12.724,2	10.614,1	10.553,8	11.052,3	12.909,2	9.299,6	9.894,9	9.677,2	6.936,5
		REGIONI	*7.613,8*	*6.177,5*	*6.704,6*	*6.652,9*	*7.846,2*	*5.365,9*	*5.666,2*	*6.127,7*	*4.548,9*
		COMUNI E PROVINCE	*4.360,7*	*3.712,8*	*2.906,5*	*3.260,5*	*4.274,9*	*3.294,7*	*3.610,0*	*2.969,3*	*1.797,8*
		ALTRO	749,7	723,8	942,7	1.138,9	788,1	639,0	618,8	580,3	589,7
		ENTI DI PREVIDENZA	8.165,0	1.485,3	2.613,3	1.460,6	1.447,8	1.703,1	1.762,2	3.269,5	2.157,4
	INTERVENTI IN CONTO CAPITALE	ECONOMIA NAZIONALE	24.683,2	20.197,3	18.191,0	15.695,0	21.204,6	27.820,0	25.887,5	20.423,3	21.321,7
		FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	*258,1*	*115,6*	*122,2*	*130,4*	*151,7*	*126,0*	*100,8*	*52,0*	*53,7*
		IMPRESE	*13.685,3*	*11.884,0*	*8.468,8*	*11.171,2*	*16.240,3*	*14.285,6*	*17.378,7*	*11.775,6*	*8.153,2*
		ALTRI INTERVENTI	*3.624,1*	*2.149,2*	*3.224,7*	*3.609,1*	*3.871,4*	*3.723,2*	*3.825,3*	*3.264,6*	*7.725,1*
		ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	*7.115,6*	*6.048,5*	*6.375,3*	*784,3*	*941,2*	*9.685,1*	*4.582,7*	*5.331,2*	*5.389,6*
		ESTERO	222,4	251,9	395,9	399,4	1.015,9	429,6	853,1	770,1	869,2
SPESA STATALE PRIMARIA			**380.324,3**	**386.960,2**	**396.571,9**	**396.293,7**	**422.143,9**	**455.870,0**	**467.253,0**	**457.421,7**	**447.074,1**
DEBITO PUBBLICO	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE		71.304,4	80.964,4	70.671,4	70.800,3	68.202,0	79.866,7	73.238,6	69.522,8	73.747,8
	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE		230.794,1	192.928,6	168.313,1	163.620,4	164.199,5	184.807,8	176.141,2	188.435,5	186.135,3
SPESA STATALE COMPLESSIVA			**682.422,8**	**640.853,2**	**635.556,4**	**630.714,4**	**654.545,4**	**720.544,5**	**716.632,8**	**715.379,9**	**706.957,2**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

In particolare, per queste due ultime voci di uscita si osserva, nel corso del periodo esaminato, la sostanziale invarianza della spesa per interessi in termini di incidenza sulla spesa complessiva del bilancio dello Stato. Anche la spesa per il rimborso dei titoli del debito, dopo aver osservato una diminuzione nel triennio 2003-2005, si stabilizza nel resto del periodo intorno al 25 per cento della spesa totale (Grafico 1-18).

Grafico 1-18 Bilancio dello Stato: Titolo III (impegni a rendiconto). Anni 2003-2011. Milioni di euro



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Con riferimento alla componente primaria della spesa, una prima distinzione può essere condotta con riferimento alla spesa direttamente sostenuta dal bilancio da quella trasferita ad altri enti delle amministrazioni pubbliche o al sistema economico. In particolare, rientrano nelle spese sostenute direttamente dallo Stato per la produzione di beni e servizi (pari al 24,9 per cento della spesa primaria nel 2011) le uscite per il personale (redditi da lavoro dipendente e IRAP), che ammontano al 20,9 per cento, le spese di funzionamento (consumi intermedi e altre uscite correnti) pari al 2,6 per cento e gli investimenti diretti (investimenti fissi lordi e acquisti di terreni) pari all'1,3 per cento (Tavola 1-22).

Tavola 1-22 Composizione percentuale della spesa del Bilancio dello Stato. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali

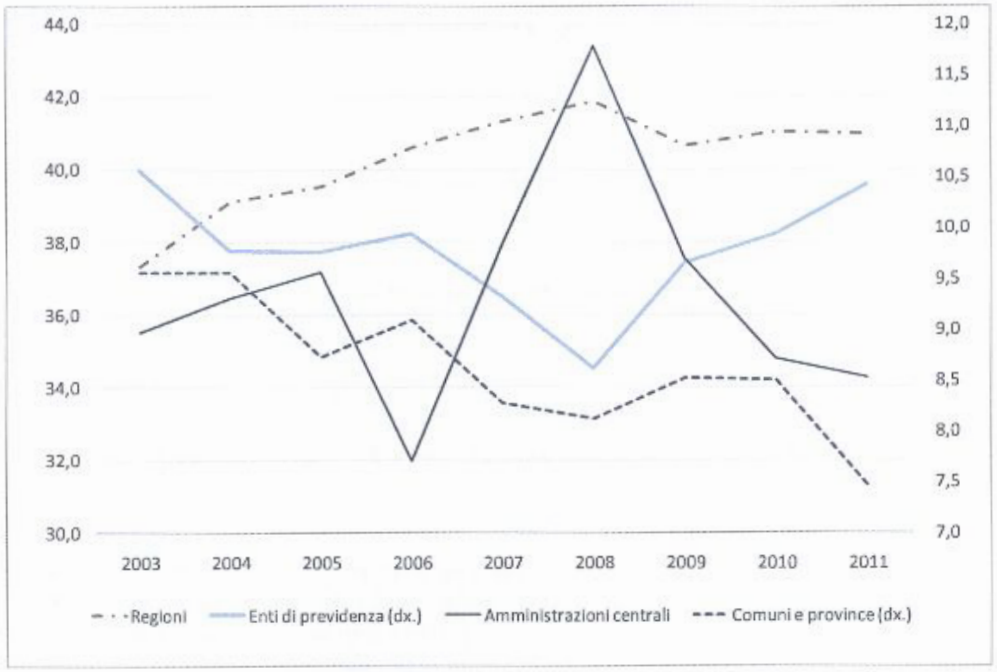
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Trasferimenti ad altre AP	49,7	48,9	49,8	50,8	52,0	51,9	51,7	53,9	54,0
Spese dirette	26,7	27,0	26,9	27,8	25,4	25,1	25,0	24,5	24,9
Interventi	12,6	11,7	10,9	10,5	12,3	12,2	11,8	10,4	11,0
Poste di regolazione contabile	11,0	12,4	12,4	11,0	10,4	10,8	11,4	11,2	10,1

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

I trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche sono risultati pari a 241,4 miliardi nel 2011 e costituiscono il 54 per cento della spesa primaria, in aumento rispetto alla media del periodo pari al 51,4 per cento del totale. In questo macroaggregato sono compresi i trasferimenti da parte dello Stato, sia correnti che in conto capitale, alle amministrazioni centrali, a quelle locali e agli enti di previdenza. Rispetto al 2003, l'aggregato selezionato presenta un incremento di circa il 28 per cento rispetto al valore assoluto e un aumento della quota relativa rispetto al totale della spesa primaria di circa 5 punti percentuali. Nell'ambito di questo aggregato (Grafico 1-19) aumenta, in particolare il peso dei trasferimenti alle Regioni (di 3,7 punti percentuali), mentre scende quella di Comuni e Province (di 2,1 punti

percentuali). Sostanzialmente invariate, sebbene con alcune oscillazioni, risultano agli estremi del periodo considerato le quote relative di trasferimenti alle altre Amministrazioni centrali diverse dallo Stato e agli Enti di previdenza.

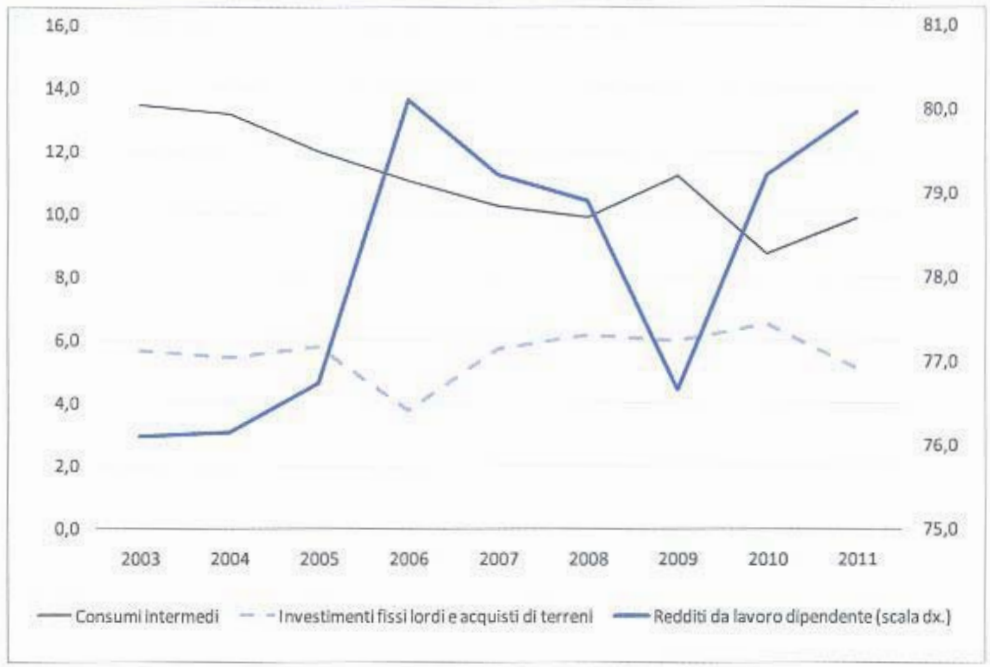
Grafico 1-19 Trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche: composizione. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nel periodo evidenziato (2003-2011) le **spese dirette** si sono attestate in media intorno al 25,9 per cento della spesa primaria, con un massimo del 27,8 per cento nel 2006 e un minimo del 24,5 per cento nel 2010. Nell'arco dell'intervallo analizzato le spese dirette scontano complessivamente una riduzione di circa 2 punti percentuali in termini di composizione sul totale della spesa primaria. All'interno di questo aggregato (Grafico 1-20), le spese per il personale risultano prevalenti e la loro quota aumenta tra il 2003 e il 2011 di circa 4 punti percentuali (dal 76 all'80 per cento). Si riduce invece l'incidenza dei consumi intermedi (che rappresentano circa il 10 per cento del totale delle spese dirette) di 3,6 punti percentuali, mentre rimane sostanzialmente stabile su valori di poco inferiori al 6 per cento l'incidenza della spesa per investimenti.

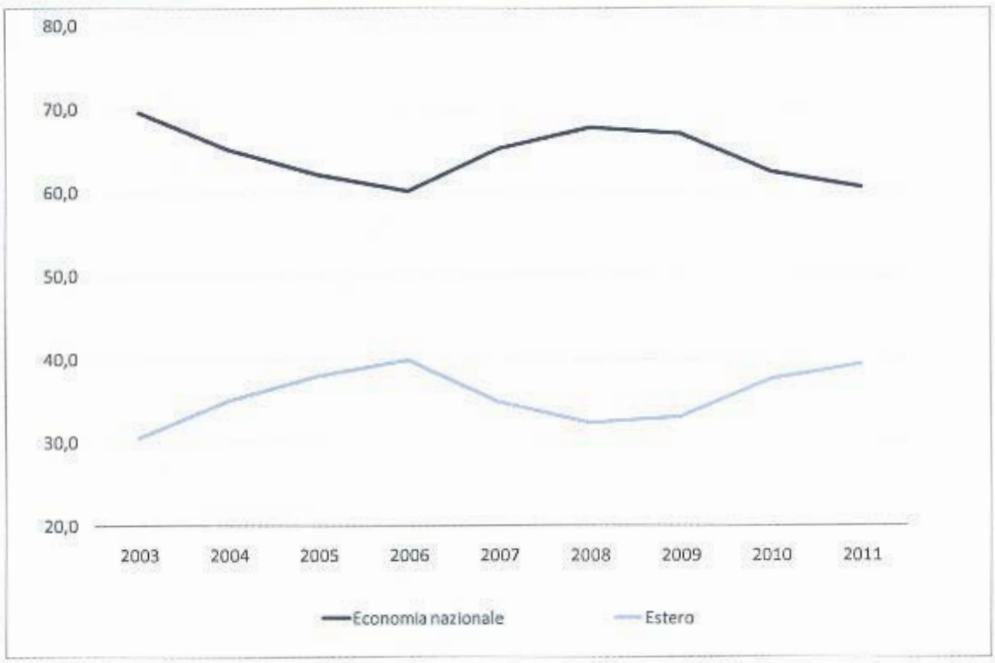
Grafico 1-20 Spese dirette: composizione percentuale. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nell'aggregato delle spese per **interventi** si distinguono gli interventi verso l'estero da quelli diretti all'economia nazionale, che comprendono i trasferimenti alle famiglie, alle imprese e le acquisizioni di attività finanziarie. Nel 2011 le spese per interventi si attestano all'11 per cento della spesa primaria (11,5 per cento medio nel periodo considerato) con un incremento del 3,5 per cento rispetto al 2010 e del 2,4 rispetto al 2003. Nello stesso intervallo si registra comunque una ricomposizione tra le due spese con una riduzione della quota relativa degli interventi diretti all'economia nazionale di circa 9 punti percentuali a vantaggio della componente di spesa estera legata soprattutto all'incremento delle risorse destinate al finanziamento del bilancio dell'Unione europea (Grafico 1-21).

Grafico 1-21 Spese per interventi: composizione percentuale. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nell'ambito degli interventi rivolti all'economia nazionale la riduzione osservata tra il 2006 e il 2003 sconta prevalentemente, tra le risorse destinate alle imprese, l'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti agevolativi per il sostegno dell'occupazione e degli investimenti nelle aree svantaggiate. Influiscono, invece, sull'aumento osservato nel triennio 2007-2009, le somme impiegate per la liquidazione dei rimborsi IVA ai soggetti passivi che fino alla data del 13 settembre 2006 avevano effettuato nell'esercizio d'impresa, arte o professione acquisti o importazioni di beni e servizi relativi a mezzi di trasporto e relativi carburanti e lubrificanti. Sostanzialmente stabile si mantiene la quota relativa agli interventi rivolti a famiglie e Istituzioni sociali private nei due estremi del periodo analizzato.

Le **poste di regolazione contabile**, pari, nel 2011, al 10,1 per cento della spesa primaria, sono costituite principalmente da restituzioni e rimborsi d'imposte alle famiglie e alle imprese (11,2 per cento medio nel periodo).

1.4.3 Bilancio per Ministeri

L'analisi della spesa per Ministeri consente di valutare l'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato tra le diverse amministrazioni. Al fine di rendere maggiormente significativo tale confronto, l'analisi è condotta in relazione alla dimensione della spesa finale primaria. Sono pertanto escluse le spese relative al rimborso delle passività finanziarie (Titolo III) e quelle per il pagamento degli interessi sui titoli del debito pubblico. Tali voci di spesa pur essendo riferite al complesso del bilancio sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e in quanto tali condizionano fortemente l'analisi comparata della spesa tra i diversi Ministeri.

I dati riferiti agli impegni a rendiconto del 2011 sono stati quindi posti a confronto con i corrispondenti impegni del 2003 per valutare anche in termini di evoluzione le principali

dimensioni finanziarie delle differenti amministrazioni centrali dello Stato (Tavola 1-23). Le modifiche intervenute negli anni con riferimento alla struttura dei Ministeri hanno richiesto una rielaborazione delle informazioni disponibili per l'anno 2003 attraverso, in particolare, l'accorpamento del Ministero delle attività produttive e del Ministero delle comunicazioni ora confluiti nel Ministero dello sviluppo economico.

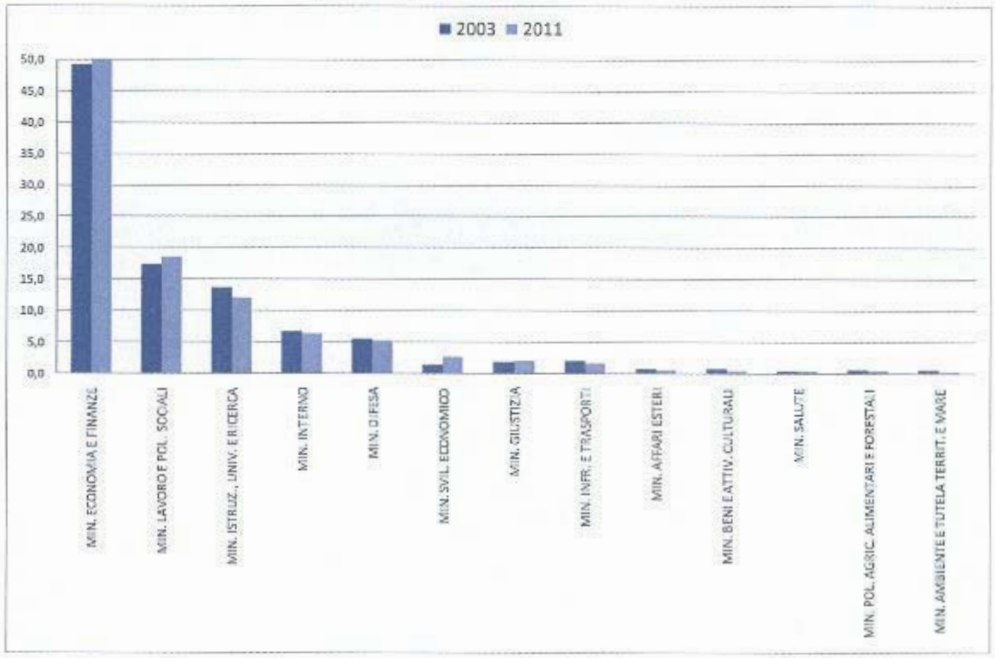
Tavola 1-23 Spesa finale primaria dello Stato per Ministeri: confronto 2003-2011. Milioni di euro

	Spesa finale primaria	
	2003	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	187.380	224.395
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	5.201	11.914
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	65.566	82.386
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	6.599	8.459
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	2.315	1.956
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	51.862	53.565
MINISTERO DELL'INTERNO	25.387	28.499
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1.687	853
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	7.333	7.376
MINISTERO DELLA DIFESA	21.217	22.945
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.676	1.427
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	2.726	1.799
MINISTERO DELLA SALUTE	1.374	1.499
TOTALE CATEGORIA	380.324	447.074

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Anche guardando alla sola spesa finale primaria, la distribuzione delle risorse per Ministeri risulta piuttosto concentrata (Grafico 1-22). Una parte consistente della spesa, pari a circa il 50 per cento nel 2011, è allocata infatti nel Ministero dell'economia e delle finanze presso il quale è iscritta una parte rilevante dei trasferimenti corrisposti ad altri soggetti pubblici, nonché alcune poste contabili come le regolazioni contabili e debitorie. Tra gli altri Ministeri, una quota rilevante della spesa è sostenuta dai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali (circa il 18 per cento del totale), dell'istruzione (circa il 12 per cento) e dell'interno (circa il 6 per cento). Complessivamente questi quattro ministeri assorbono circa l'87 per cento del totale della spesa finale primaria dello Stato.

Grafico 1-22 La composizione della spesa finale primaria per Ministeri: confronto 2003-2011. Valori percentuali

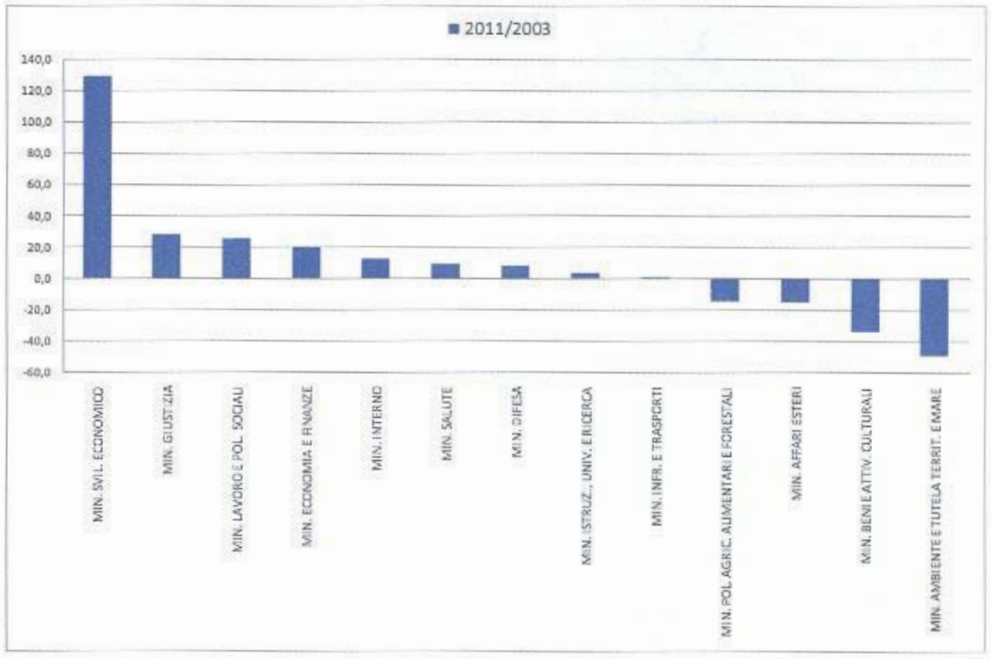


Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Rispetto al 2003, la composizione delle spese per Ministero del 2011 non risulta significativamente differente sebbene alcune variazioni si possano riscontrare. Guardando ai singoli stati di previsione, le variazioni più significative (Grafico 1-23) riguardano il Ministero dello sviluppo economico, che sperimenta un incremento pari a circa il 129 per cento. Influisce su questo risultato, in gran parte, l'aumento della spesa per altri trasferimenti in conto capitale, determinata in gran parte dal Fondo per le aree sottoutilizzate e dai trasferimenti in conto capitale a favore delle imprese. Variazioni in aumento si registrano, nel periodo considerato, anche per i Ministeri della giustizia (+28 per cento circa), del lavoro (+25 per cento circa), dell'economia e delle finanze (+20 per cento circa) e dell'interno (+12 per cento circa). Incidono su queste variazioni, soprattutto, l'incremento dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e la dinamica della spesa per i redditi da lavoro dipendente. Quest'ultima, in particolare, risulta più sostenuta presso quelle amministrazioni in cui è più rilevante il peso dei comparti generalmente esclusi dalle misure di blocco del turn-over o dalle altre misure di contenimento della spesa per il pubblico impiego.

Fanno registrare invece variazioni in diminuzione le risorse impiegate dai Ministeri dell'ambiente e tutela del territorio e del mare (-49 per cento circa) e dei beni e attività culturali (-34 per cento circa), soprattutto per effetto della riduzione delle spese in conto capitale (in particolare di quelle relative ad investimenti, contributi agli investimenti e contributi agli investimenti ad imprese). Variazioni in diminuzione si registrano anche per i Ministeri degli affari esteri e per le Politiche agricole, alimentari e forestali (-15 per cento circa).

Grafico 1-23 Variazioni 2003-2011 della spesa finale primaria per Ministeri. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

1.4.4 Bilancio per Missioni

La classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, introdotta nel 2008 e istituzionalizzata con la legge n. 196 del 2009, è stata oggetto di aggiornamenti nel corso degli anni successivi. In particolare, sebbene sia rimasto costante il numero delle missioni, rispetto all'anno iniziale risulta modificata la numerosità dei programmi. La revisione della struttura riflette in parte la riorganizzazione di alcuni Ministeri e, in parte, alcuni affinamenti della originaria classificazione. Il processo di revisione ha portato, tra gli altri risultati, ad una migliore specificazione delle attività sottostanti i programmi e alla riduzione del numero dei programmi condivisi tra diversi centri di responsabilità amministrativa. A titolo di esempio, si consideri che nel 2011 le missioni condivise passano da 21 (nel 2010) a 20 (nel 2011), mentre quello dei programmi condivisi scende da 11 a 4.

Tavola 1-24 Bilancio dello Stato per missioni: Impegnato a rendiconto e Totale pagato. Anni 2008 – 2011. Milioni di euro

Missione	2008		2009		2010		2011	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.513,0	3.564,2	3.270,8	3.674,3	3.432,0	3.592,1	3.012,8	3.409,2
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	578,5	584,2	606,4	631,9	499,2	500,8	686,3	688,8
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	121.662,7	117.867,0	111.799,5	105.361,7	116.482,5	105.045,8	111.946,0	111.912,6
L'Italia in Europa e nel mondo	27.235,1	27.614,6	25.813,1	24.300,6	23.761,0	24.857,4	25.188,0	25.232,9
Difesa e sicurezza del territorio	22.660,6	22.625,0	22.837,0	22.166,2	22.151,4	20.862,2	22.656,5	23.066,3
Giustizia	7.345,1	7.462,0	8.132,7	8.058,9	7.409,6	7.823,7	8.459,7	8.254,2
Ordine pubblico e sicurezza	10.029,0	9.901,4	11.795,9	11.989,4	10.858,9	10.936,5	11.497,6	11.586,8
Soccorso civile	4.544,4	4.397,5	5.318,1	6.029,0	4.914,2	5.467,7	5.428,4	5.657,9
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.551,5	1.364,6	1.295,9	1.427,8	1.261,4	1.328,6	974,4	1.144,8
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	61,6	10,7	57,0	14,8	10,5	10,8	9,2	10,0
Competitivita' e sviluppo delle imprese	5.292,5	4.417,6	6.688,6	5.682,8	6.822,7	7.902,5	4.420,1	5.039,2
Regolazione dei mercati	402,0	61,8	90,9	79,4	68,1	71,0	45,0	57,6
Diritto alla mobilita'	13.310,1	11.308,8	12.920,1	12.346,4	9.394,4	8.376,8	8.742,6	11.185,7
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.365,7	2.917,6	4.473,0	3.678,3	5.813,1	3.055,8	3.552,1	3.353,7
Comunicazioni	1.316,8	1.700,3	1.232,9	976,3	1.341,2	1.370,3	1.483,4	1.190,2
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	302,1	211,3	236,3	228,8	311,1	274,6	170,6	256,7
Ricerca e innovazione	3.781,5	3.772,2	4.129,4	3.778,1	3.703,0	4.073,9	3.516,4	3.712,9
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.183,6	1.780,2	1.630,0	1.457,2	1.161,4	1.333,4	1.019,9	1.183,8
Casa e assetto urbanistico	724,9	658,4	1.564,7	1.345,0	604,5	592,6	495,8	809,9
Tutela della salute	1.045,9	851,3	1.288,5	987,6	1.010,5	893,5	930,9	960,0
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.857,8	1.895,3	1.728,4	2.075,4	1.536,4	1.528,6	1.605,9	1.630,6
Istruzione scolastica	46.950,1	46.692,7	45.176,7	45.331,1	44.022,7	44.435,2	42.770,6	43.301,6
Istruzione universitaria	8.613,0	8.836,4	8.885,4	9.142,6	8.414,3	9.283,9	7.948,1	8.400,8
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.426,4	28.328,1	31.402,4	31.623,3	30.974,6	30.558,6	30.913,8	31.321,2
Politiche previdenziali	61.998,2	60.849,8	69.264,5	66.946,7	71.883,9	62.291,7	71.870,3	69.913,2
Politiche per il lavoro	3.861,7	3.433,5	3.493,6	3.536,8	5.189,0	4.214,7	5.944,6	5.991,2
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.433,6	1.564,2	1.574,8	1.486,7	1.725,3	1.560,8	1.650,9	1.836,0
Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.436,9	2.045,4	2.235,2	2.956,7	2.448,4	2.098,2	7.583,9	3.044,7
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	62.596,8	63.516,9	71.511,4	68.924,5	64.982,4	66.381,9	58.898,6	58.480,8
Giovani e sport	1.068,9	1.143,3	770,7	887,3	788,2	838,3	661,8	719,4
Turismo	103,8	103,8	74,6	74,7	73,4	73,1	31,1	31,5
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.845,5	2.845,4	2.546,1	2.875,1	2.740,8	1.948,7	1.835,0	1.994,2
Fondi da ripartire	3.214,7	146,5	3.901,6	95,0	1.518,5	781,1	1.060,7	342,0
Debito pubblico	264.230,7	267.401,9	248.886,8	249.180,0	258.071,2	258.727,2	259.946,3	259.667,0
Totale complessivo	**720.544,5**	**711.874,0**	**716.632,8**	**699.350,4**	**715.379,9**	**693.091,9**	**706.957,2**	**705.387,3**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

L'evoluzione della spesa per missioni per gli anni 2008-2011 è illustrata nella Tavola 1-24 sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti complessivi di bilancio. Per rendere maggiormente omogeneo il confronto, i dati di bilancio sono stati riclassificati riconducendo le

singole unità gestionali di ciascun esercizio alla struttura per missioni del Rendiconto generale dello Stato per il 2011.

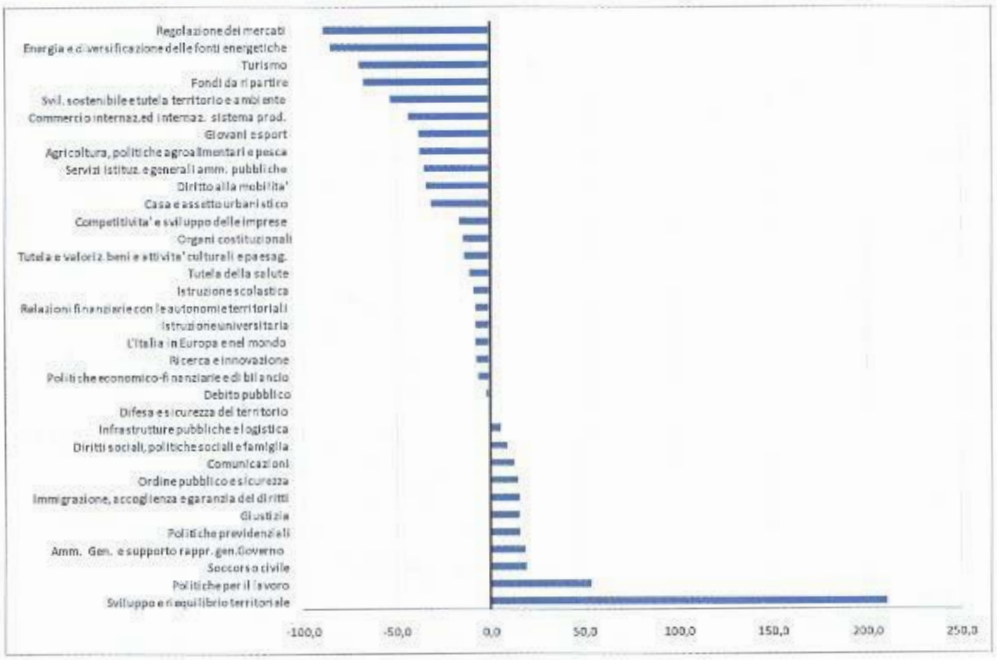
Con riferimento alla composizione del bilancio per missioni tra quelle di maggior rilievo si segnalano, in termini relativi, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, che dispongono rispettivamente le risorse per il finanziamento dei programmi concernenti il federalismo (nonché il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), gli oneri per il servizio del debito e i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro.

Complessivamente, queste tre missioni rappresentano oltre il 50 per cento del bilancio in ciascun anno del periodo 2008-2011. Un ulteriore 30 per cento della spesa è rappresentato dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

La figura successiva (Grafico 1-24) illustra la variazione cumulata nel periodo 2008-2011 in termini di impegnato a rendiconto. Spiccano, tra le diverse missioni, gli incrementi relativi agli interventi per lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* – dovuto essenzialmente agli impegni assunti sul Fondo per le aree sottoutilizzate – e per le *Politiche per il lavoro*. Di particolare rilievo, data la dimensione rilevante della tipologia di spesa, risulta l'incremento delle spese per le *Politiche previdenziali*.

Tra le voci che osservano una contrazione nel periodo esaminato, di maggiore entità risultano le variazioni delle missioni che afferiscono alla categoria più generale dei cosiddetti Affari economici. Tra queste in particolare si evidenziano le missioni *Regolazione dei mercati, Energia e diversificazione delle fonti energetiche e Turismo*. Tra le missioni di maggior rilievo, le risorse destinate all'*Istruzione scolastica* e alle *Relazioni con le autonomie territoriali* registrano una contrazione di circa il 9 per cento in termini cumulati.

Grafico 1-24 Missioni del bilancio dello Stato: variazioni cumulate 2008-2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Con riferimento all'assegnazione delle diverse missioni ai Ministeri (Tavola 1-25), si rileva come sia piuttosto frequente l'attribuzione congiunta a più Amministrazioni di missioni anche non relative a servizi di carattere trasversale (come quelle *Servizi istituzionali* e *Fondi da ripartire*). Tra queste figurano le missioni *Ordine pubblico e sicurezza*, *Soccorso civile*, *Ricerca e innovazione*. Ad un livello di classificazione inferiore, i programmi evidenziano un contenuto più omogeneo, grazie anche agli interventi di razionalizzazione condotti. L'ulteriore razionalizzazione della struttura del bilancio e la riduzione delle aree soggette alla congiunta gestione di diverse amministrazioni è comunque oggetto della delega prevista dall'articolo 40 della legge 196 del 2009 e sarà probabilmente oggetto di successivi interventi di affinamento.

Tavola 1-25 Spesa dello Stato per Ministeri e Missioni – anno 2011. Milioni di euro. Bilancio riclassificato

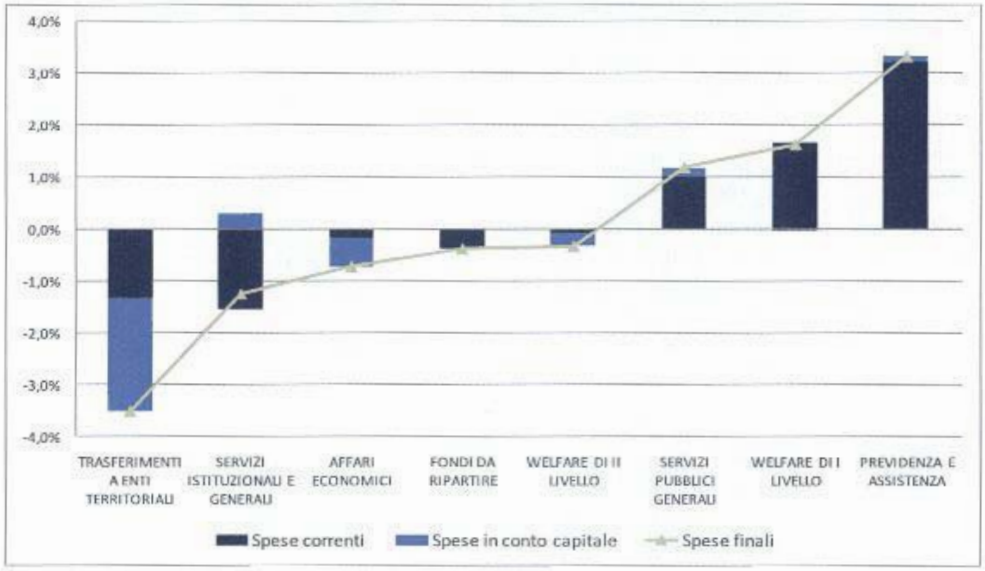
MISSIONI	Min. economia e finanze	Min. svil. economico	Min. lavoro e pol. sociali	Min. giustizia	Min. affari esteri	Min. istruz. univ. e ricerca	Min. interno	Min. ambiente	Min. infrastr. e trasporti	Min. difesa	Min. pol. agricole e forestali	Min. beni e attivita' culturali	Min. salute	Totale
Organi costituzionali	3.013													**3.013**
Amm. Gen. e supporto rappr. gen.Governo							686							**686**
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	95.321						16.625							**111.946**
L'Italia in Europa e nel mondo	22.987				1.850	168			184					**25.188**
Difesa e sicurezza del territorio	-									22.656				**22.656**
Giustizia				8.317										**8.317**
Ordine pubblico e sicurezza	2.068						8.472		782		176			**11.498**
Soccorso civile	3.135						2.140				153			**5.428**
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	124										850			**974**
Energia e diversificazione delle fonti energetiche		9												**9**
Competitivita' e sviluppo delle imprese	1.011	3.409												**4.420**
Regolazione dei mercati		45												**45**
Diritto alla mobilita'	5.549								3.193					**8.743**
Infrastrutture pubbliche e logistica	733								2.819					**3.552**
Comunicazioni	1.072	411												**1.483**
Commercio internaz.ed internaz. sistema prod.		171												**171**
Ricerca e innovazione	141	239				2.307		92	4	69		147	516	**3.516**
Svil. sostenibile e tutela territorio e ambiente	52	1						743			223			**1.020**
Casa e assetto urbanistico	197								299					**496**
Tutela della salute	24												907	**931**
Tutela e valoriz. beni e attivita' culturali e paesag.												1.606		**1.606**
Istruzione scolastica	15					42.756								**42.771**
Istruzione universitaria						7.948								**7.948**
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	5.519		25.395											**30.914**
Politiche previdenziali	20.923		50.947											**71.870**
Politiche per il lavoro	6		5.939											**5.945**
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.144		18				490							**1.651**
Sviluppo e riequilibrio territoriale		7.584												**7.584**
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	58.899													**58.899**
Giovani e sport	662													**662**
Turismo	31													**31**
Servizi istituz. e generali amm. pubbliche	1.072	45	57	27	96	71	202	15	80	76	19	46	55	**1.862**
Fondi da ripartire	444	11	31	116	10	316	45	3	15	146	5	15	20	**1.176**
Debito pubblico	259.946													**259.946**
Totale	**484.087**	**11.927**	**82.386**	**8.460**	**1.956**	**53.565**	**28.659**	**853**	**7.376**	**22.948**	**1.427**	**1.815**	**1.499**	**706.957**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Una valutazione circa l'evoluzione della spesa in relazione alle principali funzioni e attività legate all'intervento pubblico può essere condotta anche guardando ad una aggregazione delle missioni per alcune macro categorie quali: Welfare (di I livello e di II livello), Affari economici, Servizi pubblici generali, Servizi istituzionali e generali e Previdenza. Le missioni residuali riguardano le risorse collocate nei fondi indistinti di bilancio (Fondi da ripartire) e quelle trasferite agli Enti territoriali per il finanziamento delle rispettive attività (Grafico 1-25). Gli aggregati indicati, come anticipato, sono ottenuti dal raggruppamento delle missioni del bilancio[28] e l'elenco delle missioni che compongono ciascuna di queste cinque aree è indicato nella tavola sotto riportata. Il grafico illustra, in particolare, le variazioni intervenute tra il 2008 e il 2011 nella composizione delle spese del bilancio misurate come differenza tra la quota dell'ultimo anno di consuntivo e quella del 2008. Gli istogrammi rappresentano la variazione distinta tra la componente di spesa corrente e di conto capitale, mentre la linea rossa indica la variazione riferita al complesso delle spese finali.

[28] Alle missioni sono apportate alcune correzioni, indicate in nota, per tenere conto della effettiva natura della spesa.

Grafico 1-25 Composizione del bilancio dello Stato per settori di intervento: differenze 2011 - 2008 (spese finali). Valori percentuali



SERVIZI PUBBLICI COLLETTIVI	**AFFARI ECONOMICI E RICERCA (1)**
- Ordine pubblico e sicurezza	- Ricerca e innovazione
- Giustizia	- Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
- Difesa e sicurezza del territorio	- Turismo
- L'Italia in Europa e nel mondo (1)	- Comm. internaz. ed internazionalizz. sistema produttivo
- Soccorso civile	- Energia e diversificazione delle fonti energetiche
PREVIDENZA E ASSISTENZA	- Comunicazioni
- Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	- Infrastrutture pubbliche e logistica
- Politiche previdenziali	- Diritto alla mobilita'
- Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	- Competitivita' e sviluppo delle imprese
- Politiche per il lavoro	- Casa e assetto urbanistico
WELFARE DI I LIVELLO	- Sviluppo e riequilibrio territoriale
- Istruzione scolastica	- Regolazione dei mercati
- Istruzione universitaria	**SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI**
- Tutela della salute (2)	- Org. costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM
WELFARE DI II LIVELLO	- Amm. gen. e rappr. gen. Gov. e Stato sul territorio
- Tutela e valorizz. beni e attivita' cult. e paesaggistici	- Servizi istituzionali e generali delle AP
- Sviluppo sost. e tutela del territ. e dell'ambiente	- Pol. econ.-finanziarie e di bilancio
- Giovani e sport	- Debito pubblico
TRASFERIMENTI A ENTI TERRITORIALI	
- Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (2)	
FONDI DA RIPARTIRE	
- Fondi da ripartire	

(1) Il Fondo per il cofinanziamento delle politiche comunitarie è stato spostato nella categoria Affari economici.

(2) Le risorse destinate al finanziamento del Fondo sanitario nazionale e all'edilizia sanitaria sono state spostate dalla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" alla missione "Tutela della salute".

In relazione alle macrocategorie proposte, le variazioni osservate risultano contenute, in termini di incidenza relativa, entro valori inferiori al 3,5 per cento. Aumentano in particolare gli stanziamenti per le spese relative al pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, trainate soprattutto dall'incremento del contributo statale al finanziamento del fabbisogno degli enti previdenziali. L'aumento delle risorse per il welfare di I livello risulta dall'aumento del contributo dello Stato al finanziamento del settore sanitario (in particolare determinato in relazione alle minori entrate IRAP e alla compartecipazione al gettito dell'IVA e riclassificato in questo aggregato dalla missione relativa alle Relazioni finanziarie con gli enti territoriali) e dalla parziale compensazione derivante dalla riduzione delle risorse per l'istruzione scolastica ed universitaria. Incrementi significativi si registrano, altresì, per i servizi pubblici collettivi, trainati dalle spese per la giustizia (in parte per l'incremento dei redditi da lavoro dipendente e in parte per l'incremento delle spese di giustizia) e per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (anche in questo legato in larga parte all'aumento della spesa per i redditi di lavoro dipendente).

Posta la necessità di garantire il progressivo miglioramento dei conti pubblici, tali incrementi sono compensati dalla corrispondente riduzione delle altre voci di spesa. Tra queste, le variazioni più evidenti interessano i trasferimenti agli enti territoriali[29], i servizi istituzionali e generali, le risorse per la competitività e lo sviluppo delle imprese, per la mobilità e per le infrastrutture e sicurezza del territorio.

1.4.5 Principali strumenti di intervento

L'evoluzione delle principali dimensioni finanziarie del bilancio dello Stato finora illustrate sconta l'andamento del quadro macroeconomico, che condiziona prevalentemente il livello e la dinamica delle entrate, ma risente anche della crescente necessità di assicurare un progressivo risanamento dei conti pubblici. Con questa finalità, in particolare, sono stati disposti nel corso degli ultimi esercizi finanziari ripetuti interventi correttivi. Spesso queste misure sono state adottate in circostanze emergenziali e hanno agito attraverso la riduzione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri allo scopo di ricondurre l'evoluzione tendenziale della spesa entro un sentiero sostenibile in relazione agli obiettivi generali di finanza pubblica e ai margini consentiti da un tasso di sviluppo dell'economia comunque contenuto entro livelli modesti, quando non negativi.

Per valutare quanto e con quali modalità tali interventi abbiano inciso sugli andamenti della spesa del bilancio dello Stato sono state ricostruite, sulla base dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti, le principali dimensioni finanziarie delle misure di finanza pubblica disposte a partire dal 2008.

Le manovre esaminate sono le leggi di stabilità dal 2009 al 2012, il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi), il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di

[29] Che scontano oltre agli effetti delle misure correttive degli ultimi anni, le modifiche disposte al meccanismo di attribuzione del gettito riscosso nelle regioni a statuto speciale a partire dal 2011.

competitività economica), il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) e, in ultimo, il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini).

Ai fini dell'imputazione degli effetti dei provvedimenti per gli anni successivi al triennio per il quale il prospetto riepilogativo indica gli impatti stimati dalla relazione tecnica, si è convenzionalmente confermato l'effetto dell'ultimo esercizio finanziario noto per le spese correnti e ridotto di un terzo in ciascun anno l'effetto delle misure correttive sulle spese in conto capitale. Sono invece state considerate puntualmente le maggiori risorse iscritte in ciascun triennio nelle tabelle delle leggi di stabilità in quanto tali importi sono rimodulati per ogni esercizio finanziario con i successivi provvedimenti di fine anno.

La Tavola 1-26 illustra la sintesi degli effetti sulle spese di tali provvedimenti con riferimento all'impatto stimato nelle relazioni tecniche sul bilancio dello Stato.

Tavola 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008. Milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DL 112/2008	1.163,3	-9.557,5	-9.354,2	-17.841,3	-15.430,9	-13.140,6	-10.850,3
DL 185/2008	0,0	3.043,4	847,4	762,6	775,1	787,7	800,2
LF 2009	0,0	-919,1	-329,1	4.750,8	-1.805,0	-1.811,6	-1.818,2
DL 5/2009	0,0	1.088,1	-19,5	-200,0	-166,0	-132,0	-98,0
LF 2010	0,0	0,0	9.275,6	8.396,6	5.509,1	727,7	533,0
DL 78/2010	0,0	0,0	1.123,4	-8.273,1	-13.485,4	-14.405,7	-14.027,4
LS 2011	0,0	0,0	10,4	4.241,1	3.661,2	10.089,7	1.088,7
DL 98/2011 e DL 138/2011	0,0	0,0	0,0	1.106,3	-6.322,6	-11.253,0	-14.715,3
LS 2012	0,0	0,0	0,0	67,6	1.062,4	1.440,1	7.620,1
DL 201/2011	0,0	0,0	0,0	0,0	-4.515,6	-3.834,8	-4.872,9
DL 95/2012	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.871,5	-5.284,2	-8.324,2
TOTALE	1.163,3	-6.345,1	1.554,0	-6.989,4	-33.589,2	-36.816,9	-44.664,2

Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

Una prima notazione riguarda il carattere, espansivo o restrittivo, con cui gli interventi disposti nel corso degli ultimi esercizi hanno operato in relazione al momento temporale in cui essi intervengono. Si osserva, in genere, come gli interventi disposti nel corso dell'esercizio finanziario agiscano in senso restrittivo riducendo le dotazioni di bilancio dei Ministeri, precedentemente definite nella sessione di bilancio. Questo induce le amministrazioni a rivedere nel corso della gestione la propria programmazione finanziaria con la necessità di disporre spesso modifiche alle attività intraprese o programmate.

Una seconda valutazione può essere condotta con riferimento alle modalità con cui gli interventi considerati operano sulle diverse tipologie di spesa. A questo fine, i provvedimenti disposti da ciascuna manovra sono stati suddivisi in:

1. indistinti, comprendendo in questa definizione tutti gli interventi che hanno disposto la riduzione o l'incremento di spese in maniera indifferenziata o trasversale rispetto alle diverse politiche riconducibili all'intervento pubblico nell'economia. Rientrano tra questi

provvedimenti, ad esempio, la riduzione lineare delle spese rimodulabili disposta con il decreto legge 112/2008 o, in senso espansivo, il finanziamento di fondi indistinti che saranno successivamente ripartiti con ulteriori provvedimenti legislativi o amministrativi;

2. settoriali, in cui rientrano gli interventi disposti in relazione a specifiche aree di spesa del bilancio pubblico, rispetto alle quali sono individuabili in maniera univoca specifici settori o politiche di spesa. Rientrano tra queste misure ad esempio, gli interventi correttivi previsti nell'ambito del settore sanitario o previdenziale. In senso espansivo sono stati considerati settoriali i finanziamenti rivolti al trasporto pubblico locale o a favore delle università;
3. altri interventi, definiti come quelli per i quali non è possibile individuare in maniera univoca l'attribuzione ad una delle precedenti categorie o disposti, e questo è il caso più diffuso, a compensazione degli effetti sulla spesa di misure previste sulle entrate. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le risorse stanziate nel settore sanitario a titolo di compensazione di interventi riduttivi del gettito Irap o le maggiori risorse trasferite agli enti di previdenza per compensare agevolazioni contributive su particolari categorie di contribuenti.

Il Grafico 1-26 riporta una sintesi degli effetti dei provvedimenti considerati in questa analisi secondo la ripartizione illustrata. Gli istogrammi, in particolare, rappresentano gli effetti cumulati delle diverse misure per ciascuna delle categorie sopra indicate, mentre la linea continua indica l'effetto complessivo delle diverse misure in ciascun anno.

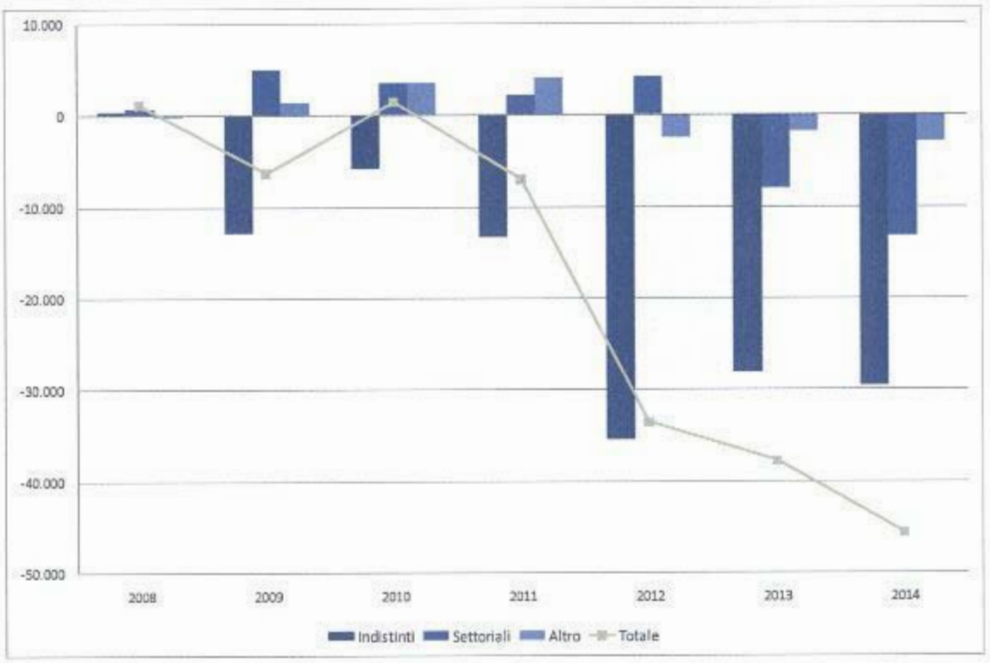
Come si vede dal grafico, gli interventi correttivi sono disposti prevalentemente attraverso il ricorso a misure indistinte in ciascuno degli esercizi considerati. Tali interventi hanno operato, prevalentemente, attraverso il contenimento delle "risorse rimodulabili "[30] del bilancio, in materia di pubblico impiego, attraverso il blocco del turn-over o la limitazione degli adeguamenti stipendiali (salvo l'esclusione di alcuni specifici comparti ritenuti meritevoli di particolare tutela). Risultano dunque maggiormente penalizzate le amministrazioni e le missioni del bilancio in cui più elevata risultava l'incidenza delle tipologie di spesa più facilmente aggredibili. Sono invece maggiormente preservate dalla riduzione degli stanziamenti alcune spese giuridicamente più tutelate (in genere garantite dall'esistenza di diritti soggettivi o particolari vincoli legislativi).

Al contrario, come peraltro prevedibile, negli esercizi oggetto di osservazione, prevalgono le misure di tipo settoriale nel caso in cui si tratti di interventi di carattere espansivo. In questo caso sono infatti più chiari gli obiettivi e più facilmente individuabili le politiche o i settori di spesa ai quali sono destinate le nuove o maggiori risorse finanziarie. Solo nel biennio finale dell'analisi condotta, anche le politiche restrittive sono divenute maggiormente selettive, tanto da indurre una variazione nel segno degli interventi settoriali. Sono in questo caso le riforme del settore previdenziale e gli interventi in materia di sanità a determinare il risultato previsto per gli esercizi 2013-2014.

---

[30] Ai sensi di quanto disposto all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si definiscono "rimodulabili" (comma 7) le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa e quelle non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni. A questa categoria di spesa si contrappongono le spese "non rimodulabili" (comma 6) su cui l'amministrazioni non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo.

Grafico 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008 per tipologia di intervento (effetti in termini di contabilità pubblica). Milioni di euro



Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

1.5 Conclusioni

Nel capitolo si analizza l'evoluzione e composizione della spesa pubblica, con l'intento di inserire quella relativa al solo bilancio dello Stato nel più ampio ambito delle Amministrazioni pubbliche.

Si evidenzia come, nella prima decade degli anni duemila, l'incidenza della spesa pubblica al netto degli interessi sul PIL relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche in Italia abbia mostrato la crescita più contenuta rispetto a quanto avvenuto negli altri principali paesi europei, a eccezione della Germania.

Dal punto di vista della composizione della spesa primaria per funzioni e allargando il periodo di analisi, si registra che nell'arco di venti anni, dal 1990 al 2010, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale e per servizi generali si contrappone la riduzione del peso della spesa riguardante in particolare le cosiddette "altre attività" – data dall'insieme di quelle per gli affari economici, l'abitazione e l'assetto del territorio, le attività ricreative, culturali e di culto – e, in minor misura, afferente al complesso di sanità e istruzione nonché ai beni pubblici puri, quali la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza e anche la protezione dell'ambiente.

Sempre dal 1990 e sino allo scorso anno e guardando alle categorie economiche e, in particolare, a quelle principali di natura corrente, l'espansione più rilevante si è realizzata per le prestazioni sociali (circa 190 per cento) seguite dai consumi intermedi (oltre il 160 per cento). Al di sotto della media (pari a oltre il 150 per cento), sono cresciute le altre componenti, relative all'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (poco sotto al

150 per cento), ai redditi da lavoro dipendente (circa il 100 per cento) e ai contributi alla produzione (30 per cento).

Quanto alla spesa primaria per sottosettore, nel periodo 2001-2011, per il quale è possibile un confronto più omogeneo non caratterizzato da rilevanti spostamenti nella titolarità della spesa tra settori, si osserva una ricomposizione nel senso di una riduzione della quota di spesa primaria relativa alle Amministrazioni centrali e di un corrispondente incremento dell'incidenza di quella degli Enti previdenziali, con il peso del sottosettore delle Amministrazioni locali relativamente stabile nel complesso. All'interno di quest'ultimo, tuttavia, si riduce il peso relativo delle Regioni e dei Comuni mentre aumenta quello degli Enti sanitari locali. In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali risulta sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si trova in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

È all'interno di questo contesto e della crescente attenzione al consolidamento della posizione fiscale dell'Italia che va analizzata l'evoluzione della spesa per il bilancio dello Stato.

Le spese finali, in particolare, dopo essere cresciute tra il 2003 e il 2009 di quasi il 20 per cento registrano nel biennio 2010-2011 una riduzione di circa 3,6 punti percentuali in termini di impegnato. Non molto differenti risultano le corrispondenti variazioni valutate in relazione ai pagamenti. In questo caso, l'incremento tra il 2003 e il 2009 ammonta a circa il 14 per cento, mentre più contenuta è la riduzione osservata nell'ultimo biennio (-1 per cento). La dinamica delle spesa complessiva riflette, in larga parte, l'evoluzione delle spese correnti che registrano un andamento corrispondente a quello evidenziato per le spese finali. Più variabile appare l'evoluzione delle uscite in conto capitale che contrappongono fasi espansive a periodi di contenimento fissando nel 2011 un livello assoluto pari a quello del 2004.

Tra le voci economiche del bilancio, si osserva un progressivo e rilevante incremento dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Le maggiori risorse riguardano soprattutto i trasferimenti destinati agli enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Si riduce invece la quota delle spese dirette. All'interno di questo aggregato, l'incremento complessivo delle spese per il personale (che sperimentano comunque una riduzione nel biennio 2010-2011) è compensato dalla riduzione dei consumi intermedi e, per le spese in conto capitale, della spesa per investimenti. Nell'ambito della spesa in conto capitale, si riducono inoltre alcune spese legate agli interventi diretti a sostegno dell'economia. In particolare la variazione interessa i contributi agli investimenti alle imprese, prevalentemente per l'esaurirsi degli effetti di alcune agevolazioni in materia di investimenti nelle aree svantaggiate e per gli incrementi occupazionali.

Guardando alla ripartizione per finalità della spesa, in termini di missioni, permane, rispetto al 2008, una certa polarizzazione del bilancio in alcune specifiche aree. In particolare, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, rappresentano complessivamente oltre il 50 per cento delle spese. Un ulteriore 30 per cento è assorbito dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

L'evoluzione del bilancio evidenzia comunque una ricomposizione della spesa tra il 2008 e il 2011. Le riduzioni più evidenti riguardano le missioni che afferiscono alla categoria degli Affari economici (in particolare si evidenziano le variazioni relative alle missioni *Regolazione dei mercati, Energia e diversificazione delle fonti energetiche e Turismo*), ai Fondi da ripartire e

ai trasferimenti agli Enti territoriali (che risentono, tra gli altri, delle modifiche disposte al meccanismo di attribuzione del gettito riscosso nelle regioni a statuto speciale a partire dal 2011). Al contrario aumentano le risorse destinate allo Sviluppo e riequilibrio territoriale – essenzialmente per l'incremento degli impegni assunti sul Fondo per le aree sottoutilizzate – e per le Politiche per il lavoro. Aumentano, inoltre, le spese per le prestazioni previdenziali e assistenziali, quelle per i servizi pubblici collettivi, trainati dalle spese per la giustizia e per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (prevalentemente in relazione alla dinamica della spesa per il personale in questi comparti), e il contributo dello Stato al finanziamento della sanità.

L'evoluzione del bilancio riflette, in parte, la dinamica tendenziale delle diverse voci di spesa e, in parte, le correzioni apportate con gli interventi di finanza pubblica disposti, soprattutto negli ultimi anni, con l'obiettivo prevalente di assicurare il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo. Tali interventi, sebbene abbiano consentito di limitare l'evoluzione della spesa, in particolare nell'ultimo biennio, sono stati disposti spesso in circostanze emergenziali, intervenendo in genere nel corso della gestione finanziaria con provvedimenti indistinti che hanno agito prevalentemente sugli aggregati di spesa più facilmente comprimibili nei tempi necessari ad assicurare una repentina correzione dei saldi di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PARTE II
Alcune componenti della spesa pubblica

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego

1.1 Introduzione

La spesa per redditi da lavoro[1] dei dipendenti pubblici rappresenta circa il 25 per cento delle spese correnti al netto degli interessi di tutte le amministrazioni pubbliche. E' una voce di spesa che è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerosi interventi tesi a contenerne la dimensione. Da ormai diverso tempo sono in vigore misure limitative del turn over di personale, più di recente sono stati imposti dei vincoli per frenare la dinamica retributiva, per esempio il blocco della contrattazione e dei trattamenti economici individuali disposti dalla legge 122/2010 e le limitazioni alla consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa in atto dal 2006. Le misure adottate non hanno sempre condotto a risultati apprezzabili, nell'ultimo decennio fino al 2006 la spesa è aumentata a ritmi relativamente sostenuti e l'occupazione pubblica ha continuato a crescere. A partire dal 2007 sono emersi degli importanti segnali di discontinuità rispetto al passato. Grazie a politiche assunzionali e retributive più rigorose, alla riforma del sistema scolastico - che ha, fra l'altro, avvicinato il rapporto alunni/docenti agli standard europei - e sotto la pressione degli interventi correttivi dei conti pubblici imposti dalla crisi economico-finanziaria, la spesa per redditi ha mostrato dapprima un marcato rallentamento, per poi segnare nel 2011, dopo 12 anni di crescita ininterrotta, una contrazione dell'1,2 per cento. Secondo le ultime previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il percorso di riduzione della spesa dovrebbe proseguire, anche se a ritmi più contenuti, fino al 2014. Pur trattandosi di un risultato importante, si pongono diversi interrogativi riguardo alla sua sostenibilità nel lungo periodo. Innanzitutto, la riduzione della spesa è stata ottenuta imponendo dei blocchi generalizzati agli istituti retributivi ed alle possibilità assunzionali delle amministrazioni pubbliche. Fra i principali provvedimenti si rammentano il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, il blocco per gli anni 2011-2013 dei trattamenti economici individuali al livello dell'anno 2010, il limite del 20 per cento al turn over, la sterilizzazione per il triennio 2011-2013 degli effetti economici delle progressioni di carriera, la limitazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale. Si tratta di interventi di emergenza che, anche per non compromettere i rapporti economici relativi[2], non possono essere sostenuti in condizioni economiche normali. Fra l'altro, il protrarsi dei limiti alle possibilità di ricambio occupazionale e l'eccessiva moderazione salariale potrebbero determinare degli squilibri tali da compromettere l'operatività delle amministrazioni e la qualità dei servizi pubblici resi[3]. In secondo luogo, già solo per effetto dello sblocco dell'attività contrattuale si determineranno, al termine della fase di emergenza, effetti inevitabili di rimbalzo della spesa. La gestione di questi effetti richiederà una conduzione molto attenta della fase di ripresa, tenuto anche conto che gli assetti retributivi ed ordinamentali in vigore prima della crisi potrebbero non garantire andamenti compatibili con

---

[1] Il capitolo è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 maggio 2012.

[2] Ci si riferisce, in particolare, ai rapporti retributivi rispetto al settore privato ed alla composizione della domanda interna.

[3] In proposito, si vedano i risultati di Nickell e Quintini (2002) riguardo agli effetti determinati dalla diminuzione relativa delle remunerazioni del settore pubblico nel Regno Unito. Si vedano anche le considerazioni in Corte dei Conti (2012).

la situazione economico-finanziaria post crisi, contraddistinta dalla necessità di coniugare il rilancio della crescita economica con un accentuato rigore fiscale[4].

Le considerazioni appena esposte ben evidenziano l'importanza di un'analisi della spesa per il personale diretta ad individuare le principali difficoltà che si sono presentate nel suo controllo e possibili indicazioni per intervenire selettivamente su di essa. Questo capitolo propone una disamina della composizione ed evoluzione della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2003-2010, con l'obiettivo di evidenziare aree di criticità e di possibile miglioramento nel governo della spesa. Le analisi sono condotte a partire dall'anno 2003 per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate (ISTAT, Conto Annuale e Bilancio dello Stato). Il capitolo si compone di 7 paragrafi. Il primo paragrafo introduce alcune definizioni ed illustra la composizione della spesa, in particolare per quanto riguarda la disaggregazione fra retribuzioni ed oneri sociali e fra voci stipendiali ed indennità fisse e accessorie. Il secondo paragrafo fornisce una breve descrizione dell'evoluzione della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche dal 1980 ad oggi. Il terzo paragrafo analizza l'evoluzione della spesa nel periodo 2003-2010, esaminando separatamente i fattori principali che ne determinano lo sviluppo: l'andamento dell'occupazione, le modifiche alla composizione per qualifica dei dipendenti e la dinamica delle retribuzioni unitarie. Il quinto paragrafo illustra i recenti interventi normativi predisposti per contenere la spesa per i dipendenti pubblici. Nel sesto paragrafo si esamina l'evoluzione della spesa per i dipendenti a livello dei singoli Ministeri. L'ultimo paragrafo riassume le principali conclusioni.

L'analisi evidenzia diversi elementi di criticità. Innanzitutto, con riferimento all'esperienza passata di controllo della spesa, si riscontra l'assenza di un indirizzo politico unico e coerente sia per quanto concerne la limitazione delle assunzioni, sia riguardo ai trattamenti economici, con particolare riferimento all'individuazione di risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni. Per quanto concerne l'occupazione pubblica, oltre a prendere atto che una sua riduzione non può prescindere da interventi limitativi nei grossi e più sensibili in termini di impatto sociale comparti di contrattazione - Scuola, Servizio Sanitario Nazionale, Regioni ed autonomie locali e Corpi di Polizia e Forze Armate -, sarebbe opportuno accertare l'effettiva necessità dell'aumento riscontrato del personale con qualifica dirigenziale, nonché l'appropriata gestione delle progressioni di carriera del personale non dirigente. Circa l'evoluzione delle retribuzioni unitarie, si sono analizzati diversi elementi che puntano ad un ruolo fondamentale delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa nel determinare il disallineamento delle dinamiche retributive pubbliche rispetto ai fondamentali economici ed ai corrispondenti andamenti del settore privato. Con riferimento, infine, all'evoluzione della spesa nei singoli Ministeri, i dati esaminati suggeriscono che si possa essere verificato una sorta di scambio fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, che ha almeno in parte frenato il processo di riduzione della spesa. Tali considerazioni debbono, tuttavia, essere contemperate con l'esigenza di assicurare un servizio pubblico di qualità cui è funzionale l'apporto di capitale umano qualificato e motivato anche dal punto di vista economico.

---

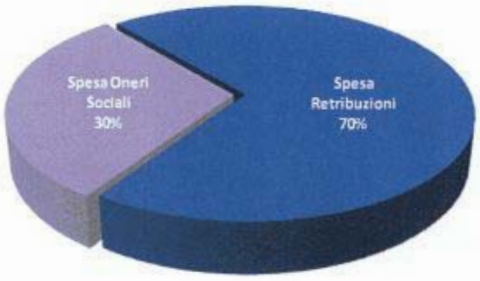
[4] Cfr. Meacci e Quaglierini (2012).

1.2 La composizione della spesa e alcuni aspetti definitori

Nella definizione del Sistema Europeo dei Conti (SEC95) la spesa per redditi da lavoro dipendente è data dalla somma della spesa per retribuzioni lorde da lavoro dipendente e per contributi sociali a carico del datore di lavoro[5]. Si tratta di misure riferite al solo lavoro dipendente, di conseguenza non sono comprese le spese sostenute per prestazioni lavorative che non hanno tale natura, per esempio le collaborazioni coordinate e continuative. La spesa complessiva per redditi da lavoro ed i corrispondenti valori unitari sono al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali, cioè comprendono sia gli importi che dovranno essere versati per il pagamento dell'IRPEF, sia quelli trattenuti dalle amministrazioni per le ritenute previdenziali a carico del lavoratore e del datore di lavoro. Anche la spesa ed i valori unitari delle retribuzioni sono al lordo delle trattenute fiscali, per quanto riguarda i contributi sociali è compresa solo la quota a carico del lavoratore, pari all'11 per cento circa della retribuzione. Stime prudenziali delle entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici indicano nel 50 per cento circa la quota della spesa per redditi che rientra nelle casse delle pubbliche amministrazioni[6].

Secondo gli ultimi dati ISTAT, nell'anno 2011 l'ammontare complessivo della spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche è stato pari a 170.052 milioni di euro, composto per il 70 per cento circa da spesa per retribuzioni e per il restante 30 per cento da contributi sociali (Grafico 1-1). Per l'anno 2010 i dati ISTAT rilevano una spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche pari a 172.085 milioni di euro, la composizione percentuale in termini di retribuzioni e contributi sociali è uguale a quella riscontrata per l'anno 2011.

Grafico 1-1 Composizione della spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche nell'anno 2011



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

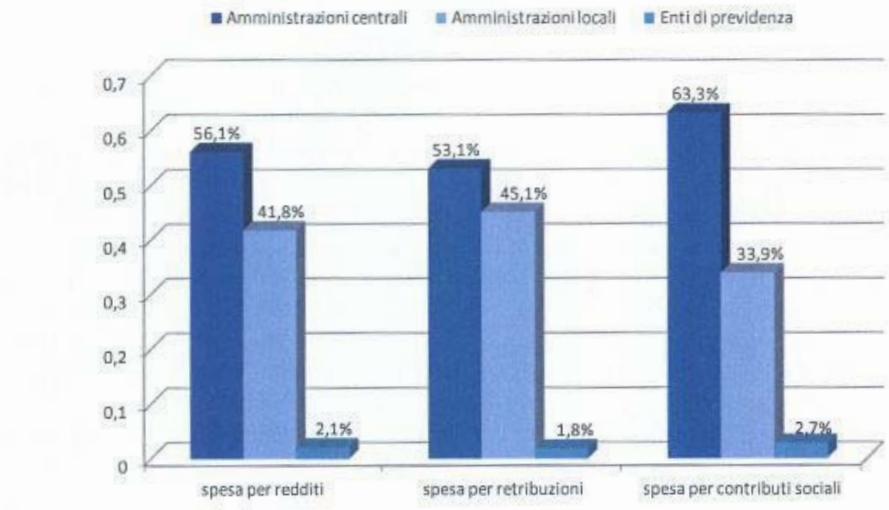
Il 56 per cento circa della spesa complessiva per redditi dei dipendenti pubblici è concentrata nel sottosettore delle amministrazioni centrali, il 42 per cento nelle amministrazioni locali e il restante 2 per cento negli Enti di previdenza (Grafico 1-2).

---

[5] Le retribuzioni lorde, distinte dal SEC fra retribuzioni in denaro e in natura, comprendono, per esempio, lo stipendio, la tredicesima, i compensi per lavoro straordinario, i premi, le erogazioni fissate dalla contrattazione integrativa. I contributi sociali a carico del datore di lavoro, distinti fra contributi effettivi e figurativi, comprendono, per esempio, i versamenti effettuati dai datori di lavoro a beneficio dei propri lavoratori a fini previdenziali, assicurativi, ecc...

[6] Di tali effetti (c.d. effetti indotti) si tiene esplicitamente conto nella valutazione dell'impatto in termini di indebitamento netto delle manovre di finanza pubblica sul pubblico impiego.

Grafico 1-2 Spesa per redditi, retribuzioni e contributi sociali per sottosettore istituzionale - anno 2011



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Esaminando separatamente le incidenze in termini di spesa per retribuzioni e per contributi sociali, si osserva un apporto in termini relativi più elevato delle amministrazioni centrali alla spesa per contributi sociali, a fronte di un contributo più ridotto alla spesa per retribuzioni. L'opposto si verifica per il sottosettore delle amministrazioni locali.

Ci sono diverse fonti di dati che rilevano la dimensione della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici. Con riferimento all'intero perimetro della Pubblica Amministrazione, le fonti principali sono la contabilità nazionale dell'ISTAT e la rilevazione Conto Annuale condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato. Relativamente alle sole amministrazioni statali sono disponibili anche i dati del Bilancio dello Stato, utilizzati per la compilazione dei dati di contabilità nazionale dell'ISTAT. Si tratta di informazioni raccolte per finalità differenti, che si riferiscono ad universi di rilevazione non esattamente coincidenti e che utilizzano criteri di misurazione e convenzioni contabili diverse. Gli importi rilevati sono, di conseguenza, diversi. Per esempio, nei dati ISTAT gli importi per arretrati contrattuali sono imputati all'anno di sottoscrizione del contratto, mentre il Conto Annuale li rileva secondo un criterio di cassa. Oppure, il Bilancio dello Stato ed i dati ISTAT comprendono nella spesa per contributi sociali la contribuzione aggiuntiva, che non è invece rilevata dal Conto Annuale. Per ulteriori informazioni in proposito si rimanda a RGS *'Guida alla lettura dei dati del Conto annuale'* ed al riquadro di approfondimento *'La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato'* del presente capitolo. Per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate, che comunque non risolvono le differenze informative esistenti, le analisi condotte nel capitolo si riferiscono al periodo 2003-2010.

Riquadro 1-1 La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato.

Il Conto Annuale è una rilevazione statistica censuaria, effettuata annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato ai sensi del titolo V del D.Lgs. n. 165/2001 che prevede, ai fini del controllo del costo del lavoro pubblico,

l'acquisizione di informazioni relative alle spese per il personale. Per quanto riguarda le amministrazioni statali le informazioni di spesa sono altresì rilevate nel Rendiconto Generale dello Stato che espone, tra le categorie economiche della spesa, i redditi da lavoro dipendente.

I due documenti rispondono a finalità differenti. Il Rendiconto Generale è un documento contabile e rileva i dati di spesa aggregati per Stati di previsione e, dunque, per Ministeri e Centri di Responsabilità.

Il Conto Annuale è una rilevazione specifica sul costo del lavoro pubblico, specializzata nell'acquisizione delle informazioni necessarie per la quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. I dati sono acquisiti da ogni singola Istituzione ad un livello minimo di aggregazione costituito dalla singola qualifica. Entrambe le fonti rilevano le informazioni di spesa a consuntivo, secondo un criterio di cassa ma, date le differenti finalità, utilizzano classificazioni e aggregazioni tra loro parzialmente difformi. La tavola seguente riporta, a fini meramente illustrativi, un confronto fra i diversi livelli di classificazione (CE 2 e CE 3) del Rendiconto generale e lo schema di classificazione utilizzato ai fini della pubblicazione dei dati del Conto Annuale.

Tavola 1-1 Raffronto tra le classificazioni dei redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto Generale dello Stato e nella pubblicazione del Conto Annuale

Rendiconto Generale			Conto Annuale	
Classificazione CE 3	Classificazione CE 2			
stipendi	RETRIBUZIONI LORDE IN DANARO	Redditi da lavoro dipendente	RETRIBUZIONI LORDE LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO, DETERMINATO ED IN FORMAZIONE LAVORO	retribuzione personale a tempo indeterminato (di cui: voci di spesa stipendiali; indennità; altre accessorie; straordinari)
fondo unico amministrazione				retribuzione personale a tempo determinato
incentivi per l'offerta formativa				
altri compensi al personale				retribuzione personale con contratto di formazione e lavoro
lavoro straordinario				
lavoro a tempo determinato				gestione mense
				erogazioni buoni pasto
vestiario	RETRIBUZIONI IN NATURA			
alloggio				
mense			BENESSERE DEL PERSONALE	benessere del personale
buoni pasto				
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI		ONERI SOCIALI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	assegni per il nucleo familiare
competenze accessorie				equo indennizzo al personale
altri compensi al personale				coperture assicurative
fondo unico di amministrazione				quote annue accantonamento TFR
				contributi dell'amministrazione su comp. fisse e accessorie
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI		SOMME RIMBORSATE AD AMMINISTRAZIONI PER PERSONALE COMANDATO	somme rimborsate alle amm. per spese di personale
				somme rimborsate altre
			RIMBORSI RICEVUTI DA AMMINISTRAZIONI PER SPESE DI EPERSONALE	cofinanziamenti ricevuti dalla U.E. (a riduzione)
				rimborsi ricevuti dalle amm. per il personale (a riduzione)
				rimborsi ricevuti altri (a riduzione)

Ad un primo livello di classificazione, nel Rendiconto, i dati della categoria dei redditi da lavoro dipendente sono distinti in quattro voci:

- *Retribuzioni in denaro lorde,*
- *Retribuzioni in natura,*
- *Contributi sociali effettivi,*
- *Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro.*

Lo schema utilizzato per la rappresentazione delle spese relative al lavoro dipendente del Conto Annuale considera invece cinque aggregati:

- *retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti, distinte per i lavoratori a tempo indeterminato, a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro. Sono incluse in questa voce le spese sostenute per la gestione delle mense e l'erogazione dei buoni pasto*
- *oneri sociali a carico del datore di lavoro*
- *benessere del personale*
- *somme rimborsate ad amministrazioni per spese di personale comandato,*
- *rimborsi ricevuti da amministrazioni per personale comandato*

La rappresentazione adottata per l'esposizione dei dati del Conto Annuale non distingue, nell'ambito delle retribuzioni lorde, fra retribuzioni in denaro e retribuzioni in natura, aggregando le componenti rilevate delle retribuzioni in natura ('spese per mense' e 'buoni pasto') con le altre voci retributive. Non vengono, altresì, effettuate distinzioni in relazione alle varie componenti dei contributi sociali. Gli importi compresi nella voce 'Benessere del personale' sono relativi ad emolumenti di vario genere di cui non è stato possibile accertare la natura di 'retribuzione' o di 'contributo sociale'. Le voci relative alle 'Somme rimborsate ad amministrazioni per spese di personale comandato' ed a 'Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di personale comandato' identificano gli importi corrispondenti ai rimborsi per il personale in posizione di comando presso altre amministrazioni previsti dall'art. 70, comma 12, del d. lgs. 165/2001, e sono identificate separatamente con l'obiettivo di consentire l'imputazione dei costi del personale all'amministrazione utilizzatrice. Informazioni di maggior dettaglio sono pubblicate, per ciascun comparto di contrattazione e istituzione o tipologia di istituzioni, relativamente alle singole voci che compongono la spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato (per esempio lo stipendio, l'indennità di amministrazione, l'assegno personale pensionabile, i compensi per produttività, ecc...). Sono inoltre disponibili i dati elementari raccolti a livello di istituzione/comparto/qualifica e per singola voce di spesa, secondo quanto dettagliato nelle apposite circolari di istruzioni relative alla rilevazione Conto Annuale.

Ad un livello di classificazione successiva, il rendiconto distingue, nella categoria delle retribuzioni in denaro, tra voci stipendiali, straordinario, fondo unico di amministrazione, altri compensi, incentivi per l'offerta formativa e retribuzioni per lavoro a tempo determinato. Tra le retribuzioni in natura sono

classificati il vestiario, la gestione mense, i buoni pasto. Per quanto riguarda gli oneri sociali, il rendiconto distingue tra contributi sociali effettivi e figurativi. All'interno dei contributi effettivi distingue tra oneri versati sulla retribuzione, sulle competenze accessorie e sugli altri compensi, nonché sulle somme erogate dal fondo unico di amministrazione (in base alla tipologia retributiva cui gli oneri afferiscono).

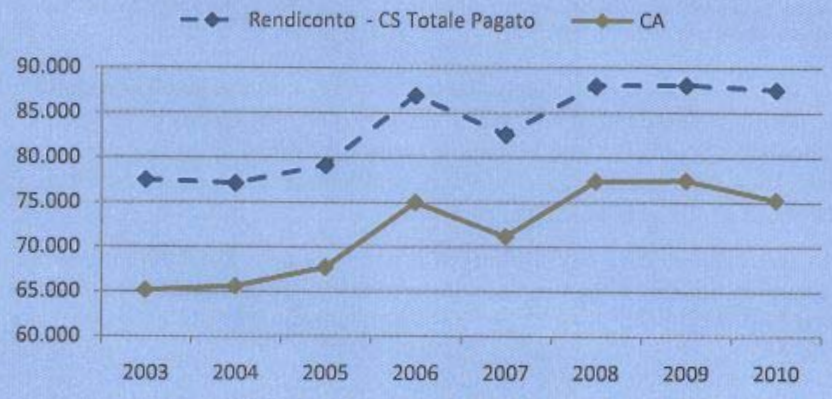
Nell'ambito di queste aggregazioni si segnala che il Rendiconto e il Conto annuale considerano in maniera differente alcune particolari voci di spesa. In particolare il Rendiconto include nella categoria dei redditi da lavoro dipendente alcune voci non rilevate dal Conto Annuale (es. alcuni contributi figurativi ed alcune componenti delle retribuzioni in natura quali spese per asili nido, spese per vestiario ed equipaggiamenti, retribuzioni di Ministri e sottosegretari, contribuzione aggiuntiva all'INPDAP a carico delle Amministrazioni Statali).

Differenti sono inoltre le modalità procedurali con cui le stesse informazioni sono rilevate. In particolare, il Rendiconto generale utilizza i dati relativi ai capitoli del Bilancio dello Stato, mentre il Conto annuale acquisisce i dati dalle singole amministrazioni tramite il sistema informativo SICO. Le informazioni così rilevate sono sottoposte quindi ad una serie di controlli (fasi della validazione e dell'approvazione) nonché alla certificazione degli organi di controllo.

Al fine di rendere confrontabili i dati, le informazioni pubblicate del Conto Annuale sono state riaggregate per ciascun Ministero ed i dati del Rendiconto sono stati emendati delle voci non considerate dal Conto Annuale.

Il confronto tra i redditi da lavoro dipendente, rilevato secondo le due fonti per il complesso dei Ministeri negli anni dal 2003 al 2010, denota un andamento corrispondente come illustrato nel seguente grafico

Grafico 1-3 Spesa per redditi da lavoro dipendente dei Ministeri secondo il Rendiconto Generale dello Stato e il Conto Annuale, periodo 2003-2010 (in milioni di euro)



I dati del Conto Annuale rilevano, per il 2010, una spesa complessiva per i redditi dei dipendenti pubblici pari a 152.248 milioni di euro. Le retribuzioni del personale con contratto a

tempo indeterminato, determinato e di formazione e lavoro rappresentano quasi il 78 per cento della spesa complessiva per redditi, i contributi sociali il 22 per cento circa[7] (Tavola 1-2).

Tavola 1-2 Spesa per redditi da lavoro per comparto e voce di spesa da Conto Annuale, anno 2010: valori in euro

	Retribuzioni lorde lavoratori a tempo indeterminato, determinato ed in formazione lavoro	Oneri Sociali	Altre spese	Totale Spesa per Redditi da Lavoro
Servizio Sanitario Nazionale	29.041.730.822	8.404.192.400	320.125.287	37.766.048.509
Enti Pubblici Non Economici	2.464.623.734	914.338.996	29.314.950	3.408.277.680
Enti Di Ricerca	886.907.451	320.270.612	-14.099.404	1.193.078.659
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	16.206.986.971	4.633.361.120	-411.756.097	20.428.591.994
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2.653.453.636	805.770.393	-68.414.927	3.390.809.102
Ministeri	5.301.658.010	1.531.119.146	74.171.017	6.906.948.173
Agenzie Fiscali	1.948.542.602	548.901.770	-3.431.403	2.494.012.969
Presidenza Consiglio Ministri	202.304.754	52.668.826	10.263.739	265.237.319
Monopoli di Stato	48.057.633	13.634.087	301.601	61.993.321
Vigili del Fuoco	1.151.029.435	329.302.523	5.837.949	1.486.169.907
Scuola	31.074.109.642	9.527.948.762	1.846.951	40.603.905.355
A.F.A.M.	391.204.010	111.488.224	317.745	503.009.979
Universita	5.752.856.006	1.683.323.526	-588.004.761	6.848.174.771
Corpi Di Polizia	12.341.240.745	3.491.551.697	3.118.880	15.835.911.322
Forze Armate	6.820.121.336	1.957.726.154	9.566.799	8.787.414.289
Magistratura	1.413.576.272	410.604.676	19.011	1.824.199.959
Carriera Diplomatica	184.660.239	49.772.147	10.290.845	244.723.231
Carriera Prefettizia	120.496.578	37.520.752	-3.352.121	154.665.209
Carriera Penitenziaria	35.653.986	9.755.078	5.995	45.415.059
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**118.039.213.862**	**34.833.250.889**	**-623.877.944**	**152.248.586.807**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: Il personale dei Monopoli dal 2008 afferisce al comparto Agenzie Fiscali, ma è stato tenuto separato per analogia nella struttura di presentazione dati.

La spesa per redditi risulta piuttosto concentrata, anche se in misura inferiore a quanto si riscontra per l'occupazione. I tre comparti che raccolgono il 70 per cento circa dell'occupazione (Scuola, Servizio Sanitario Nazionale e Regioni ed enti locali) contano per il 65 per cento circa della spesa, i Corpi di Polizia - in linea con il loro risultato occupazionale - contribuiscono per un ulteriore 10 per cento.

La spesa complessiva per retribuzioni è composta per oltre il 96 per cento dalla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato, il 76 per cento circa di quest'ultima è destinato alle voci stipendiali[8], il 22 per cento circa a indennità fisse ed accessorie ed il 2 per cento circa a straordinari (Tavola 1-3).

---

[7] Rispetto alla classificazione del SEC95, il Conto Annuale considera due ulteriori voci di spesa: benessere del personale e saldo dei rimborsi per il personale comandato. Si tratta di voci di cui non è stato possibile accertare la natura – se retributiva o di contributo sociale – che sono comunque normalmente di importo molto limitato.

[8] Stipendio, R.I.A./anzianità, tredicesima.

Tavola 1-3 Composizione della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato per comparto, anno 2010: valori in euro

	Totale VOCI DI SPESA STIPENDIALI	Totale INDENNITA'	Totale ALTRE ACCESSORIE	Totale STRAORDINARI	RETRIBUZIONI LORDE
Servizio Sanitario Nazionale	20.300.399.344	4.138.325.715	2.750.533.243	492.759.215	27.682.017.517
Enti Pubblici Non Economici	1.425.489.264	255.385.121	630.299.120	37.785.391	2.348.958.896
Enti Di Ricerca	647.809.037	104.977.166	37.981.306	3.823.437	794.590.946
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	11.980.289.016	1.446.312.425	1.536.182.300	280.288.843	15.243.072.584
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	1.910.145.598	240.126.282	154.161.500	27.510.382	2.331.943.762
Ministeri	3.859.459.246	680.422.826	551.947.994	61.302.557	5.153.132.623
Agenzie Fiscali	1.250.330.492	415.121.004	199.752.631	33.757.840	1.898.961.967
Presidenza Consiglio Ministri	89.057.288	40.800.672	60.855.267	8.007.194	198.720.421
Monopoli di Stato	30.376.409	9.001.748	4.530.222	2.317.829	46.226.208
Vigili del Fuoco	674.684.251	215.671.920	85.568.392	42.644.581	1.018.569.144
Scuola	26.641.124.551	2.398.433.375	1.469.188.633	0	30.508.746.559
A.F.A.M.	357.485.050	22.007.848	10.849.151	251.387	390.593.436
Universita	4.366.580.976	1.021.004.825	193.393.983	11.648.909	5.592.628.693
Corpi Di Polizia	7.341.855.025	2.973.743.434	1.070.262.007	748.648.628	12.134.509.094
Forze Armate	4.504.340.457	1.563.651.449	444.322.807	159.826.704	6.672.141.417
Magistratura	1.262.409.242	136.434.085	7.798.855	202.953	1.406.845.135
Carriera Diplomatica	57.717.822	21.622.970	104.729.645	0	184.070.437
Carriera Prefettizia	84.426.195	31.034.196	3.932.531	0	119.392.922
Carriera Penitenziaria	19.854.546	12.717.326	1.139.970	1.892.128	35.603.970
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**86.803.833.809**	**15.726.794.387**	**9.317.429.557**	**1.912.667.978**	**113.760.725.731**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

L'incidenza delle singole voci di spesa varia fra comparti di contrattazione in rapporto sia al valore complessivo per il pubblico impiego della voce di spesa, sia alla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto (Tavola 1-4).

Tavola 1-4 Incidenza delle singole voci di spesa rispetto ai valori complessivi per il Pubblico Impiego ed alla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto, anno 2010: valori in %

	Incidenze % sui valori complessivi per il Pubblico Impiego			Incidenze % sulla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto		
	Incidenza % voci stipendiali	Incidenza % indennità fisse e accessorie	Incidenza % straordinari	Incidenza % voci stipendiali	Incidenza % indennità fisse e accessorie	Incidenza % straordinari
Servizio Sanitario Nazionale	23,4	27,5	25,8	73,3	24,9	1,8
Enti Pubblici Non Economici	1,6	3,5	2,0	60,7	37,7	1,6
Enti Di Ricerca	0,7	0,6	0,2	81,5	18,0	0,5
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	13,8	11,9	14,7	78,6	19,6	1,8
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2,2	1,6	1,4	81,9	16,9	1,2
Ministeri	4,4	4,9	3,2	74,9	23,9	1,2
Agenzie Fiscali	1,4	2,5	1,8	65,8	32,4	1,8
Presidenza Consiglio Ministri	0,1	0,4	0,4	44,8	51,2	4,0
Monopoli di Stato	0,0	0,1	0,1	65,7	29,3	5,0
Vigili del Fuoco	0,8	1,2	2,2	66,2	29,6	4,2
Scuola	30,7	15,4	0,0	87,3	12,7	0,0
A.F.A.M.	0,4	0,1	0,0	91,5	8,4	0,1
Universita	5,0	4,8	0,6	78,1	21,7	0,2
Corpi Di Polizia	8,5	16,1	39,1	60,5	33,3	6,2
Forze Armate	5,2	8,0	8,4	67,5	30,1	2,4
Magistratura	1,5	0,6	0,0	89,7	10,3	0,0
Carriera Diplomatica	0,1	0,5	0,0	31,4	68,6	0,0
Carriera Prefettizia	0,1	0,1	0,0	70,7	29,3	0,0
Carriera Penitenziaria	0,0	0,1	0,1	55,8	38,9	5,3
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**76,3**	**22,0**	**1,7**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Rispetto alle singole voci di spesa per il complesso del pubblico impiego, oltre ai valori elevati dei comparti con la consistenza maggiore di personale, spicca il peso particolarmente rilevante della spesa per indennità fisse ed accessorie e per lavoro straordinario dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Il 24 per cento circa della spesa di tutto il pubblico impiego per indennità fisse ed accessorie e quasi il 48 per cento di quella per lavoro straordinario è determinata dai comparti dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Gli stessi comparti, d'altra parte, evidenziano un apporto relativamente ridotto delle voci stipendiali, ad indicazione di una struttura retributiva spostata sulle indennità. Una tale particolare struttura trova giustificazione nella diversità dei servizi svolti dal personale, in alcuni casi esercitati a ciclo continuo e contraddistinti dall'emergenza, e della conseguente necessità di differenziare la retribuzione, distinguendo per esempio fra il personale che svolge attività di natura essenzialmente amministrativa e quello impegnato in compiti operativi.

Le differenze fra le strutture retributive emergono con ancora più chiarezza confrontando l'incidenza delle varie voci di spesa sulla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato di ciascun comparto. I risultati risentono anche della diversa composizione per categoria del personale, in particolare della proporzione di personale dirigente, in quanto nella retribuzione del personale dirigente le componenti accessorie rivestono tipicamente un'importanza maggiore. L'incidenza della spesa per le componenti stipendiali varia fra un massimo del 91,5 per cento per il comparto delle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM) ed un minimo del 31,4 per cento per il personale della Carriera Diplomatica. Altri comparti in cui il peso delle componenti stipendiali

è particolarmente rilevante sono la Magistratura, la Scuola, le Regioni a statuto speciale e gli Enti di ricerca. Il peso percentuale delle indennità fisse ed accessorie varia, viceversa, fra un massimo del 68,8 per cento per il personale della Carriera Diplomatica ed un minimo dell'8,4 per cento per l'AFAM. Si rilevano valori piuttosto elevati dell'incidenza delle indennità fisse ed accessorie anche per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Carriera Penitenziaria, gli Enti pubblici non economici, le Agenzie Fiscali, i Corpi di Polizia e le Forze Armate. L'incidenza dello straordinario è generalmente piuttosto contenuta, solo per i Corpi di Polizia, la Carriera Penitenziaria ed i Monopoli si attesta su valori superiori o uguali al 5 per cento. La struttura della spesa non presenta variazioni di rilievo nel periodo in considerazione. Considerato che l'intesa del 30 aprile 2009 per l'applicazione del nuovo modello di contrattazione al pubblico impiego prevede che la rivalutazione per l'inflazione sia applicata alle voci di carattere stipendiale, le differenze riscontrate nella struttura retributiva dei vari comparti potrebbero determinare delle conseguenze rilevanti ai fini della definizione degli incrementi retributivi.

Fra il 2003 e il 2010 la spesa per redditi del pubblico impiego rilevata dal Conto Annuale aumenta del 19,1 per cento, passando da quasi 128 ad oltre 152 miliardi di euro[9] (Tavola 1-5).

Tavola 1-5 Spesa per redditi da lavoro nel Pubblico Impiego per comparto di contrattazione, periodo 2003-2010: valori in euro e variazioni %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variazione % 2003-2010
Servizio Sanitario Nazionale	30.287.726.879	31.758.008.356	33.027.553.482	35.598.385.513	34.850.664.987	36.591.479.260	37.335.860.953	37.766.048.509	24,7
Enti Pubblici Non Economici	3.346.548.549	3.166.384.203	3.156.218.502	3.700.655.256	3.451.662.133	3.386.890.208	3.357.380.512	3.408.277.680	1,8
Enti Di Ricerca	928.528.366	910.048.231	909.802.969	1.241.109.693	1.059.094.253	1.115.885.214	1.276.508.676	1.193.078.659	28,5
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	17.174.642.290	19.422.329.756	18.664.313.728	20.449.021.176	19.394.652.334	21.070.074.813	20.701.794.662	20.428.591.994	18,9
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2.037.650.290	2.015.085.328	2.289.358.996	3.132.099.808	3.136.675.762	3.338.974.770	3.407.033.569	3.390.809.102	66,4
Ministeri	7.106.963.610	6.906.129.507	6.828.339.909	7.451.317.613	7.223.417.054	7.163.445.294	7.107.130.477	6.906.948.173	-2,8
Agenzie Fiscali	2.087.187.482	2.531.294.683	2.281.829.053	2.592.467.657	2.593.120.745	2.535.542.490	2.576.677.297	2.494.012.969	19,5
Presidenza Consiglio Ministri	153.542.115	204.406.696	214.537.465	210.259.070	212.412.970	214.832.983	248.802.153	265.237.319	72,7
Monopoli di Stato	42.618.528	52.347.802	58.682.447	62.076.294	61.021.637	63.465.546	61.913.589	61.993.321	45,5
Vigili del Fuoco	1.089.171.969	1.216.820.893	1.253.992.869	1.383.901.739	1.330.446.401	1.473.023.111	1.475.997.805	1.486.169.907	36,4
Scuola	36.718.524.304	36.223.375.981	36.378.852.418	42.041.407.136	38.161.824.692	43.755.172.660	42.861.942.546	40.603.905.355	10,6
A.F.A.M.	262.273.820	255.957.818	376.990.623	398.311.795	369.527.299	378.229.243	390.394.236	503.009.979	91,8
Universita	5.941.821.866	6.050.094.188	6.488.511.806	6.500.214.487	6.459.234.706	6.862.314.500	7.011.561.175	6.848.174.771	15,3
Corpi Di Polizia	12.862.471.826	13.422.654.648	14.883.999.438	14.927.439.449	15.342.283.705	15.417.751.676	15.927.295.537	15.835.911.322	23,1
Forze Armate	6.100.793.585	6.358.819.591	6.836.210.997	7.448.390.494	7.651.326.000	7.973.351.424	8.524.098.374	8.787.414.289	44,0
Magistratura	1.330.470.807	1.421.225.097	1.506.484.276	1.584.124.547	1.645.338.189	1.751.876.087	1.764.994.079	1.824.199.959	37,1
Carriera Diplomatica	195.407.817	198.742.430	218.974.725	259.299.013	239.424.121	266.558.455	248.401.089	244.723.231	25,2
Carriera Prefettizia	177.797.036	162.773.073	156.957.294	180.949.168	162.373.120	174.712.784	170.910.836	154.665.209	-13,0
Carriera Penitenziaria	-	-	-	47.023.253	43.224.269	46.487.701	46.127.012	45.415.059	-
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**127.844.141.139**	**132.276.498.281**	**135.531.610.997**	**149.208.453.161**	**143.387.724.377**	**153.580.068.219**	**154.494.824.577**	**152.248.586.807**	**19,1**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: Il personale dei Monopoli dal 2008 afferisce al comparto Agenzie Fiscali ma è stato tenuto separato per analogia nella struttura di presentazione dati. La Carriera Penitenziaria viene riportata come comparto a se stante dal 2006

[9] Si rammenta che i dati di spesa considerati sono comprensivi degli esborsi una tantum per arretrati contrattuali, che potrebbero in parte alterare le dinamiche osservate.

Nella maggior parte dei comparti la spesa si incrementa più del 19 per cento, in alcuni casi anche in misura significativamente superiore[10]. Il risultato complessivo risente in misura determinante degli esiti relativamente contenuti nei comparti Scuola e Regioni ed Autonomie locali, che insieme contano per circa il 40 per cento della spesa. Altri comparti che mostrano una crescita ridotta della spesa sono gli Enti pubblici non economici e l'Università, mentre riduzioni di spesa si osservano solo per i Ministeri e la Carriera Prefettizia. Si deve, comunque, tenere conto che in condizioni di *steady state* il salario unitario dovrebbe crescere in linea con il tasso di inflazione e con la produttività. La spesa per redditi da lavoro è, perciò, una voce di spesa che per sua natura si incrementa, la questione da accertare è se il suo sviluppo complessivo, determinato dall'evoluzione dei valori unitari e dell'occupazione, sia in linea rispetto ai fondamentali economici oppure no. Degli elementi di valutazione verranno forniti nei paragrafi successivi, in cui si esamineranno l'evoluzione delle retribuzioni pro capite e dell'occupazione, individuando possibili elementi di squilibrio.

1.3 Cenni storici: l'evoluzione della spesa nel corso degli ultimi trent'anni

Dal 1980 ad oggi si è realizzato un aumento significativo della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni Pubbliche. Nell'arco del periodo la spesa risultante dai dati ISTAT è cresciuta di quasi otto volte, passando dai 21.822 milioni di euro del 1980 ai 172.085 milioni di euro del 2010 (Tavola 1-6). Secondo gli ultimi dati dell'ISTAT, nel 2011 dopo dodici anni di crescita ininterrotta la spesa ha sperimentato una riduzione dell'1,2 per cento.

Tavola 1-6 Spesa per redditi, unità di personale e retribuzione pro capite nella Pubblica Amministrazione, anni 1980 e 2010: valori assoluti e tassi di crescita medi annui

	1980	2010	Tassi di crescita medi annui 1980-2010
Spesa per redditi PA (in milioni)	21.822	172.085	7,1
Unità di lavoro della PA (in migliaia di unità)	3.104	3.479	0,4
Retribuzioni pro capite PA (in milioni)	5.328	34.869	6,5

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Sono aumentate sia l'occupazione pubblica, cresciuta del 13 per cento nel periodo in considerazione, sia i redditi unitari, che si sono incrementati di quasi sette volte, scontando anche le variazioni intervenute nella componente degli oneri sociali[11]. Contribuiscono all'incremento della spesa soprattutto le amministrazioni locali e, in misura minore, le amministrazioni centrali e gli enti di previdenza (Tavola 1-7). L'apporto dei vari sottosettori

[10] In particolare per le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Monopoli di Stato, le Regioni a Statuto speciale e Province Autonome, le Forze Armate.

[11] L'incidenza calcolata dei contributi sociali rispetto alla spesa per retribuzioni lorde della PA passa dal 31,9% del 1980 al 41,1% del 2010. Fra le variazioni recenti più significative in materia di contributi sociali si segnalano la modifica, nel 1995, delle aliquote a seguito dell'istituzione della contribuzione per oneri sociali per le amministrazioni e i dipendenti statali e della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato nell'ambito della riforma del sistema pensionistico (legge 335/1995) e l'istituzione, nel 1998, dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) che ha assorbito - determinandone la contestuale soppressione - alcuni contributi sociali.

riflette le differenze nella crescita delle retribuzioni unitarie, nelle dinamiche occupazionali[12] e nell'incidenza dei contributi sociali[13].

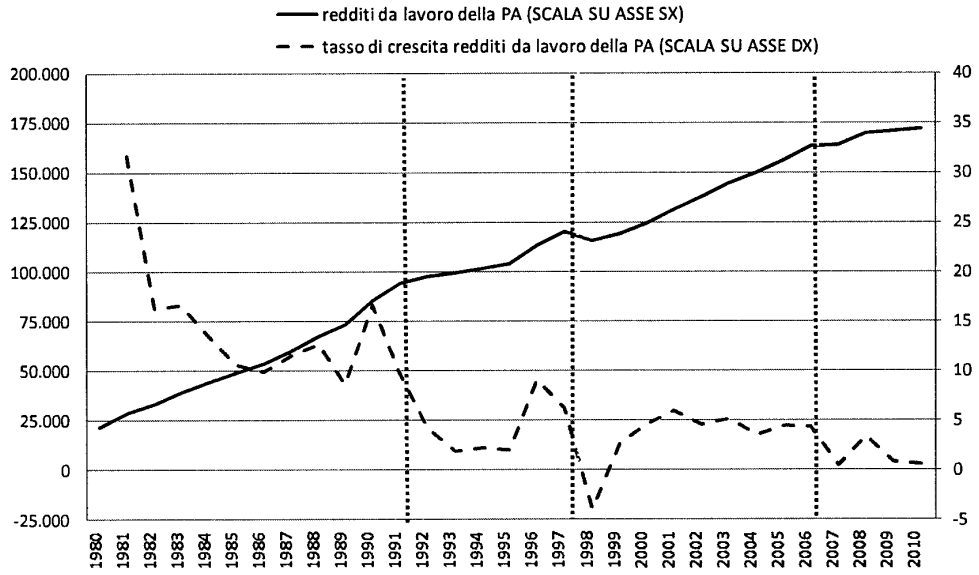
Tavola 1-7 Tassi di crescita medi annui (%) sul periodo 1980-2010 della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro, redditi e retribuzioni unitarie nei sottosettori istituzionali

Tasso di crescita medio annuo 1980-2010	Redditi	Retribuzioni	Contributi sociali	ULA	Redditi pro capite	Retribuzione pro capite
Amministrazioni centrali	6,9	6,5	8,0	0,3	6,6	6,2
Amministrazioni locali	7,6	7,5	7,8	0,6	6,9	6,8
Enti di previdenza	4,7	4,2	5,7	-2,0	6,8	6,3

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Nell'evoluzione della spesa si possono distinguere quattro differenti fasi di sviluppo (Grafico 1-4), in corrispondenza dei diversi stadi di risanamento dei conti pubblici individuati da Balassone et al. (2008)[14].

Grafico 1-4 Spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione, periodo 1980-2010: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi di crescita (in %)



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

[12] Negli Enti di previdenza l'occupazione quasi si dimezza fra il 1980 e il 1981. Considerando come anno iniziale il 1981 si rileva per questo sottosettore un calo dell'occupazione molto più contenuto ed un aumento della spesa più marcato.

[13] L'incidenza dei contributi sociali è aumentata soprattutto negli enti di previdenza e nelle amministrazioni centrali, mentre è rimasta sostanzialmente stabile nelle amministrazioni locali.

[14] L'analisi di Balassone et al. si ferma all'anno 2007, non coglie perciò l'ultima fase che copre il periodo 2007-2010.

La prima fase, che va dal 1980 al 1991, è contrassegnata da una dinamica sostenuta della spesa, che cresce ad un tasso medio annuo del 14,2 per cento, sopravanzando di 1,3 punti percentuali l'incremento medio annuo del PIL nominale (Tavola 1-8).

Tavola 1-8 Tassi di crescita medi annui (%) della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro e retribuzioni unitarie delle pubbliche amministrazioni, PIL, inflazione e retribuzioni unitarie nel settore privato su sottoperiodi

	1980-1991	1992-1997	1998-2006	2007-2010
Redditi da lavoro PA	14,2	4,2	4,4	1,6
- di cui Retribuzioni PA	13,8	3,1	4,7	1,5
- di cui Oneri Sociali	15,4	6,9	3,7	1,9
Unità di lavoro della PA	0,5	-0,1	0,1	-0,1
Retribuzioni pro capite PA	12,3	3,7	4,1	2,6
PIL nominale	12,9	5,4	3,9	0,0
Inflazione	10,4	4,2	2,3	1,9
Retribuzioni pro capite settore privato	11,0	4,1	2,7	2,5

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

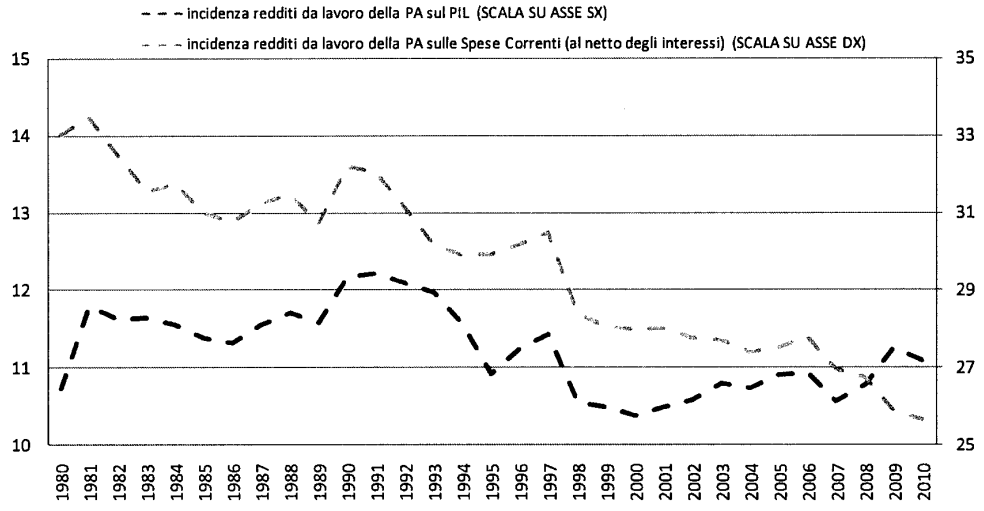
L'aumento della spesa è sospinto dalla crescita sia dell'occupazione pubblica, sia delle retribuzioni unitarie, che si incrementano più dell'inflazione e dei corrispondenti valori nel settore privato. Secondo Biagioli et al. (1992) il cospicuo aumento dei redditi dei dipendenti pubblici in questo periodo è da ricollegarsi agli esiti delle tornate contrattuali, mentre l'occupazione pubblica, pur registrando una crescita sostenuta rispetto agli sviluppi futuri, risulterebbe in frenata rispetto agli andamenti degli anni '60 e '70, a seguito sia dell'emergere del problema del disavanzo pubblico, sia delle prime privatizzazioni di alcune aziende a partecipazione statale. La seconda fase, dal 1992 al 1997, è caratterizzata da una crescita moderata: la spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche aumenta del 4,2 per cento in media d'anno, oltre 1 punto percentuale in meno dell'incremento medio annuo del PIL nominale. L'aumento della spesa risente dell'innalzamento significativo degli oneri sociali[15]. Contribuiscono, invece, a frenare la crescita il calo dell'occupazione e la dinamica moderata delle retribuzioni unitarie, che aumentano meno che nel settore privato e del tasso di inflazione. Questi anni sono segnati dagli effetti della crisi finanziaria del 1992 e dagli sforzi di risanamento per conseguire l'obiettivo della partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea[16]. Per esigenze di finanza pubblica viene disposto il blocco generalizzato degli incrementi retributivi per un intero triennio, che precede l'applicazione del nuovo modello contrattuale definito dal "*Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*" di luglio 1993[17]. La prima stipula di un contratto del settore pubblico secondo le nuove regole previste dall'Accordo del 1993 avviene il 16 maggio 1995, con la definizione del CCNL 1994-97 per il personale del comparto Ministeri. La terza fase, che va dal 1998 al 2006, si contraddistingue per una ripresa della dinamica della spesa, che torna a crescere più del PIL nominale. L'occupazione pubblica ricomincia ad aumentare e la dinamica retributiva pro capite supera nuovamente quella del settore privato e l'inflazione. La crescita dell'economia è compromessa

[15] Si rimanda alla nota 11 per un'esposizione sintetica delle principali modifiche in materia di contributi sociali.
[16] Cfr. Balassone et al. (2008).
[17] Il Protocollo di luglio 1993 costituirà il quadro di riferimento per le politiche retributive nei settori privato e pubblico fino al 2009, quando verrà riformato in via sperimentale il modello di contrattazione.

dal ristagno produttivo che perdura per tutta la prima metà degli anni 2000, mentre la spesa per i dipendenti pubblici accelera in ragione delle consistenti risorse aggiuntive riconosciute a particolari categorie di personale a partire dalla legge finanziaria per il 2001[18]. La quarta fase si riferisce al periodo 2007-2010 ed è contrassegnata da un marcato contenimento della spesa, associato però al rapido deterioramento dei fondamentali economici in conseguenza della crisi economico-finanziaria innescatasi a partire dalla seconda metà del 2007. Il tasso di crescita medio annuo della spesa per redditi si attesta all'1,6 per cento, un valore storicamente basso ma comunque al di sopra del tasso di incremento medio del PIL nominale, pari a zero nel periodo in considerazione. L'occupazione pubblica diminuisce drasticamente: fra il 2007 e il 2010 segna un calo di circa 125.000 unità, tornando a quasi lo stesso livello del 1996. La dinamica retributiva pro capite si colloca al di sopra del tasso di inflazione e risulta essenzialmente allineata a quella del settore privato. Per l'anno 2011 i dati ISTAT relativi alla spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni Pubbliche confermano e forniscono ulteriore evidenza del significativo contenimento della spesa in corso da ormai un quinquennio, registrandosi per la prima volta, dopo 12 anni di crescita ininterrotta, una contrazione dell'1,2 per cento. Si noti che il periodo analizzato non coglie ancora pienamente gli effetti dei significativi interventi di contenimento della spesa per il pubblico impiego disposti dai DL 78/2010 e 98/2011.

Due indicatori importanti ai fini della valutazione della sostenibilità della spesa per redditi sono l'incidenza rispetto al PIL ed al totale della spesa primaria. Il primo rapporto esprime quanta parte della produzione totale di beni e servizi del paese viene assorbita dalla spesa per redditi dei dipendenti pubblici. Il secondo rapporto fornisce indicazioni utili per identificare gli ambiti più appropriati di intervento ai fini del contenimento della spesa corrente. L'evoluzione storica di questi due indicatori mostra tendenze diversificate (Grafico 1-5).

Grafico 1-5 Incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione rispetto al PIL ed al totale delle spese correnti al netto degli interessi, periodo 1980-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

[18] Cfr. Crescenzi A. (2007) e Corte dei Conti (2004).

Mentre in rapporto al totale delle spese correnti al netto degli interessi la spesa per redditi mostra una tendenza costante alla diminuzione, in rapporto al PIL si alternano fasi di aumento e di riduzione. In particolare, a fronte del calo intervenuto nel corso degli anni '90, a partire dal 2000 si riscontra una nuova ripresa dell'indicatore. Oltre che alle dinamiche retributive ancora sostenute fino al 2006, tale andamento, specialmente per quanto riguarda gli anni dal 2007 in poi, è da porsi soprattutto in relazione all'insoddisfacente performance di crescita del PIL nominale.

Passando ad un confronto internazionale, e considerando i valori medi del periodo 1995-2010 relativi ai principali paesi europei, si evidenzia che la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche ha rappresentato in Italia, in media, il 25 per cento della spesa pubblica complessiva al netto della spesa per interessi (Tavola 1-9) e che tale incidenza nel nostro paese risulta inferiore rispetto a quella registrata in Francia (26 per cento), Regno Unito (circa 26 per cento), Irlanda (circa 27 per cento), Spagna (28 per cento), Grecia (circa 28 per cento), e specialmente Portogallo (32 per cento). Rispetto all'Italia presenta, invece, un'incidenza inferiore la Germania (18 per cento), e leggermente inferiore la media dei paesi dell'area euro (23 per cento).

Tavola 1-9 Redditi da lavoro dipendente PA su totale spesa primaria PA (valori %)

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	26,8	22,9	28,0	26,5	17,1	29,2	34,5	28,5	26,3
1996	27,6	24,5	27,6	26,9	19,4	28,5	33,7	29,5	27,1
1997	28,0	24,6	27,5	26,8	19,3	29,1	33,6	29,3	27,2
1998	25,9	24,2	27,0	27,2	19,0	28,7	34,0	28,8	26,8
1999	25,4	24,0	25,5	27,2	18,7	28,4	34,4	28,8	26,6
2000	26,2	24,7	27,0	27,2	19,8	26,6	35,5	28,6	28,5
2001	25,3	23,9	26,3	27,2	18,4	26,7	34,5	28,4	26,6
2002	25,5	23,8	26,8	26,9	18,3	28,0	35,3	27,6	26,3
2003	25,1	23,7	27,9	26,7	18,1	27,2	32,5	27,9	26,6
2004	25,1	23,6	28,0	26,3	18,2	28,3	31,8	27,3	26,8
2005	25,2	23,6	29,4	26,0	18,0	29,0	31,7	27,3	26,9
2006	24,9	23,5	29,1	25,7	18,0	27,6	30,8	27,2	26,7
2007	24,7	23,4	28,0	25,6	18,0	26,7	29,2	27,2	26,3
2008	24,8	23,3	27,1	25,4	17,9	26,4	28,8	27,3	24,1
2009	23,8	22,8	26,0	24,8	17,6	27,5	27,1	27,0	23,5
2010	24,1	22,5	18,3	24,7	17,3	27,5	25,3	27,2	24,1
2011	*23,9*	*22,8*	*25,2*	*24,7*	*18,1*	*28,1*	*25,2*	*27,8*	*24,3*
2012	*23,6*	*22,7*	*27,8*	*24,5*	*18,2*	*27,2*	*23,3*	*28,4*	*24,1*
2013	*23,5*	*22,5*	*28,4*	*24,2*	*18,1*	*26,6*	*23,1*	*28,1*	*24,1*
media 1995/2010	25,5	23,7	26,9	26,3	18,3	27,8	32,0	28,0	26,3
diff. *	3,3	1,1	3,9	1,8	1,0	1,8	6,9	2,0	2,9

Fonte : elaborazioni RGS su dati AMECO aggiornati al maggio 2012
** la differenza è calcolata tra la media del triennio 1995- 1997 e la media del triennio 2008-2010*

La tendenza generalmente osservata in tutti i paesi, sebbene con ritmi diversificati, è di riduzione costante dell'incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro rispetto al complesso della spesa pubblica.

In Italia si è passati dal 26,8 per cento del 1995 al 24,1 per cento del 2010, con un differenziale del 3,3 per cento calcolato considerando la differenza tra la media del triennio 1995-1997 e quella del triennio 2008-2010.

Rapportando la spesa per redditi da lavoro dipendente al PIL, è possibile osservare che tra il 1995 e il 2010 il valore medio per l'Italia si attesta poco al di sotto dell'11 per cento (Tavola 1-10). Tale dato risulta sostanzialmente in linea con la media dell'area euro e su valori superiori a quelli della Germania (circa 8 per cento) e inferiori a quelli della Francia (poco più del 13 per cento).

Tavola 1-10 Spesa per reddito da lavoro dipendente PA in rapporto al PIL

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	10,9	10,9	10,0	13,5	8,8	10,2	12,5	11,2	10,6
1996	11,2	11,0	9,5	13,7	8,8	9,7	12,7	11,2	10,5
1997	11,4	10,9	9,0	13,6	8,7	10,4	12,7	10,8	10,0
1998	10,5	10,6	8,4	13,4	8,5	10,5	13,0	10,6	9,7
1999	10,5	10,6	8,0	13,5	8,4	10,6	13,3	10,5	9,6
2000	10,4	10,4	7,9	13,3	8,3	10,6	13,7	10,3	9,7
2001	10,5	10,4	8,3	13,2	8,2	10,5	13,9	10,1	10,1
2002	10,6	10,5	8,6	13,4	8,2	11,2	14,2	10,0	10,3
2003	10,8	10,6	8,9	13,5	8,2	10,9	13,6	10,0	10,7
2004	10,7	10,5	9,1	13,3	8,1	11,6	13,6	10,1	11,0
2005	10,9	10,5	9,6	13,2	7,9	11,6	14,0	10,0	11,3
2006	10,9	10,3	9,7	13,0	7,7	11,2	13,1	10,0	11,2
2007	10,6	10,1	10,0	12,8	7,3	11,4	12,1	10,2	10,9
2008	10,8	10,3	11,2	12,8	7,4	12,0	12,0	10,9	11,0
2009	11,3	11,0	12,2	13,5	8,0	13,4	12,7	12,0	11,6
2010	11,1	10,8	11,6	13,4	7,9	12,2	12,2	11,9	11,4
2011	*10,8*	*10,6*	*11,4*	*13,2*	*7,8*	*12,1*	*11,3*	*11,5*	*11,2*
2012	*10,6*	*10,5*	*11,1*	*13,2*	*7,8*	*11,8*	*10,0*	*11,1*	*10,9*
2013	*10,3*	*10,3*	*10,6*	*13,0*	*7,7*	*11,7*	*9,5*	*10,9*	*10,6*
media 1995/2010	10,8	10,6	9,5	13,3	8,1	11,1	13,1	10,6	10,6
diff. *	0,2	0,2	-2,2	0,4	1,0	-2,4	0,3	-0,5	-1,0

Fonte : elaborazioni RGS su dati AMECO aggiornati al maggio 2012
** la differenza è calcolata tra la media del triennio 1995- 1997 e la media del triennio 2008-2010*

L'esame comparato della tendenza dell'incidenza della spesa sul PIL indica andamenti diversificati, anche in ragione dell'andamento del PIL di ciascun paese. Per alcuni Stati, tra i quali l'Italia, la Francia e la Germania, si osserva una tendenziale riduzione rispetto ai livelli del 1995. In particolare, la riduzione osservata per la Germania è spiegata da un andamento più contenuto della spesa rispetto a quella del PIL. L'evoluzione di PIL e spesa per redditi risultano, invece, sostanzialmente allineate per Francia e Italia nel periodo considerato. Per la Grecia, l'Irlanda, il Regno Unito e la Spagna si osserva, al contrario, un incremento dell'incidenza della spesa per i redditi da lavoro rispetto al PIL. Sul risultato influisce, come si osserva dalla Tavola 1-11, la dinamica della spesa che risulta nello stesso periodo più sostenuta che negli altri paesi. Per tutti, in relazione alla sfavorevole congiuntura economica, si osserva un incremento di tale incidenza nel 2009.

In termini cumulati (Tavola 1-11), il tasso di variazione della spesa per reddito da lavoro dipendente tra il 1995 e il 2010, risulta per l'Italia sostanzialmente in linea con la media euro 12 (che risente del buon andamento della spesa in Germania) e della Francia. La variazione è decisamente inferiore rispetto all'Irlanda, la Grecia, la Spagna e il Regno Unito.

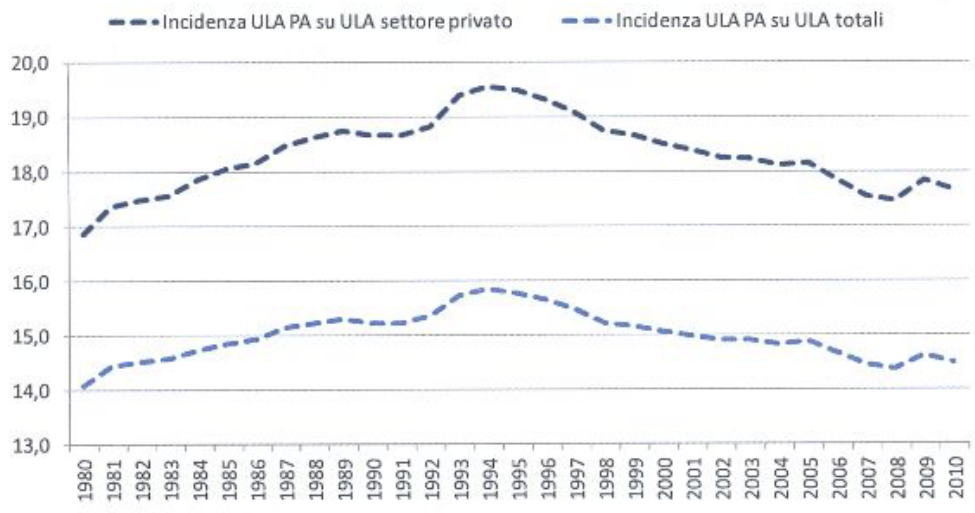
Tavola 1-11 Variazione cumulata per redditi da lavoro dipendente (numero indice, base 1995=100)

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	109,1	105,0	105,3	104,1	101,9	104,3	107,6	105,8	105,4
1997	115,8	106,2	115,2	106,6	101,9	124,8	116,9	108,8	107,4
1998	111,4	107,4	123,7	109,9	102,3	136,1	130,9	114,3	109,3
1999	114,4	112,0	137,1	114,1	103,9	146,7	143,3	121,0	114,8
2000	119,6	116,1	155,9	118,4	104,4	158,1	159,0	129,1	122,0
2001	126,7	120,6	183,1	122,6	105,6	168,2	169,7	137,0	132,5
2002	132,4	126,2	210,2	128,3	107,7	191,8	181,4	145,3	142,5
2003	139,3	131,0	234,2	132,8	108,7	206,5	178,1	156,9	156,4
2004	144,2	135,0	254,8	135,9	108,9	236,5	185,0	168,7	169,9
2005	150,6	139,8	292,8	140,5	108,7	248,0	195,8	181,3	182,3
2006	157,0	144,2	322,1	144,3	109,0	258,5	191,2	195,9	192,3
2007	157,8	148,8	353,0	149,1	109,6	282,1	186,3	215,0	198,0
2008	163,2	155,1	377,0	152,8	112,1	310,1	188,1	236,3	203,0
2009	164,6	160,6	364,7	157,3	116,7	343,5	194,6	250,7	209,0
2010	165,6	162,1	338,7	160,5	119,6	307,7	191,9	248,8	215,4
2011	*163,6*	*162,9*	*333,4*	*163,2*	*122,9*	*288,8*	*176,2*	*245,1*	*216,6*
2012	*162,6*	*163,6*	*329,7*	*166,1*	*126,6*	*266,3*	*151,4*	*236,2*	*219,1*
2013	*161,8*	*165,1*	*326,0*	*169,0*	*129,7*	*263,7*	*146,6*	*231,7*	*221,8*
diff. 1995/2010	65,6	62,1	238,7	60,5	19,6	207,7	91,9	148,8	115,4

Fonte : elaborazione RGS su dati AMECO maggio 2012

Un ultimo elemento di valutazione è dato dall'esame dell'incidenza dell'occupazione pubblica rispetto a quella del settore privato, che fornisce una indicazione degli esiti occupazionali relativi nei due settori. Il rapporto fra occupazione pubblica e occupazione privata mostra una crescita quasi costante fino al 1995, quando raggiunge il valore massimo del 19,5 per cento. Dal 1995 si colloca invece su un trend decrescente, fino a raggiungere un minimo nel 2008 (17,5 per cento), per manifestare poi una parziale ripresa negli anni 2009 e 2010, in ragione della caduta occupazionale nel settore privato a seguito della crisi economico-finanziaria. Il medesimo andamento si osserva rapportando l'occupazione pubblica all'occupazione totale (Grafico 1-6).

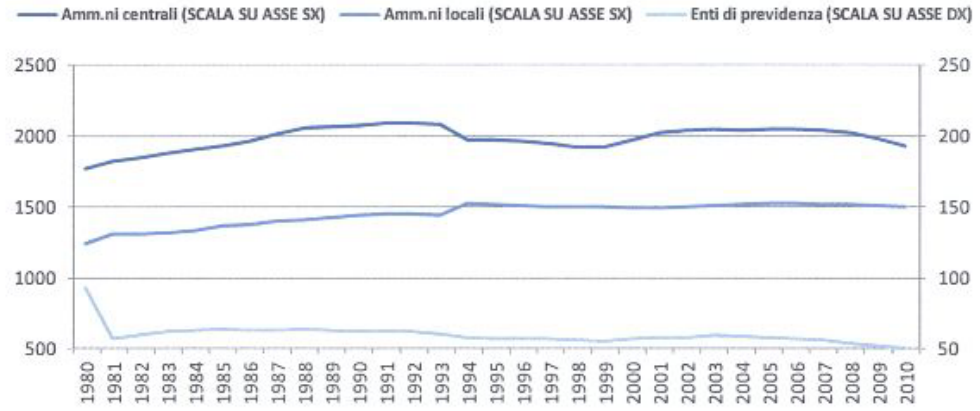
Grafico 1-6 Incidenza dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto al settore privato ed all'occupazione totale, periodo 1980-2010 (unità di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Le dinamiche occupazionali nei sottosettori istituzionali sono diversificate. Rispetto ai valori del 1980 l'occupazione risulta in aumento soprattutto nelle amministrazioni locali e, in misura minore, nelle amministrazioni centrali. Per gli enti di previdenza si riscontra, invece, un calo deciso dell'occupazione, che però risente della scelta dell'anno iniziale di confronto, dato che fra il 1980 e il 1981 l'occupazione del sottosettore quasi si dimezza (Grafico 1-7)[19]. In termini di quote occupazionali, nel 1994 si osserva un deciso spostamento dei pesi dalle amministrazioni centrali a favore delle amministrazioni locali, a seguito del passaggio delle Università nelle amministrazioni locali[20].

Grafico 1-7 Andamento dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto ai sottosettori delle Amministrazioni Centrali, Locali ed Enti di previdenza, periodo 1980-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Confrontando il numero dei dipendenti del complesso delle amministrazioni pubbliche in Italia con i principali paesi europei, si osserva una consistenza inferiore rispetto a Francia, Germania e Regno Unito (Tavola 1-12).

[19] La riduzione è spiegata dal passaggio alle Amministrazioni locali dei dipendenti delle mutue che erano classificate tra gli Enti di previdenza.
[20] Cfr. ISTAT, febbraio 2004.

Tavola 1-12 Numero dipendenti amministrazioni pubbliche

anno	Italia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	3.670		4.796		226		1.871	
1996	3.634		4.718		227		1.979	
1997	3.658		4.624	286	231		2.076	
1998	3.626	5.517	4.539	292	234		2.089	
1999	3.620	5.601	4.472	285	242		2.130	4.861
2000	3.641	5.708	4.404	304	255		2.205	
2001	3.673	5.784	4.327	301	275	721	2.296	5.237
2002	3.682	5.874	4.307	309	288	740	2.370	5.347
2003	3.658	5.977	4.262	318	291	688	2.486	5.500
2004	3.642	5.950	4.175	356	298	694	2.576	5.626
2005	3.636	5.991	4.294	347	304	695	2.681	5.724
2006	3.636	6.033	4.308	380	315	676	2.681	5.709
2007	3.618		4.316	401	327	659	2.736	5.659
2008	3.587		4.327	392	332	649	2.799	5.636
2009	3.541		4.394		363		2.903	5.725
2010			4.434		360		2.976	5.735
media anni disponibili	3.635	5.826	4.419	331	285	690	2.428	5.524
var. %	-3,5	9,4	-8,4	37,0	59,4	-10,1	59,0	18,0

Fonte : elaborazione RGS su dati ILO 2012 unità: migliaia

Guardando all'evoluzione di questa consistenza si registra, per l'Italia, una costante riduzione del numero dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche a partire dal 2002.

Rispetto al dato del 1995, si osserva una riduzione complessiva di circa 130.000 unità (-3,5 per cento).

Un incremento della consistenza dei dipendenti pubblici (Tavola 1-13), al contrario, si registra per la Spagna (circa il 60 per cento), il Regno Unito (18 per cento) e, per il periodo dal 1998 al 2006, per la Francia (9,4 per cento). Una riduzione si osserva, invece, per la Germania (-8,8)

Tavola 1-13 Numero di cittadini per un dipendente pubblico

anno	Italia			Francia			Germania			Grecia			Irlanda			Portogallo			Spagna			Regno Unito		
	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip
1995	3.670	56.844	15,5				4.796	81.661	17,0				226	3.601	16				1.871	39.388	21,0			
1996	3.634	56.860	15,6				4.718	81.896	17,4				227	3.626	16				1.979	39.479	19,9			
1997	3.658	56.890	15,6				4.624	82.052	17,7	286	10.634	37,1	231	3.661	16				2.076	39.583	19,1			
1998	3.626	56.907	15,7	5.517	60.047	10,9	4.539	82.029	18,1	292	10.709	36,6	234	3.714	16				2.089	39.722	19,0			
1999	3.620	56.916	15,7	5.601	60.315	10,8	4.472	82.087	18,4	285	10.777	37,8	242	3.755	15				2.130	39.927	18,7	4.861	58.025	11,9
2000	3.641	56.942	15,6	5.708	60.725	10,6	4.404	82.188	18,7	304	10.835	35,7	255	3.804	15				2.205	40.264	18,3			
2001	3.673	56.977	15,5	5.784	61.163	10,6	4.327	82.340	19,0	301	10.883	36,1	275	3.864	14	721	10.030	13,9	2.296	40.721	17,7	5.237	58.314	11,1
2002	3.682	57.157	15,5	5.874	61.605	10,5	4.307	82.482	19,2	309	10.917	35,4	288	3.932	14	740	10.058	13,6	2.370	41.314	17,4	5.347	58.475	10,9
2003	3.658	57.605	15,7	5.977	62.038	10,4	4.262	82.520	19,4	318	10.950	34,4	291	3.997	14	688	10.091	14,7	2.486	42.005	16,9	5.500	58.684	10,7
2004	3.642	58.175	16,0	5.950	62.491	10,5	4.175	82.501	19,8	356	10.988	30,9	298	4.067	14	694	10.129	14,6	2.576	42.692	16,6	5.626	58.886	10,5
2005	3.636	58.607	16,1	5.991	62.958	10,5	4.294	82.464	19,2	347	11.024	31,7	304	4.160	14	695	10.172	14,6	2.681	43.398	16,2	5.724	59.113	10,3
2006	3.636	58.942	16,2	6.033	63.393	10,5	4.308	82.366	19,1	380	11.062	29,1	315	4.261	14	676	10.226	15,1	2.681	44.068	16,4	5.709	59.319	10,4
2007	3.618	59.375	16,4				4.316	82.263	19,1	401	11.104	27,7	327	4.365	13	659	10.293	15,6	2.736	44.874	16,4	5.659	59.552	10,5
2008	3.587	59.832	16,7				4.327	82.120	19,0	392	11.149	28,4	332	4.443	13	649	10.368	16,0	2.799	45.593	16,3	5.636	59.842	10,6
2009	3.541	60.193	17,0				4.394	81.875	18,6				363	4.468	12				2.903	45.929	15,8	5.725	60.235	10,5
2010							4.434	81.757	18,4				360	4.476	12				2.976	46.073	15,5	5.735	60.584	10,6
media 1995/2010	3.635	57.882	15,9	5.826	61.637	10,6	4.419	82.163	18,6	331	10.919	33,4	285	4.012	14,2	690	10.171	14,8	2.428	42.189	17,6	5.590	59.184	10,7
var. %	-3,5	5,9	9,7	9,4	5,6	-3,5	-8,4	0,3	9,4	37,0	4,8	-23,5	59,4	24,1	-22,9	-10,1	3,4	14,9	59,0	16,6	-24,8	18,0	3,9	-5,1

Fonte: elaborazione RGS su dati ILO e Ameco 2012 unità: migliaia

Rapportando il numero dei dipendenti pubblici alla popolazione totale si evidenzia, negli ultimi 10 anni in Italia, la media di un dipendente pubblico per circa 16 cittadini. In particolare, si è passati da un rapporto di 1 dipendente pubblico per 15 cittadini nel 1995 ad un rapporto di 1 a 17 nel 2009, con un variazione del rapporto del 9,7 per cento. Il dato favorevole è il risultato dell'incremento della popolazione (circa il 6 per cento) e della riduzione dei dipendenti pubblici (- 3,51 per cento) già innanzi evidenziata.

Confrontando con la situazione degli altri paesi europei si osserva che la Francia e il Regno Unito presentano, in media, 1 dipendente pubblico per circa 10 cittadini, con una tendenza alla riduzione di tale rapporto (meno cittadini per ciascun dipendente, rispettivamente -3,5 e -5,1 per cento).

La Germania e la Spagna evidenziano, invece, un rapporto più virtuoso dell'Italia con un dipendente pubblico rispettivamente per 19 e 17 cittadini.

Il dato della Grecia risulta particolarmente positivo in quanto esprime un rapporto di 1 dipendente dell'amministrazione pubblica per più di 33 cittadini[21].

L'analisi comparativa evidenzia per l'Italia, fino al 2010, dati in linea e in molti casi più virtuosi rispetto agli altri paesi europei. In particolare si è ridotta l'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto al totale della spesa primaria e si è osservato un incremento della spesa in valori assoluti molto più contenuta rispetto alla maggior parte degli altri paesi considerati. Anche in relazione al numero dei dipendenti pubblici si è osservata, in controtendenza rispetto al dato di molti degli altri paesi una rilevante riduzione. I dati rappresentano l'effetto delle politiche di contenimento della spesa del pubblico impiego già avviate a partire dalla fine degli anni novanta e non considerano appieno gli effetti dei provvedimenti disposti nelle diverse manovre di finanza pubblica a partire dall'estate 2010 (in particolare blocco delle dinamiche stipendiali, limitazioni al turn over, riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche) destinate ad accentuare in maniera ancor più rilevante gli effetti già evidenziati fino al 2010.

Il quadro complessivo che emerge da questa breve disamina è di un'evoluzione della spesa per redditi dominata da tendenze diversificate. A periodi di contenimento della spesa si alternano periodi di significativa espansione, ad indicare l'esistenza di difficoltà nel rendere permanenti le limitazioni attuate. La dinamica normale della spesa, che in condizioni di equilibrio dovrebbe aumentare in linea con l'inflazione e la produttività, crea l'opportunità per momenti di recupero che ne determinano il disallineamento rispetto ai fondamentali economici. Si rileva, infine, come gli episodi importanti di contenimento della spesa si realizzino in coincidenza con le grandi crisi economiche, in particolare, per l'arco temporale in considerazione, la crisi economico-finanziaria dei primi anni '90 e quella attuale, in corso dal 2007.

---

[21] A tale proposito si segnala che in Grecia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (General Government) rappresentano meno del 40 % dei lavoratori del settore pubblico (Public Sector). In quest'ultimo aggregato sono comprese anche le società pubbliche che, nel caso della Grecia, assorbono un numero di dipendenti molto elevato (ad esempio nel 2009, a fronte di 392.000 dipendenti della PA si registrano, per la Grecia, 629.000 dipendenti delle Società pubbliche), a differenza degli altri paesi considerati.

1.4 Lo sviluppo della spesa nel periodo 2003-2010

Nel corso dell'ultimo decennio si succedono due distinti cicli di sviluppo della spesa per redditi e dell'occupazione pubblica: fino al 2006 aumentano entrambe a ritmi relativamente sostenuti, a partire dal 2007, in concomitanza con l'innescarsi e lo spiegarsi degli effetti della crisi economico-finanziaria, le dinamiche di crescita della spesa risultano fortemente attenuate e si assiste ad una netta diminuzione del numero di occupati.

Per effettuare una valutazione approfondita dei fattori sottostanti tali dinamiche sono necessari dati disaggregati. Per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate (ISTAT, Conto Annuale e Bilancio dello Stato)[22] le analisi condotte si riferiscono al periodo 2003-2010. In quanto segue si utilizzano le informazioni raccolte dalla rilevazione Conto Annuale, condotta dall'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico della Ragioneria Generale dello Stato. Le differenze rispetto ai dati di contabilità nazionale dell'ISTAT in termini di amministrazioni rilevate, obiettivi conoscitivi e criteri di misurazione di alcune variabili fanno sì che i risultati che si ottengono dalle due fonti di dati, anche dopo avere effettuato alcuni necessari aggiustamenti, non siano perfettamente comparabili[23]. Per quanto riguarda il periodo 2003-2010, mentre la crescita complessiva della spesa per redditi risulta all'incirca allineata nelle due fonti informative[24], i dati del Conto Annuale indicano un aumento più contenuto delle retribuzioni e più marcato dei contributi sociali rispetto ai dati ISTAT[25]. Per l'occupazione dipendente[26] il Conto Annuale rileva un calo complessivo fra il 2003 e il 2010 del 3,9 per cento, mentre dai dati dell'Istat la diminuzione risulta essere del 3,0 per cento. Lo scostamento dipende, almeno in parte, dal diverso criterio di misurazione delle unità di personale a tempo indeterminato utilizzato[27].

Una schematizzazione utile per analizzare l'evoluzione della spesa per redditi consiste nel considerare separatamente i fattori di sviluppo legati a variazioni dell'occupazione e dei valori retributivi unitari. Non si entra nel dettaglio dei mutamenti dell'incidenza degli oneri sociali in quanto ricadono nell'ambito delle politiche previdenziali generali e non costituiscono un elemento specifico del pubblico impiego. Per quanto riguarda l'occupazione, rilevano sia le variazioni della sua consistenza complessiva, sia le modifiche nella composizione per qualifica. Circa i valori retributivi unitari, si può distinguere fra gli incrementi determinati dalla contrattazione collettiva nazionale e quelli legati agli effetti della contrattazione integrativa o, comunque, all'erogazione di risorse non aventi carattere generale e continuativo[28]. Tale

---

[22] Si veda anche il par. 1.2.

[23] Per un'esposizione delle principali differenze fra i dati del Conto Annuale e i dati di contabilità nazionale dell'ISTAT si rimanda a Ragioneria Generale dello Stato, febbraio 2009.

[24] Sul periodo 2003-2010 la spesa per redditi aumenta del 17,5% secondo i dati del Conto Annuale e del 18,9% secondo i dati dell'ISTAT. Per effettuare una comparazione quanto più accurata delle due fonti, i dati del Conto Annuale sono stati opportunamente elaborati ed integrati. Per esempio, gli arretrati per rinnovi contrattuali rilevati dal Conto Annuale secondo un criterio di cassa sono stati riattribuiti, laddove necessario, all'anno di sottoscrizione del contratto.

[25] Secondo il Conto Annuale la spesa per retribuzioni è aumentata fra il 2003 e il 2010 del 17,6% e quella dei contributi sociali del 17,9%, i dati ISTAT indicano invece un aumento della spesa per retribuzioni del 20,2% e dei contributi sociali del 16,4 per cento.

[26] Il confronto considera il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e il c.d. altro personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate.

[27] Il dato ISTAT è più una misura di flusso rispetto al dato del Conto Annuale che è invece una misura di stock. Infatti, il Conto Annuale rileva il numero di addetti a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre dell'anno in considerazione. L'ISTAT, invece, considera le unità annue di personale, che corrispondono ad un concetto di numero complessivo di ore di lavoro effettuate nell'anno. Il criterio di misurazione adottato dall'ISTAT tende a smussare le variazioni, distribuendole sull'anno.

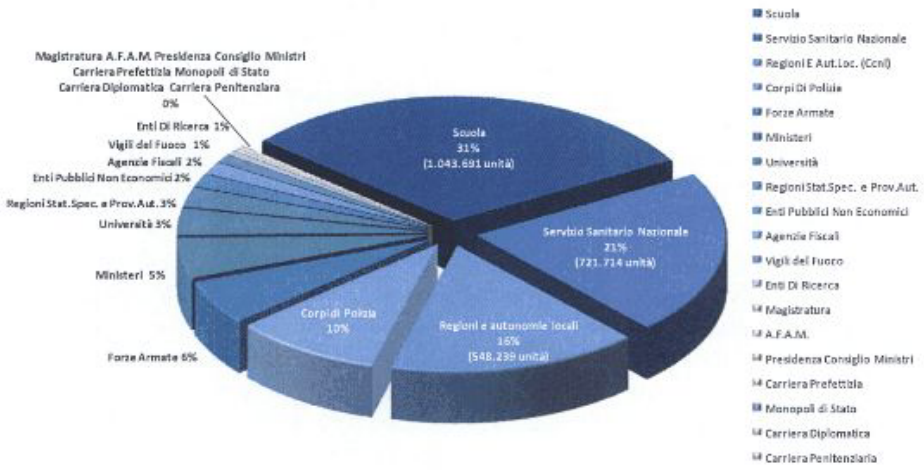
[28] Le cosiddette risorse aggiuntive. Si tratta di risorse destinate solo a specifiche categorie di personale a titolo di una tantum o anche in via continuativa. Come esempio si considerino i 210 milioni di euro stanziati a decorrere dall'anno 2008 con la legge finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 132) per la valorizzazione e lo sviluppo professionale dei docenti della Scuola, oppure i 6,5

rappresentazione, tuttavia, è solo indicativa e presenta delle aree di sovrapposizione. Per esempio, le progressioni orizzontali del personale[29] sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, il che non consente di distinguere con precisione gli effetti imputabili al mutamento della composizione dell'occupazione per qualifica da quelli della contrattazione integrativa[30].

1.4.1 La dinamica dell'occupazione per comparto: numerosità e composizione per qualifica

Nel 2010, secondo i dati del Conto Annuale, l'occupazione dipendente pubblica - personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e volontari ed allievi di Corpi di Polizia e Forze Armate - ammontava a 3.396.256 unità, concentrate per quasi il 70 per cento in 3 comparti di contrattazione: la Scuola, il Servizio Sanitario nazionale e le Regioni ed autonomie locali (Grafico 1-8).

Grafico 1-8 Incidenza dell'occupazione dipendente dei singoli comparti sul totale degli occupati dipendenti del Pubblico Impiego nel 2010: valori in %



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: E' compreso il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e l'altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate (personale in ferma prefissata, allievi, ecc...).

Per chiarezza espositiva i volontari e gli allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate sono stati assimilati al personale a tempo determinato. In parte si tratta di personale che, a seguito della professionalizzazione delle Forze Armate, ha sostituito a partire dal 2005 quello precedentemente impegnato nel servizio di leva. E' necessario tenere presente che sia la natura del rapporto con l'amministrazione, sia la definizione del trattamento economico e

milioni di euro stanziati a decorrere dall'anno 2008 dalla medesima legge finanziaria (art. 3, comma 135) per il personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco al fine di migliorare l'operatività e la funzionalità del soccorso pubblico.

[29] Progressioni nell'ambito della stessa categoria/area di appartenenza.

[30] Cfr. RGS, 5 maggio 2009.

delle consistenze di questo personale sono fondamentalmente diverse da quelle riscontrabili per i dipendenti a tempo determinato degli altri comparti[31].

Rispetto ai valori del 2003, si registra nel 2010 una riduzione del 3,9 per cento, corrispondente ad un calo di circa 139.000 unità (Tavola 1-14).

[31] I volontari e gli allievi di Corpi di Polizia e Forze Armate sono legati all'amministrazione da un rapporto di servizio e non di impiego. Tutti gli aspetti giuridici ed economici del loro rapporto sono, perciò, stabiliti per legge. In particolare, per i primi 5 anni di servizio la remunerazione dei volontari in ferma prefissata è stabilita come quota parte di quella corrisposta al personale in servizio permanente effettivo. Per le Forze Armate la consistenza complessiva di personale, compresi i volontari e gli allievi, è stabilita sulla base del 'modello' a 190.000 unità e delle correlate risorse finanziarie. Gli allievi di Corpi di Polizia e Forze Armate sono personale anche interno all'amministrazione impegnato in corsi di formazione. Se superano positivamente il periodo di formazione gli allievi entrano nel servizio permanente effettivo (a tempo indeterminato), in caso contrario vengono congedati se esterni all'amministrazione o reintegrati nel grado di appartenenza se si tratta di personale interno all'amministrazione. Si noti infine che, pur avendo un rapporto di lavoro temporaneo, la consistenza di tale personale è rilevata in termini di presenti al 31 dicembre e non come unità annue.

Tavola 1-14 Dipendenti pubblici per comparto di appartenenza, periodo 2003-2010: valori e differenze in unità di personale, variazioni in %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	differenza 2003-2010	variazione % 2003-2010
A.F.A.M.	9.240	7.413	9.497	9.577	8.450	9.255	9.141	9.381	141	1,5
Agenzie Fiscali	58.148	56.830	57.689	58.404	57.521	55.313	54.254	52.584	-5.564	-9,6
Carriera Diplomatica	1.024	1.014	996	983	970	935	919	909	-115	-11,2
Carriera Penitenziaria	0	0	0	506	494	473	456	432	432	-
Carriera Prefettizia	1.547	1.518	1.551	1.561	1.510	1.478	1.415	1.403	-144	-9,3
Corpi Di Polizia	325.114	329.866	333.228	334.960	333.484	330.812	328.782	324.070	-1.044	-0,3
- di cui allievi, personale in ferma prefissata, CPL e contrattisti	*3.876*	*5.135*	*2.680*	*3.262*	*1.870*	*5.148*	*3.406*	*4.039*	*163*	4,2
Enti Di Ricerca	20.739	20.394	20.217	19.913	19.971	22.199	21.756	20.662	-77	-0,4
Enti Pubblici Non Economici	66.366	65.885	65.324	63.548	61.991	59.101	57.316	55.070	-11.296	-17,0
Forze Armate	196.432	194.116	201.638	200.947	191.825	191.937	196.802	194.608	-1.824	-0,9
- di cui allievi, personale in ferma prefissata, f.breve, f.annuale e CPL	*66.203*	*61.324*	*69.053*	*63.605*	*50.824*	*45.544*	*51.127*	*47.726*	*-18.477*	-27,9
Magistratura	10.434	10.768	10.627	10.428	10.280	10.410	10.486	10.195	-239	-2,3
Ministeri	205.300	202.406	199.764	195.250	189.572	185.222	180.735	175.754	-29.546	-14,4
Monopoli di Stato	1.200	1.392	1.376	1.397	1.330	1.323	1.305	1.244	44	3,7
Presidenza Consiglio Ministri	2.266	2.474	2.608	2.418	2.709	2.428	2.371	2.538	272	12,0
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	579.528	579.453	576.973	568.041	561.355	563.196	554.965	548.239	-31.289	-5,4
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	62.001	63.534	64.822	78.865	81.407	83.652	83.850	83.905	21.904	35,3
Scuola	1.118.182	1.120.732	1.127.531	1.148.562	1.138.244	1.130.346	1.075.259	1.043.691	-74.491	-6,7
Servizio Sanitario Nazionale	711.685	714.639	720.014	721.395	718.105	726.674	727.270	721.714	10.029	1,4
Universita	132.569	133.344	121.112	122.447	121.704	124.338	118.662	114.665	-17.904	-13,5
Vigili del Fuoco	33.215	33.816	35.034	34.612	35.124	35.587	35.351	35.191	1.976	5,9
Totale Pubblico Impiego	**3.534.990**	**3.539.594**	**3.550.001**	**3.573.814**	**3.536.046**	**3.534.679**	**3.461.095**	**3.396.255**	**-138.735**	**-3,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: I dati si riferiscono al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, determinato e di formazione e lavoro.
Il dato dei Corpi di Polizia, delle Forze Armate e dei Vigili del Fuoco non comprende il personale in servizio di leva e gli ausiliari, sono invece inclusi gli allievi, il personale in ferma prefissata, breve ed annuale, di complemento ed i contrattisti.

Tale diminuzione presenta due caratteristiche interessanti. Innanzitutto, il calo complessivo dell'occupazione si determina soprattutto a seguito delle forti riduzioni che si verificano negli anni 2009 e 2010, in cui diversi comparti e in particolare la Scuola realizzano delle significative perdite occupazionali. In secondo luogo, la contrazione complessiva è il risultato di tendenze diversificate a livello di comparto. A fronte del calo nei restanti comparti del pubblico impiego, si rileva un aumento dell'occupazione per il Servizio Sanitario Nazionale, i Monopoli di Stato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Regioni a Statuto speciale e provincie autonome, i Vigili del Fuoco e le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale[32]. Tale andamento è il risultato della differenziazione per settore delle politiche adottate in materia di assunzioni, in ragione delle quali alcuni comparti hanno beneficiato di limiti meno severi al ricambio occupazionale, mentre i restanti comparti hanno sostenuto l'intero aggiustamento necessario alla riduzione del numero complessivo di dipendenti pubblici. Per i Vigili del Fuoco l'andamento dell'occupazione è da porsi anche in relazione con l'abolizione del servizio di leva, in parte sostituito con l'utilizzo di personale a tempo determinato. Nel periodo in considerazione si sono succeduti due sistemi principali di controllo delle assunzioni: dal 2003 e fino al 2007 è stato in vigore il blocco delle assunzioni, con un apposito fondo per le assunzioni in deroga, dal 2008 ad oggi si sono adottati dei limiti al turn over [33]. Questi meccanismi di controllo, però, sono stati applicati solo ad una parte limitata di personale pubblico. Nel triennio 2005-2007, per esempio, il blocco delle assunzioni col fondo per le assunzioni in deroga ha riguardato mediamente solo il 21 per cento circa dei dipendenti pubblici, in particolare quelli delle amministrazioni statali, rimanendo esclusi dal blocco i comparti Scuola, Forze Armate, le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, le Regioni e gli Enti locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, le Autorità indipendenti[34]. Le limitazioni attuali del turn over – 20 per cento fino al 2014, solo per il comparto Università 50 per cento fino al 2012 e subordinato al valore di indicatori per le spese di personale e l'indebitamento in relazione alle spese di ateneo dal 2013 - riguardano i Ministeri, le Agenzie, gli Enti pubblici non economici, la Carriera Diplomatica e Prefettizia, la Magistratura, gli Enti di ricerca e l'Università, che contano per il 13 per cento circa del personale pubblico[35], mentre ai Corpi di Polizia ed ai Vigili del Fuoco è consentito il pieno reintegro del turn over[36]. Ai rimanenti comparti si sono applicate distinte discipline di settore. Per la Scuola sono stati previsti specifici processi di riforma e razionalizzazione. Le Forze Armate sono interessate dalla cosiddetta professionalizzazione. Al Servizio Sanitario Nazionale si applica un obiettivo globale di contenimento della spesa per il personale, che opera nell'ambito del più generale obiettivo di equilibrio economico-finanziario regionale. Per le Regioni ed enti locali sono previsti sia obiettivi generali di contenimento della spesa per il personale, sia limiti specifici alle assunzioni a tempo indeterminato, che agiscono in termini rafforzativi rispetto all'obiettivo di carattere finanziario previsto dal Patto di Stabilità interno.

Fra le principali criticità già segnalate in passato con riferimento al controllo delle assunzioni c'è la proliferazione di interventi speciali a favore di singole istituzioni o categorie di

---

[32] L'incremento più elevato si riscontra nelle Regioni a statuto speciale e provincie autonome (+21.904 unità), la raccolta di dati da tali Istituzioni è stata però oggetto di successivi perfezionamenti, per cui parte dell'aumento rilevato riflette l'affinamento della rilevazione piuttosto che dinamiche occupazionali reali. Per esempio, il personale della Scuola dipendente dalle province autonome di Trento e Bolzano risulta completamente censito solo a partire dall'anno 2007.

[33] Inizialmente era prevista la compresenza dei limiti al turn over col fondo per le assunzioni in deroga, la manovra di urgenza dell'estate 2008 (DL 112/2008, convertito in legge n. 133 del 2008) ha ridotto l'importo del fondo e lo ha limitato al solo anno 2008.

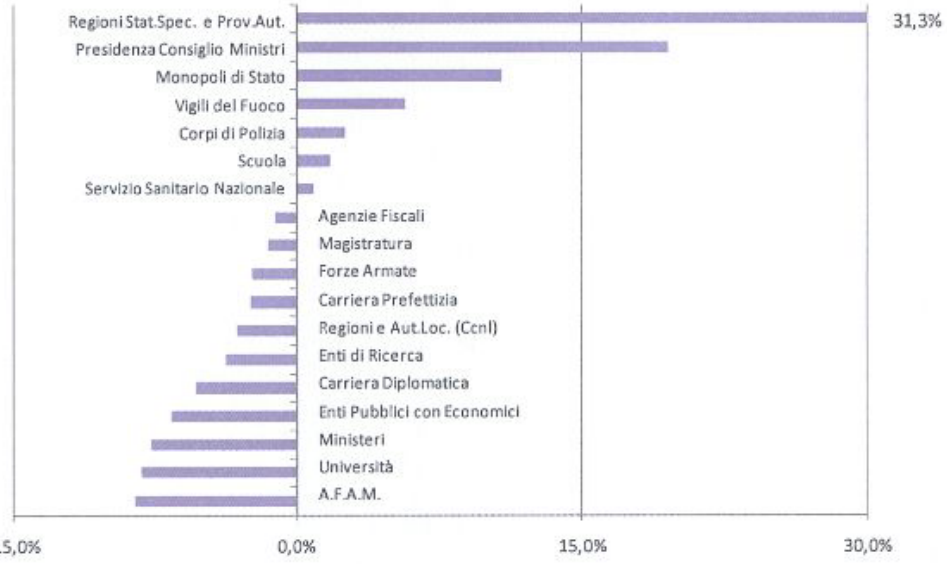
[34] Cfr. Libro Verde sulla spesa pubblica, settembre 2007.

[35] Agli Enti di ricerca per il triennio 2008-2010 era consentito il pieno reintegro del personale.

[36] Il DL 98/2011 ha stabilito la possibile proroga di un anno delle misure limitative del turn over attualmente vigenti.

personale, che si sono tradotte anche nell'assegnazione prioritaria di quote delle risorse disponibili sul fondo per le assunzioni in deroga. Da una parte tale approccio, se fosse espressione di una programmazione e valutazione generale delle esigenze delle Amministrazioni, potrebbe interpretarsi come un primo esempio di superamento della logica dei tagli lineari. In passato è stato sollevato più di un dubbio su questa linea interpretativa[37]. D'altra parte, esso ha determinato degli squilibri fra amministrazioni e tipologie di personale[38]. Considerando il periodo 2003-2007, in cui il numero complessivo di dipendenti pubblici cresce nonostante il blocco delle assunzioni[39], si rileva come a fronte del calo dell'occupazione in diversi comparti, compresi alcuni sottoposti al blocco (Ministeri, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca), in altri comparti, fra cui alcuni pure sottoposti al blocco (Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco, Monopoli, Presidenza del Consiglio), l'occupazione aumenta (Grafico 1-9). Si rammenta che la raccolta dei dati delle Regioni a statuto speciale e Provincie autonome si è consolidata nel tempo, per cui parte dell'aumento osservato riflette l'affinamento della rilevazione piuttosto che dinamiche occupazionali reali.

Grafico 1-9 Variazione del numero di dipendenti pubblici per comparto di appartenenza, periodo 2003-2007: valori in %



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: I dati si riferiscono al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, determinato e di formazione e lavoro. E' compreso l'altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate (agenti ausiliari, allievi, ecc...).

Il risultato per i Corpi di Polizia ed i Vigili del Fuoco risente dell'abolizione della leva obbligatoria intervenuta nel 2005. Nel settore dei Vigili del Fuoco il personale di leva è stato sostituito ricorrendo a personale a tempo determinato. I Corpi di Polizia, non potendo

[37] In particolare, il Libro verde sulla spesa pubblica (2007) a pag. 98 a proposito del blocco del turn over e del proliferare di interventi speciali afferma che "l'adozione di provvedimenti drastici e di continue eccezioni non ha favorito una programmazione coerente dell'occupazione nella pubblica amministrazione".
[38] Cfr. Libro verde sulla spesa pubblica, settembre 2007.
[39] Il 2007 è l'anno in cui si avvia la riduzione del numero di dipendenti pubblici. Rispetto al 2006 si registra un calo di oltre 37.000 unità, principalmente a seguito delle riduzioni nei comparti Scuola, Ministeri e Regioni e autonomie locali e dell'altro personale delle Forze Armate.

avvalersi di personale con contratto a tempo determinato, hanno utilizzato le possibilità assunzionali loro concesse. Inoltre, si ricorda che il settore sicurezza ha beneficiato dell'assegnazione di larga parte delle risorse del fondo per le assunzioni in deroga[40].

In molti casi l'andamento dell'occupazione dipendente complessiva nel periodo 2003-2007 riassume trend di crescita diversi per il personale con contratto a tempo indeterminato e con contratti di lavoro dipendente flessibili (Tavola 1-15).

Tavola 1-15 Personale con contratto a tempo indeterminato e con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro. Consistenza negli anni 2003 e 2007 e variazione percentuale

	personale a tempo indeterminato			personale a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro		
	2003	2007	variazione % 2003-2007	2003	2007	variazione % 2003-2007
Servizio Sanitario Nazionale	687.179	682.197	-0,7	24.398	35.830	46,9
Enti Pubblici Non Economici	63.043	58.641	-7,0	1.909	2.325	21,8
Enti Di Ricerca	17.156	15.848	-7,6	3.539	4.115	16,3
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	545.483	515.742	-5,5	32.673	44.486	36,2
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	53.270	70.200	31,8	8.663	11.199	29,3
Ministeri	199.098	184.369	-7,4	6.171	5.203	-15,7
Agenzie Fiscali	56.389	55.656	-1,3	1.759	0	-100,0
Presidenza Consiglio Ministri	2.046	2.690	31,5	220	19	-91,4
A.F.A.M.	9.009	8.222	-8,7	231	228	-1,3
Universita	111.037	116.578	5,0	21.532	5.126	-76,2
Totale Pubblico Impiego	**1.743.710**	**1.710.143**	**-1,9**	**101.095**	**108.531**	**7,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: si considerano solo i comparti che utilizzano personale a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro. Non sono compresi i Corpi di Polizia, le Forze Armate e i Vigili del Fuoco in considerazione dell'intervenuta abolizione della leva e della specificità del personale volontario ed allievo. Per la Scuola il personale che ricopre posti di ruolo con contratto a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche è tradizionalmente conteggiato assieme al personale con contratto a tempo indeterminato, sicchè la distinzione proposta nella tavola è poco significativa.

La tendenza generale è di una diminuzione del personale con contratto a tempo indeterminato e di un aumento di quello con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro[41]. Per il Servizio Sanitario Nazionale l'incremento del personale con contratti flessibili è talmente rilevante da determinare la crescita dell'occupazione dipendente totale. Per l'Università, al contrario, il calo riscontrato dell'occupazione complessiva è interamente imputabile alla riduzione del personale con contratto a tempo determinato, mentre il personale a tempo indeterminato aumenta. Un andamento simile si osserva per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove però l'occupazione dipendente complessiva si incrementa. Nelle Regioni a statuto speciale e province autonome cresce sia il personale con contratto a tempo indeterminato, sia quello con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro[42]. Nei Ministeri e nelle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e

[40] Cfr. Libro Verde sulla spesa pubblica (2007).
[41] Tale andamento si rileva nei comparti Servizio Sanitario Nazionale, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali, Agenzie Fiscali. Si rammenta che Magistratura, Carriera Diplomatica, Prefettizia e Penitenziaria non utilizzano personale con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro.
[42] Si rammenta che la rilevazione dei dati di questi Enti si è consolidata nel tempo, in particolare il personale della Scuola dipendente dalle province autonome di Trento e Bolzano risulta completamente censito solo dal 2007.

musicale, invece, si riducono entrambe le tipologie di personale. L'effetto di sostituzione osservato fra tipologie di contratti di lavoro dipendente in molti casi riflette i diversi sistemi di controllo delle assunzioni, più stringenti per il personale a tempo indeterminato e meno incisivi per quello con contratti flessibili. Negli anni 2004 e 2005 per esempio, a fronte del blocco col fondo per le assunzioni in deroga per il personale a tempo indeterminato, per le assunzioni di personale a tempo determinato vigeva il limite rispettivamente del 90 per cento e del 100 per cento della spesa media sostenuta nel triennio 1999-2001. In risposta alle istanze dei lavoratori impiegati con contratti flessibili anche da diversi anni nelle Pubbliche Amministrazioni, già dal 2006 ma soprattutto dal 2007 si è avviato un processo di stabilizzazione del personale precario, da realizzarsi nell'ambito di appositi limiti - più elevati rispetto a quelli previsti per le normali assunzioni - al turn over[43].

Gli esiti sul periodo 2008-2010 sembrerebbero indicare una maggiore efficacia del sistema dei limiti al turn over per contenere l'occupazione. E' necessario, però, tenere conto di due fattori importanti in grado di condizionare il risultato occupazionale complessivo. Innanzitutto, dal 2009 è in corso un importante processo di riorganizzazione del sistema scolastico che comporta, fra l'altro, una riduzione significativa del numero di addetti[44]. Il contributo che il comparto Scuola fornisce alla diminuzione del numero totale di dipendenti pubblici negli anni 2009 e 2010 è rilevante. Si registra, infatti, un calo rispettivamente di oltre 55.000 ed oltre 31.000 unità di personale scolastico. Rispetto al 2006, anno in cui l'occupazione del comparto è più elevata, il numero di dipendenti della Scuola si riduce di oltre 100.000 unità. In secondo luogo, le difficili condizioni di finanza pubblica a seguito della crisi economico-finanziaria hanno determinato un rigore maggiore nelle decisioni di spesa, che si è tradotto in una riduzione considerevole delle istanze di eccezionalità. L'evoluzione dei contratti di lavoro dipendente flessibile sembrerebbe essere stata pure riportata sotto controllo, registrandosi una riduzione del personale impiegato con tali contratti anche per effetto delle stabilizzazioni effettuate negli ultimi anni (Tavola 1-16).

Tavola 1-16 Personale con contratto a tempo determinato o di formazione e lavoro. Consistenza negli anni 2008 e 2010 e variazione percentuale

	personale a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro		
	2008	2010	variazione % 2008-2010
Servizio Sanitario Nazionale	36.731	32.931	-10,3
Enti Pubblici Non Economici	2.160	2.120	-1,9
Enti Di Ricerca	4.775	2.507	-47,5
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	39.771	32.750	-17,7
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	11.029	10.809	-2,0
Ministeri	1.891	1.619	-14,4
Agenzie Fiscali	10	3	-70,0
Presidenza Consiglio Ministri	13	17	30,8
A.F.A.M.	247	170	-31,2
Universita	4.468	3.654	-18,2
Totale personale	**101.095**	**86.580**	**-14,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: Si considerano solo i comparti che utilizzano personale a tempo determinato o con contrati di formazione e lavoro. Non sono compresi i Corpi di Polizia, le Forze Armate e i Vigili del Fuoco in considerazione dell'intervenuta

[43] La legge finanziaria per il 2007 stabiliva, a fronte di una percentuale 'generalizzata' di turn over del 20%, un ulteriore limite del 40% per la stabilizzazione del personale con contratti flessibili.
[44] Cfr. art. 64 della legge 133/2008 di conversione del DL 112/2008.

abolizione della leva e della specificità del personale volontario ed allievo. Per la Scuola il personale che ricopre posti di ruolo con contratto a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche è tradizionalmente conteggiato assieme al personale con contratto a tempo indeterminato, sicchè la distinzione proposta nella tavola è poco significativa.

Un aspetto interessante da approfondire è se la diminuzione dell'occupazione conseguita è coerente rispetto agli obiettivi che erano stati prefissati. Limitandosi agli anni in cui è in vigore il sistema dei limiti al turn over, per i comparti soggetti al vincolo si può effettuare una verifica indiretta esaminando, su un orizzonte medio di tre anni, le percentuali realizzate di sostituzione del personale. L'esercizio va interpretato con molta cautela. Innanzitutto, l'eventuale superamento dei limiti al turn over non è assolutamente indicativo di comportamenti illegittimi, in quanto le assunzioni eccedenti potrebbero essere state autorizzate da disposizioni normative diverse. In secondo luogo, le autorizzazioni ad assumere slittano talvolta da un anno all'altro, per cui non si ha un'esatta corrispondenza rispetto alle cessazioni dell'anno precedente. La considerazione di dati medi triennali risolve solo in parte questa difficoltà. Inoltre, i passaggi verticali di qualifica[45] - che non sono compresi nei dati relativi alle assunzioni - sono equiparati ad assunzioni e concorrono, perciò, al raggiungimento del limite sul turn over. Infine, gli obiettivi di contenimento delle assunzioni sono espressi in termini di risparmi di spesa e non di riduzione del numero di occupati. L'esercizio che qui si presenta fornisce, pertanto, un'indicazione solo molto approssimativa degli effetti delle misure limitative del turn over.

La Tavola 1-17 riporta il valore medio sul triennio 2008-2010 dell'incidenza percentuale delle assunzioni realizzate in un anno rispetto alle cessazioni dell'anno precedente nei comparti sottoposti a limitazioni del turn over[46]. Nel periodo esaminato ad Enti di ricerca, Corpi di Polizia e Vigili del Fuoco era consentito il pieno reintegro del turn over. L'Università era esclusa dai limiti nel 2008 ed aveva un tetto del 50 per cento nel 2009 e nel 2010[47]. Per tutti gli altri comparti il limite era del 20 per cento nel 2008, del 10 per cento nel 2009 e del 20 per cento nel 2010.

---

[45] Si tratta dei passaggi fra qualifiche di categorie diverse.

[46] In linea generale, sia le assunzioni sia le cessazioni sono al netto dei passaggi tra le amministrazioni dello stesso comparto, cfr. RGS – IGOP (2011). Solo per le cessazioni dell'anno 2007 non è stato possibile depurare il dato dalle cessazioni per passaggi ad amministrazioni dello stesso comparto, in quanto non è disponibile l'informazione di dettaglio. Non sono stati considerati i dati relativi alle assunzioni delle categorie protette poichè escluse dai limiti al turn over. Sono state escluse anche le assunzioni effettuate per la stabilizzazione del personale precario, soggette a specifica normativa. Per i Corpi di Polizia la percentuale di turn over è stata calcolata tenendo conto dell'immissione nei ruoli degli allievi e del personale in ferma prefissata – registrati dal Conto annuale come passaggi verticali - in considerazione delle peculiari modalità di assunzione del comparto.

[47] Per l'anno 2008 le assunzioni delle Università erano regolamentate sulla base di programmi triennali di fabbisogno e nel limite del 90% delle spese per stipendi del personale sulle risorse del F.F.O. In caso di superamento del vincolo, le assunzioni potevano essere effettuate nel limite del 35% delle risorse rese disponibili dalle cessazioni dell'anno di riferimento.

Tavola 1-17 Valore medio sul triennio 2008-2010 dei tassi effettivi di turn over - al netto delle stabilizzazioni: valori in per cento, assunzioni al tempo t e cessazioni al tempo t-1

	Valore medio per il triennio 2008-2010 dell'incidenza percentuale assunzioni (t) /cessazioni (t-1)
Ministeri	23,4
Agenzie Fiscali	43,7
Carriera Diplomatica	51,5
Carriera Prefettizia	36,7
Vigili del Fuoco	96,7
Corpi di Polizia	51,8
Magistratura	141,7
Enti Pubblici Non Economici	30,2
Università	60,5
Enti Di Ricerca	89,9
Totale valore medio incidenza	**39,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Con tutte le avvertenze sopra ricordate, i risultati dell'elaborazione indicherebbero che i tassi effettivi di turn over sono stati, in diversi casi, anche sensibilmente superiori a quelli prefissati dalla normativa in materia. Gli unici comparti per cui si rinviene un valore non troppo distante dalle percentuali teoriche sono i Ministeri, la Carriera Prefettizia, gli Enti pubblici non economici e l'Università. I rimanenti comparti mostrano percentuali di turn over più elevate, che comunque, nella maggioranza dei casi, si collocano al di sotto del 100 per cento, ad indicare una sostituzione non completa del personale fuoriuscito. Solo per la Magistratura le assunzioni più che compensano le cessazioni, determinando l'incremento dell'occupazione.

La crescita della spesa risente, oltre che della consistenza complessiva del personale, anche della sua composizione per qualifica. Infatti, a parità di numero complessivo di dipendenti, lo spostamento del personale dalle qualifiche 'basse' alle qualifiche 'alte' determina un innalzamento del livello della spesa e, di conseguenza, un'accelerazione della sua evoluzione. Un primo indicatore che si può considerare in relazione a questo fenomeno è il rapporto fra personale non dirigente e personale dirigente. L'evoluzione di questo rapporto non è interpretabile in termini di progressioni di carriera, in quanto l'accesso alla qualifica dirigenziale avviene, in linea generale, tramite concorso pubblico per esami bandito dalle amministrazioni, oppure per corso-concorso selettivo di formazione pubblico, e solo in misura minoritaria tramite il conferimento di incarichi a personale non dirigente[48]. Variazioni del rapporto sono, piuttosto, indicative di mutamenti nell'organizzazione degli uffici, nel senso di una diversa dotazione di uffici dirigenziali in ciascuna amministrazione oppure di numero di addetti all'interno degli uffici. Si noti, inoltre, che la suddivisione del personale fra dirigenti e non dirigenti non è rappresentativa della struttura di alcuni comparti del pubblico impiego - quali la Scuola, le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, l'Università, gli Enti di ricerca – in cui operano professionalità ad elevata specializzazione la cui attività prevalente non è di tipo amministrativo o gestionale. Per quanto riguarda il Servizio Sanitario Nazionale, ai fini di questa analisi si sono considerati congiuntamente i dirigenti medici e quelli non medici.

---

[48] Cfr. art. 19 comma 6 dlgs 165/2001 e successive modificazioni. Si noti che il Conto Annuale registra come passaggi verticali le assunzioni nella qualifica dirigenziale a seguito di vincita di concorso pubblico di personale dell'amministrazione precedentemente inquadrato in qualifiche non dirigenziali.

Fra il 2003 e il 2010 il valore dell'indicatore per il totale del pubblico impiego diminuisce di 0,8 punti, da 12,3 non dirigenti per dirigente nel 2003 a 11,5 non dirigenti per dirigente nel 2010[49] (Tavola 1-18).

Tavola 1-18 Personale dirigente e non dirigente nel Pubblico Impiego, anni 2003, 2007 e 2010. Unità di personale ed incidenza relativa

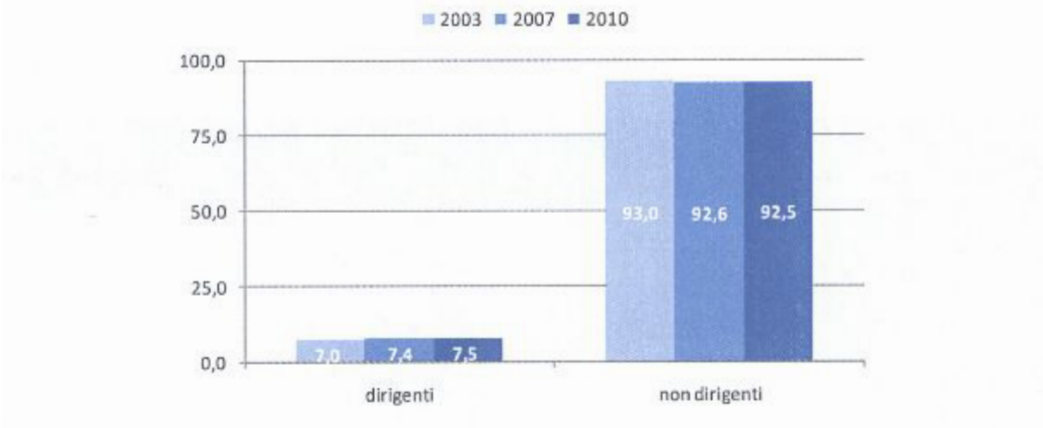
	dirigenti			non dirigenti			Rapporto non dirigenti - dirigenti	Rapporto non dirigenti - dirigenti	Rapporto non dirigenti - dirigenti
	2003	2007	2010	2003	2007	2010	2003	2007	2010
Servizio Sanitario Nazionale	139.427	144.803	145.960	569.644	571.020	573.907	4,1	3,9	3,9
Enti Pubblici Non Economici	1.316	1.139	1.010	59.177	56.326	49.857	45,0	49,5	49,4
Enti Di Ricerca	163	153	109	10.894	10.160	10.503	66,8	66,4	96,4
Regioni e Aut.Loc.(Ccnl)	11.115	9.913	9.083	554.128	536.536	526.516	49,9	54,1	58,0
Reg. Stat.Spec. e Prov.Aut.	1.802	1.467	1.413	57.828	50.123	51.284	32,1	34,2	36,3
Ministeri	4.284	3.807	3.325	197.110	182.518	169.339	46,0	47,9	50,9
Agenzie Fiscali	1.656	1.919	1.655	56.492	55.599	50.926	34,1	29,0	30,8
Presidenza Consiglio Ministri	197	335	325	2.059	2.374	2.213	10,5	7,1	6,8
Monopoli di Stato	32	44	32	1.168	1.286	1.211	36,5	29,2	37,8
Vigili del Fuoco	159	189	171	33.056	34.372	34.449	207,9	181,9	201,5
Scuola	8.162	10.218	9.165	252.780	246.651	217.533	31,0	24,1	23,7
A.F.A.M.	7	29	21	1.948	1.620	1.807	278,3	55,9	86,0
Universita	344	381	333	54.550	54.625	52.424	158,6	143,4	157,4
Corpi Di Polizia	1.566	1.722	1.922	316.258	325.726	314.020	202,0	189,2	163,4
Forze Armate	2.544	2.961	2.997	115.610	125.725	131.739	45,4	42,5	44,0
Magistratura	10.434	10.280	10.195	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Carriera Diplomatica	1.024	970	909	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Carriera Prefettizia	1.547	1.510	1.403	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Carriera Penitenziaria	0	494	432	0	0	0	-	-	-
Totale dirigenti e non dirigenti	**185.779**	**192.334**	**190.460**	**2.282.702**	**2.254.661**	**2.187.729**	**12,3**	**11,7**	**11,5**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: Si considera il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato e di formazione e lavoro. Non è compreso il personale docente della Scuola e delle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, il personale dei ruoli ad esaurimento, i professori, ricercatori e tecnologi dell'Università e degli Enti di ricerca, le elevate professionalità, il personale direttivo, i segretari, i professionisti e il personale con trattamento superiore. Non sono compresi i volontari e gli allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate in quanto non inquadrati nelle qualifiche del comparto.

La riduzione è il risultato dell'effetto combinato del calo del personale non dirigente e dell'aumento di quello nelle qualifiche dirigenziali[50] (Grafico 1-10).

[49] L'indicatore per il totale del pubblico impiego è stato calcolato rapportando il totale del personale non dirigente al totale del personale dirigente.
[50] L'aumento del numero complessivo di dirigenti risente solo in minima parte dell'istituzione della Carriera Penitenziaria, che ha comportato il passaggio nella qualifica dirigenziale di personale precedentemente inquadrato come direttivo.

Grafico 1-10 Composizione percentuale del Pubblico Impiego tra dirigenti e non dirigenti negli anni 2003, 2007 e 2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: Si considera il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato e di formazione e lavoro. Per il Servizio Sanitario Nazionale si sono considerati congiuntamente i dirigenti medici e quelli non medici. Non è compreso il personale docente degli Scuola e delle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, il personale dei ruoli ad esaurimento, i professori, ricercatori e tecnologi dell'Università e degli Enti di ricerca, le elevate professionalità, il personale direttivo, i segretari, i professionisti e il personale con trattamento superiore. Non sono compresi i volontari e gli allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate in quanto non inquadrati nelle qualifiche del comparto.

Lo spostamento dei pesi occupazionali a favore delle qualifiche dirigenziali, se da una parte è indicativo di un mutamento del modello di produzione dei servizi pubblici, nel senso di impiegare una minore quantità di forza lavoro ma più qualificata, d'altra parte pone la questione dell'effettiva necessità dell'aumento del numero di dirigenti.

L'analisi a livello di singolo comparto fa emergere due fenomeni di rilievo. Innanzitutto, in alcuni comparti - Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali, Regioni a statuto speciale e provincie autonome, Ministeri, Monopoli di Stato - il rapporto si muove in controtendenza rispetto al dato aggregato, registrando un incremento nel periodo 2003-2010 a seguito del calo più che proporzionale del personale con qualifica dirigenziale. L'aumento è particolarmente significativo nei comparti Enti di ricerca e Regioni e autonomie locali dove, nel 2010, si contano per ogni dirigente rispettivamente 30 e 8 unità di personale non dirigente in più rispetto al 2003. In secondo luogo, la crescita osservata del numero di dirigenti è in larga misura riconducibile alle evoluzioni che si sono determinate in un numero limitato di comparti, in particolare il Servizio Sanitario Nazionale, la Scuola e, in misura più ridotta, le Forze Armate, i Corpi di Polizia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri [51]. Per quanto riguarda il Servizio Sanitario Nazionale, l'aumento del personale dirigente è interamente imputabile alla crescita del numero di dirigenti medici, veterinari ed odontoiatri, mentre il numero di dirigenti professionali, tecnici ed amministrativi è in leggera diminuzione (Tavola 1-19).

[51] Il numero di dirigenti aumenta anche nel comparto dei Vigili del Fuoco e delle Istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, gli incrementi rilevati sono però trascurabili – rispettivamente +12 e +14 unità.

Tavola 1-19 Personale dirigente del Servizio Sanitario Nazionale, anni 2003, 2007 e 2010. Unità di personale e variazione in %

	2003	2007	2010	Diff. per cento 2003-2010
MEDICI	117.678	123.058	124.559	5,8
DIRIGENTI NON MEDICI	21.749	21.745	21.401	-1,6
Totale	**139.427**	**144.803**	**145.960**	**4,7**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: I dirigenti non medici comprendono i dirigenti sanitari non medici, di ruolo professionale, di ruolo tecnico, di ruolo amministrativo.

Delle indicazioni in merito ai mutamenti nella composizione per qualifica del personale non dirigente possono trarsi confrontando in momenti successivi la distribuzione percentuale del personale nei vari livelli[52]. Considerato il numero elevato di qualifiche, per chiarezza espositiva l'analisi è condotta sulle categorie di personale, che rappresentano delle aggregazioni di qualifiche. Le tavole da 20 a 24 illustrano la distribuzione percentuale del personale non dirigente a tempo indeterminato nelle varie categorie per alcuni dei comparti del pubblico impiego numericamente più consistenti - Regioni ed autonomie locali, Corpi di Polizia, Forze Armate, Ministeri, Università – negli anni 2003, 2007 e 2010.

Tavola 1-20 Regioni ed autonomie locali: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
CATEGORIA D	23,6	25,3	26,2
CATEGORIA C	38,4	40,3	41,9
CATEGORIA B	30,3	29,1	27,3
CATEGORIA A	7,7	5,3	4,6
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-21 Corpi di Polizia: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
UFFICIALI	1,0	1,0	1,1
ISPETTORI	23,9	23,0	22,3
SOVRINTENDENTI	16,5	16,4	15,0
APPUNTATI, ASSISTENTI E AGENTI	58,6	59,6	61,6
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

[52] Il confronto si basa sulle incidenze percentuali e prescinde perciò dalla dimensione assoluta dell'occupazione. Può quindi accadere, per esempio, che pur aumentando l'incidenza del personale nelle qualifiche elevate, la spesa diminuisca poiché è calata l'occupazione complessiva.

Tavola 1-22 Forze Armate: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
UFFICIALI	12,6	11,1	11,0
MARESCIALLI	77,0	73,9	70,5
SERGENTI	10,4	15,0	18,5
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-23 Ministeri: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
TERZA AREA	27,9	30,0	30,3
SECONDA AREA	63,9	62,8	63,0
PRIMA AREA	8,1	7,2	6,7
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-24 Università: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
CATEGORIA D	25,2	32,1	35,2
CATEGORIA C	55,1	53,8	52,4
CATEGORIA B	19,7	14,1	12,4
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Emergono due diverse tendenze. Per i comparti Ministeri, Regioni ed autonomie locali ed Università si rileva uno spostamento dei pesi occupazionali a favore del personale nelle qualifiche più elevate (Tavola 1-20, Tavola 1-23 e Tavola 1-24). Nell'Università il fenomeno è particolarmente marcato: fra il 2003 ed il 2010 si registra un calo di 10 punti percentuali dell'incidenza del personale appartenente alle categorie B e C[53], con un corrispondente incremento del peso relativo del personale della categoria D[54]. Per le Forze Armate ed i Corpi di Polizia, invece, si rileva uno spostamento a favore delle qualifiche meno elevate (Tavola 1-21 e Tavola 1-22). Per le Forze Armate il fenomeno si spiega considerando che negli anni il riferimento a un modello a 190.000 unità è rimasto invariato, mentre sono state ridotte le risorse finanziarie per l'attuazione di tale modello, il che ha determinato una ricomposizione dell'occupazione verso le categorie più basse. Per i Corpi di Polizia l'andamento è dovuto almeno in parte all'assunzione a tempo indeterminato del precedente personale ausiliario.

[53] Personale con compiti strettamente esecutivi (categoria B) o che opera con porcedure solo parzialmente prestabilite (categoria C).

[54] Personale che svolge funzioni implicanti diverse procedure non prestabilite.

Per il comparto del Servizio Sanitario nazionale si è dapprima confrontato il peso relativo, negli anni 2003, 2007 e 2010, dei vari profili professionali (Tavola 1-25) e poi la distribuzione percentuale complessiva del personale accorpando le qualifiche dei vari profili (Tavola 1-26).

Tavola 1-25 Servizio Sanitario Nazionale: ripartizione tra categorie del personale non dirigente a tempo indeterminato del comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
PROFILI RUOLO AMMINISTRATIVO	13,8	14,0	13,9
PROFILI RUOLO TECNICO	24,6	23,0	23,1
PROFILI RUOLO PROFESSIONALE	0,1	0,1	0,1
PROFILI RUOLO SANITARIO - PERSONALE VIGILANZA E ISPEZIONE	1,9	2,3	2,3
PROFILI RUOLO SANITARIO - PERSONALE TECNICO SANITARIO	6,1	6,6	6,7
PROFILI RUOLO SANITARIO - PERSONALE FUNZIONI RIABILITATIVE	3,5	3,6	3,8
PROFILI RUOLO SANITARIO - PERSONALE INFERMIERISTICO	50,1	50,3	50,2
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-26 Servizio Sanitario Nazionale: ripartizione tra qualifiche del personale non dirigente a tempo indeterminato per il comparto. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
DS	2,0	6,1	6,4
D	58,8	59,1	60,2
C esperto	-	3,3	3,5
C	7,6	7,1	6,7
BS	10,5	11,0	12,4
B	13,1	8,4	6,9
A	7,9	4,8	3,8
Profili atipici	0,1	0,1	0,1
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Riguardo ai profili professionali si osserva un moderato calo del peso occupazionale del ruolo tecnico a favore dei profili del ruolo sanitario, in particolare di quelli tecnico – sanitario e di vigilanza e ispezione. La distribuzione del personale nelle qualifiche mostra, in linea generale, un deciso spostamento verso le qualifiche più elevate, con la corrispondente riduzione delle qualifiche intermedie e basse. In parziale controtendenza è il risultato per la categoria BS[55], che incrementa il suo peso occupazionale relativo.

[55] Appartengono a tale categoria le puericultrici, gli operatori tecnici specializzati, i coadiutori amministrativi esperti.

Nel comparto Scuola c'è una netta separazione fra i profili professionali dei docenti e del personale dei servizi generali, tecnici, ed amministrativi (ATA), che rende poco significativo il confronto fra le categorie di personale. Per questo motivo, si sono esaminati per gli anni 2003, 2007 e 2010 i rapporti relativi fra personale docente ed ATA, fra personale con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche e con contratto a tempo indeterminato, e fra qualifiche separatamente per le categorie 'personale ATA a tempo indeterminato' e 'personale docente a tempo indeterminato' (Tavola 1-27, Tavola 1-28, Tavola 1-29 e Tavola 1-30)[56].

Tavola 1-27 Scuola: ripartizione del personale non dirigente a tempo indeterminato fra personale docente e ATA. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
Docenti	77,2	78,1	79,0
ATA	22,8	21,9	21,0
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-28 Scuola: ripartizione del personale docente ed ATA fra personale con contratto a tempo indeterminato e personale con contratto a tempo determinato. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
DOCENTI + ATA			
Docenti + ATA tempo indeterminato	83,2	79,3	82,5
Docenti + ATA tempo determinato	16,8	20,7	17,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**
DOCENTI			
Tempo Indeterminato (*)	86,3	82,5	84,1
Tempo determinato	13,7	17,5	15,9
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**
ATA			
Tempo Indeterminato	72,4	67,7	76,4
Tempo determinato	27,6	32,3	23,6
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: (*)Nel tempo indeterminato del personale docente sono compresi i docenti di religione.
Tra il personale a tempo determinato è compreso il personale con contratto a tempo determinato annuale e con contratto fino a termine dell'attività didattica.

[56] Ai fini della dinamica della spesa la suddivisione fra personale docente ed ATA è di rilievo in quanto, a parità di anzianità, il personale docente percepisce generalmente una remunerazione maggiore del personale ATA (esclusi i DSGA). Similmente, il personale a tempo indeterminato gode di una remunerazione maggiore rispetto al personale a tempo determinato, per il riconoscimento degli scatti di anzianità e perché remunerato per 12 mesi. Infine, nell'ambito delle singole categorie di personale docente ed ATA è possibile stabilire una graduazione delle qualifiche per livelli stipendiali, che può però venire falsata dai diversi livelli di anzianità del personale.

Tavola 1-29 Scuola: ripartizione tra qualifiche del personale ATA a tempo indeterminato, anni 2003, 2007 e 2010: valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
Dir. Serv. Gen. ed Ammin.	5,6	5,9	5,7
Coordinatore amministrativo/ tecnico	0,0	0,0	0,0
Assistente amministrativo/tecnico /cuoco/infermiere/guardarobiere	33,1	34,4	35,4
Collaboratore scolastico/collaboratore scolastico dei servizi/addetto aziende agrarie	61,3	59,7	59,0
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-30 Scuola: ripartizione tra qualifiche del personale docente a tempo indeterminato. Anni 2003, 2007 e 2010. Valori in %

	Incid % 2003	Incid % 2007	Incid % 2010
DOC. LAUR. IST. SEC. II GRADO	28,4	28,6	28,4
DOC. SCUOLA MEDIA ED EQUIP.	23,6	22,2	21,6
DOC. DIPL. ISTIT. II GRADO	3,6	3,6	3,4
DOC. SCUOLA INFANZIA E ELEM.	44,4	45,6	46,6
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: Nei dati non sono compresi i docenti di religione.

Il rapporto relativo fra personale docente ed ATA si è leggermente spostato a favore del personale docente, che ha visto crescere fra il 2003 e il 2010 la sua quota di quasi due punti percentuali. La composizione relativa fra personale a tempo indeterminato e a tempo determinato registra un modesto aumento del peso relativo del personale a tempo determinato. Esaminando i dati separatamente per il personale docente ed ATA, si osserva che, mentre per il personale docente è aumentato il peso del personale con contratto a tempo determinato e fino al termine delle attività didattiche, per il personale ATA si è invece verificato un consistente aumento della quota di personale con contratto a tempo indeterminato. Infine, non si registrano variazioni significative nella distribuzione del personale fra qualifiche all'interno delle categorie 'personale ATA a tempo indeterminato' e 'personale docente a tempo indeterminato'.

Un'informazione sintetica riguardo ai mutamenti della distribuzione del personale nell'ambito della stessa categoria si può ottenere esaminando il numero di passaggi orizzontali realizzati ciascun anno nei diversi comparti[57]. Ai fini dell'impatto sulla dinamica della spesa si deve, però, tenere conto di alcuni fattori. Innanzitutto, i passaggi andrebbero rapportati anche alle fuoriuscite di personale dalle qualifiche per pensionamento ed altre cause di abbandono dell'amministrazione. Un numero anche elevato di passaggi potrebbe trovare compensazione

[57] I passaggi orizzontali registrano proprio la movimentazione del personale, anche di qualifica dirigenziale, fra le qualifiche di una stessa categoria.

in un numero elevato di cessazioni del personale. In secondo luogo, le progressioni orizzontali di personale sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, il che dovrebbe renderli neutrali dal punto di vista finanziario, determinando una ricomposizione della spesa ma non il suo aumento. In proposito, si sottolinea la differenza rispetto ai passaggi verticali, che comportano uno spostamento fra qualifiche di categorie diverse e che, ai fini del controllo della spesa, sono stati equiparati ad assunzioni. Infine, in alcuni comparti (Sicurezza-Difesa, Vigili del Fuoco) i passaggi anche orizzontali corrispondono al percorso di carriera del personale, che ha natura quasi automatica ed è determinato dallo specifico assetto ordinamentale. La Tavola 1-31 riporta l'incidenza percentuale del numero di passaggi orizzontali rispetto agli occupati a tempo indeterminato nei comparti del Pubblico Impiego nel periodo 2003-2010.

Tavola 1-31 Incidenza dei passaggi orizzontali rispetto al personale a tempo indeterminato, periodo 2003-2010: valori in %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Servizio Sanitario Nazionale	0,1	0,2	0,1	0,4	3,2	2,3	2,6	2,6
Enti Pubblici Non Economici	4,3	17,8	7,4	3,0	3,4	6,1	8,5	17,1
Enti Di Ricerca	8,9	15,0	3,9	3,6	3,9	11,5	8,7	10,9
Regioni e Aut.Loc.(Ccnl)	15,5	23,5	32,4	14,8	23,8	15,0	16,6	20,1
Reg. Stat.Spec. e Prov.Aut.	10,6	18,7	12,4	5,4	3,7	4,4	6,1	3,5
Ministeri	9,2	6,9	5,6	4,0	2,3	11,2	2,9	25,7
Agenzie Fiscali	6,8	2,5	7,8	15,9	51,2	6,8	0,1	0,1
Presidenza Consiglio Ministri	46,2	12,5	1,6	7,1	51,6	0,0	76,8	73,2
Monopoli di Stato	0,0	0,2	0,0	28,9	9,4	0,0	92,3	0,0
Vigili del Fuoco	0,7	8,1	6,0	2,6	22,6	23,3	13,7	14,4
Scuola	0,3	0,3	0,4	0,0	0,5	0,3	0,3	0,5
A.F.A.M.	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Universita	6,6	20,2	19,4	9,2	14,3	12,5	14,6	23,8
Corpi Di Polizia	18,6	18,0	25,4	13,2	13,1	12,4	14,3	17,9
Forze Armate	23,2	28,1	23,6	14,9	15,5	15,6	14,8	20,4
Magistratura	13,4	9,3	12,3	15,8	14,3	3,5	7,4	4,3
Carriera Diplomatica	6,4	6,6	7,6	8,9	9,4	10,2	5,2	10,2
Carriera Prefettizia	2,3	8,2	1,4	6,5	4,5	10,3	5,7	6,4
Carriera Penitenziaria	-	-	-	0,0	0,6	0,2	0,0	1,2
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**6,6**	**8,7**	**10,3**	**5,3**	**8,3**	**6,4**	**6,5**	**9,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Nel periodo in considerazione ogni anno in media il 7,7 per cento dei dipendenti pubblici ha effettuato un passaggio orizzontale. L'incidenza più elevata di passaggi orizzontali si rileva nei comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Regioni ed autonomie locali e delle Forze Armate. Mediamente ogni anno un terzo del personale a tempo indeterminato della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha conseguito una qualifica superiore all'interno della stessa categoria. Per le Regioni ed autonomie locali e le Forze Armate è un quinto del personale a tempo indeterminato che, mediamente, ogni anno ha progredito all'interno della categoria di appartenenza. Seguono i Corpi di Polizia, i Monopoli di Stato e l'Università. Per le Forze Armate ed i Corpi di Polizia si deve tener conto che le progressioni orizzontali avvengono in parte automaticamente per anzianità, mentre il dato dell'Università risente anche del meccanismo della conferma per i professori ed i ricercatori.

Riepilogando i principali risultati dell'analisi delle modifiche nella composizione per qualifica/categoria del personale pubblico, è stato innanzitutto rilevato per il complesso del pubblico impiego uno spostamento dei pesi occupazionali a favore delle qualifiche dirigenziali.

Alcuni comparti si muovono in controtendenza rispetto a questo risultato aggregato, evidenziando un incremento relativo del personale non dirigente[58]. In diversi comparti si nota uno spostamento talvolta anche considerevole della distribuzione del personale non dirigente verso le categorie più elevate. Si tratta di una tendenza diffusa ma non generalizzata, nei Corpi di Polizia e nelle Forze Armate aumenta invece il peso relativo delle categorie più basse. I passaggi orizzontali, che rilevano l'avanzamento del personale all'interno di una stessa categoria, hanno una dimensione particolarmente rilevante in alcuni comparti, arrivando ad interessare mediamente ogni anno fino ad un terzo del personale. In alcuni casi, però, le progressioni orizzontali sono connaturate ad automatismi di carriera previsti dagli assetti ordinamentali. Valutare come tali andamenti si traducono nella dinamica della spesa è un esercizio estremamente complesso, considerati i numerosi fattori di cui si dovrebbe tenere conto. Si tratta, infatti, di elementi di pressione al rialzo sulla spesa che però, se opportunamente governati, non necessariamente ne comportano un incremento. Riguardo alla distribuzione del personale fra dirigenti e non dirigenti e fra categorie, si è osservato che la spesa potrebbe persino ridursi a fronte dell'incremento dell'incidenza delle qualifiche più elevate, se la consistenza complessiva dell'occupazione diminuisce in misura sufficiente. A proposito dei passaggi orizzontali, si è rimarcato che la loro dimensione assoluta non è completamente significativa dal punto di vista del controllo della spesa, in quanto un numero anche elevato di passaggi potrebbe trovare compensazione in altrettanto numerose cessazioni del personale. Inoltre, le progressioni orizzontali di personale sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, il che determinerebbe una ricomposizione ma non l'aumento della spesa. Allo stesso tempo, è però vero che, in linea teorica e a parità di tutte le altre condizioni, la dinamica della spesa avrebbe potuto essere più contenuta se gli avanzamenti fra qualifiche e categorie avessero interessato un numero inferiore di dipendenti o fossero stati del tutto assenti.

L'analisi dei risultati delle esperienze passate dirette al contenimento dell'occupazione pubblica ha evidenziato diversi elementi di criticità. Innanzitutto, gli interventi messi in atto fino al 2007 appaiono frammentati e non sempre diretti all'obiettivo di ridurre il personale pubblico. Gli sviluppi nei settori dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate successivamente all'abrogazione del servizio di leva, i numerosi interventi speciali per particolari istituzioni o categorie di personale, la tolleranza verso l'utilizzo di contratti flessibili per superare i vincoli alle assunzioni, inducono a ritenere che la riduzione dell'occupazione pubblica non fosse una priorità consolidata dell'azione politica. E' quindi necessario che si definisca, innanzitutto a livello politico, un piano complessivo e coerente che fissi con chiarezza gli obiettivi in termini di riduzione del numero di dipendenti pubblici ed i comparti sui quali intervenire, garantendo continuità a questa linea di azione ed assicurando il coinvolgimento e la compartecipazione delle autonomie locali. E' chiaro che il numero complessivo dei dipendenti pubblici non potrà essere ridotto in misura significativa se non si interviene sui comparti dove il personale è più numeroso, in particolare la Scuola, il Servizio Sanitario Nazionale, le Regioni ed autonomie locali, i Corpi di Polizia e le Forze Armate. Si deve tener presente che una tale linea di azione potrebbe richiedere una significativa revisione dei servizi pubblici finora disponibili, fino a ridefinire l'ampiezza del ruolo pubblico nell'economia. Si è data, inoltre, evidenza dell'aumento, anche in termini relativi, del personale con qualifica dirigenziale. Sembrerebbe opportuno verificare l'effettiva necessità di un tale aumento, individuando possibili soluzioni organizzative alternative. Si deve però tenere conto che l'incremento del numero dei dirigenti

[58] Si noti che l'incremento in termini relativi in diversi casi si determina a seguito della riduzione meno che proporzionale del personale non dirigente rispetto ai dirigenti, o viceversa quando aumenta il peso relativo dei dirigenti.

era concentrato in alcuni comparti di contrattazione e, in particolare, nella dirigenza medica del Servizio Sanitario Nazionale. Inoltre, la legge n. 148/2011 ha già disposto per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli Enti pubblici non economici e gli Enti di ricerca un'ulteriore riduzione del 10 per cento degli uffici dirigenziali non generali. Infine, si è riscontrato in molti casi uno spostamento del personale verso le categorie più elevate o, comunque, caratterizzate da un trattamento economico superiore. In alcuni comparti la progressione all'interno delle singole categorie – c.d. passaggi orizzontali - assume dimensioni particolarmente rilevanti. Si è argomentato che tali andamenti non rappresentano necessariamente una criticità ai fini del controllo della spesa, per garantirne la compatibilità finanziaria è però necessario che siano attentamente governati.

1.4.1.1 Approfondimento: la programmazione triennale del fabbisogno di personale e i sistemi e gli esiti dei limiti alle assunzioni dei dipendenti pubblici

Si riportano, di seguito, degli elementi di approfondimento riguardo la programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i sistemi di assunzione adottati nell'ambito delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio, per poi fare alcune considerazioni circa l'efficacia degli stessi in relazione agli obiettivi di controllo delle dinamiche occupazionali.

La programmazione triennale del fabbisogno di personale

La programmazione triennale del fabbisogno di personale, istituita con l'articolo 39 della legge n. 449/1997, rappresenta un atto programmatorio di importanza fondamentale che racchiude tutte le azioni in materia di gestione delle risorse umane che le amministrazioni pubbliche prevedono di realizzare nell'arco di un triennio, con particolare attenzione a quelle del primo anno. Vengono quindi racchiuse nel predetto atto le scelte che le amministrazioni intendono porre in essere in relazione alle politiche occupazionali. In particolare, sulla base delle indicazioni fornite dai singoli dirigenti responsabili dei vari uffici, nonché in considerazione delle cessazioni dal servizio dell'anno precedente e di quelle stimate per gli anni successivi, vengono individuati, innanzitutto, i posti vacanti di dotazione organica che si intendono ricoprire nel triennio di riferimento con il ricorso a rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Vengono, altresì, rilevate le eventuali esigenze di lavoro temporanee ed eccezionali, che potrebbero manifestarsi nel periodo considerato, a fronte delle quali utilizzare le diverse tipologie di lavoro flessibile previste dalla vigente normativa (articolo 36, del d. lgs 165/2001), nonché quelle relative alle procedure di mobilità da e verso altre amministrazioni pubbliche. Per esigenze eccezionali si devono intendere quelle che hanno un carattere straordinario e non imprevedibile, tali per cui, già in sede di programmazione triennale, possano essere individuate eventuali necessità ad esse correlate.

La programmazione triennale del fabbisogno, considerata la sua valenza strategica nelle scelte di medio periodo e le sue rilevanti implicazioni di natura finanziaria, necessita, ogni anno, di un attento monitoraggio e di un continuo aggiustamento, anche per tener conto delle novità legislative nel frattempo intervenute in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con particolare riferimento a quelle dettate in materia di limiti assunzionali. Infatti, la programmazione dell'approvvigionamento di risorse umane deve attentamente ponderare le esigenze segnalate dai diversi uffici, le scelte organizzative adottate e i vincoli posti dalla legge in materia di assunzioni (cfr. comma 1 dell'articolo 66 del D.l. n. 112/2008), garantendo, al contempo, una pianificazione razionale e rispondente agli effettivi fabbisogni di personale, in ossequio al principio del buon andamento amministrativo, secondo il ciclo di programmazione finanziaria e con la necessità di ridurre il costo del lavoro pubblico.

Con la legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), sono state varate alcune misure che hanno reso più pregnante il momento della programmazione triennale del fabbisogno di personale. In particolare, in sede di verifica delle eccedenze di personale e di situazioni soprannumerarie legate ad esigenze funzionali o alla situazione finanziaria (cfr. l'articolo 33 del d.lvo 165/2001), annualmente, ciascuna amministrazione dovrà attivare specifiche procedure finalizzate alla tendenziale eliminazione delle predette situazioni. A tal fine gli enti, una volta individuate le unità di personale eccedente o soprannumerario, dovranno prioritariamente applicare l'istituto della risoluzione unilaterale anticipata del rapporto di lavoro, nei confronti di coloro che hanno compiuto l'anzianità minima contributiva per l'accesso alla pensione, secondo quanto previsto dall'art. 72, comma 11, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 e successive modificazioni. In subordine, le amministrazioni dovranno procedere alla riallocazione del personale all'interno della medesima amministrazione, anche tramite il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione. Il personale che nell'arco di un certo lasso di tempo non è stato possibile impiegare secondo le predette modalità, viene collocato in disponibilità per due anni, durante i quali avrà diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale. Sono state altresì previste delle sanzioni in caso di inadempimento delle citate procedure, sia in capo al dirigente responsabile, a titolo di responsabilità dirigenziale, sia in capo alle amministrazioni inadempienti, che pertanto non potranno assumere nuovo personale, con qualunque tipologia di contratto, ivi compreso quello appartenente alle categorie protette, pena la nullità degli atti posti in essere. Tale disciplina incide, dunque, in modo sostanziale sulla programmazione triennale del fabbisogno di personale, in quanto le amministrazioni pubbliche prima di effettuare nuove procedure concorsuali, ovvero procedere a nuove assunzioni di personale tramite scorrimento di graduatorie in corso di validità, dovranno in primo luogo – cioè prima ancora dell'esperimento delle procedure di mobilità previste dall'articolo 30 del D. lgs. n. 165/2001 – provvedere alla ricollocazione del personale in disponibilità, il cui onere grava sulle finanze pubbliche nella misura pari all'80 per cento delle retribuzione complessiva, senza che sia espletata la corrispondente prestazione lavorativa. In conclusione, il documento di programmazione triennale rappresenta, da un lato, un utile strumento gestionale che consente alle amministrazioni pubbliche di amministrare in modo efficiente e razionale le proprie risorse umane, dall'altro la predisposizione dello stesso è fortemente vincolata dall'introduzione di nuove disposizioni limitative in materia di personale, con particolare riferimento a quelle riguardanti i forti vincoli alle facoltà assunzionali che si sono susseguite soprattutto negli ultimi anni.

I limiti alle assunzioni

Al fine di contenere la spesa di personale delle pubbliche amministrazioni, in coincidenza con le manovre finanziarie, sono stati individuati nel tempo specifici meccanismi intesi a limitare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, alternando interventi diretti finalizzati ad un blocco totale delle assunzioni, con specifiche deroghe per alcuni comparti, a misure più flessibili mirate sulla base di specifici obiettivi percentuali di contenimento del numero di dipendenti pubblici e della relativa spesa. In particolare, nel periodo 2003-2007, è stato previsto il blocco totale delle assunzioni prevedendo al contempo l'istituzione di un apposito fondo per le assunzioni in deroga, da effettuarsi nei comparti di anno in anno individuati dal legislatore. Le assunzioni erano subordinate all'esistenza delle vacanze nella dotazione organica di ciascuna amministrazione ed erano, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nonché le procedure di mobilità tra amministrazioni assoggettate a disposizioni limitative delle assunzioni. Più precisamente, in tale periodo, con apposito decreto del Presidente dalla Repubblica (DPR), previa deliberazione

del Consiglio dei Ministri, veniva individuato il contingente da autorizzare per l'accesso al fondo da parte delle varie amministrazioni. Le assunzioni da effettuarsi tramite l'utilizzo delle somme stanziate nell'ambito del predetto fondo, venivano stabilite dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato, sulla base di un'attenta e complessa attività istruttoria delle istanze pervenute, cercando di contemperare le varie esigenze rappresentate dalle singole amministrazioni destinatarie della deroga.

Tale sistema, tuttavia, non era in grado di garantire una equa distribuzione delle risorse sulla base degli specifici fabbisogni delle singole amministrazioni, in quanto, nella pratica, si verificava che venivano autorizzate assunzioni per quote significative nei confronti di quelle amministrazioni considerate maggiormente strategiche rispetto ad altre e, in taluni casi, per un importo superiore alla consistenza del fondo fissata dalle disposizioni di legge. Ciò in conseguenza di specifiche deroghe operate dallo stesso legislatore in favore di taluni comparti. Da un'analisi effettuata sull'utilizzo dei fondi nel quadriennio 2003-2006 (Tavola 1-32), è stato rilevato, in particolare, che la maggior parte delle risorse dei fondi sono state assegnate al settore sicurezza cui sono state destinate, mediamente, oltre il 70 per cento delle risorse. Il settore Ministeri-Agenzie ha assorbito una quota di risorse variabile tra il 13,2 per cento del 2003 ed il 22,2 per cento del 2006. Gli Enti pubblici non economici si sono attestati a circa il 4 per cento del fondo ed il comparto della ricerca, in media, a circa il 5 per cento , con una "punta" del 10,3 per cento nel 2005.

Tavola 1-32 Autorizzazioni concesse nel periodo 2003-2006 sul fondo assunzioni

	2003		2004		2005		2006	
	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %	Unità	incidenza %
Ministeri e Agenzie	899	13,2	1.161	14,1	824	18,8	831	22,2
Sicurezza	5.601	82,4	6.191	75,4	2.971	67,7	2.618	69,9
Enti Pubblici non Economici	178	2,6	535	6,5	140	3,2	173	4,6
Ricerca	119	1,8	323	3,9	452	10,3	124	3,3
TOTALE	**6.797**	**100**	**8.210**	**100**	**4.387**	**100**	**3.746**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS.

C'è da segnalare che il perdurare delle situazioni di limitazione del turn-over e la limitatezza delle risorse assegnate al fondo per le deroghe, peraltro ulteriormente ridotto per gli anni 2005-2007 con la legge finanziaria 2005 (cfr. Tavola 1-33), hanno provocato sia un forte ricorso da parte delle amministrazioni a forme di assunzione diverse dal tempo indeterminato con la conseguente formazione del c.d. fenomeno del *"precariato"* e le successive istanze di stabilizzazione, sia la proliferazione di interventi speciali (talvolta contenuti nelle stesse legge finanziarie) a favore di singole amministrazioni finalizzate alla deroga al blocco delle assunzioni o all'assegnazione *ex lege* di una certa quota delle risorse esistenti nell'apposito fondo.

Tavola 1-33 Stanziamenti per le assunzioni in deroga al blocco (periodo 2003-2009)

Comparti destinatari	Norma di riferimento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA, UNIVERSITA'	L.F. 2003 (n. 289/2002) *art. 34, comma 5*	80 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln	220 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA, UNIVERSITA'	L.F. 2004 (n. 350/2003) *art. 3, comma 54*		70 mln	280 mln	280 mln	280 mln	280 mln	280 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE, RICERCA	L.F. 2005 (n. 311/2004) *art. 1, comma 96*			40 mln	120 mln	120 mln	120 mln	120 mln
SICUREZZA, MINISTERI, EPNE	L.F. 2007 (n. 296/2006) *art. 1, comma 527*						25 mln	75 mln

Fonte: Leggi finanziarie

A mero titolo di esempio, infatti, mentre con i 120 milioni di euro previsti per il fondo per le assunzioni in deroga (ipotizzando un onere medio per assunto dell'ordine di 35.000 euro) è teoricamente possibile effettuare assunzioni per circa 3.500 unità a costo pieno, con svariate disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 (cfr. Tavola 1-34), sono state autorizzate assunzioni di personale a tempo indeterminato extra fondo per oltre 3.700 unità nelle amministrazioni ed enti rientranti nei comparti sottoposti al blocco, di cui una parte significativa per le Forze di Polizia, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ed il settore della ricerca. A ciò aggiungasi le continue richieste di deroghe da parte delle varie amministrazioni sia in sede di emendamenti a provvedimenti in discussione presso il Parlamento, sia per l'assunzione di specifiche iniziative. Si ricordano in proposito le iniziative legislative relative all'assunzione di 500 unità presso il Ministero dei Beni culturali, nonchè di 2.800 unità presso l'Amministrazione giudiziaria.

Tavola 1-34 Assunzioni disposte con Legge finanziaria 2007

Disposizioni	Unità
- A carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 96, L. 311/2004	
Comma 513 - Corpi di Polizia	2.000
Comma 940 - Parco Nazionale Gran Sasso	70
Totale assunzioni operate a carico del Fondo	**2.070**
- Assunzioni extra Fondo	
Comma 514 Corpo nazionale Vigile del fuoco	600
Comma 515 - Carabinieri	350
Comma 516 - Guardia di finanza	350
Comma 517 - Magistratura ordinaria	130
Comma 518 - Magistrati amm.vi e cont.li, avvocati e procuratori	50
Comma 520 -Stabilizzazioni ed assunzioni enti di ricerca	600
Comma 522 -Corpo forestale dello Stato	166
Comma 525 -Polizia penitenziaria	500
Comma 544 - Ministero del lavoro	300
Comma 571 - Carabinieri presso il Ministero del lavoro	60
Comma 574 - Carabinieri presso il Ministero dell'ambiente	20
Comma 652 -Ricercatori	600
Totale autorizzazioni extra fondo	**3.726**
TOTALE GENERALE	**5.796**

Fonte: Legge finanziaria 2007

Ciò nonostante, come si evince dai dati illustrati nella successiva Tavola 1-35, nel periodo 2002-2006 il sistema del blocco con deroghe (per l'anno 2002 vigeva comunque un blocco totale con limitate deroghe *ex lege*) ha manifestato una certa efficacia per gli Enti pubblici non economici, per gli Enti di ricerca e per i Ministeri ed Agenzie Fiscali, per i quali si stima una riduzione nel 2006 del 6 per cento circa (22.300 unità circa) rispetto alle consistenze del 2002. Diverso è il discorso per i Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco e Forze Armate per i quali, nonostante il blocco, si stima nel medesimo periodo un incremento delle unità a tempo indeterminato intorno al 4,5 per cento circa (22.200 unità circa). Come già anticipato tale circostanza è dovuta sia alla redistribuzione delle risorse del fondo per le deroghe a favore di tale settore, sia alle specifiche deroghe previste in via legislativa e di cui al quadro riepilogativo di cui allaTavola 1-34.

Tavola 1-35 Unità di personale a tempo indeterminato periodo 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Epne	64.181	63.043	62.248	61.790	59.796	58.641	56.365	54.910	52.950
Enti ricerca	17.087	17.156	16.867	16.627	16.171	15.848	17.421	18.186	18.148
Ministeri e PCM	204.053	201.144	198.476	196.061	191.752	187.059	185.745	181.585	176.656
Agenzie Fiscali e Monopoli di Stato	60.250	57.589	56.253	55.866	55.579	56.986	55.238	54.405	53.674
Corpi di Polizia	321.674	321.238	324.731	330.548	331.698	331.614	325.664	325.376	320.031
Vigili del Fuoco	31.633	31.995	32.211	32.769	31.995	31.535	31.982	31.695	31.586
Forze Armate	125.564	130.229	132.792	132.585	137.342	141.001	146.393	145.675	146.882

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Il meccanismo del blocco delle assunzioni con deroghe, dunque, anche se ha prodotto riduzioni significative per i comparti sottoposti allo stesso, non ha prodotto l'esito desiderato in termini di contrazione del contingente complessivo del pubblico impiego e della relativa spesa. Una delle principali criticità riscontrate nel funzionamento del sistema è appunto relativa all'esclusione di diversi comparti del pubblico impiego. Infatti, i comparti destinatari del blocco delle assunzioni con deroghe costituiscono poco meno di un quarto del personale pubblico, vale a dire circa il 21 per cento dei dipendenti pubblici (mediamente 710.000 unità su un universo di circa 3.300.000 considerando nel totale a tempo indeterminato anche il personale della scuola con rapporto di lavoro annuale e fino alla fine delle attività didattiche, costituito da oltre 200.000 unità).

Inoltre, anche per l'assenza di vincoli particolarmente stringenti sull'utilizzo di personale a tempo determinato - almeno fino alla legge finanziaria per il 2006 – si è determinato, come già detto, un significativo incremento nell'utilizzo di tale forma contrattuale, ancorché per far fronte ad esigenze di carattere permanente legate al fabbisogno ordinario, determinandosi un vero e proprio effetto di sostituzione. Al fine di porre rimedio a tale anomala situazione e tenuto anche conto delle forti aspettative determinatesi fra i c.d. precari, il legislatore ha introdotto una procedura straordinaria, limitatamente agli anni 2008 e 2009, per la stabilizzazione di tale personale. E' stata prevista, in particolare, una procedura basata sulla trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a tempo determinato sulla base di specifici requisiti[59]. La tavola che segue illustra le stabilizzazioni effettuate a partire dall'anno 2007 dalle amministrazioni pubbliche secondo quanto desunto dal Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Sato:

[59] Si trattava sostanzialmente del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che conseguiva tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che fosse stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per l'anno 2007, che ne facesse istanza, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si doveva provvedere previo espletamento di prove selettive (cfr. art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006)

Tavola 1-36 Unità di personale stabilizzate nel periodo 2007-2010

	Unità di personale stabilizzate nel periodo 2007-2010			
	2007	2008	2009	2010
Epne	2.325	2.160	2.311	2.120
Enti ricerca	4.115	4.775	3.563	2.507
Ministeri e PCM	5.222	1.904	1.521	1.636
Agenzie Fiscali	0	10	11	3
Vigili del Fuoco	3.589	3.605	3.656	3.605
TOTALE	15.251	12.454	11.062	9.871

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Visto il sostanziale fallimento del meccanismo del blocco con deroghe, nel 2008 è stato introdotto il c.d. meccanismo del *turn over* (legge finanziaria 2007) con il quale è stato superato lo strumento del DPR, concepito per consentire un'attività decisionale volta alla distribuzione di risorse scarse, ed è stato introdotto lo strumento amministrativo del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), da adottare, su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, all'esito dell'attività istruttoria svolta dai competenti uffici dei suddetti dicasteri sulle richieste pervenute dalle amministrazioni interessate (art. 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001). Tale strumento amministrativo, nella sua maggiore snellezza, consentiva di certificare le economie conseguite e conseguentemente di pianificare le nuove assunzioni.

In particolare, con il meccanismo di contenimento del *turn over,* ossia di sostituzione parziale del personale fuoriuscito naturalmente, in questa prima fase di applicazione riferita solo al limite percentuale della spesa rispetto alle economie da cessazione dell'anno precedente, si prevedeva che le amministrazioni dello Stato potessero procedere, per l'anno 2008, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 1, comma 523, l. n. 296/2006). Per il solo anno 2008 è rimasta peraltro in vigore la possibilità di utilizzare anche il predetto fondo di 75 mln di euro.

Successivamente, con la legge n. 244/2007, è stato introdotto anche il vincolo capitario oltre a quello della spesa. In particolare, le assunzioni, da effettuare previo esperimento delle procedure di mobilità, potevano avvenire nel limite di un contingente di personale non eccedente la percentuale fissata dal legislatore rispetto alle unità cessate nell'anno precedente ed alla corrispondente spesa.

Con il successivo d.l. n. 112/2008 è stato ribassato il vincolo assunzionale, per l'anno 2009, al 10 per cento sia in relazione alla spesa afferente le cessazioni avvenute l'anno precedente, sia in relazione al numero delle stesse. E' stato altresì abolito l'utilizzo del fondo per le deroghe. Il sistema attuale del *turn-over* costituisce dunque l'ultima tipologia di intervento sperimentata dal legislatore in grado di garantire effetti strutturali ai fini del contenimento della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni. Difatti, le misure limitative delle assunzioni contenute nelle varie leggi finanziarie, interessano un orizzonte temporale che travalica l'anno di riferimento, dettando disposizioni anche per gli anni successivi.

Già dal 2008, i vincoli assunzionali si sono mantenuti stringenti di anno in anno: attualmente il vincolo è del 20 per cento e tale si prevede resterà fino al 2014. Sulla base delle ultime modifiche apportate con il D.l. n. 98/2011 la percentuale di limitazione dovrebbe allentarsi solamente a partire dall'anno 2015, quando le assunzioni potranno avvenire nella misura del 50 per cento e a partire dal 2016, al fine di rendere strutturali le economie conseguite negli anni precedenti, nella misura del 100 per cento delle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Si segnala, infatti, il rilevante numero di posti scoperti nelle dotazioni organiche delle varie amministrazioni che si è determinato a seguito delle costanti limitazioni alle facoltà assunzionali che si sono susseguite nell'ultimo decennio. Pertanto, l'assenza di un vincolo assunzionale, seppure del 100 per cento del turn over, nell'ultimo anno del periodo interessato dalle norme limitative, permetterebbe alle stesse amministrazioni di procedere ad assunzioni di personale in modo da riempire tutti i posti vacanti, vanificando così l'obiettivo di razionalizzazione delle spese di personale[60].

Tuttavia, anche questo sistema, come quello precedente, è inficiato dalla presenza di disposizioni in deroga. Infatti, il Parlamento, sulla base di determinate istanze, nonché sulla base di specifiche emergenze, nel ritenere rilevanti determinati specifici fabbisogni, ha concesso talvolta eccezioni nei confronti di talune categorie di personale. Si rammenta, in proposito, che attualmente le Forze Armate, i Corpi di Polizia ed i Vigili del Fuoco hanno la possibilità del pieno reintegro delle unità cessate. Inoltre, sono state varate normative speciali per i Magistrati, per il personale diplomatico del Ministero degli affari esteri, per le Agenzie Fiscali e per le amministrazioni finanziarie. Da ultimo, con il provvedimento sulle liberalizzazioni (dl n. 16/2012 in corso di conversione in legge), è stata varata una norma volta ad autorizzare, in deroga agli attuali vincoli assunzionali, il reclutamento di un contingente di 32 unità nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ai fini dell'analisi dei reali effetti dei meccanismi limitativi sopra descritti, con riferimento ai dati riportati nella Tavola 1-35 per le amministrazioni destinatarie delle disposizioni sopra illustrate (Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti di ricerca, Enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco e Forze Armate), si osserva un decremento quasi costante delle unità in servizio dovuto, fino al 2007, alla riduzione del fondo per le assunzioni, e a decorrere dal 2008 all'introduzione del turn over.

E' interessante analizzare i possibili margini di miglioramento dell'attuale sistema delle assunzioni, partendo dalle cause che hanno determinato defezioni dello stesso. Si è detto che l'obiettivo è quello di contemperare l'esigenza di ridurre la spesa del personale con la necessità di garantire alle amministrazioni un congruo ricambio delle unità fuoriuscite per pensionamento. Va tuttavia segnalato che il meccanismo del turn over ha implicato un innalzamento dell'età media del personale nel pubblico impiego, generando pertanto un significativo invecchiamento del personale nelle pubbliche amministrazioni, dovuto ai seguenti fattori: turn over limitato che non consente il ricambio generazionale, innalzamento dell'età di pensionamento, età d'ingresso nella pubblica amministrazione relativamente elevata. Tra gli altri aspetti da considerare al fine di individuare gli elementi su cui fare leva per migliorare l'attuale sistema delle assunzioni vi è il forte disallineamento tra dotazioni organiche e le programmazioni del fabbisogno di personale effettuate sulla base delle limitazioni delle facoltà assunzionali. E' interessante notare come il forte divario tra dotazioni organiche e presenti in

---

[60] E' proprio per colmare il gap determinatosi tra organici e presenti in servizio che negli ultimi anni sono state previste riduzioni lineari delle dotazioni organiche ex lege sia per il personale dirigenziale sia per il personale non dirigenziale della generalità delle pubbliche amministrazioni.

servizio non possa essere colmato in presenza di una disciplina limitativa sulle facoltà assunzionali. Nella realtà, infatti, la dotazione organica non rappresenta sempre il fabbisogno di personale complessivo dell'amministrazione, ma piuttosto una situazione teorica scollegata dalle effettive esigenze, determinata più che altro sulla base di un'evoluzione storica. Le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno, poi, introdotto ripetuti obblighi di riduzione degli organici, che però hanno dato luogo ad uno scollamento tra dotazione organica ed effettivi fabbisogni di personale. Sarebbe auspicabile una più funzionale politica di contenimento degli organici attraverso un'attenta analisi dei fabbisogni di ciascuna amministrazione, in modo da determinare le dotazioni organiche in considerazione delle effettive esigenze di personale, nonché di sostenibilità finanziaria. Negli ultimi provvedimenti si è cercato, inoltre, di sanare talune criticità emerse con il meccanismo del turn over, in relazione alla circostanza che tale sistema considera come ottimale una certa situazione di partenza. In particolare, il sistema si basava sul presupposto che tutte le amministrazioni presentano le medesime caratteristiche, prescindendo da singole realtà organizzative caratterizzate da particolari specificità. Nello specifico, con il dl n. 78/2010 sono stati introdotti taluni correttivi a tale meccanismo del turn over generalizzato. E' il caso degli enti di piccole dimensioni per i quali è stata riconosciuta la possibilità di cumulare le quote di personale assumibili con quelle relative agli anni successivi, laddove in relazione all'esiguo numero di cessazioni avvenute si determini un numero di unità assumibili per un determinato anno inferiori all'unità. Inoltre, agli enti di nuova istituzione da almeno un quinquennio è stata data l'opportunità di assumere un contingente iniziale nella misura del 60 per cento della dotazione organica e nei limiti del 50 per cento delle entrate correnti ordinarie. In questo modo si è cercato di garantire all'ente una certa capacità di assolvere ai propri compiti istituzionali e di dotarsi di un certo contingente di personale in grado di consentire, comunque, l'avvio dell'attività istituzionale.

1.4.2 La dinamica retributiva: la contrattazione collettiva nazionale e la contrattazione integrativa

Prima di procedere all'analisi dei fattori che determinano la dinamica delle retribuzioni unitarie, è necessaria una breve premessa in merito alla disciplina che governa i rapporti di lavoro pubblici. In seguito alla privatizzazione del lavoro pubblico avviata con la legge n. 29 del 1993, la maggioranza dei dipendenti è stata 'contrattualizzata', cosicchè ai rapporti di lavoro pubblico si applicano – con alcune esclusioni e particolarità - le stesse norme valide per il settore privato. Solo alcune particolari categorie di personale (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, diplomatici, prefetti, personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco, della Carriera Penitenziaria, professori e ricercatori universitari), cui si è voluta garantire una speciale autonomia[61], sono rimaste in regime di diritto pubblico, ossia con il rapporto di lavoro disciplinato da leggi, regolamenti ed atti amministrativi. La distinzione è importante ai fini dell'analisi dell'evoluzione delle retribuzioni unitarie, in quanto i meccanismi di determinazione degli incrementi retributivi differiscono per alcune categorie di personale in regime di diritto pubblico.

In linea generale, i valori retributivi unitari si incrementano per gli aumenti stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale, dalla contrattazione integrativa e per effetto delle progressioni di carriera. Di quest'ultimo aspetto e delle difficoltà di identificarne l'impatto complessivo sulla dinamica della spesa si è già discusso nel paragrafo precedente. Per quanto

[61] Nel caso dei professori e dei ricercatori universitari si tratterebbe di una disposizione transitoria, in attesa dell'emanazione di una disciplina specifica nel rispetto dell'autonomia universitaria.

riguarda la contrattazione, i dipendenti pubblici contrattualizzati seguono, con alcune limitate e necessarie differenze, lo stesso modello contrattuale del settore privato. I miglioramenti economici di livello nazionale per il personale in regime di diritto pubblico - ad esclusione di magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dirigenti di Corpi di Polizia e Forze Armate e professori e ricercatori universitari - sono definiti con accordi sindacali stipulati fra una delegazione di parte pubblica e le rappresentanze del personale. Gli incrementi retributivi, a meno di eventuali risorse aggiuntive, sono fissati nella stessa misura percentuale prevista per i dipendenti contrattualizzati. La situazione con riferimento alla contrattazione di secondo livello è eterogenea: per i Vigili del Fuoco ed i Corpi di Polizia ad ordinamento civile sono previsti dei veri e propri procedimenti negoziali [62], mentre per i Corpi di Polizia ad ordinamento militare e le Forze Armate non è prevista una negoziazione di secondo livello. Per i Diplomatici e i Prefetti, infine, quasi tutta la retribuzione accessoria è definita dagli accordi sindacali nazionali. Ai magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, ai dirigenti dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate ed ai professori e ricercatori universitari si applicano, invece, sistemi di adeguamento automatico della retribuzione, che prendono come riferimento gli aumenti medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di dipendenti pubblici contrattualizzati[63].

Considerata la rilevanza ai fini della determinazione delle dinamiche retributive, è utile richiamare brevemente le principali caratteristiche del sistema di contrattazione italiano. Fino a gennaio 2009 è stato in vigore il modello definito dal *'Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo'* del 23 luglio 1993. Il modello prevedeva due livelli di contrattazione, il primo rappresentato dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, il secondo a livello aziendale o territoriale. Alla contrattazione collettiva nazionale – di durata quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica – era demandata la tutela del potere di acquisto delle retribuzioni, mentre la contrattazione di secondo livello avrebbe dovuto redistribuire gli incrementi di produttività. Gli aumenti retributivi dei contratti collettivi nazionali erano definiti sulla base del tasso di inflazione programmata, con un meccanismo di recupero nel biennio economico successivo dell'eventuale differenza rispetto all'inflazione effettiva, tenuto anche conto delle variazioni delle ragioni di scambio del paese e dell'andamento delle retribuzioni. I significativi ritardi accumulati nei rinnovi contrattuali, il fallimento della finalità redistributiva della contrattazione di secondo livello nel settore privato e l'ampliarsi del divario fra inflazione programmata ed effettiva hanno condotto alla revisione del modello di contrattazione. Il 22 gennaio 2009 il Governo, Confindustria e le maggiori organizzazioni sindacali, ad esclusione della CGIL, hanno siglato un *'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali'*, cui sono seguite le specifiche intese per il settore privato (15 aprile 2009) ed il settore pubblico (30 aprile 2009). Il nuovo sistema ha carattere sperimentale per una durata di quattro anni. E' stato confermato l'assetto su due livelli contrattuali, nazionale e decentrato, e la durata dei contratti è stata uniformata a tre anni per la parte normativa ed economica. E' stato abbandonato il tasso di inflazione programmata quale parametro di riferimento per gli adeguamenti retributivi a livello di CCNL, a favore di un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) per l'Italia, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. E' stata anche confermata la possibilità di recupero degli eventuali differenziali rispetto all'inflazione effettiva ed un elemento di tutela retributiva, non ancora compiutamente definito, assimilabile

---

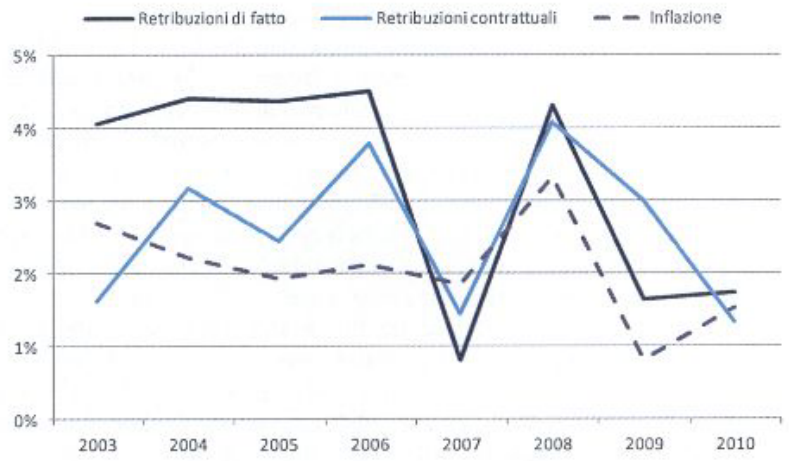
[62] Per i Corpi di Polizia ad ordinamento civile limitati alle materie espressamente previste dalla legge, cfr. dlgs 195/1995.

[63] L'adeguamento avviene su base annuale per i dirigenti di Corpi di Polizia e Forze Armate e i professori e ricercatori universitari e su base triennale per i magistrati e gli avvocati e procuratori dello Stato. Gli incrementi medi di riferimento per il calcolo degli adeguamenti automatici sono calcolati e comunicati dall'ISTAT.

all'indennità di vacanza contrattuale. In seguito alle modifiche agli assetti retributivi e contrattuali previsti dal dlgs. 150/2009 ed al blocco della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2010-2012 introdotto dal DL 78/2010, il nuovo modello contrattuale non è stato ancora mai applicato nel pubblico impiego.

Un esercizio classico nella valutazione delle dinamiche retributive consiste nel confrontare l'evoluzione delle retribuzioni di fatto e contrattuali. Il divario di crescita dei due indicatori rappresenta un'approssimazione del cosiddetto slittamento salariale[64] che, nel caso del pubblico impiego, viene comunemente associato agli effetti della contrattazione integrativa. Il confronto, basato su dati ISTAT, risente di diverse approssimazioni: a differenza delle retribuzioni di fatto, i numeri indice delle retribuzioni contrattuali sono relativi al solo personale non dirigente, non considerano gli arretrati contrattuali, si riferiscono ad una struttura occupazionale fissa ad un anno base e ad un universo di riferimento non esattamente coincidente con quello cui attengono le retribuzioni di fatto. I risultati del confronto sono, comunque, confermati anche da altre analisi recenti basate su dati in parte diversi[65]. Il Grafico 1-11 riporta, per il periodo 2003-2010, i tassi di crescita annui delle retribuzioni unitarie di fatto, delle retribuzioni contrattuali ed il tasso di inflazione.

Grafico 1-11 Tassi di crescita annui delle retribuzioni di fatto e contrattuali della PA e inflazione – periodo 2003-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.
Note: I dati delle retribuzioni contrattuali precedenti il 2005 sono stati raccordati alla nuova base utilizzando, come indicato da ISTAT (2009), gli indici del mese di dicembre. L'ISTAT segnala che tale procedura consente di effettuare il raccordo con buona approssimazione.

Per tutto il periodo considerato, ad eccezione dell'anno 2007, la dinamica retributiva sopravanza l'inflazione. Mentre dal 2003 al 2006 le retribuzioni di fatto crescono costantemente più delle retribuzioni contrattuali, nella media del periodo 2007-2010 la situazione si inverte e le retribuzioni di fatto aumentano meno delle retribuzioni contrattuali. Lo slittamento salariale, che nel periodo 2003-2006 ha contribuito in media per oltre 1,5 punti

[64] Lo slittamento salariale misura il divario fra le retribuzioni effettivamente percepite e gli importi stabiliti dai contratti collettivi nazionali. Si tratta, tipicamente, dei premi di produttività, degli importi per lavoro straordinario, ecc....
[65] Si veda, in particolare, ISTAT (2012), Capitolo 2, paragrafo 2.4.1 "La dinamica retributiva dai primi anni Novanta a oggi".

percentuali l'anno alla crescita delle retribuzioni di fatto, risulta in termini di effetto medio annullato negli anni dal 2007 al 2010.

Delle indicazioni più specifiche circa i fattori di sviluppo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici si possono trarre esaminando le informazioni disponibili sugli incrementi retributivi riconosciuti nelle varie tornate contrattuali, in particolare individuando separatamente gli incrementi aventi carattere di generalità[66] e quelli derivanti da risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni (Tavola 1-37 e Tavola 1-38). Gli incrementi aventi carattere di generalità comprendono anche quelli derivanti dalla quota parte di risorse destinate alla contrattazione integrativa definita a livello centrale. Le risorse aggiuntive individuate sono solo quelle previste per il personale statale e non considerano le risorse variabili, destinate alla contrattazione integrativa, messe a disposizione dalle singole amministrazioni in conseguenza di economie di gestione e di specifiche normative settoriali[67].

Tavola 1-37 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e risorse aggiuntive

valori percentuali	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Biennio 2008-09	Triennio 2010-12	Valore medio escluso triennio 2010-2012
Incrementi retributivi con carattere di generalità	6,0	8,1	4,1	3,6	5,6	5,0	4,9	3,2	0,6	5,1
Incrementi retributivi per risorse aggiuntive	0,0	0,0	1,7	2,4	1,3	0,4	0,2	0,3	0,0	0,7
di cui: risorse aggiuntive solo Stato - escluse risorse professionalizzazione e riassegnazione economie comparto Scuola (a)	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	1,0	0,2	0,1	0,3	0,0	0,5
di cui: per riassegnazione economie Scuola (b)	n.d.	n.d.	n.d.	1,0	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,3
Incrementi per professionalizzazione FFAA (c)	-	-	-	0,2	0,1	0,4	0,0	0,4	-0,1	0,2
Totale incrementi	6,0	8,1	5,8	6,2	7,0	5,8	5,1	3,9	0,6	5,4
Inflazione effettiva (d)	9,3	6,0	3,7	5,2	5,2	4,1	3,9	4,1	5,8	5,2

Fonte: Elaborazioni su dati RGS, Corte dei Conti, Aran e ISTAT.

Note: Eventuali differenze nei totali sono dovuti ad effetti di arrotondamento.

(a) Si considerano le sole risorse aggiuntive previste per il settore statale dalle leggi finanziarie, che sono state attribuite ai vari bienni economici ipotizzando che le risorse stanziate fossero utilizzate negli anni di riferimento. Non sono comprese le risorse derivanti da economie riattribuite al comparto Scuola all'esito di apposite verifiche e le risorse per la professionalizzazione delle Forze Armate.

(b) Economie da riduzione di organici certificate e riassegnate al personale in sede di CCNL. Non si tiene conto degli importi con effetto sull'anno 2010 poiché non gestite nell'ambito di CCNL.

(c) In via approssimativa tutte le risorse per la professionalizzazione sono state considerate come se destinate ad integrare le retribuzioni unitarie.

(d) Indice NIC con tabacchi. Il valore per il biennio è stato calcolato sommando i tassi di inflazione dei singoli anni. Per l'anno 2012 si è considerato il tasso di inflazione programmata.

[66] Con tale termine si identificano le risorse corrispondenti agli incrementi retributivi riconosciuti in misura uniforme a tutti i dipendenti pubblici, destinati al mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni e, per il settore statale, comprensivi della quota di incrementi per miglioramento della produttività definita a livello centrale.

[67] Le informazioni presentate sono ricavate dall'analisi degli stanziamenti effettuati dalle varie leggi finanziarie, quindi di norma relativi alle sole amministrazioni statali, e dai dati riportati nelle relazioni tecniche ai CCNL della Scuola, che danno conto degli esiti del processo di certificazione delle economie derivanti dalla riduzione degli organici e della successiva riassegnazione al personale, laddove previsto da norme di legge, di quota parte delle economie certificate.

Tavola 1-38 Incrementi retributivi aventi carattere di generalità e parametri economici di riferimento

	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Biennio 2008-09	Triennio 2010-12	Valore medio escluso triennio 2010-2012
Incrementi retributivi con carattere di generalità, di cui:	6,0	8,1	4,1	3,6	5,6	5,0	4,9	3,2	0,6 (d)	5,1
Per inflazione programmata	6,0	6,5	3,3	2,9	3,1	3,3	3,7	3,2	-	4,0
Per contrattazione integrativa e miglioramenti di produttività	0,0	0,0	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0	0,3
Per recupero differenziale inflativo biennio precedente	0,0	1,6	0,0	0,32 (a)	1,92 (b)	1,2	0,7	0,0	0,0	0,6
Inflazione effettiva *(c)*	9,3	6,0	3,7	5,2	5,2	4,1	3,9	4,1	5,8	5,2

Fonte: Elaborazioni su dati RGS e ISTAT
Note:
a) A titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2000-01
b) Di cui 0,5 per cento a titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2002-03
c) Indice NIC con tabacchi. Il valore per il biennio è stato calcolato sommando i tassi di inflazione dei singoli anni. Per l'anno 2012 si è considerato il tasso di inflazione programmata
d) Incrementi per indennità di vacanza contrattuale, calcolata con riferimento all'inflazione programmata

Emergono diversi aspetti di interesse. Fino al biennio economico 2008-09 compreso, gli incrementi retributivi con carattere di generalità risultano, in media, sostanzialmente allineati all'inflazione[68]. La crescita delle retribuzioni arriva a superare l'inflazione per effetto delle risorse aggiuntive, che hanno assunto una dimensione particolarmente rilevante in corrispondenza dei bienni economici 1998-1999, 2000-2001 e 2002-2003, per poi assestarsi su valori più contenuti. Per il triennio 2010-2012 si segnala la consistente perdita di potere di acquisto delle retribuzioni pubbliche in conseguenza del blocco della contrattazione disposto dal DL 78/2010 e di dinamiche inflative particolarmente sostenute[69].

La tavola riporta due casi particolari di risorse aggiuntive: gli importi destinati alla professionalizzazione delle Forze Armate e la riassegnazione al personale del comparto Scuola di quota parte delle economie realizzate con la riduzione degli organici. Nel primo caso si tratta di risorse in larga parte destinate al reclutamento ed al trattamento economico dei volontari in sostituzione dei militari in servizio obbligatorio di leva. Tali risorse, perciò, pur contribuendo alla spesa complessiva per redditi, non si traducono in linea generale in incrementi retributivi del personale cui si applicano gli accordi negoziali delle Forze Armate. Per la Scuola si tratta di un meccanismo incentivante, previsto già dalla legge finanziaria per il 2002[70] e confermato nell'ambito della riorganizzazione disposta dal DL 112/2008, per cui quota parte delle economie realizzate nell'ambito dei piani di razionalizzazione degli organici vengono destinate, previa certificazione del conseguimento delle stesse, ai fondi per la contrattazione integrativa del personale.

Le categorie di personale che hanno beneficiato di risorse aggiuntive sono i Corpi di Polizia, le Forze Armate, i Vigili del Fuoco, i Diplomatici, i Prefetti, il personale dirigente e non

[68] La considerazione di valori medi è appropriata in considerazione del sistema di recupero del differenziale inflativo previsto dal *Protocollo* di luglio 1993.
[69] Si rammenta che per gli anni 2010 e 2011 i dati dell'inflazione sono di consuntivo, mentre per il 2012 si è considerata l'inflazione programmata.
[70] Cfr. legge 448/2001, art. 16, comma 3.

dirigente (docente ed ATA) della Scuola e i dirigenti delle Amministrazioni dello Stato. Inoltre, sono state previste risorse aggiuntive per incrementare i fondi unici di amministrazione (c.d. FUA) di specifiche amministrazioni. Il Grafico 1-12 illustra la ripartizione percentuale delle risorse aggiuntive per destinazione.

Grafico 1-12 Ripartizione percentuale delle risorse aggiuntive complessive del periodo 2003-2010 per destinazione



Fonte: Elaborazioni su dati RGS, Corte dei Conti e Aran.
Note Le risorse sono comprensive della riassegnazione di economie al comparto Scuola ed al netto delle risorse per la professionalizzazione delle Forze Armate.

Pur considerando che il confronto è basato sul valore complessivo delle risorse e perciò risente della diversa consistenza occupazionale dei comparti, emerge con chiarezza che la quasi totalità delle risorse aggiuntive sono state destinate ai Corpi di Polizia, alle Forze Armate, ai Vigili del Fuoco ed al personale della Scuola. Si deve però tenere conto che, a differenza di quanto avviene per esempio per i fondi unici di amministrazione dei Ministeri, i fondi per il trattamento accessorio di Corpi di Polizia e Forze Armate non dispongono di fonti proprie di alimentazione, perciò possono essere aumentati solo mediante appositi stanziamenti. Per il personale della Scuola, alle risorse derivanti dalla rassegnazione di economie dalla riduzione di organici si aggiungono quelle stanziate annualmente dal MIUR per ogni singolo Istituto per il finanziamento del Fondo d'Istituto.

I risultati presentati, tanto più considerando che si basano su dati parziali che non colgono l'intera dimensione delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa[71], evidenziano il ruolo di assoluta rilevanza di tali risorse nella determinazione delle dinamiche retributive. Analisi più complete circa la dimensione finanziaria della contrattazione integrativa per tutto il pubblico impiego saranno possibili all'esito del completamento del processo di

[71] Si rammenta che le informazioni sono riferite al solo settore statale e non comprendono le risorse variabili delle singole amministrazioni conseguenti ad economie di gestione e a specifiche normative settoriali.

omogeneizzazione dei criteri di compilazione delle tabelle previste dalla rilevazione Conto Annuale[72].

Passando all'esame dell'evoluzione delle retribuzioni unitarie nei singoli comparti di contrattazione rilevate dal Conto Annuale[73], si osservano delle tendenze molto differenziate (Tavola 1-39).

Tavola 1-39 Retribuzioni medie pro capite per comparto, variazione complessiva e tasso medio annuo di crescita, periodo 2003-2010

	Retribuzione complessiva								Var. 2010/2003	Tasso medio annuo crescita 2003/2010
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	31.411	32.671	33.587	35.415	35.788	37.505	38.336	38.773	23,4	3,1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	33.389	33.218	32.741	35.216	39.997	41.219	42.546	43.505	30,3	3,9
ENTI DI RICERCA	35.040	35.373	35.825	39.960	39.530	39.892	42.079	42.142	20,3	2,7
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	23.819	25.486	25.711	27.191	27.195	28.872	29.670	29.832	25,2	3,3
REGIONI A STATUTO SPECIALE	26.235	27.356	29.192	30.140	31.345	32.671	33.881	33.988	29,5	3,8
MINISTERI	24.478	24.811	25.005	26.452	27.918	28.556	28.762	28.383	16,0	2,1
AGENZIE FISCALI	28.040	31.557	30.861	33.564	34.980	33.519	36.863	36.206	29,1	3,7
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	35.091	38.203	39.607	43.776	44.145	45.050	48.521	53.275	51,8	6,1
VIGILI DEL FUOCO	24.802	26.228	27.049	28.424	28.025	30.197	32.043	31.739	28,0	3,6
MONOPOLI	27.700	30.365	31.752	30.227	33.116	33.994	33.762	35.097	26,7	3,4
SCUOLA	25.985	26.000	25.496	27.525	26.532	29.280	30.570	30.201	16,2	2,2
A.F.A.M.	29.135	30.865	31.902	33.568	31.351	31.769	31.664	36.309	24,6	3,2
UNIVERSITA'	37.549	38.581	25.496	33.568	31.351	44.075	45.132	46.180	23,0	3,0
CORPI DI POLIZIA	30.595	31.102	33.537	34.190	35.154	35.931	37.049	37.337	22,0	2,9
FORZE ARMATE	31.993	33.886	35.635	35.621	37.005	37.445	38.327	38.708	21,0	2,8
MAGISTRATURA	100.568	105.098	107.906	114.820	120.182	126.308	130.605	132.642	31,9	4,0
CARRIERA DIPLOMATICA	58.532	59.930	64.273	75.257	76.192	86.711	93.725	93.755	60,2	7,0
CARRIERA PREFETTIZIA	72.678	76.309	76.969	79.824	79.002	84.067	87.267	86.161	18,6	2,5
CARRIERA PENITENZIARIA	0	0	0	67.549	67.863	76.595	76.975	78.603	-	-
VALORE MEDIO PUBBLICO IMPIEGO	**28.294**	**29.224**	**29.754**	**31.436**	**31.660**	**33.427**	**34.506**	**34.652**	**22,5**	**2,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: Il personale dei Monopoli dal 2008 afferisce al comparto Agenzie Fiscali ma è stato tenuto separato per analogia nella struttura di presentazione dati. Il personale della Carriera Penitenziaria fino al 2005 era compreso nel personale del comparto Ministeri.

A fronte di un incremento medio per il pubblico impiego sul periodo 2003-2010 del 22,5 per cento, la retribuzione media pro capite del personale della Carriera Diplomatica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta aumentata, rispettivamente, del 60,2 e del 51,8 per cento. Per i Diplomatici la forte crescita è da ricondursi alla previsione di consistenti risorse

[72] In proposito si veda anche Corte dei Conti (2012).

[73] Mentre sull'intero periodo 2003-2010 le dinamiche aggregate che si rilevano dai dati ISTAT e dal Conto Annuale sono comparabili (tasso medio annuo di crescita pari, rispettivamente, a +3,1 e +2,9%), sui sottoperiodi 2003-2006 e 2007-2010 emergono delle differenze significative . In particolare, rispetto ai dati ISTAT la crescita media annua delle retribuzioni unitarie rilevate dal Conto Annuale è più contenuta nel periodo 2003-2006 (+3,6% Conto annuale, +4,4% ISTAT) e più accentuata nel periodo 2007-2010 (+3,1% Conto Annuale, +2,6% ISTAT), col risultato che anche per questo triennio le retribuzioni pubbliche sopravanzerebbero la crescita retributiva del settore privato. La differenza si spiega considerando che le retribuzioni medie del Conto Annuale - peraltro riferite al solo personale con contratto a tempo indeterminato – sono depurate degli importi corrisposti per arretrati contrattuali, mentre le retribuzioni medie dell'ISTAT incorporano anche gli importi per arretrati contrattuali. Di conseguenza, le retribuzioni unitarie del Conto Annuale seguono mediamente un profilo di sviluppo più regolare, mentre le retribuzioni unitarie dell'ISTAT evidenziano una maggiore irregolarità. Su periodi lunghi di tempo gli effetti degli arretrati si compensano ed i profili di evoluzione diventano simili, ma su periodi brevi quali un triennio le differenze nelle variazioni possono essere significative. Ai fini del confronto rispetto agli andamenti del settore privato, considerato che l'ISTAT adotta lo stesso criterio utilizzato per il calcolo relativo al settore pubblico, si ritiene maggiormente indicativo il confronto fra i due dati di fonte ISTAT.

aggiuntive, gestite dai CCNL 2004-05 e 2006-07, che hanno complessivamente determinato incrementi retributivi superiori al 30 per cento[74]. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la consistente crescita retributiva è legata a diverse cause. Mentre nel 2006 si verifica un forte aumento delle indennità accessorie, negli anni 2009 e 2010, oltre agli effetti del rinnovo dei CCNL 2006-07 e 2008-09, si riscontrano un numero molto elevato di passaggi orizzontali[75], che contribuiscono ad incrementare i valori stipendiali medi. Altri comparti in cui si osserva una crescita delle retribuzioni unitarie significativamente superiore alla media sono la Magistratura, gli Enti pubblici non economici, le Regioni a statuto speciale, le Agenzie Fiscali, i Vigili del Fuoco e i Monopoli. Nella maggior parte di questi comparti l'incremento della retribuzione complessiva è trainato dalla crescita significativa delle indennità fisse ed accessorie, che aumentano fino a tre volte di più delle componenti stipendiali (Tavola 1-40). Nel caso dei Monopoli la crescita superiore alla media della retribuzione complessiva è interamente imputabile all'aumento di quasi il 10 per cento che si determina fra il 2003 e il 2004. Per la Magistratura le componenti stipendiali e le indennità si incrementano in ugual misura.

Incrementi relativamente contenuti si rilevano invece per i Ministeri, la Scuola e la Carriera Prefettizia. Tale andamento è in parte dovuto alla riduzione della retribuzione unitaria di fatto che si registra in tutti questi comparti nell'anno 2010, che ha una causa comune nella diminuzione degli importi corrisposti a titolo di retribuzione individuale di anzianità a seguito delle fuoriuscite di personale anziano per pensionamento[76] (Tavola 1-41). Per il personale della Scuola e della Carriera Prefettizia, che gode di progressioni di anzianità, l'immissione in ruolo di nuovo personale determina anche l'abbassamento dello stipendio medio. Per il personale dei Ministeri, invece, il calo delle indennità fisse ed accessorie contribuisce a ridurre la retribuzione unitaria.

---

[74] Si vedano, in particolare, l'art.13 della legge 17 agosto 2005, n. 168 e l'art. 14 della legge n. 246/2007, con cui si sono stanziate le risorse aggiuntive per i due bienni economici.

[75] Circa 1800 per ciascuno dei due anni, rispetto ad un totale di circa 2.500 dipendenti a tempo indeterminato.

[76] La retribuzione individuale di anzianità è stata congelata nel 1986 e continua ad essere corrisposta in somma fissa solo al personale che già la percepiva, mentre non è corrisposta al personale assunto successivamente a tale data.

Tavola 1-40 Composizione per voci stipendiali e indennità della retribuzione media di alcuni comparti, anni 2003-2010 Tavola per EPNE, Agenzie Fiscali, Regioni a statuto speciale, VVFF, Magistratura, Monopoli con valori in livelli e variazioni 2010-2003 di voci stipendiali, totale indennità e totale retribuzione

	Totale voci stipendiali								Totale Indennità fisse e accessorie								Retribuzione complessiva								variazione % 2003/2010		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Voci Stipendiali	Indennità fisse e Accessorie	Retribuzione complessiva
AGENZIE FISCALI	18.853	19.627	19.424	21.134	22.023	23.385	24.056	23.939	9.187	11.930	11.438	12.430	12.957	10.134	12.807	12.267	28.040	31.557	30.861	33.564	34.980	33.519	36.863	36.206	27,0	33,5	29,1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	22.451	22.479	21.998	23.779	24.975	24.995	25.789	26.129	10.938	10.739	10.743	11.437	15.022	16.224	16.757	17.376	33.389	33.218	32.741	35.216	39.997	41.219	42.546	43.505	16,4	58,9	30,3
MAGISTRATURA	89.943	93.949	96.409	102.745	107.628	113.304	117.071	118.787	10.625	11.149	11.496	12.075	12.554	13.004	13.534	13.855	100.568	105.098	107.906	114.820	120.182	126.308	130.605	132.642	32,1	30,4	31,9
MONOPOLI	16.870	19.027	19.185	20.578	20.836	21.569	23.104	23.523	10.829	11.339	12.566	9.649	12.280	12.425	10.658	11.574	27.700	30.365	31.752	30.227	33.116	33.994	33.762	35.097	39,4	6,9	26,7
REGIONI A STATUTO SPECIALE	22.721	23.041	24.703	20.541	25.988	27.143	27.813	28.066	3.514	4.315	4.489	5.159	5.357	5.528	6.067	5.922	26.235	27.356	29.192	30.140	31.345	32.671	33.881	33.988	23,5	68,5	29,5
VIGILI DEL FUOCO	17.544	18.432	18.459	20.112	20.151	21.093	21.098	21.051	7.259	7.795	8.590	8.311	7.873	9.105	10.945	10.689	24.802	26.228	27.049	28.424	28.025	30.197	32.043	31.739	20,0	47,3	28,0

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Tavola 1-41 Composizione per voci stipendiali e indennità della retribuzione media di alcuni comparti, anni 2009 e 2010 Tavola per Ministeri, Scuola e Carriera Prefettizia con valori in livelli e variazioni 2010-2009 delle voci stipendiali con il dettaglio (RIA, ecc), il dettaglio delle indennità e il totale della retribuzione

2009	Stipendio più I.I.S.	RIA	Tredicesima	Totale Voci Stipendiali	Straordinario	Indennità fisse	Altre accessorie	Totale Indennità fisse e Accessori	Retribuzione complessiva	2010	Stipendio più I.I.S.	RIA	Tredicesima	Totale Voci Stipendiali	Straordinario	Indennità fisse	Altre accessorie	Totale Indennità fisse e Accessori	Retribuzione complessiva	variazione % 2009-2010	Voci Stipendiali	Indennità fisse e Accessorie	Retribuzione complessiva
Ministeri	20.081	601	1.787	**22.469**	361	3.841	2.089	**6.292**	**28.760**		20.090	487	1.787	**22.365**	366	3.991	1.660	**6.017**	**28.382**		-0,5	-4,4	-1,3
Scuola	20.181	4.751	2.077	**27.009**	0	2.417	1.144	**3.561**	**30.570**		19.741	4.538	2.072	**26.351**	0	2.500	1.350	**3.850**	**30.201**		-2,4	8,1	-1,2
Carriera Prefettizia	53.753	2.063	6.375	**62.191**	0	21.794	3.283	**25.077**	**87.267**		53.112	1.708	6.362	**61.182**	0	22.565	2.414	**24.979**	**86.161**		-1,6	-0,4	-1,3

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

L'evoluzione delle retribuzioni unitarie di fatto nei singoli comparti di contrattazione sembrerebbe, perciò, non dipendere tanto dallo status giuridico - contrattualizzato o in regime di diritto pubblico – dei dipendenti, quanto dalla disponibilità di risorse aggiuntive, tipicamente destinate al finanziamento di indennità, che in alcuni casi hanno impresso un'accelerazione significativa alle dinamiche retributive. Il forte aumento delle indennità si rileva soprattutto per il comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli Enti pubblici non Economici, delle Agenzie Fiscali, dei Vigili del Fuoco e delle Regioni a statuto speciale. Nel caso degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie Fiscali, si rammentano le disposizioni che destinano ai fondi per la contrattazione integrativa, rispettivamente, quota parte delle entrate contributive e delle somme riscosse in via definitiva in relazione ad attività di controllo fiscale[77].

Delle indicazioni ulteriori sull'evoluzione relativa delle retribuzioni nei vari comparti del pubblico impiego si possono ottenere analizzando l'andamento dei differenziali retributivi fra categorie di personale, cioè verificando per quali categorie di personale ed in quali comparti le retribuzioni unitarie di fatto sono cresciute di più o di meno. Inizialmente si esamina lo sviluppo dei rapporti retributivi fra personale dirigente e non dirigente all'interno di ciascun comparto di contrattazione. Successivamente si analizza l'andamento dei differenziali retributivi per ciascuna categoria trasversalmente per alcuni comparti di contrattazione. Considerato che il sistema di adeguamento all'inflazione previsto dal Protocollo di luglio 1993, a parità di quota di retribuzione soggetta all'adeguamento, dovrebbe mantenere invariati i differenziali retributivi, la variazione dei differenziali fornisce un'evidenza indiretta dell'importanza relativa degli incrementi determinati in sede di contrattazione decentrata. Tali variazioni sarebbero, infatti, riconducibili alla dimensione della quota di retribuzione gestita dalla contrattazione integrativa e degli incrementi stabiliti. Il confronto è effettuato sul dato retributivo medio del personale dirigente e non dirigente, perciò risente delle variazioni nella composizione per qualifica del personale. Inoltre, il rapporto retributivo iniziale non è necessariamente rappresentativo di una condizione di equilibrio. La Tavola 1-42 riporta il valore medio per i sottoperiodi 2003-06 e 2007-10 del differenziale retributivo fra dirigenti e non dirigenti nei vari comparti di contrattazione[78].

---

[77] Si vedano, in particolare, l'art. 18 della legge 88/1989 e l'art.3, comma 165, della legge 350/2003.

[78] La considerazione di valori medi si rende necessaria per ovviare almeno in parte all'asincronia derivante dalla diversa tempistica dei rinnovi contrattuali per il personale dirigente e non dirigente e fra comparti di contrattazione.

Tavola 1-42 Differenziale retributivo fra dirigenti e non dirigenti nei comparti di contrattazione, valori medi sui sottoperiodi 2003-06 e 2007-10

	valore medio del rapporto nei periodi 2003-06 e 2007-10	Differenziale retributivo	Retribuzione complessiva DIRIG media del periodo in valore assoluto	Retribuzione complessiva NON DIRIG media del periodo in valore assoluto
SSN	valore medio 2003-2006	2,1	54.146	25.754
	valore medio 2007-2010	2,1	62.149	29.167
EPNE	valore medio 2003-2006	3,0	90.237	30.071
	valore medio 2007-2010	3,4	127.142	36.945
RICERCA	valore medio 2003-2006	2,6	75.670	29.265
	valore medio 2007-2010	2,9	98.331	34.278
EELL CCNL	valore medio 2003-2006	3,2	78.062	24.058
	valore medio 2007-2010	3,4	92.849	27.455
MINISTERI	valore medio 2003-2006	2,8	67.555	24.113
	valore medio 2007-2010	3,1	84.181	27.220
AG.FISCALI	valore medio 2003-2006	2,4	72.503	29.665
	valore medio 2007-2010	2,5	84.903	33.565
MONOPOLI	valore medio 2003-2006	2,6	74.553	28.433
	valore medio 2007-2010	3,0	96.893	31.882
SCUOLA	valore medio 2003-2006	2,1	55.819	25.981
	valore medio 2007-2010	2,2	61.908	28.798
UNIVERSITA'	valore medio 2003-2006	3,4	78.901	22.912
	valore medio 2007-2010	3,4	90.844	26.600
CCPP	valore medio 2003-2006	2,8	87.342	31.761
	valore medio 2007-2010	2,8	99.459	35.598
FFAA	valore medio 2003-2006	2,6	81.943	31.219
	valore medio 2007-2010	2,7	93.879	34.140

Fonte: elaborazioni su dati RGS - Conto Annuale.
Nota: per motivi di stabilità dei dati le informazioni relative al personale dirigente sono riferite ai soli dirigenti di II fascia.

Il differenziale retributivo fra personale dirigente e non dirigente varia fra un minimo di un rapporto di circa 1 a 2 per il Servizio Sanitario Nazionale ed un massimo di un rapporto di 1 a quasi 3,5 per Università, Regioni ed autonomie locali ed Enti pubblici non economici. In altri termini, la retribuzione dei dirigenti è pari mediamente a quasi il doppio di quella dei non dirigenti nel Servizio Sanitario Nazionale e a quasi tre volte e mezza quella dei non dirigenti nell'Università, Regioni ed autonomie locali ed Enti pubblici non economici[79]. Nella maggior parte dei comparti i differenziali retributivi si sono mantenuti circa invariati, ad indicare che il sistema di adeguamento all'inflazione e la contrattazione integrativa hanno incrementato in misura proporzionale la retribuzione del personale dirigente e non dirigente. In alcuni comparti, invece, i differenziali sono mutati muovendosi nella direzione comune di un ampliamento, ad indicare un vantaggio retributivo relativo per il personale dirigente. Questa tendenza si osserva nel comparto degli Enti pubblici non economici, degli Enti di ricerca, dei Ministeri, dei Monopoli e, in misura più limitata, degli Enti locali.

[79] Tale differenza non appare inversamente correlata al livello della retribuzione dei non dirigenti. Si rammenta, inoltre, che il dato retributivo medio per il personale non dirigente risente della diversa composizione per qualifica del personale nei vari comparti.

Passando ad esaminare i mutamenti della posizione retributiva relativa del personale non dirigente e del personale dirigente trasversalmente per alcuni comparti di contrattazione, emergono tendenze contrapposte (Tavola 1-43 e Tavola 1-44)[80].

Tavola 1-43 Differenziale retributivo per il personale non dirigente fra alcuni comparti di contrattazione

		Differenziale retributivo
valore medio 2003-2006	AG.FISCALI	1,23
	MONOPOLI	1,18
	EPNE	1,25
	RICERCA	1,21
	UNIVERSITA'	0,95
	FFAA	1,29
	CCPP	1,32
	EELL CCNL	1,00
valore medio 2007-2010	AG.FISCALI	1,23
	MONOPOLI	1,17
	EPNE	1,36
	RICERCA	1,26
	UNIVERSITA'	0,98
	FFAA	1,25
	CCPP	1,31
	EELL CCNL	1,01

Fonte: elaborazioni su dati RGS - Conto Annuale.

[80] I comparti sono stati selezionati cercando di conciliare l'esigenza di porre a confronto strutture occupazionali in linea di massima comparabili con quella di fornire una rappresentazione non limitata al solo personale contrattualizzato dello Stato. Come termine di raffronto per il personale sia non dirigente, sia dirigente, è stata scelta la categoria equivalente del comparto Ministeri in quanto è quella che mostra valori retributivi medi più stabili.

Tavola 1-44 Differenziale retributivo per il personale dirigente fra alcuni comparti di contrattazione

		Differenziale retributivo
valore medio 2003-2006	AG.FISCALI	1,07
	MONOPOLI	1,10
	EPNE	1,34
	RICERCA	1,12
	UNIVERSITA'	1,17
	FFAA	1,21
	CCPP	1,29
	EELL CCNL	1,16
valore medio 2007-2010	AG.FISCALI	1,01
	MONOPOLI	1,15
	EPNE	1,51
	RICERCA	1,17
	UNIVERSITA'	1,08
	FFAA	1,12
	CCPP	1,18
	EELL CCNL	1,10

Fonte: elaborazioni su dati RGS - Conto Annuale.
Nota: per motivi di stabilità dei dati le informazioni relative al personale dirigente sono riferite ai soli dirigenti di II fascia.

Per quanto concerne il personale non dirigente, i differenziali retributivi mutano nella metà dei comparti di contrattazione considerati, in particolare per gli Enti pubblici non economici, l'Università, le Forze Armate ed i Corpi di Polizia. Categorie analoghe di personale hanno, perciò, beneficiato di incrementi retributivi differenziati a seconda del comparto di appartenenza, per effetto - al netto delle modifiche nella composizione per qualifica del personale – delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa. Ad eccezione di un caso (Forze Armate) il mutamento è nella direzione dell'ampliamento del differenziale, ad indicare che il personale non dirigente dei predetti comparti ha beneficiato di incrementi retributivi superiori a quelli complessivamente riconosciuti al personale non dirigente dei Ministeri.

L'entità delle variazioni è più significativa quando si passano ad analizzare i differenziali retributivi per il personale dirigente, a riflesso anche di una minore stabilità dei dati dovuta sia alla marcata irregolarità dei rinnovi contrattuali, sia alla numerosità relativamente ridotta del personale in esame. I differenziali retributivi per il personale dirigente variano per tutti i comparti esaminati, ad indicare una maggiore differenziazione degli incrementi retributivi a seconda dell'area di contrattazione di appartenenza. Nella maggior parte dei casi si riscontra una riduzione del differenziale, che suggerisce una dinamica retributiva mediamente più accentuata della dirigenza dei Ministeri. In tre casi (Monopoli, Enti pubblici non economici ed Enti di ricerca) i differenziali, invece, si ampliano, ad indicazione di miglioramenti retributivi relativamente più consistenti per il personale dirigente di quei comparti. Il comparto degli Enti

pubblici non economici, infine, è quello in cui si osservano gli incrementi retributivi più elevati sia per il personale non dirigente, sia per quello dirigente[81].

Dall'analisi effettuata emergono alcuni principali risultati. Innanzitutto, l'evoluzione delle retribuzioni unitarie dei dipendenti pubblici ha registrato, a partire dal 2007, una decelerazione significativa, che ha determinato sul triennio 2007-2010 il riallineamento ai corrispondenti valori di crescita del settore privato. I dati esaminati ancora non riflettono pienamente gli effetti delle misure contenitive dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici per il quinquennio 2010-2014 disposte dai DL 78/2010 e 98/2011, da cui conseguirà una consistente perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni pubbliche. L'esame di diversi indicatori suggerisce che l'accelerazione delle dinamiche retributive pubbliche rispetto sia agli andamenti del settore privato, sia ai parametri macroeconomici di riferimento, si è verificata in relazione alle risorse gestite dalla contrattazione integrativa. E' quindi sui meccanismi che regolano l'ammontare di tali risorse, nonché sui sistemi di gestione e controllo, che è necessario intervenire per correggere possibili situazioni di squilibrio. Naturalmente, è anche necessario che le scelte politiche riguardanti l'attribuzione di risorse aggiuntive a particolari categorie di personale e/o amministrazioni seguano una linea di coerenza complessiva. Agli incrementi determinati in sede di contrattazione integrativa – o comunque alla disponibilità di risorse aggiuntive, anche se gestite nell'ambito della negoziazione di livello nazionale – sembrerebbero riconducibili larga parte delle disparità riscontrate fra comparti di contrattazione e categorie di personale. Per quanto riguarda i comparti di contrattazione, si osservano dinamiche retributive unitarie particolarmente accentuate, trainate dalla crescita delle indennità fisse ed accessorie, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli Enti pubblici non economici, le Agenzie Fiscali, i Vigili del Fuoco e le Regioni a statuto speciale. Per quanto riguarda le categorie di personale, in alcuni casi si osserva, con riferimento allo stesso 'comparto'[82], un miglioramento retributivo relativo del personale dirigente (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Ministeri, Monopoli e, in misura più limitata, Enti locali). Riguardo alla comparazione degli andamenti retributivi per la stessa categoria di personale nei diversi comparti, emergono in diversi casi dinamiche differenziate, in particolare per quanto riguarda il personale dirigente. L'individuazione puntuale dell'origine di tali differenziazioni necessita di ulteriori approfondimenti e di una disponibilità di dati adeguata.

1.5 Le recenti manovre contenitive della spesa per il pubblico impiego

Le tendenze esaminate nei paragrafi precedenti, estendendosi fino all'anno 2010, non colgono appieno gli effetti delle misure limitative della spesa per i dipendenti pubblici disposte nel corso del 2010 e del 2011. A seguito del significativo deterioramento delle posizioni di finanza pubblica conseguente alla crisi economico-finanziaria l'Italia, in linea con quanto fatto dai principali paesi europei, ha predisposto a partire dal 2010 delle manovre consistenti di risanamento di bilancio, cui contribuiscono in misura significativa le misure limitative della

---

[81] Indicazioni circa le dinamiche retributive relative a livello di categoria di personale nei vari comparti possono dedursi dal confronto dell'entità delle variazioni dei differenziali retributivi. Per esempio, il fatto che il differenziale retributivo del personale non dirigente dell'Università si sia incrementato di 3 centesimi di punto mentre quello per gli Enti pubblici non economici sia aumentato di 11 centesimi di punto indica che il personale non dirigente degli Enti pubblici non economici ha avuto incrementi retributivi superiori a quello dell'Università.

[82] Il termine comparto è qui utilizzato impropriamente come riferimento al comparto ed all'area di contrattazione afferenti agli stessi Enti.

spesa per i dipendenti pubblici. Attualmente sono in vigore disposizioni dirette a ridurre sia i trattamenti economici, sia la consistenza del personale[83].

1.5.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale in vigore in Italia

Con riferimento alle principali misure, è stato disposto per tutti i dipendenti pubblici fino all'anno 2014 compreso il blocco della contrattazione collettiva nazionale, dei procedimenti negoziali e dei sistemi di adeguamento automatico della retribuzione. Sono stati posti dei tetti ai trattamenti economici individuali: dall'anno 2012 è stato individuato un tetto retributivo massimo, parametrato al trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione, inoltre per gli anni 2011, 2012 e 2013 – e prorogabili fino all'anno 2014 – il trattamento economico individuale complessivo non può superare l'importo dell'anno 2010 ed è in vigore un contributo di solidarietà sulle retribuzioni superiori a 90.000 e 150.000 euro. Le risorse per la contrattazione integrativa sono state oggetto di diverse riduzioni: per gli anni 2011, 2012 e 2013 – e prorogabili per un ulteriore anno – l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici non può superare quello dell'anno 2010. Dal 2009 l'ammontare complessivo dei fondi per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, Agenzie, Enti pubblici non economici Enti di ricerca ed Università non può superare il 90 per cento dell'importo previsto per il 2004. Infine, a decorrere dal 2010 le risorse per la contrattazione integrativa previste da disposizioni speciali sono state ridotte del 20 per cento. E' stato poi stabilito che per il triennio 2011-2013 – con possibilità di estensione fino al 2014 - le progressioni di carriera di tutti i dipendenti pubblici non producano effetti economici, cioè avvengano a retribuzione invariata. Per ridurre il numero dei dipendenti pubblici sono stati estesi e rafforzati i limiti al turn over del personale a tempo indeterminato. Considerando la possibile proroga di un anno prevista dal DL 98/2011 convertito dalla legge 111/2011, per ciascun anno fino al 2014 le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici ed altri enti pubblici possono effettuare assunzioni nel limite del 20 per cento del turn over. Il limite aumenta al 50 per cento nel 2015 e dal 2016 è previsto il pieno reintegro del turn over. Sono state, inoltre, ridotte le dotazioni organiche. Per i Corpi di Polizia ed i Vigili del Fuoco è previsto il pieno reintegro del turn over. Le Università per l'anno 2012 possono assumere nel limite del 50 per cento del turn over, soggetto ad ulteriori vincoli in relazione al valore degli indicatori per le spese di personale e per l'indebitamento sul totale delle spese degli atenei, dal 2013 le assunzioni saranno correlate unicamente ai predetti indicatori di spese di personale ed indebitamento. E' stata, inoltre, limitata la spesa per il personale con contratti flessibili (a tempo determinato, contratti di collaborazione, contratti di formazione e lavoro, ecc...). Per la Scuola è in vigore il piano di razionalizzazione disposto dai DL 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, e DL 98/2011, convertito dalla legge 111/2011, che prevede, fra l'altro, l'incremento graduale di un punto del rapporto alunni /docente, la riduzione del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) rispetto a quella determinata per l'a.s. 2007/2008, il ridimensionamento della rete scolastica chiudendo ed accorpando gli istituti sotto dimensionati e la revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi. Per le Forze Armate le unità in servizio sono correlate alle risorse previste dalla normativa sulla professionalizzazione. Per gli Enti locali ed il Servizio Sanitario Nazionale la disciplina per il contenimento della spesa per il personale è declinata in forme specifiche in considerazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta. Per gli Enti locali

[83] I principali riferimenti normativi sono il DL 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, il DL 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, e il DL 98/2011, convertito dalla legge 111/2011.

sussiste un vincolo di contenimento delle dinamiche di crescita della spesa per il personale complessivamente considerata. Sono inoltre soggetti alle misure limitative dei trattamenti economici previste per la totalità dei dipendenti pubblici e a limitazioni specifiche del turn over[84]. Per il Servizio Sanitario Nazionale vige, per l'anno 2012, un obiettivo generale di contenimento della spesa complessiva di personale nella misura dell'1,4 per cento rispetto all'anno 2004, destinato ad operare in termini rafforzativi rispetto al raggiungimento del più generale obiettivo di equilibrio economico finanziario di ciascun servizio sanitario regionale[85].

Si tratta di un insieme ampio e molto incisivo di misure, che impongono con poche eccezioni un blocco generalizzato alle possibilità assunzionali ed ai trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici, giustificato dalla necessità di ottenere un rapido consolidamento fiscale. Tuttavia, alcuni degli interventi adottati sono suscettibili di creare effetti di recupero una volta esaurito il momento di urgenza. In particolare, il ripristino delle dinamiche retributive successivamente al blocco della contrattazione ed al taglio delle retribuzioni necessiterà di una gestione appropriata, in considerazione delle possibili istanze di recupero del potere di acquisto e degli inevitabili effetti di rimbalzo della spesa. Si pone, inoltre, la questione di quali siano i modelli di sviluppo retributivo e delle carriere da adottare una volta terminata l'emergenza della fase di risanamento, in considerazione del mutato contesto economico-sociale introdotto dalla crisi. Da una parte, i sistemi pre-esistenti potrebbero non garantire andamenti retributivi compatibili con il nuovo assetto economico-finanziario, contraddistinto dalla necessità di coniugare il rilancio della crescita economica con un accentuato rigore fiscale. D'altra parte, gli sviluppi degli ultimi anni nel settore privato, soggetto ad una ristrutturazione pervasiva e con tendenze sempre più marcate di decentramento della contrattazione[86], dovranno trovare un riscontro nella struttura negoziale del settore pubblico.

1.5.2 Un confronto internazionale degli interventi contenitivi della spesa per il pubblico impiego[87]

A seguito del significativo deterioramento delle posizioni di finanza pubblica conseguente alla crisi economico-finanziaria, quasi tutti i paesi europei hanno predisposto, in parte già dal 2009 ma soprattutto nel 2010, delle manovre consistenti di risanamento di bilancio. Si illustrano di seguito gli interventi di contenimento della spesa per il pubblico impiego adottati in otto paesi europei - Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Italia, Regno Unito, Francia e Germania – come parte delle misure di aggiustamento fiscale intraprese fino a luglio 2011.

In **Grecia**, oltre ad essere stato disposto il blocco degli incrementi retributivi per gli anni 2009, 2010 e 2011, sono state tagliate progressivamente, prima del 10 per cento e poi di un ulteriore 2 per cento ed 8 per cento, le indennità ed aboliti i bonus di Pasqua, estate e

---

[84] Per Regioni ed enti locali sottoposti al Patto di stabilità interno, il cui rapporto tra spesa di personale e spesa corrente non superi il 50%, sono consentite assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa dei cessati nell'esercizio precedente. Per talune tipologie di personale – polizia locale, istruzione pubblica e settore sociale – l'onere per le relative assunzioni è calcolato nella misura ridotta del 50%. Agli enti non sottoposti al patto di stabilità è consentita la reintegrazione integrale dei cessati, nel rispetto di un tetto relativo alla spesa di personale complessivamente considerata. Infine, per tutti gli enti non rispettosi del patto di stabilità nell'esercizio precedente vige il divieto di assunzione di qualsivoglia tipologia di personale.

[85] Per gli enti sanitari afferenti alle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari sono previsti, nell'ambito dei rispettivi piani o programmi operativi, specifici vincoli assunzionali modulati in relazione agli obiettivi di risparmio da raggiungere sulla spesa di personale.

[86] Si vedano, per esempio, Keune (2010) e Treu (2011).

[87] Il paragrafo riprende parte dei contenuti del working paper "Consolidamento fiscale e interventi sul pubblico impiego. L'esperienza di otto paesi europei" di Meacci M. e Quaglierini C., in corso di pubblicazione sulla collana del Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'economia e delle finanze, 2012.

Natale[88]. Per ridurre il numero dei dipendenti pubblici si è fatto ricorso all'introduzione di limiti al turnover. Per l'anno 2010 è stato disposto il blocco totale delle assunzioni[89], per il 2011 il limite è pari al 10 per cento ed aumenta al 20 per cento a decorrere dal 2012. Sono stati, inoltre, ridotti di un terzo i contratti temporanei. Contemporaneamente, sono stati previsti significativi interventi di riforma della struttura dell'amministrazione pubblica. Fra le altre misure che sono state adottate o comunque previste per il prossimo futuro si segnalano: l'allungamento dell'orario di lavoro da 37,5 a 40 ore settimanali[90], l'introduzione di un tetto massimo agli stipendi ed ai bonus nelle aziende pubbliche, l'adozione di una nuova struttura retributiva, l'introduzione di posti part-time e della possibilità di usufruire di periodi di congedo non retribuiti, la possibilità di trasferire i dipendenti in eccesso ad una 'riserva' di lavoro[91]. In **Irlanda** è stato stabilito il congelamento dei salari fino al 2014[92], associato ad un taglio medio delle retribuzioni del 15 per cento[93]. Delle disposizioni speciali sono state previste per i neoassunti nel settore pubblico, che rispetto ai colleghi già in servizio riceveranno una paga ridotta del 10 per cento, saranno inquadrati nel gradino più basso della carriera e subiranno una revisione in senso peggiorativo dei diritti pensionistici. Per limitare l'occupazione è stato introdotto il blocco quasi totale delle assunzioni, che comporta anche il mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato in scadenza e che resterà in vigore almeno fino a quando non sarà raggiunto un valore obiettivo di diminuzione dei dipendenti pubblici. Sono stati, inoltre, introdotti incentivi ai prepensionamenti e due schemi speciali di incentivi su base volontaria, uno per l'interruzione di carriera (career break scheme) e l'altro per l'accorciamento dell'anno lavorativo (shorter working year scheme). Il primo schema, previsto per il solo anno 2009, consisteva nella possibilità per il dipendente pubblico di interrompere il lavoro per tre anni ricevendo, a titolo di incentivo, il 33 per cento della paga lorda, fino ad un massimo di 12.500 euro annui lordi. Tale schema poteva essere consentito per motivi familiari, viaggi all'estero, svolgimento di un'attività lavorativa indipendente o per motivi di studio. Lo schema per l'accorciamento dell'anno lavorativo consiste, invece, nella possibilità di usufruire da 2 a 13 settimane consecutive di assenza speciale dal lavoro non retribuita. In concomitanza con la riduzione del personale è stata prevista una profonda revisione dell'organizzazione e delle linee di attività del settore pubblico, cui è funzionale la completa mobilità del personale all'interno e fra i vari settori dell'amministrazione. L'intervento è stato concordati con i sindacati che, in cambio della garanzia che non sarebbero stati effettuati licenziamenti fra i dipendenti pubblici né ulteriori tagli alle loro buste paga, hanno sottoscritto nel mese di giugno 2010 un accordo col Governo per un piano di riforma su ampia scala del servizio pubblico (c.d. Croke Park Agreement). In **Spagna** nel 2010 è stato apportato un taglio medio del 5 per cento alle retribuzioni dei dipendenti pubblici, realizzato secondo criteri di progressività.

---

[88] Per il continuo deteriorarsi della situazione economico-finanziaria, a partire dall'estate 2011 la Grecia ha disposto ulteriori misure correttive di finanza pubblica, per una correzione aggiuntiva – sulla base degli interventi adottati fino a settembre 2011 – del 5,8% del PIL. Tali interventi aggiuntivi hanno contemplato anche ulteriori misure sul pubblico impiego, in particolare: i salari sono stati ulteriormente ridotti del 20%, è stata creata una 'riserva' di lavoro nella quale entro la fine del 2011 transiteranno 30.000 dipendenti pubblici, il limite del 10% al turnover è stato esteso a tutta la durata della Strategia Fiscale di Medio Termine.

[89] Fatta eccezione per delle limitate possibilità assunzionali nei settori salute, sicurezza e educazione.

[90] La legge sull'allungamento dell'orario di lavoro è stata approvata a maggio 2011.

[91] L'adozione di queste ultime misure è prevista nel corso del triennio 2012-2015 come parte della strategia fiscale di medio termine definita a maggio 2011. Non sono ancora disponibili dettagli sul funzionamento del sistema di trasferimento dei dipendenti pubblici in eccesso alla 'riserva' di lavoro.

[92] Il congelamento prevede che non vengano pagate ulteriori indennità anche nel caso in cui il dipendente sia chiamato a svolgere compiti di grado più elevato.

[93] Il taglio del 15% è il risultato sia dell'introduzione di una trattenuta pari, in media, al 7,5% a fini pensionistici, sia dell'applicazione di un taglio progressivo alle retribuzioni, che varia dal 5% ad appena meno dell'8% nel caso di retribuzioni fino a 125.000 euro. Per chi guadagna più di 125.000 euro sono previste riduzioni che variano dall'8% per retribuzioni fino a 165.000 euro, al 12% per retribuzioni fino a 200.000 euro e al 15% su retribuzioni da 200.000 euro in poi.

Successivamente a tale decurtazione è stato introdotto, per il triennio 2011-2013, il congelamento dei salari. A decorrere dal 2010 e per tutto il triennio 2011-2013 è in vigore il limite del 10 per cento al turnover, accompagnato da un piano di revisione degli organici dei Ministeri. Infine, è in discussione un disegno di legge di riforma dello Statuto del Pubblico Impiego, che si pone l'obiettivo di modernizzare la struttura dei corpi e delle qualifiche. Gli interventi sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici predisposti in **Portogallo** comprendono, per l'anno 2011, un taglio progressivo del 5 per cento, associato al congelamento dei salari ed al blocco delle promozioni e delle carriere per tutto il triennio 2011-2013, unitamente alla riforma del sistema della carriera e degli incentivi per il lavoro pubblico (con eliminazione delle progressioni automatiche). E' stato inoltre costituito un pool per la mobilità dei dipendenti per favorire la riallocazione del personale all'interno del settore pubblico e nel settore privato[94]. E' prevista la revisione del sistema di contrattazione del Pubblico Impiego al fine di renderlo più trasparente ed efficiente e permettere una maggiore flessibilità a livello locale. Per il triennio 2011-2013 è stato anche disposto il blocco totale del turnover, in particolare entro la fine del 2011 è prevista una riduzione del 15 per cento delle posizioni amministrative e manageriali delle amministrazioni centrali. In **Italia** è stato disposto il blocco della contrattazione per il triennio 2010-2012 ed il congelamento dei trattamenti economici individuali al livello dell'anno 2010 per gli anni 2011, 2012 e 2013. E' stato introdotto un contributo di solidarietà sulle retribuzioni superiori a 90.000 euro, prevedendo una decurtazione del 5 per cento per la quota di retribuzione compresa fra 90.000 e 150.000 euro e del 10 per cento per la parte eccedente i 150.000 euro. Sono state disposte misure specifiche per bloccare, per il triennio 2011-2013, gli avanzamenti e le progressioni di carriera del personale. Si sono, inoltre, rafforzati i previgenti limiti al turnover, portandoli al 20 per cento per l'anno 2013 ed al 50 per cento per l'anno 2014. Per quanto concerne il personale con contratti di lavoro flessibili, è stato introdotto a decorrere dall'anno 2011 un limite di spesa nella misura del 50 per cento di quella sostenuta nel 2009. Dal punto di vista della riorganizzazione della macchina amministrativa, erano stati inizialmente previsti vari interventi di soppressione ed accorpamento di enti. Successivamente, la Legge 148/2011 ha introdotto un piano più ampio di riorganizzazione legato agli esiti di uno specifico Programma per la riorganizzazione della spesa pubblica. Si segnala, infine, che il D.L. 98/2011 ha disposto la facoltà di prorogare di un anno le misure limitative della spesa per il pubblico impiego già in vigore, con particolare riferimento a quelle recate dal D.L. 78 del 2010, nonché di introdurne di nuove. Nel **Regno Unito** è stato disposto il blocco delle assunzioni nel civil service per gli anni 2010 e 2011 ed il congelamento dei salari per due anni a partire dall'anno finanziario 2011-12. Inoltre, i tagli consistenti apportati ai bilanci dei singoli Dipartimenti con il Bilancio e la Spending Review 2010 potrebbero tradursi in significative riduzioni dell'occupazione pubblica. In proposito, l'Office for Budget Responsibility ha stimato una riduzione fino a 490.000 unità (-8 per cento) dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche entro l'anno finanziario 2014-15, a seguito degli effetti delle misure di consolidamento predisposte dal Governo[95]. I provvedimenti introdotti in **Francia** e in **Germania** per limitare la spesa per i dipendenti pubblici sono molto più contenuti di quelli previsti negli altri paesi europei, a riflesso, nel caso della Germania, delle differenti necessità di correzione dei conti pubblici e, per la Francia, della gradualità prevista per il percorso di correzione. La **Francia** ha esteso al quadriennio 2011-2014 il previgente limite del 50 per cento al turnover per le amministrazioni centrali ed ha disposto la riduzione del 30

---

[94] "Programa MOBILIes".

[95] Fra le ulteriori misure di austerità annunciate a novembre 2011 sono previsti anche altri interventi sul pubblico impiego. Gli aumenti salariali del settore pubblico, congelati per gli anni 2011 e 2012, saranno contenuti entro l'1% per l'anno 2013, mentre la riduzione dei posti di lavoro sarà aumentata a 700.000 unità.

per cento dello staff impegnato in funzioni di supporto. Per l'anno 2011 è stata bloccata l'indicizzazione delle retribuzioni all'inflazione[96], mentre per gli anni 2012 e 2013 l'indicizzazione sarà effettuata tenendo conto anche delle prospettive di crescita economica. Infine, è stato disposto l'aumento dei contributi sociali per i dipendenti pubblici, per equiparare le aliquote a quelle in vigore nel settore privato. In **Germania** a livello federale è stata stabilita la riduzione del numero dei dipendenti pubblici ed il contestuale allungamento della settimana lavorativa. Almeno fino all'anno 2011 è disposta la riduzione del 50 per cento della tredicesima mensilità. I rinnovi contrattuali non sono stati bloccati, è però previsto che gli incrementi siano stabiliti nel rispetto del principio della moderazione salariale. A livello dei singoli Land si riscontrano posizioni abbastanza disomogenee circa la diminuzione dei dipendenti pubblici: mentre è sempre richiamato il principio generale del contenimento della spesa, compresa quella per il pubblico impiego, alcuni Land prevedono di ridurre il personale, mentre altri prevedono di mantenere costante o di aumentare il numero di addetti pubblici[97].

Le modalità di intervento previste mostrano una marcata similitudine. In primo luogo, tutti i paesi esaminati sono intervenuti su entrambi i fattori che determinano la spesa per il pubblico impiego, cioè i trattamenti economici e la consistenza del personale. La scelta di operare contemporaneamente su tali fattori consente di attuare un bilanciamento fra l'esigenza di ottenere risultati rapidi in termini di cassa, ma potenzialmente meno duraturi nel tempo, tipicamente associati alle misure limitative dei trattamenti economici, ed i risparmi più strutturali, ma di più lenta realizzazione, che solitamente conseguono dalle misure riduttive dell'occupazione. Nella quasi totalità dei casi, inoltre, i provvedimenti predisposti hanno natura non marginale, nel senso che coinvolgono tutti i lavoratori pubblici e non sono limitati solo ai nuovi assunti. Riguardo agli interventi sui trattamenti economici, si rileva una tendenza comune nel privilegiare misure di contenimento delle remunerazioni attraverso la mancata crescita, per un periodo più o meno prolungato, delle retribuzioni, mentre solo in alcuni paesi sono stati disposti dei tagli. Si tratta di un'impostazione che trova giustificazione dal punto di vista della politica economica, considerando che il pubblico impiego non rappresenta soltanto una voce di spesa corrente nel bilancio della pubblica amministrazione, ma partecipa anche alla formazione della domanda aggregata, fornendo un contributo tanto più importante in periodi di crisi quando si riduce l'apporto retributivo ed occupazionale del settore privato[98]. Il panorama delle misure stabilite nei vari paesi per ridurre il numero dei dipendenti pubblici è più disomogeneo, a riflesso anche della diversità degli assetti normativi nazionali in materia di licenziamento dei lavoratori pubblici. Si rileva, comunque, la tendenza prevalente a privilegiare tipologie di intervento non traumatiche, mediante l'imposizione di limiti più o meno severi al turnover di personale, sfruttando in tal modo i margini di azione consentiti dalle fuoriuscite volontarie o per raggiunti limiti di età del personale pubblico.

---

[96] Possono però crescere le componenti retributive non legate all'inflazione.

[97] Di particolare interesse è il sistema che è stato adottato nella Renania Settentrionale- Vestfalia dal 2007 per gestire e razionalizzare le eccedenze di personale. Il *Land* ha istituito un ufficio per la gestione del personale (PEM) che agisce come un centro per l'impiego: riceve personale da settori dell'amministrazione del *Land* che devono ridurre il personale e, attraverso specifici percorsi di qualificazione e formazione, offre a questi lavoratori posti in altri settori dell'amministrazione del *Land* o presso altri datori di lavoro pubblici o privati. I dipendenti trasferiti al PEM possono essere impiegati a tempo determinato anche per sostituire assenze per maternità, lavoratori in ferie o malati di lunga durata.

[98] Sul punto si veda anche "Jobs in a recession", Centre Piece, London School of Economics, Vol. 17, Issue 1, Spring 2012.

1.6 Il dettaglio della spesa nei singoli Ministeri

Le informazioni relative alla spesa per redditi da lavoro dipendente dei singoli Ministeri sono esposte nel Rendiconto Generale dello Stato e, in particolare, nei prospetti dimostrativi del conto del bilancio (allegati al rendiconto) che presentano i dati di spesa aggregati in base alle categorie economiche e distinti per stati di previsione.

In analogia con la rilevazione Conto annuale, con riferimento al momento contabile, l'illustrazione delle principali dimensioni finanziarie della spesa per i redditi da lavoro dipendente è condotta sulla base dei dati di cassa relativi al momento del pagamento (sul confronto tra il Rendiconto generale dello Stato e il Conto annuale si rinvia al Riquadro 1.1 "La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato"). Nel periodo 2003-2010 sia il numero che la composizione dei Ministeri sono stati oggetto di modifiche. Per rendere confrontabili i valori di spesa negli anni considerati si è dunque reso necessario allineare le rilevazioni contabili dei singoli Ministeri in base alla struttura del Bilancio dello Stato del 2010. A tal fine, sono stati, ad esempio, aggregati i dati di spesa relativi ai Ministeri delle infrastrutture e dei Trasporti, che negli anni 2006 e 2007 erano distinti, e dei Ministeri delle attività produttive e delle Comunicazioni che, inizialmente separati, sono confluiti dal 2008 nell'attuale Ministero dello sviluppo economico.

Le principali dimensioni della spesa per i redditi da lavoro dipendente del bilancio dello Stato, per ciascun Ministero, sono illustrate nella Tavola 1-45 .

Tavola 1-45 La spesa per redditi da lavoro dipendente nel rendiconto generale dello Stato (Totale Pagato, milioni di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
M. ECONOMIA E FINANZE	12.179,3	12.277,9	12.662,6	13.195,4	13.132,2	13.051,2	13.623,1	14.280,4
*- di cui contribuzione aggiuntiva all'INPDAP**	*8.131,4*	*8.063,9*	*8.295,8*	*8.622,2*	*8.566,6*	*8.361,5*	*8.900,0*	*9.600,0*
M. SVILUPPO ECONOMICO	155,9	141,2	161,9	167,3	185,8	172,4	175,8	181,4
M. LAVORO E POLITICHE SOCIALI **	302,4	284,7	277,6	309,1	320,4	333,0	495,5	334,8
M. GIUSTIZIA	4.699,8	4.609,0	4.799,3	5.151,6	5.074,1	5.199,8	5.317,9	5.406,7
M. AFFARI ESTERI	746,6	806,2	738,4	783,2	763,6	798,6	797,3	770,7
M. ISTRUZIONE, UNIVERSITA', RICERCA	38.011,7	36.523,5	36.760,7	42.516,9	38.739,1	42.936,2	41.264,0	40.895,7
M. INTERNO	6.825,9	7.115,3	7.441,8	7.990,8	7.628,7	7.907,9	8.435,1	8.132,6
M. AMBIENTE	46,2	49,7	57,0	57,3	59,3	57,0	58,0	59,0
M. INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	699,2	665,6	734,4	782,2	793,1	804,8	865,7	844,1
M. DIFESA	12.470,9	13.319,1	14.160,3	14.486,6	14.482,2	15.369,1	15.728,8	15.117,5
M. POLITICHE AGRICOLE	451,7	486,6	441,1	459,1	434,2	443,7	515,4	550,7
M. BENI E ATTIVITA' CULTURALI	781,6	707,8	722,9	819,3	773,7	749,4	797,6	789,3
M. SALUTE **	114,5	108,2	137,9	143,0	140,8	143,7	0,0	152,6
Totale complessivo	**77.485,7**	**77.094,9**	**79.095,8**	**86.861,9**	**82.527,2**	**87.966,9**	**88.074,2**	**87.515,6**

Fonte : Rendiconto generale dello Stato

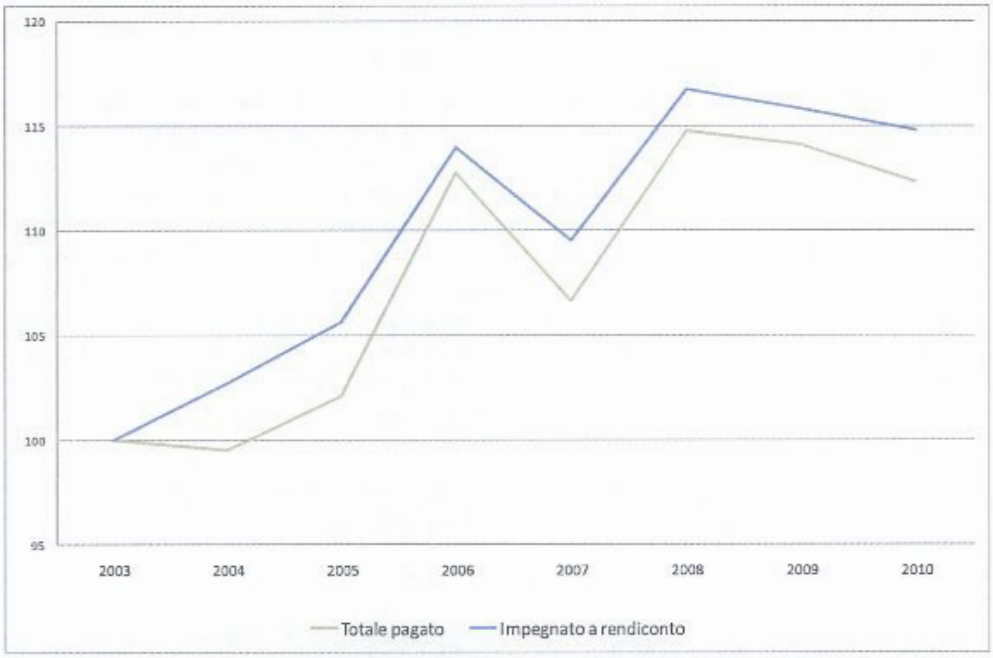
** La contribuzione aggiuntiva all'INPDAP si riferisce al complesso delle Amministrazioni statali*

*** Nell'anno 2009 il Ministero della salute era compreso nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

La spesa per redditi da lavoro dipendente, nel 2010, ammonta complessivamente a 87,5 miliardi e presenta un incremento cumulato di circa 10 miliardi rispetto al valore del 2003 (pari al 12,9 per cento). Nell'ambito del periodo considerato, tale spesa (Grafico 1-13) evidenzia un andamento differenziato tra la prima e la seconda parte dell'intervallo. Dopo un primo incremento registrato negli anni 2003-2006 (anno, quest'ultimo, in cui per i comparti Ministeri e Scuola sono stati corrisposti gli adeguamenti contrattuali sottoscritti nel dicembre 2005 e gli arretrati relativi al biennio 2004-2005), la spesa per i redditi del pubblico impiego osserva infatti una sostanziale stabilizzazione su valori prossimi agli 87 miliardi di euro per tutto il resto del periodo. Sono soprattutto gli effetti dei provvedimenti correttivi di finanza pubblica

adottati nel corso del triennio 2008-2010 a determinare il rallentamento di questa voce di spesa negli ultimi esercizi del periodo osservato.

Grafico 1-13 Evoluzione cumulata della spesa per redditi da lavoro dipendente del bilancio dello Stato (numero indice 2003 = 100)

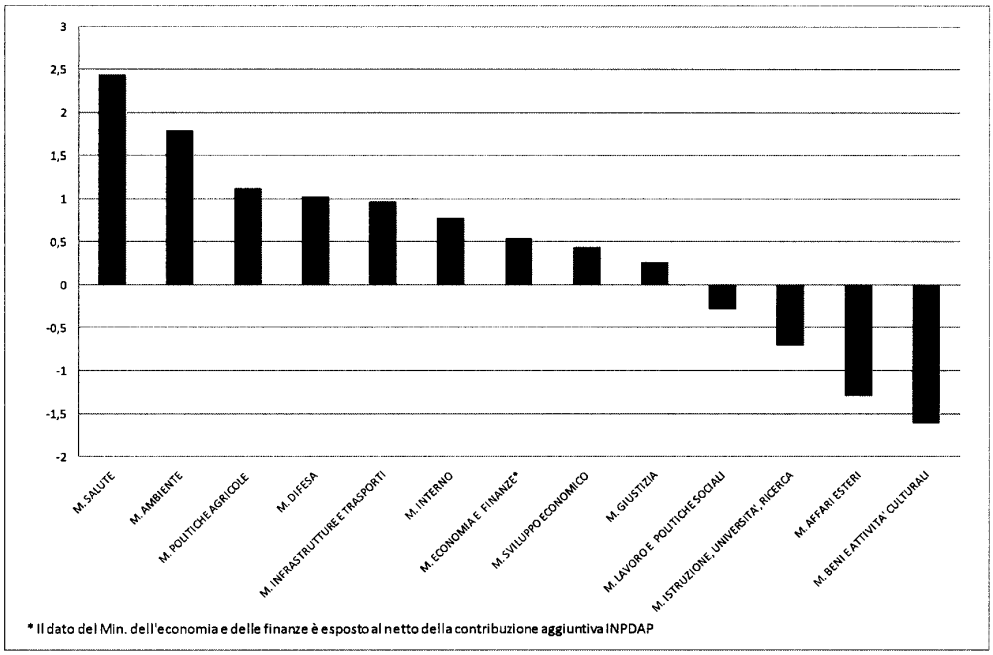


Fonte: elaborazione RGS su dati del Rendiconto generale dello Stato

L'evoluzione della spesa dei singoli Ministeri risulta in larga parte coerente con l'andamento complessivamente osservato nel periodo 2003-2010, sperimentando un generalizzato aumento rispetto ai valori iniziali. Una certa differenziazione si coglie invece rispetto alla dimensione relativa dell'incremento (Grafico 1-14). In particolare, guardando alla variazione media annua per gli anni 2003-2010, i Ministeri dei beni culturali, degli affari esteri, dell'istruzione e del lavoro e politiche sociali presentano un tasso di variazione inferiore a quella media del bilancio dello Stato. Presentano, invece, un incremento più elevato i restanti Ministeri, tra i quali si segnalano per rilevanza, i Ministeri della difesa, dell'interno, della giustizia e dell'economia e finanze[99].

[99] Al netto della contribuzione aggiuntiva versata dal MEF all'INPDAP per tutte le amministrazioni statali.

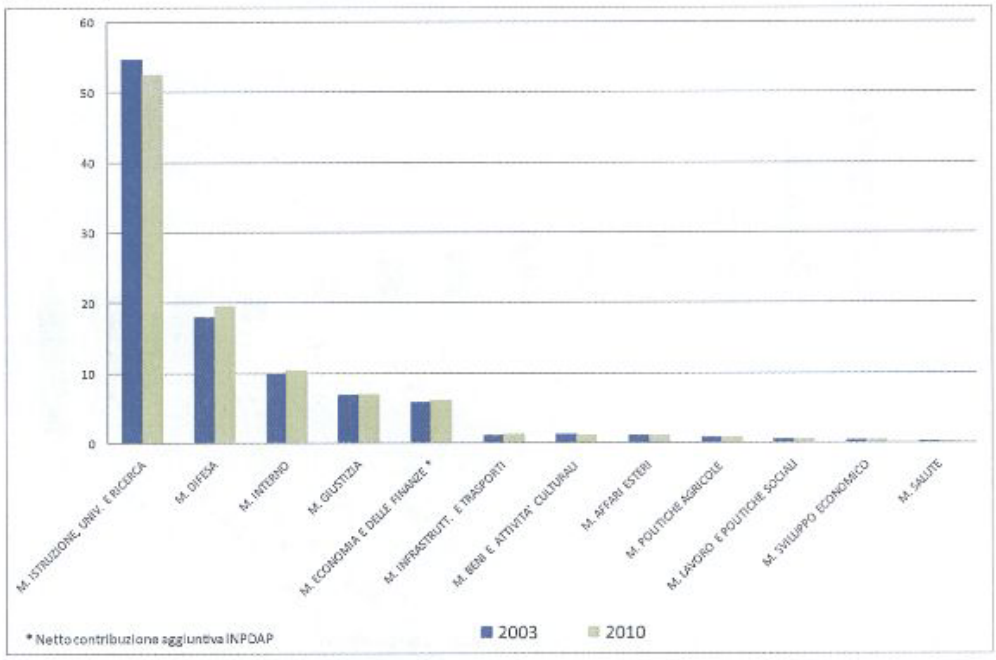
Grafico 1-14 Variazione media annua della spesa per redditi da lavoro dipendente nel periodo 2003-2010 dei Ministeri: differenza rispetto alla media del bilancio dello Stato (valori percentuali)



Fonte: elaborazione RGS su dati del Rendiconto generale dello Stato

Con riferimento alla composizione tra Ministeri (Grafico 1-15), le uscite per redditi da lavoro dipendente evidenziano un consistente grado di concentrazione presso alcune Amministrazioni, in cui, evidentemente, il fattore lavoro appare particolarmente rilevante nelle attività svolte. Circa il 95 per cento della spesa è infatti assorbito da soli cinque Ministeri. Tra questi, particolarmente importante è il dato del Ministero dell'istruzione, che nel 2010 registra una quota pari al 52,5 per cento della spesa complessiva per redditi (in riduzione di circa 2,3 punti percentuali rispetto al corrispondente valore del 2003). Un importo inferiore, ma comunque significativo, è evidenziato dai Ministeri della difesa, dell'interno, della giustizia e dell'economia e finanze, che complessivamente assorbono il 42,8 per cento della spesa, con un incremento complessivo della propria quota pari al 2,4 per cento rispetto al 2003. Circa il 4,7 per cento del totale è l'ammontare di spesa registrato per i restanti Ministeri, che complessivamente osservano una sostanziale invarianza nel periodo considerato.

Grafico 1-15 Composizione della spesa per redditi da lavoro dipendente tra Ministeri nel 2003 e nel 2010 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione RGS su dati del Rendiconto generale dello Stato

In termini di composizione del bilancio, l'incidenza complessiva della spesa per redditi su quella primaria dei Ministeri (Tavola 1-46) ammonta nell'ultimo anno al 20,1 per cento, in linea con i valori registrati nel 2003. Nel corso del periodo osservato, tuttavia, si registra una certa variabilità di questo rapporto. Dopo una prima fase in cui l'incidenza complessiva osserva un incremento di circa 2 punti percentuali (dal 20,1 del 2003 al 22,3 per cento per l'anno 2006), la quota di spesa per redditi sulle dotazioni delle altre voci di uscita sperimenta infatti una progressiva riduzione, fino a raggiungere nel 2009 il 19,6 per cento, per tornare a fine periodo al valore iniziale del 20,1. Anche il contributo dei diversi aggregati di spesa a questa evoluzione risulta differenziato negli anni: l'incremento della spesa per redditi spiega, infatti, in larga misura l'evoluzione osservata nella prima parte del periodo di analisi, mentre è l'incremento della spesa primaria il principale fattore di riduzione dell'incidenza tra il 2007 e il 2009.

Tavola 1-46 Incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulla spesa primaria per Ministeri - Pagamenti

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media (2003-
M. ECONOMIA E FINANZE	6,4	6,6	6,7	7,0	6,6	5,7	6,0	6,4	6,4
*- netto contribuzione aggiuntiva INPDAP**	*2,2*	*2,3*	*2,4*	*2,6*	*2,4*	*2,1*	*2,2*	*2,2*	*2,3*
M. SVILUPPO ECONOMICO	3,0	3,9	4,2	6,0	3,5	3,2	2,2	2,6	3,6
M. LAVORO E POLITICHE SOCIALI *	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5
M. GIUSTIZIA	69,2	64,9	64,5	66,9	65,4	69,4	65,8	68,9	66,9
M. AFFARI ESTERI	33,7	36,0	32,5	37,6	25,4	32,9	38,4	37,6	34,3
M. ISTRUZIONE, UNIVERSITA', RICERCA	70,8	69,5	71,1	73,9	71,6	74,2	72,5	72,2	72,0
M. INTERNO	26,9	27,8	28,6	29,6	29,9	26,8	26,6	27,2	27,9
M. AMBIENTE	2,3	3,8	4,1	5,0	4,3	3,5	4,6	4,9	4,1
M. INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	9,9	9,4	12,9	12,7	8,7	11,1	9,7	12,1	10,8
M. DIFESA	58,6	61,9	64,5	69,2	65,6	67,4	70,3	72,0	66,2
M. POLITICHE AGRICOLE	26,2	28,7	29,0	31,9	25,8	30,1	28,5	31,1	28,9
M. BENI E ATTIVITA' CULTURALI	34,6	30,3	33,8	43,3	36,0	36,8	33,7	46,8	36,9
M. SALUTE *	8,4	6,8	10,3	9,4	9,5	9,6	0,0	9,7	8,0
Totale complessivo	**20,1**	**20,3**	**20,7**	**22,3**	**20,3**	**19,8**	**19,6**	**20,1**	**20,4**

Fonte : rendiconto generale dello Stato

** Per l'anno 2009 il rendiconto generale dello Stato non ha presentato lo stato di previsione del ministero della salute, accorpato al bilancio del ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

*** La differenza è calcolata tra la media dei primi quattro e la media degli ultimi quattro anni del periodo.*

Nel confronto tra i singoli Ministeri, l'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente su quella primaria si presenta fortemente differenziata con percentuali che variano da valori prossimi al 70 per cento, come nel caso dei Ministeri dell'istruzione, della difesa e della giustizia, a valori inferiori all'unità, come nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tra gli altri, una quota rilevante della spesa per il pubblico impiego si osserva per il Ministero dei beni culturali, degli affari esteri, delle politiche agricole e dell'interno, mentre decisamente inferiori appaiono i dati relativi ai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'economia e finanze.

Nell'ambito dei Ministeri in cui più rilevante risulta tale incidenza, il Ministero dell'istruzione e quello della giustizia registrano, nel periodo 2003-2010, una sostanziale invarianza della quota di spesa per redditi rispetto al complessivo bilancio. L'evoluzione di questa voce di spesa appare infatti, in queste Amministrazioni, sostanzialmente allineata a quella della rispettiva spesa primaria. Una rilevante ricomposizione, a favore della spesa per il pubblico impiego, interessa invece il Ministero della difesa che, negli stessi anni, sperimenta un incremento della quota di spesa per redditi sulle restanti voci di bilancio di circa 14 punti percentuali, con un valore annuo che passa dal 58,6 al 72 per cento. È l'incremento della spesa per il pubblico impiego, in questo caso, a spiegare interamente l'evoluzione del rapporto rispetto al totale delle altre uscite di bilancio.

Tra i Ministeri di minore rilevanza in termini di incidenza una certa ricomposizione della spesa, a vantaggio di quella per i redditi, si osserva anche per il Ministero delle politiche agricole e per quello della salute. Anche in questo caso è prevalentemente l'aumento delle uscite per il pubblico impiego a determinare l'andamento complessivo del rapporto.

L'analisi che segue illustra un ulteriore approfondimento del sintetico quadro della spesa per i redditi da lavoro dipendente esposta in base ai dati del Bilancio dello Stato. L'analisi dei dati del Conto Annuale consente infatti di porre in relazione la dinamica complessiva della spesa con le informazioni relative all'occupazione e alle spese riferite sia agli aggregati amministrativi, sia ai singoli comparti di contrattazione.

L'analisi basata sui dati del Conto Annuale

Si esaminano di seguito l'evoluzione dell'occupazione e della spesa per redditi nei singoli Ministeri sulla base dei dati rilevati dal Conto Annuale. I dati si riferiscono ai Ministeri intesi come Amministrazioni. Il numero di occupati è relativo al personale dipendente di ciascuna amministrazione[100], la spesa per redditi si riferisce alla spesa sostenuta da ciascuna amministrazione. In ogni Ministero può essere presente personale cui si applicano diversi contratti collettivi nazionali di lavoro. Il Ministero degli affari esteri, per esempio, comprende personale del comparto Ministeri, della Carriera Diplomatica ed alcune unità cui si applica il contratto della Scuola. Il Ministero dei beni e delle attività culturali, invece, ha solo personale appartenente al comparto Ministeri. Nella consistenza occupazionale del Ministero dell'istruzione, università e ricerca è compreso anche il personale del comparto Scuola (dirigenti scolastici, personale docente e personale ATA) delle istituzioni scolastiche statali presenti nel territorio italiano, che conta per quasi il 99 per cento del totale dei dipendenti del dicastero.

Come approccio generale, i dati relativi ai singoli Ministeri sono stati ricostruiti per depurarli degli effetti conseguenti agli accorpamenti ed agli scorpori intervenuti nel periodo 2003-2010. Per esempio, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti, che negli anni 2007 e 2008 erano due amministrazioni a se stanti, sono stati accorpati per avere un'unica serie confrontabile di dati per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Non sono invece stati effettuati raccordi quando il passaggio riguardava solo specifici dipartimenti o parte di essi. Per esempio, nel 2007 si è avuto il passaggio di parte del Dipartimento delle politiche di coesione e sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico. In questi casi i dati risentono delle modifiche intervenute. Riguardo ai comparti di contrattazione, non sono stati effettuati raccordi per la Carriera Penitenziaria, istituita nel 2005, il cui personale faceva precedentemente parte del comparto Ministeri del Ministero della giustizia. Maggiori dettagli circa le elaborazioni effettuate sui dati sono disponibili nella Nota metodologica al presente capitolo.

1.6.1 La dinamica dell'occupazione

Nel 2010 il personale dipendente dei Ministeri, compreso il personale della Scuola incluso nel dato occupazionale del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, ammonta a 1.783.425 unità, pari al 53 per cento del totale dei dipendenti pubblici. L'occupazione è concentrata in pochi grandi Ministeri. Considerando anche il personale della Scuola, nel 2010 quasi il 92 per cento del totale dei dipendenti dei Ministeri faceva capo a quattro Amministrazioni - Ministero dell'istruzione, università e ricerca, difesa, interno, giustizia (Grafico 1-16). Se invece non si considera il personale della Scuola, i Ministeri con la maggiore consistenza occupazionale risultano essere il Ministero dell difesa, interno, giustizia ed economia e finanze, che rappresentano complessivamente l'88 per cento del totale degli occupati dipendenti dei Ministeri (Grafico 1-17).

[100] Il numero di occupati non considera, perciò, il personale comandato in entrata in ciascuna amministrazione.

Grafico 1-16 Composizione per Ministero del personale dei Ministeri nell'anno 2010 compreso il comparto Scuola: incidenza in % sul totale

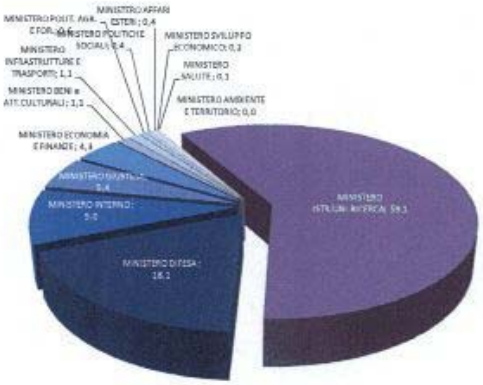
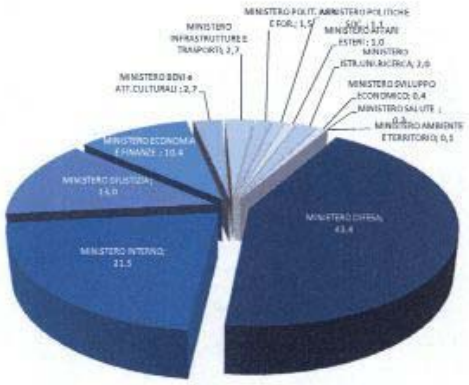


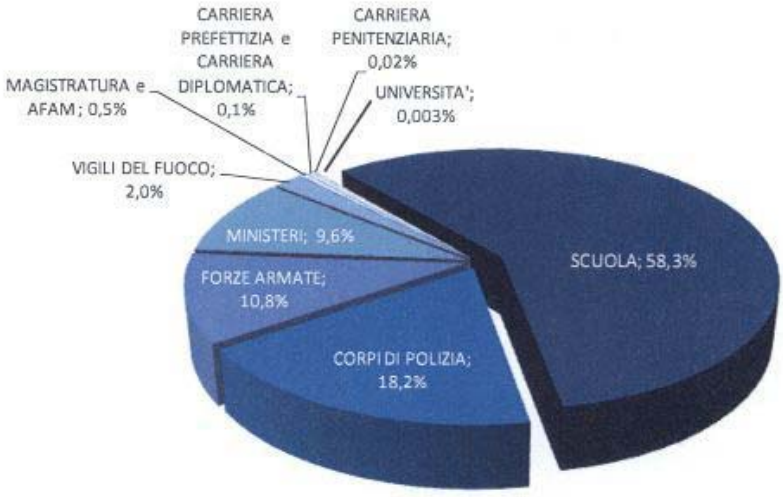
Grafico 1-17 Composizione per Ministero del personale dei Ministeri nell'anno 2010 escluso il comparto Scuola: incidenza in % sul totale



Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.
Nota: I dati si riferiscono al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, determinato e di formazione e lavoro e all'altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate.

I principali comparti di contrattazione cui appartiene il personale dei Ministeri sono la Scuola, i Corpi di Polizia, le Forze Armate, i Ministeri e i Vigili del Fuoco (Grafico 1-18). I rimanenti dipendenti appartengono alle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM), alla Magistratura ed alle Carriere Diplomatica, Prefettizia e Penitenziaria. A poche unità di personale si applica il contratto Università.

Grafico 1-18 Composizione per comparto del personale dei Ministeri nell'anno 2010 compreso il comparto scuola: incidenza in % sul totale



Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale

Fra il 2003 e il 2010 il numero di dipendenti dei Ministeri si è ridotto del 5,6 per cento, quasi due punti percentuali in più del calo riscontrato per il complesso del pubblico impiego

(Tavola 1-47)[101]. Non considerando il personale della Scuola, la diminuzione si attesta al -3,9 per cento, in linea con il risultato per il complesso del pubblico impiego.

Tavola 1-47 Consistenza del personale dipendente per Ministero, anni 2003 e 2010: valori assoluti

	2003	2010	*2003 SENZA COMPARTO SCUOLA del MIUR*	*2010 SENZA COMPARTO SCUOLAdel MIUR*
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	84.697	77.085	84.697	77.085
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	3.811	3.327	3.811	3.327
MINISTERO LAVORO E POLITICHE SOCIALI	8.227	7.904	8.227	7.904
MINISTERO GIUSTIZIA	106.051	96.480	106.051	96.480
MINISTERO AFFARI ESTERI	8.170	7.289	8.170	7.289
MINISTERO ISTR.UNI.RICERCA	*1.132.693*	*1.053.798*	*17.346*	*14.569*
MINISTERO INTERNO	163.211	160.132	163.211	160.132
MINISTERO AMBIENTE E TERRITORIO	657	605	657	605
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	18.601	19.826	18.601	19.826
MINISTERO DIFESA	326.446	323.267	326.446	323.267
MINISTERO POLIT. AGR. E FOR.	9.984	11.214	9.984	11.214
MINISTERO BENI e ATT.CULTURALI	24.428	20.339	24.428	20.339
MINISTERO SALUTE	2.496	2.159	2.496	2.159
Totale	**1.889.472**	**1.783.425**	**774.125**	**744.196**
Variazione % 2003-2010		-5,6%		-3,9%

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: I dati degli occupati relativi al Ministero dell istruzione, università e ricerca nelle prime due colonne includono il personale del comparto Scuola, nelle ultime due colonne non lo includono.
Nel personale dipendente riportato è compreso il personale con contratto a tempo indeterminato, determinato, di formazione e lavoro nonché l'altro personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate (volontari e allievi).

La tendenza alla riduzione è generalizzata per tutti i comparti di contrattazione, ad eccezione dei Vigili del Fuoco[102]. Le diminuzioni più consistenti si osservano per il personale del comparto Ministeri e della Scuola (Tavola 1-48)[103].

[101] In tutte le analisi seguenti i dati del Ministero dello sviluppo economico comprendono quelli del Ministero delle Comunicazioni. Si rammenta che fra il 2003 e il 2010 il numero complessivo di dipendenti pubblici si è ridotto del 3,9%.
[102] Non si considera l'andamento del personale con contratto del comparto Università in quanto si tratta di un numero di unità molto limitato.
[103] Riduzioni significative in termini percentuali si rilevano anche per il personale della Carriera Diplomatica e Prefettizia che, tuttavia, hanno una consistenza occupazionale ridotta.

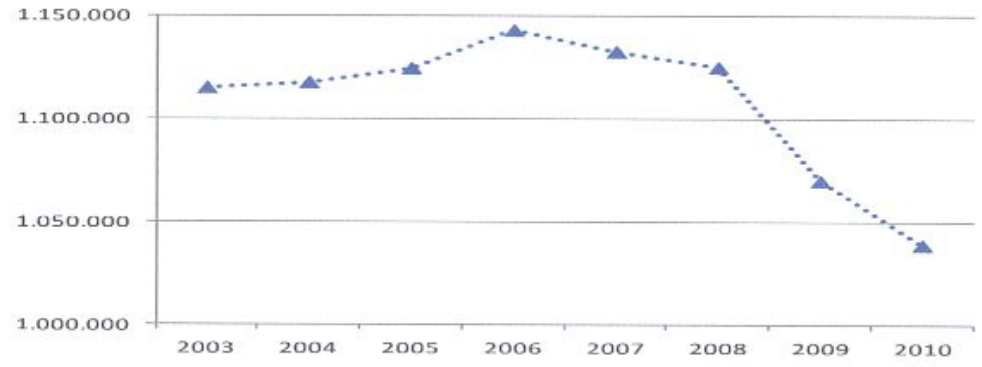
Tavola 1-48 Unità di personale per il comparto di contrattazione per gli anni 2003 e 2010: valori assoluti e variazioni (in %)

	2003	2010	Variazione assoluta 2010-2003	Variazione % 2003-2010
MINISTERI	199.862	170.628	-29.234	-14,6
CORPI DI POLIZIA	325.113	324.070	-1.043	-0,3
VIGILI DEL FUOCO	33.215	35.191	1.976	5,9
FORZE ARMATE	195.263	193.397	-1.866	-1,0
SCUOLA	1.115.404	1.039.564	-75.840	-6,8
AFAM	8.869	8.822	-47	-0,5
UNIVERSITA'	37	44	7	18,9
MAGISTRATURA	9.138	8.965	-173	-1,9
CARRIERA DIPLOMATICA	1.024	909	-115	-11,2
CARRIERA PREFETTIZIA	1.547	1.403	-144	-9,3
CARRIERA PENITENZIARIA	0	432	432	-
Totale	**1.889.472**	**1.783.425**	**-106.047**	**-5,6**

Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.
Note: Per le Forze Armate non è contata l'ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLA CROCE ROSSA (CRI) che pur rientrando nell'Esercito non afferisce al Ministero della difesa: la CRI nel 2003 conta 1.169 unità di personale a tempo indeterminato, determinato, con contratto di formazione lavoro e altro personale che diventano 1.211 unità nel 2010).
Per l'Università viene conteggiata solo la parte afferente al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della difesa.
Per la Magistratura viene considerata solo la Magistratura ordinaria e militare in quanto afferenti rispettivamente al Ministero della gustizia e al Ministero della difesa (non si considerano quindi l'Avvocatura di Stato, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti).

Focalizzando l'attenzione sul personale della Scuola del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, che è la categoria di dipendenti più numerosa, si rileva fra il 2003 e il 2010 un calo dell'occupazione del 6,8 per cento, superiore rispetto a quanto riscontrato per il complesso dei Ministeri (Grafico 1-19).

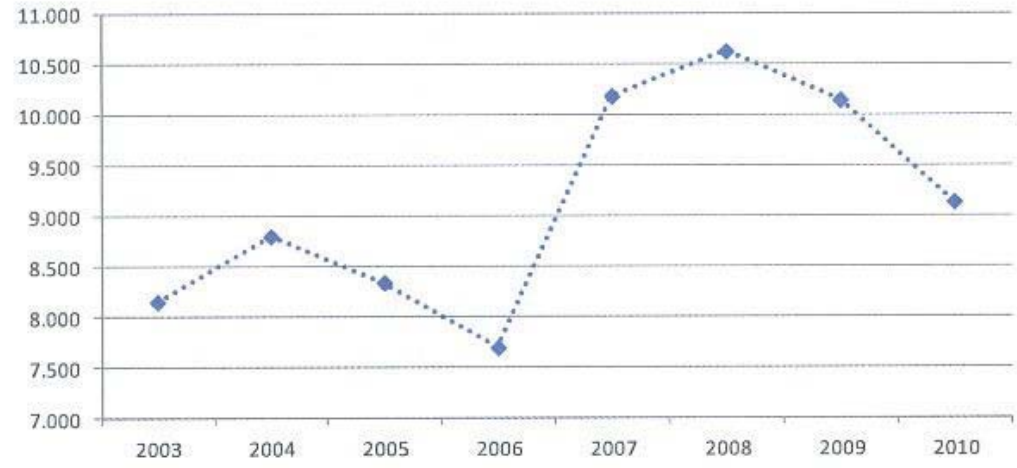
Grafico 1-19 Andamento del personale a tempo indeterminato della Scuola nel Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nel periodo 2003-2010: valori assoluti



Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.
Nota: I dati si riferiscono al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato.

L'andamento dell'occupazione si divide in due fasi: il numero di dipendenti aumenta fino al 2006, quando si registra il picco di 1.143.164 unità, dal 2007 inizia a diminuire fino a raggiungere un valore di 1.039.229 unità nel 2010, con una riduzione rispetto al 2006 del 9,1 per cento. Il calo del personale del comparto Scuola è riflesso delle politiche di contenimento della spesa che si sono attuate negli anni 2007-2010. In particolare, la Legge Finanziaria 2007[104] ha stabilito l'incremento dello 0,4 del valore nazionale del rapporto alunni/classe, con la conseguente riduzione di personale docente già a partire dall'anno scolastico 2007-2008. Si sono rivisti, altresì, i criteri ed i parametri di riferimento ai fini della riduzione della dotazione organica del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA). Il DL 112/2008[105] ha inciso ulteriormente sulla riduzione di personale del comparto Scuola, in quanto ha previsto, fra l'altro, l'incremento di un punto del rapporto alunni/docenti e la revisione della rete scolastica. Gli andamenti sono differenziati per le diverse categorie di personale. Mentre fra il 2003 e il 2010 il personale docente ed ATA si riduce del 7,0 per cento, i dirigenti scolastici registrano un aumento del 12,1 per cento (Grafico 1-20). L'incremento di tale personale è dovuto alle considerevoli immissioni in ruolo degli anni 2007 e 2008 a seguito di apposito concorso pubblico. Il calo di circa 1.000 unità tra il 2009 e il 2010 è dovuto alle numerose fuoriuscite per pensionamento.

Grafico 1-20 Andamento dei dirigenti scolastici, nel periodo 2003-2010: valori assoluti



Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.

Tali andamenti determinano spinte contrastanti sulla spesa: la riduzione derivante dalla diminuzione del personale del comparto (Docenti ed ATA) viene in parte attenuata dall'effetto dell'aumento del numero dei dirigenti scolastici.

Riguardo all'andamento dell'occupazione nei singoli Ministeri, si assiste nel periodo 2003-2010 ad una generale diminuzione del numero di dipendenti, con l'eccezione del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Ministero delle infrastrutture e trasporti che

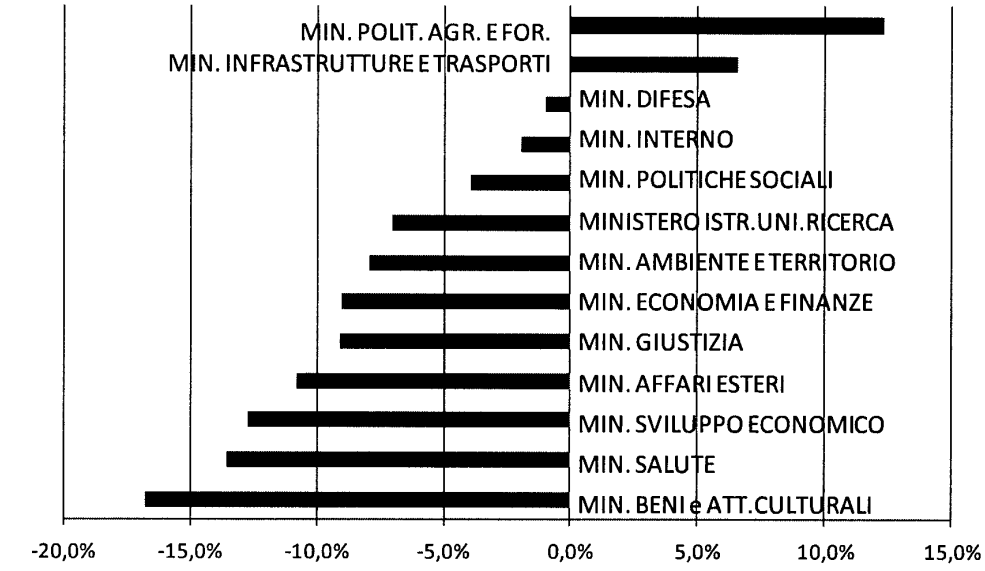
---

[104] Legge n. 296 del 26 dicembre 2006, art.1 comma 605

[105] L'art. 64 del D.L.n.112/2008, come modificato e convertito dalla Legge n.133 del 6 agosto 2008, ha previsto, altresì, il decremento delle dotazioni organiche del personale Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (ATA) nella misura complessiva del 17 per cento per il triennio 2009-2011.

registrano, rispettivamente, un aumento dell'occupazione del 12,3 per cento e del 6,6 per cento (Grafico 1-21).

Grafico 1-21 Variazione del numero dei dipendenti pubblici per istituzione; periodo di riferimento 2003/2010; valori in %



Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.

La crescita dei dipendenti del Ministero delle politiche agricole si determina soprattutto a seguito del forte aumento dell'altro personale del Corpo Forestale dello Stato, a fronte di un contributo più limitato del personale amministrativo (Tavola 1-49). Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'aumento del personale della Capitaneria di Porto (+33,1 per cento) più che compensa il calo degli amministrativi (-10,2 per cento).

Tavola 1-49 Andamento dell'occupazione nei Ministeri per il personale a tempo indeterminato, determinato, contratto di formazione lavoro ed altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazioni %

	2003	2004	VAR % 2003-04	2005	VAR % 2004-05	2006	VAR % 2005-06	2007	VAR % 2006-07	2008	VAR % 2007-08	2009	VAR % 2008-09	2010	VAR % 2009-10	Variazione % 2003-2010
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE Totale	84.697	84.770	0,1	84.224	-0,6	83.160	-1,3	81.274	-2,3	79.599	-2,1	78.744	-1,1	77.085	-2,1	-9,0
MINISTERO	19.518	19.397	-0,6	19.182	-1,1	18.190	-5,2	16.960	-6,8	16.245	-4,2	15.574	-4,1	14.757	-5,2	-24,4
GUARDIA DI FINANZA	64.053	64.405	0,5	64.746	0,5	64.688	-0,1	64.061	-1,0	63.174	-1,4	62.927	-0,4	62.093	-1,3	-3,1
CAPPELLANI MILITARI(CM09)	28	26	-7,1	27	3,8	26	-3,7	30	15,4	29	-3,3	30	3,4	29	-3,3	3,6
Scuola	2	2	0,0	2	0,0	2	0,0	2	0,0	2	0,0	0	-	0	-	-
Università	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	17	-	14	-17,6	-
altro personale	1.096	940	-14,2	267	-71,6	254	-4,9	221	-13,0	149	-32,6	196	31,5	192	-2,0	-82,5
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO Totale	3.811	3.718	-2,4	3.633	-2,3	3.544	-2,4	3.659	3,2	3.551	-3,0	3.464	-2,5	3.327	-4,0	-12,7
MINISTERO	3.811	3.718	0,0	3.633		3.544	-2,4	3.659		3.551	-3,0	3.464	-2,5	3.327	-4,0	-12,7
altro personale	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-
MIN LAVORO E DELLE POLITICHE SOC. Totale	8.227	8.042	-2,2	7.479	-7,0	8.074	8,0	8.102	0,3	8.083	-0,2	8.110	0,3	7.904	-2,5	-3,9
MINISTERO	8.227	8.042	0,0	7.479		8.074		8.102		8.083		8.110	0,3	7.904		
altro personale	0	0	0,0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-
MINISTERO GIUSTIZIA Totale	106.051	107.494	1,4	106.581	-0,8	105.223	-1,3	102.369	-2,7	100.692	-1,6	98.833	-1,8	96.480	-2,4	-9,0
MINISTERO	54.686	54.596	-0,2	54.340	-0,5	52.816	-2,8	51.010	-3,4	50.159	-1,7	48.863	-2,6	47.640	-2,5	-12,9
CARRIERA PENITENZIARIA	0	0	0,0	0	0,0	506	0,0	494	-2,4	473	-4,3	456	-3,6	432	-5,3	-
MAGISTRATURA ORDINARIA	9.043	9.336	3,2	9.188	-1,6	9.019	-1,8	8.865	-1,7	9.029	1,8	9.085	0,6	8.913	-1,9	-1,4
POLIZIA PENITENZIARIA	41.727	42.967	3,0	42.458	-1,2	42.287	-0,4	41.405	-2,1	40.482	-2,2	40.291	-0,5	39.180	-2,8	-6,1
altro personale	595	595	0,0	595	0,0	595	0,0	595	0,0	549	-7,7	138	-74,9	315	128,3	-47,1
MINISTERO AFFARI ESTERI Totale	8.170	7.845	-4,0	7.515	-4,2	7.604	1,2	7.431	-2,3	7.388	-0,6	7.484	1,3	7.289	-2,6	-10,8
MINISTERO	4.407	4.366	-0,9	4.150	-4,9	4.044	-2,6	3.908	-3,4	3.917	0,2	3.835	-2,1	3.663	-4,5	-16,9
altro personale	2.739	2.465	-10,0	2.369	-3,9	2.278	-3,8	2.268	-0,4	2.313	0,2	2.436	5,3	2.466	1,2	-10,0
CARRIERA DIPLOMATICA	1.024	1.014	-1,0	996	-1,8	983	-1,3	970	-1,3	935	-3,6	919	-1,7	909	-1,1	-11,2
Scuola	0	0	-	0	-	299	0,0	285	-4,7	223	-21,8	294	31,8	251	-14,6	-

(segue) **Tavola 1 49 Andamento dell'occupazione nei Ministeri per il personale a tempo indeterminato, determinato, contratto di formazione lavoro ed altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazioni %**

	2003	2004	VAR % 2003-04	2005	VAR % 2004-05	2006	VAR % 2005-06	2007	VAR % 2006-07	2008	VAR % 2007-08	2009	VAR % 2008-09	2010	VAR % 2009-10	Variazione % 2003-2010
MINISTERO ISTRUZIONE Totale	1.132.693	1.133.100	0,0	1.141.746	0,8	1.159.853	1,6	1.147.878	-1,0	1.140.582	-0,6	1.085.074	-4,9	1.053.798	-2,9	-7,0
MINISTERO	8.477	8.121	-4,2	7.878	-3,0	7.509	-4,7	7.094	-5,5	6.576	-7,3	6.217	-5,5	5.747	-7,6	-32,2
Scuola	1.115.347	1.117.925	0,2	1.124.768	0,6	1.143.164	1,6	1.132.934	-0,9	1.125.276	-0,7	1.070.250	-4,9	1.039.229	-2,9	-6,8
Afam	8.869	7.054	-20,5	9.100	29,0	9.180	0,9	7.850	-14,5	8.727	11,2	8.607	-1,4	8.822	2,5	-0,5
altro personale	0	0	-	0	-	0	-	0	-	3	-	0	-	0	-	-
MINISTERO INTERNO Totale	163.211	164.058	0,5	165.521	0,9	164.941	-0,4	164.510	-0,3	164.436	0,0	162.757	-1,0	160.132	-1,6	-1,9
MINISTERO	21.217	21.099	-0,6	21.211	0,5	21.160	-0,2	20.898	-1,2	21.318	2,0	20.989	-1,5	20.795	-0,9	-2,0
CARRIERA PREFETTIZIA	1.547	1.518	-1,9	1.551	2,2	1.561	0,6	1.510	-3,3	1.478	-2,1	1.415	-4,3	1.403	-0,8	-9,3
POLIZIA	106.042	106.518	0,4	107.254	0,7	106.893	-0,3	106.974	0,1	104.267	-2,5	104.348	0,1	102.129	-2,1	-3,7
VIGILI DEL FUOCO	33.215	33.816	1,8	35.034	3,6	34.612	-1,2	35.124	1,5	35.587	1,3	35.351	-0,7	35.191	-0,5	5,9
altro personale	1.190	1.107	-7,0	471	-57,5	715	51,8	4	-99,4	1.786	44.550,0	654	-63,4	614	-6,1	-48,4
MINISTERO AMBIENTE E TERRITORIO Totale	657	642	-2,3	655	2,0	655	0,0	640	-2,3	644	0,6	624	-3,1	605	-3,0	-7,9
MINISTERO	657	642	0,0	655	0,0	655	0,0	640	-2,3	644	0,6	624	-3,1	605	-3,0	-7,9
altro personale	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	18.601	19.773	6,3	20.354	2,9	20.587	1,1	20.394	-0,9	19.947	-2,2	19.534	-2,1	19.826	1,5	6,6
MINISTERO	9.821	9.785	-0,4	9.697	-0,9	9.625	-0,7	9.414	-2,2	9.200	-2,3	9.048	-1,7	8.815	-2,6	-10,2
CAPITANERIE DI PORTO	5.912	6.101	3,2	6.816	11,7	7.164	5,1	7.192	0,4	7.660	6,5	7.829	2,2	7.870	0,5	33,1
altro personale	2.868	3.887	35,5	3.841	-1,2	3.798	-1,1	3.788	-0,3	3.087	-18,5	2.657	-13,9	3.141	18,2	9,5

(segue) **Tavola 1 49 Andamento dell'occupazione nei Ministeri per il personale a tempo indeterminato, determinato, contratto di formazione lavoro ed altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazioni %**

	2003	2004	VAR % 2003-04	2005	VAR % 2004-05	2006	VAR % 2005-06	2007	VAR % 2006-07	2008	VAR % 2007-08	2009	VAR % 2008-09	2010	VAR % 2009-10	Variazione % 2003-2010
MINISTERO DIFESA Totale	326.446	325.175	-0,4	334.987	3,0	334.475	-0,2	325.202	-2,8	323.542	-0,5	327.601	1,3	323.267	-1,3	-1,0
MINISTERO	37.262	36.690	-1,5	35.713	-2,7	34.465	-3,5	33.459	-2,9	32.550	-2,7	31.794	-2,3	30.562	-3,9	-18,0
AERONAUTICA	39.391	39.803	1,0	40.144	0,9	40.055	-0,2	40.828	1,9	41.764	2,3	40.996	-1,8	40.169	-2,0	2,0
CAPPELLANI MILITARI CP	36	30	-16,7	30	0,0	28	-6,7	31	10,7	32	3,2	32	0,0	28	-12,5	-22,2
CAPPELLANI MILITARI FP	173	136	-21,4	133	-2,2	125	-6,0	126	0,8	125	-0,8	117	-6,4	122	4,3	-29,5
CARABINIERI	101.387	102.864	1,5	107.952	4,9	109.810	1,7	110.927	1,0	109.544	-1,2	109.474	-0,1	108.393	-1,0	6,9
ESERCITO	58.872	59.415	0,9	59.216	-0,3	62.727	5,9	65.484	4,4	68.241	4,2	67.634	-0,9	69.809	3,2	18,6
MAGISTRATURA	95	95	0,0	98	3,2	98	0,0	96	-2,0	61	-36,5	59	-3,3	52	-11,9	-45,3
MARINA	24.964	26.429	5,9	25.378	-4,0	26.386	4,0	26.495	0,4	27.730	4,7	28.238	1,8	28.058	-0,6	12,4
Scuola	55	62	12,7	66	6,5	71	7,6	78	9,9	104	33,3	77	-26,0	84	9,1	52,7
Università	37	39	5,4	35	-10,3	32	-8,6	28	-12,5	29	3,6	32	10,3	30	-6,3	-18,9
altro personale	64.174	59.612	-7,1	66.222	11,1	60.678	-8,4	47.650	-21,5	43.362	-9,0	49.148	13,3	45.960	-6,5	-28,4
MINISTERO POLIT. AGR. E FOR.Totale	9.984	10.128	1,4	10.278	1,5	10.659	3,7	10.456	-1,9	11.406	9,1	11.347	-0,5	11.214	-1,2	12,3
MINISTERO	1.520	1.618	6,4	1.646	1,7	1.657	0,7	1.613	-2,7	1.570	-2,7	1.561	-0,6	1.534	-1,7	0,9
CORPO FORESTALE	7.964	7.921	-0,5	8.081	2,0	7.966	-1,4	8.186	2,8	8.136	-0,6	8.274	1,7	8.179	-1,1	2,7
altro personale	500	589	17,8	551	-6,5	1.036	88,0	657	-36,6	1.700	158,8	1.512	-11,1	1.501	-0,7	200,2
MINISTERO BENI e ATT.CULTURALI Totale	24.428	23.643	-3,2	23.377	-1,1	22.841	-2,3	22.268	-2,5	21.242	-4,6	20.663	-2,7	20.339	-1,6	-16,7
MINISTERO	24.428	23.643	0,0	23.377	0,0	22.841	0,0	22.268		21.242		20.663		20.339	-1,6	-16,7
altro personale	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-
MINISTERO SALUTE Totale	2.496	2.370	-5,0	2.357	-0,5	2.420	2,7	2.354	-2,7	2.323	-1,3	2.283	-1,7	2.159	-5,4	-13,5
MINISTERO	2.204	2.133	-3,2	2.128	-0,2	2.410	13,3	2.354	-2,3	2.323	-1,3	2.283	-1,7	2.159	-5,4	-2,0
altro personale	292	237	-18,8	229	-3,4	10	-95,6	0	-100,0	0	-	0	-	0	-	-
TOTALE	**1.889.472**	**1.890.758**	**-9,9**	**1.908.707**	**-5,5**	**1.924.036**	**10,5**	**1.896.537**	**-18,1**	**1.883.435**	**-7,1**	**1.826.518**	**-18,5**	**1.783.425**	**-2,4**	**-5,6**

Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.

Nota: L'altro personale riportato nella tavola comprende l'altro personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate e la categoria altro personale a tempo indeterminato e determinato degli altri comparti di contrattazione (contrattisti)

L'aumento di personale del Corpo Forestale dello Stato è dovuto quasi totalmente all'incremento del c.d. altro personale, cioè di personale assunto dalle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro del settore privato[106]. Il Corpo Forestale dello Stato, ai sensi della legge n. 124/1985, può infatti assumere con contratto di diritto privato personale a tempo determinato e indeterminato al fine di utilizzarlo per la gestione delle riserve naturali e per la difesa delle aree naturali protette[107].

Tra i Ministeri che registrano un calo dell'occupazione le riduzioni più marcate si osservano per il Ministero dei beni culturali (-16,7 per cento), il Ministero della salute (-13,5 per cento), Il Ministero dello sviluppo economico (-12,7 per cento), il Ministero degli affari esteri (-10,8 per cento), mentre il Ministero della difesa (-1,0 per cento) e il Ministero dell'interno (-1,9 per cento) mostrano una diminuzione più contenuta.

L'evoluzione dell'occupazione sembra perciò, almeno in parte, ricollegarsi alla presenza di personale di comparti specifici, in particolare dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, assoggettati gli uni a limiti assunzionali più blandi e gli altri al processo di professionalizzazione, pur osservandosi in alcuni casi risultati diversi a seconda dei singoli contratti all'interno delle Amministrazioni esaminate.

Passando all'analisi delle modifiche alla composizione dell'occupazione per categoria, si considera dapprima l'evoluzione del rapporto fra personale dirigente e non dirigente (Tavola 1-50).

---

[106] Nel caso specifico si tratta del CCNL per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestali e idraulico-agraria.

[107] Il contingente di tale personale a tempo indeterminato era fissato in 500 unità. Successivamente, ai sensi della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, articolo 1, commi 521 e 1077, furono stabilizzati 1.007 unità di personale a tempo determinato. Nel 2010 il personale operaio a tempo indeterminato in servizio (il cosiddetto altro personale) ammontava a 1.501 unità.

Tavola 1-50 Andamento nei Ministeri dell'incidenza del personale dirigente sul personale non dirigente nel periodo 2003-2010: valori in %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti	Incidenza % dirigenti /non dirigenti
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5
Ministeri	5,6	5,4	5,3	5,2	5,2	5,0	4,8	4,9
Guardia di Finanza	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7
Cappellani militari corpi di polizia	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0
Ministero dello Sviluppo Economico	7,0	6,8	6,7	6,2	5,9	6,2	6,6	6,8
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	2,6	2,6	2,7	2,4	2,6	2,4	2,2	2,7
Ministero della Giustizia	9,9	10,1	10,3	10,4	10,5	10,9	11,1	11,2
Ministeri	0,8	0,8	1,2	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Polizia penitenziaria	0,05	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Magistratura ordinaria	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Carriera penitenziaria	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ministero degli Affari esteri	24,8	24,7	25,4	25,6	26,3	25,4	25,4	26,2
Ministeri	1,3	1,2	1,1	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1
Carriera diplomatica	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	7,6	7,4	7,4	6,6	6,7	6,3	6,1	5,4
Ministeri	7,6	7,4	7,4	6,6	6,7	6,3	6,1	5,4
Ministero dell'Interno	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Ministeri	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8
Carriera prefettizia	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Polizia di Stato	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9
Vigili del Fuoco	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ministero dell'Ambiente, Tutela del territorio e del mare	7,5	8,8	8,3	8,1	8,3	7,3	6,8	6,7
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	3,0	3,0	2,8	2,8	2,6	2,6	2,6	2,8
Ministeri	3,4	3,5	3,2	3,3	3,0	3,1	3,1	3,3
Capitaneria di Porto	2,2	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	2,0	2,2
Ministero della Difesa	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Ministeri	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Aeronautica	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0
Cappellani militari corpi di polizia	5,9	3,4	3,4	0,0	0,0	0,0	14,3	12,0
Cappellani militari forze armate	6,8	5,4	4,7	3,3	4,1	4,2	8,3	7,0
Carabinieri	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Esercito	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4
Magistratura militare	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Marina	2,7	2,5	2,8	2,5	2,6	2,5	2,5	2,4
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	1,1	1,1	1,0	1,3	1,2	1,2	1,9	1,9
Ministeri	4,7	4,7	4,2	5,3	5,6	5,4	5,7	5,4
Corpo Forestale dello Stato	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	1,2	1,2
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,7	0,5
Ministero della Salute	31,6	30,5	30,7	39,5	40,1	38,9	38,1	38,4
Totale	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1

Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.
Note: Nella categoria non dirigente non è compreso il personale a trattamento superiore dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate e i direttivi dei Vigili del Fuoco.
I comparti della Scuola e dell'Afam non sono stati considerati per la particolarità della composizione del personale.

Per il complesso dei Ministeri il rapporto rimane sostanzialmente stabile nel periodo in considerazione, assestandosi intorno al valore di circa 3 dirigenti ogni 100 unità di personale non dirigente. Si osserva un andamento differenziato per i singoli Ministeri. Il rapporto aumenta, ad indicare un incremento relativo del personale dirigente, nel Ministero della giustizia, degli affari esteri, delle politiche agricole e della salute. Rimane circa costante per il Ministero dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno, della difesa, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti. Si riduce nel Ministero

dell'istruzione, università e ricerca, dei beni e delle attività culturali e dell'ambiente, e tutela del territorio e del mare. L'aumento rilevato nei Ministeri della salute e della giustizia è dovuto all'aumento del personale dirigente a fronte della riduzione dei non dirigenti, per la giustizia riconducibile all'istituzione, nell'anno 2006, del comparto della Carriera Penitenziaria, composto solo da qualifiche dirigenziali. Nel Ministero delle politiche agricole si riscontra una crescita molto marcata del personale dirigente a fronte dell'incremento più contenuto del personale non dirigente. Tale evoluzione è riconducibile esclusivamente agli andamenti del personale del Corpo Forestale dello Stato, rilevandosi invece una riduzione dei dirigenti amministrativi. Fra i Ministeri in cui il rapporto si riduce, il calo più consistente si osserva per il personale del comparto Ministeri del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e del Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare.

Con riferimento all'anno 2010, il valore del rapporto risulta particolarmente elevato nei dicasteri della salute (38,4 per cento), degli affari esteri (26,2 per cento) e della giustizia (11,2 per cento). Il risultato per il Ministero della salute risente del numero elevato di dirigenti medici, mentre il Ministero degli affari esteri e il Ministero della giustizia comprendono, rispettivamente, il personale della Carriera Diplomatica e quello della Carriera Penitenziaria e della Magistratura, tutto di qualifica dirigenziale. Tra i Ministeri in cui il rapporto è più contenuto si annoverano il Ministero dei beni culturali (0,5 per cento), della difesa (1,3 per cento) e dell'economia e delle finanze (1,5 per cento). Analizzando i singoli contratti all'interno dei suddetti Ministeri si nota il rapporto relativamente elevato di quasi 5 dirigenti amministrativi ogni 100 unità di personale non dirigente per il Dicastero dell'economia e delle finanze - in riduzione comunque rispetto ai valori del 2003 -, mentre il rapporto più basso si riscontra per gli amministrativi e i carabinieri del Ministero della difesa (0,4 per cento).

Un ulteriore indicatore rilevante ai fini della dinamica della spesa è dato dalla distribuzione del personale non dirigente a tempo indeterminato per qualifica (Tavola 1-51). Ai fini di quest'analisi, il personale non dirigente dei Ministeri è stato ripartito in tre categorie di comodo - alta, media e bassa[108].

Tavola 1-51 Andamento nei Ministeri del personale non dirigente nelle tre categorie - alta, media e bassa, per gli anni 2003, 2007 e 2010: valori assoluti e incidenze in %

	2003	2007	2010	Incidenza % 2003	Incidenza % 2007	Incidenza % 2010
	Ministero Economia e Finanze					
Alta	7.720	6.687	6.634	9,5	8,5	8,9
Media	45.394	44.506	40.295	55,7	56,4	53,9
Bassa	28.407	27.764	27.774	34,8	35,2	37,2
Totale	81.521	78.957	74.703	100,0	100,0	100,0

[108] La categoria alta comprende: la terza area del comparto ministeri, i direttivi e gli ufficiali dei CC.PP. e delle FF.AA, gli ispettori e sostituti direttori, collaboratori e sostituti direttori amministrativo-contabili, collaboratori e sostituti direttori tecnici informatici dei VV.FF. La categoria media comprende: la seconda area del comparto ministeri, gli ispettori, i sovrintendenti e marescialli dei CC.PP e FF.AA., i funzionari amministrativi contabili dei VV.FF. La categoria bassa comprende: la prima area del comparto ministeri, appuntati, assistenti, agenti, sergenti dei CC.PP e FF.AA., vigili, capisquadra, capireparto, assistenti e operatori dei VV.FF.

	2003	2007	2010	Incidenza % 2003	Incidenza % 2007	Incidenza % 2010
			Ministero dello Sviluppo Economico			
Alta	1.793	1.633	1.594	50,4	53,0	51,7
Media	1.617	1.355	1.400	45,4	43,9	45,4
Bassa	149	96	89	4,2	3,1	2,9
Totale	3.559	3.084	3.083	100,0	100,0	100,0
			Min del Lavoro e delle Pol Sociali			
Alta	3.198	4.672	4.625	39,9	59,2	60,1
Media	4.457	3.170	3.014	55,6	40,1	39,1
Bassa	362	54	60	4,5	0,7	0,8
Totale	8.017	7.896	7.699	100,0	100,0	100,0
			Ministero della Giustizia			
Alta	15.239	15.008	14.526	16,3	16,6	16,8
Media	38.611	35.708	34.701	41,2	39,5	40,1
Bassa	39.818	39.618	37.276	42,5	43,9	43,1
Totale	93.668	90.334	86.503	100,0	100,0	100,0
			Ministero degli Affari esteri			
Alta	1.511	1.400	1.335	35,8	36,3	36,9
Media	2.623	2.416	2.258	62,2	62,6	62,3
Bassa	86	45	29	2,0	1,2	0,8
Totale	4.220	3.861	3.622	100,0	100,0	100,0
			Ministero dell'Istr.,Univ. e Ricerca			
Alta	3.063	2.462	1.824	38,9	37,0	33,5
Media	4.170	3.825	3.319	53,0	57,5	60,9
Bassa	634	364	307	8,1	5,5	5,6
Totale	7.867	6.651	5.450	100,0	100,0	100,0
			Ministero dell'Interno			
Alta		10.836	12.007	-	6,9	8,0
Media		48.351	41.882	-	31,0	27,8
Bassa		96.758	96.645	-	62,0	64,2
Totale		155.945	150.534	-	100,0	100,0
			Min.dell'Ambiente, del territorio e del mare			
Alta	240	343	339	39,3	58,0	59,8
Media	320	217	224	52,4	36,7	39,5
Bassa	51	31	4	8,3	5,2	0,7
Totale	611	591	567	100,0	100,0	100,0
			Ministero delle Infrastr e dei Trasporti			
Alta	3.947	3.731	3.527	28,6	26,8	26,2
Media	8.057	8.073	7.755	58,3	57,9	57,6
Bassa	1.815	2.143	2.188	13,1	15,4	16,2
Totale	13.819	13.947	13.470	100,0	100,0	100,0

	2003	2007	2010	Incidenza % 2003	Incidenza % 2007	Incidenza % 2010
Totale personale Ministero della Difesa						
Alta	15.151	14.057	13.598	6,8	6,2	6,2
Media	146.109	138.035	127.918	65,4	60,8	58,6
Bassa	62.229	74.798	76.834	27,8	33,0	35,2
Totale	223.489	226.890	218.350	100,0	100,0	100,0
Ministero delle Polit, Agricole, Alim e For						
Alta	864	780	915	9,5	8,4	9,9
Media	3.260	3.664	3.008	35,8	39,3	32,4
Bassa	4.973	4.884	5.365	54,7	52,4	57,8
Totale	9.097	9.328	9.288	100,0	100,0	100,0
Personale Min per i Beni e le Attività Culturali						
Alta	6.075	5.620	5.056	27,5	28,3	25,0
Media	14.033	12.466	14.223	63,6	62,7	70,3
Bassa	1.967	1.794	962	8,9	9,0	4,8
Totale	22.075	19.880	20.241	100,0	100,0	100,0
Totale personale Ministero della Salute						
Alta	673	633	592	40,2	40,7	38,9
Media	995	917	921	59,4	58,9	60,6
Bassa	7	7	7	0,4	0,4	0,5
Totale	1.675	1.557	1.520	100,0	100,0	100,0
Totale personale Ministeri						
Totale alte qualifiche	59.474	67.862	66.572	12,7	11,0	11,2
Totale medie qualifiche	269.646	302.703	280.918	57,4	48,9	47,2
Totale basse qualifiche	140.498	248.356	247.540	29,9	40,1	41,6
TOTALE	469.618	618.921	595.030	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni RGS- su dati Conto Annuale.
Note: I comparti della Scuola e dell'Afam non sono stati considerati per la particolarità della composizione del personale.
Nel 2006 i Vigili del Fuoco, ricompresi nel Ministero dell'Interno, hanno registrato un totale cambiamento delle qualifiche che non consente un agevole confronto con le categorie precedenti: si sono quindi rapportate le categorie del Dicastero del 2007 con quelle del 2010.

I dati non rilevano una tendenza univoca. Per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'ambiente si osserva lo spostamento verso le qualifiche più elevate, riconducibile al numero elevato di passaggi orizzontali e verticali avvenuti, rispettivamente, negli anni 2007 e 2006[109]. Nel Ministero della giustizia, degli affari esteri, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e dell'interno la distribuzione del personale nelle tre categorie rimane circa costante. Per il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa e delle politiche agricole si osserva una calo dell'incidenza della categoria più elevata a favore della categoria intermedia o bassa.

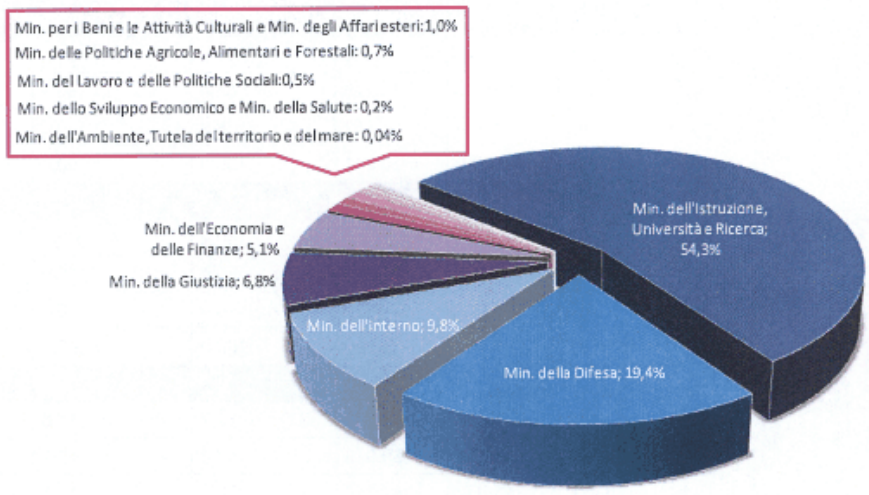
[109] Si rammenta che, comunque, la consistenza occupazionale del Ministero dell'ambiente è piuttosto contenuta (605 unità), il che tende ad amplificare le variazioni.

In linea generale, i Ministeri che comprendono personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate mostrano un'incidenza della categoria 'alta' sul totale relativamente bassa. Ciò è conseguenza della particolare struttura per qualifica dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, caratterizzata da un numero elevato di personale non dirigente e da un numero ridotto di ufficiali, ricompresi nella categoria 'alta'.

1.6.2 La dinamica della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti

La spesa per redditi da lavoro dipendente dei Ministeri registrata nel 2010 dal Conto Annuale ammonta a 75,6 miliardi di euro e risulta concentrata per oltre l'80 per cento in 3 ministeri: Ministero dell'istruzione, università e ricerca, della difesa e dell'interno (Grafico 1-22).

Grafico 1-22 Incidenza della Spesa per redditi da lavoro dipendente dei ministeri sul totale per il 2010: valori in %



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Questa distribuzione rimane sostanzialmente costante tra il 2003 e il 2010, anche escludendo il dato preponderante della Scuola per il Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Non considerando la spesa per il personale della Scuola del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la spesa per redditi risulta da attribuirsi per il 42 per cento al Ministero della difesa, per il 22 per cento all'interno, per il 15 per cento alla giustizia e per l'11 per cento al Ministero dell'economia e delle finanze.

Fra il 2003 e il 2010 la spesa per redditi da lavoro dipendente dei Ministeri cresce del 15,9 per cento. Tale incremento è la risultante di andamenti diversi per i vari dicasteri (Tavola 1-52).

Tavola 1-52 Spesa per redditi da lavoro dipendente per ministeri negli anni 2003 e 2010: valori assoluti e variazione in %

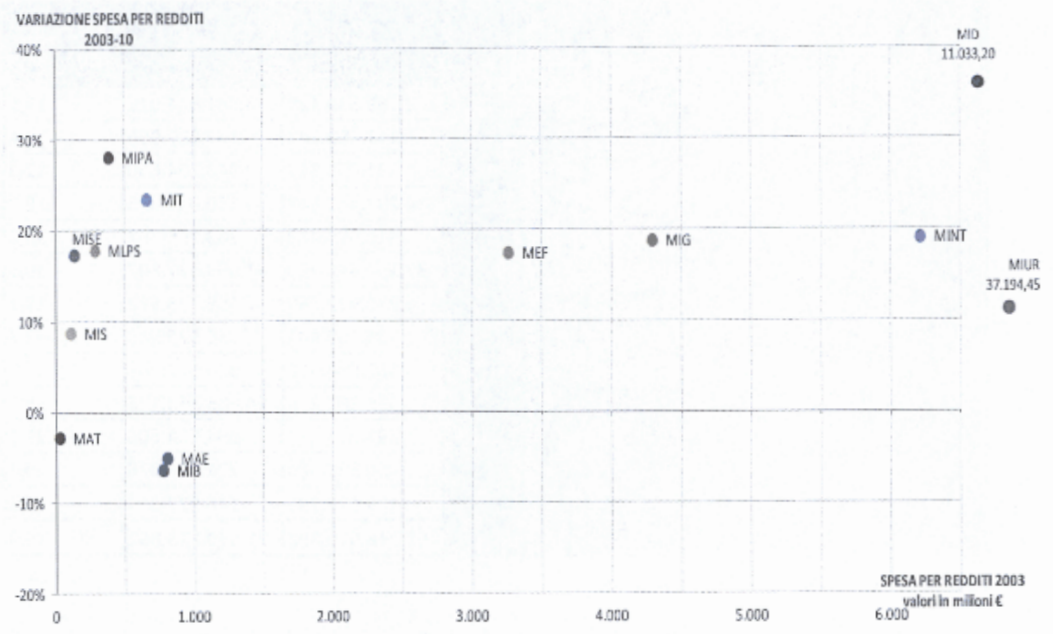
	2003	2010	variazione % 2003-2010
Ministero dell'Economia e delle Finanze	3.269.539.427	3.841.524.011	17,5
Ministero dello Sviluppo Economico	141.253.742	165.827.956	17,4
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	291.073.827	343.204.650	17,9
Ministero della Giustizia	4.297.410.542	5.106.013.625	18,8
Ministero degli Affari esteri	810.570.453	769.765.701	-5,0
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	37.194.446.289	41.093.577.807	10,5
Ministero dell'Interno	6.218.422.860	7.408.775.512	19,1
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	31.439.485	30.579.349	-2,7
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	667.844.910	824.672.365	23,5
Ministero della Difesa	11.033.204.823	14.683.363.128	33,1
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	393.873.184	504.634.606	28,1
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	780.826.566	731.386.328	-6,3
Ministero della Salute	116.673.785	126.928.814	8,8
Totale	**65.246.579.893**	**75.630.253.852**	**15,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Nonostante molti Ministeri riportino un forte incremento della spesa - per esempio il Ministero della difesa (+33,1 per cento), delle politiche agricole, alimentari e forestali (+28,1 per cento) e delle infrastrutture e dei trasporti (+23,5 per cento) - il risultato medio di crescita complessivo è limitato dall'aumento relativamente contenuto della spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, che rappresenta oltre il 54 per cento del totale della spesa. In controtendenza rispetto al risultato complessivo, per il Ministero degli affari esteri, dei beni ed attività culturali e dell'ambiente, tutela del territorio e del mare si rileva una riduzione della spesa.

E' interessante esaminare se esiste una relazione fra la variazione percentuale della spesa e la sua dimensione iniziale, ad indicazione dell'eventuale esistenza di fenomeni di *catching up* o, viceversa, di auto alimentazione. L'evidenza in proposito non supporta tali possibilità, rilevando la sostanziale indipendenza fra l'aumento della spesa e la sua dimensione iniziale (Grafico 1-23).

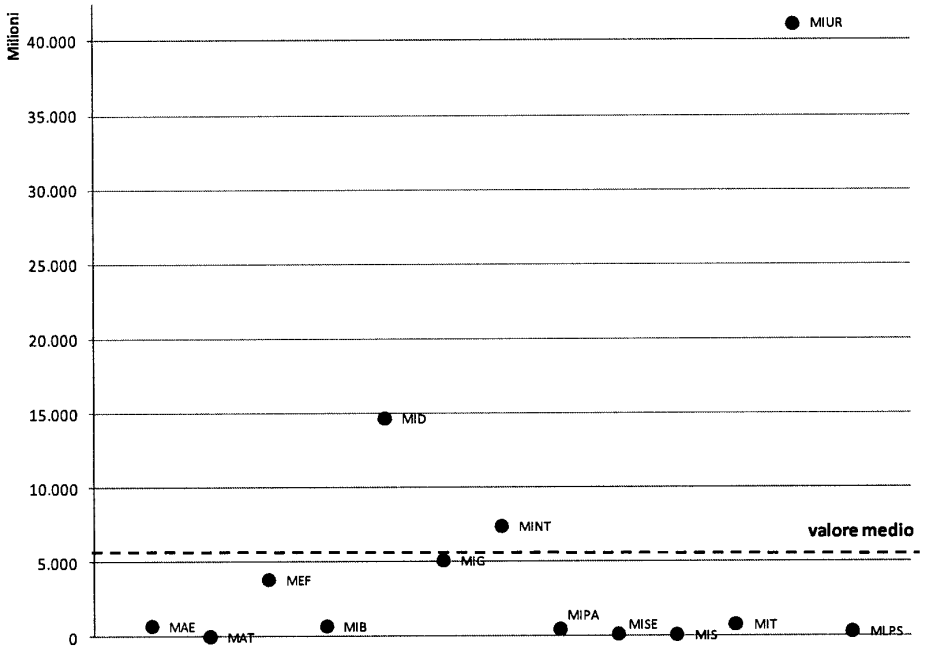
Grafico 1-23 Andamento della spesa per redditi tra ministeri, periodo 2003-2010: valori assoluti della spesa nel 2003 e variazioni della spesa 2003-2010: valori in milioni di euro (asse delle X) e variazioni in % (asse delle Y)



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010
Legenda acronimi per le Amministrazioni dei Ministeri:
MAE: Ministero degli affari esteri, MAT: Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare, MEF: Ministero dell'economia e delle finanze, MIB: Ministero dei beni ed attività culturali, MID: Ministero della difesa, MIG: Ministero della giustizia, MINT: Ministero dell'interno, MIPA: Ministero delle politiche agricole, MISE: Ministero dello sviluppo economico, MIS: Ministero della salute, MIT: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, MIUR: Ministero dell'istruzione, università e ricerca, MLPS: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I livelli di spesa dei singoli Ministeri risultano piuttosto dispersi attorno alla media, con una variabilità, misurata dalla deviazione standard, che è andata aumentando nel tempo (Grafico 1-24 e Tavola 1-53).

Grafico 1-24 Dispersione della spesa dei Ministeri, anno 2010



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010
Legenda acronimi per le Amministrazioni dei Ministeri:
MAE: Ministero degli affari esteri, MAT: Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare, MEF: Ministero dell'economia e delle finanze, MIB: Ministerodei beni ed attività culturali, MID: Ministero della difesa, MIG: Ministero della giustizia, MINT: Ministero dell'Interno, MIPA: Ministero delle politiche agricole, MISE: Ministero dello sviluppo economico, MIS: Ministero della salute, MIT: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, MIUR: Ministero dell'istruzione, università e ricerca, MLPS: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tavola 1-53 Analisi sulla spesa per redditi da lavoro dipendente, anni 2003 e 2010: deviazione standard e media

	2003	2010	2003 SENZA MIUR	2010 SENZA MIUR
Deviazione standard	9.796.002.014	10.962.283.042	3.239.962.864	4.224.391.771
Media	5.018.967.684	5.817.711.835	2.337.677.800	2.878.056.337

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010

In particolare, si possono individuare tre gruppi. Il primo, a valori di spesa elevati, composto dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dal Ministero della difesa. Il secondo, con valori di spesa intermedi, formato dal Ministero dell'interno, della giustizia e dell'economia e delle finanze. All'ultimo gruppo, caratterizzato da valori di spesa molto al di sotto della media, appartengono gli altri otto Ministeri. Escludendo il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, si osserva comunque una netta separazione fra i quattro dicasteri con valori di spesa più elevati (difesa, interno, giustizia ed economia e finanze) ed i rimanenti Ministeri dove il livello della spesa è più contenuto.

Delle indicazioni aggiuntive possono trarsi esaminando l'evoluzione della spesa nei singoli comparti di contrattazione afferenti a ciascun Ministero (Tavola 1-54).

Tavola 1-54 Spesa per redditi da lavoro per Ministero e comparto, periodo 2003-2010: valori in euro

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Ministero dell'Economia e delle Finanze	3.269.539.427	3.382.762.502	3.720.822.493	3.633.915.001	3.706.860.146	3.757.612.517	3.756.336.835	3.841.524.011	17,5
Ministeri	700.860.942	717.060.960	803.808.498	784.286.623	775.995.934	787.979.776	687.071.592	794.049.681	13,3
Guardia di Finanza	2.567.009.807	2.663.996.703	2.915.328.984	2.847.925.361	2.928.785.782	2.967.416.777	3.062.626.779	3.042.172.452	18,5
Cappellani militari corpi di polizia	1.626.968	1.618.616	1.607.177	1.614.401	1.992.863	2.121.421	2.073.615	2.128.129	30,8
Scuola	41.710	86.223	77.834	88.616	85.567	94.543	0	0	-
Università	0	0	0	0	0	0	4.564.849	3.173.749	-
Ministero dello Sviluppo Economico	141.253.742	140.459.595	144.102.248	158.326.220	166.708.950	155.737.363	154.828.908	165.827.956	17,4
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	291.073.827	284.229.405	272.680.849	304.074.381	320.289.395	340.487.577	349.113.490	343.204.650	17,9
Ministero della Giustizia	4.297.410.542	4.373.303.568	4.671.521.616	4.922.194.513	4.989.022.445	5.036.659.216	5.177.965.698	5.106.013.625	18,8
Ministeri	1.702.638.869	1.656.684.793	1.653.004.099	1.825.235.623	1.760.920.046	1.712.436.380	1.820.406.646	1.649.424.456	-3,1
Polizia penitenziaria	1.496.872.052	1.546.125.539	1.772.294.509	1.738.832.554	1.816.828.205	1.814.867.866	1.842.087.307	1.878.818.127	25,5
Magistratura ordinaria	1.097.899.621	1.170.493.236	1.246.223.008	1.311.103.083	1.368.049.925	1.462.867.269	1.469.344.733	1.532.355.983	39,6
Carriera penitenziaria	0	0	0	47.023.253	43.224.269	46.487.701	46.127.012	45.415.059	-
Ministero degli Affari esteri	810.570.453	754.667.542	658.376.426	791.080.407	758.444.150	795.666.051	795.481.553	769.765.701	-5,0
Ministeri	615.162.636	555.925.112	439.401.701	454.074.277	424.297.457	432.405.936	447.055.952	432.032.149	-29,8
Carriera diplomatica	195.407.817	198.742.430	218.974.725	259.299.013	239.424.121	266.558.455	248.401.089	244.723.231	25,2
Carabinieri	0	0	0	0	20.342.116	20.052.262	20.265.841	19.854.500	-
Scuola	0	0	0	77.707.117	74.380.456	76.649.398	79.758.671	73.155.821	-
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	37.194.446.289	36.684.515.665	36.855.326.958	42.483.438.495	38.536.718.650	44.109.979.092	43.228.825.516	41.093.577.807	10,5
Ministeri	320.665.184	311.287.508	282.121.936	335.775.202	287.954.635	273.466.196	272.016.751	265.469.447	-17,2
Scuola	36.624.664.983	36.130.332.311	36.212.018.088	41.766.286.799	37.904.564.363	43.482.992.644	42.591.148.844	40.351.121.331	10,2
Afam	249.116.122	242.895.846	361.186.934	381.376.494	344.199.652	353.520.252	365.659.921	476.987.029	91,5

(segue) **Tavola 1 54 Spesa per redditi da lavoro per Ministero e comparto, periodo 2003-2010: valori in euro**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Ministero dell'Interno	6.218.422.860	6.512.507.055	6.926.768.012	7.219.994.367	7.127.413.719	7.352.483.585	7.533.737.112	7.408.775.512	19,1
Ministeri	663.044.560	687.067.456	660.102.753	771.683.614	725.572.374	764.853.025	766.449.014	719.352.399	8,5
Carriera prefettizia	177.797.036	162.773.073	156.957.294	180.949.168	162.373.120	174.712.784	170.910.836	154.665.209	-13,0
Polizia di Stato	4.288.409.295	4.445.845.633	4.855.715.096	4.883.459.846	4.909.021.824	4.939.894.665	5.120.379.457	5.048.587.997	17,7
Vigili del Fuoco	1.089.171.969	1.216.820.893	1.253.992.869	1.383.901.739	1.330.446.401	1.473.023.111	1.475.997.805	1.486.169.907	36,4
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	31.439.485	32.627.196	36.499.863	35.597.646	34.291.084	32.178.990	30.139.752	30.579.349	-2,7
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	667.844.910	651.795.304	699.843.863	763.318.284	773.761.799	787.027.501	803.414.876	824.672.365	23,5
Ministeri	342.681.328	327.866.326	321.245.946	364.990.640	348.624.820	344.258.188	352.662.064	338.949.928	-1,1
Capitaneria di Porto	325.163.582	323.928.978	378.597.917	398.327.644	425.136.979	442.769.313	450.752.812	485.722.437	49,4
Ministero della Difesa	11.033.204.823	11.521.993.359	12.471.936.179	13.274.907.604	13.649.168.826	14.001.400.895	14.567.628.488	14.683.363.128	33,1
Ministeri	1.125.499.672	1.111.051.847	1.090.742.196	1.153.973.774	1.152.810.196	1.183.914.308	1.059.155.568	1.002.109.703	-11,0
Aeronautica	1.642.828.694	1.877.593.724	1.920.191.332	2.057.943.006	2.162.308.409	2.184.940.264	2.240.077.853	2.308.264.045	40,5
Cappellani militari corpi di polizia	1.807.795	1.798.720	2.172.874	1.788.779	2.327.711	2.398.334	2.681.469	2.483.536	37,4
Cappellani militari forze armate	9.531.488	3.919.209	6.216.378	4.633.566	6.842.446	6.737.924	7.072.033	7.543.402	-20,9
Carabinieri	4.170.137.677	4.402.703.567	4.959.574.261	5.101.442.137	5.298.104.413	5.317.946.246	5.473.525.707	5.415.274.780	29,9
Esercito	2.933.513.203	2.848.089.075	3.122.888.624	3.548.171.659	3.550.351.501	3.793.163.861	4.119.444.334	4.201.963.597	43,2
Magistratura militare	12.644.017	12.341.267	13.297.976	14.519.393	15.174.239	11.970.595	9.872.810	10.175.229	-19,5
Marina	1.133.033.020	1.258.544.389	1.350.444.775	1.386.211.461	1.455.262.880	1.493.372.028	1.649.374.788	1.728.456.922	52,6
Scuola	1.094.162	2.400.186	2.869.336	2.897.929	2.533.409	3.298.873	3.053.519	3.975.826	263,4
Università	3.115.095	3.551.375	3.538.427	3.325.900	3.453.622	3.658.462	3.370.407	3.116.088	0,03

(segue) **Tavola 1 54 Spesa per redditi da lavoro per Ministero e comparto, periodo 2003-2010: valori in euro**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	393.873.184	421.025.496	440.106.989	428.222.701	442.342.831	426.299.752	474.796.420	504.634.606	28,1
Ministeri	57.294.092	60.495.909	62.839.823	75.843.837	75.479.132	71.124.519	71.136.551	78.042.805	36,2
Corpo Forestale dello Stato	336.579.092	360.529.587	377.267.166	352.378.864	366.863.699	355.175.233	403.659.869	426.591.801	26,7
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	780.826.566	718.264.389	729.673.270	827.839.943	803.011.234	722.574.338	738.847.123	731.386.328	-6,3
Ministero della Salute	116.673.785	106.616.549	124.600.322	127.934.053	118.463.006	122.140.947	131.821.715	126.928.814	8,8
Totale spesa redditi da lavoro	**65.246.579.893**	**65.584.767.625**	**67.752.259.088**	**74.970.843.615**	**71.426.496.235**	**77.640.247.824**	**77.742.937.486**	**75.630.253.852**	**15,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

La dinamica della spesa per redditi del comparto Ministeri in ciascuno dei singoli Dicasteri presenta un andamento molto variabile, passando dal +36,2 per cento relativo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali al -29,8 per cento del Ministero degli affari esteri. Il comparto 'Sicurezza - Difesa' (Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del Fuoco) presenta, invece, una crescita sostenuta in tutti i dicasteri: per i Corpi di Polizia si va da +17,7 per cento della Polizia di Stato a +29,9 per cento dei Carabinieri del Ministero della difesa, mentre per le Forze Armate si va da +40,5 per cento dell'Aeronautica a +52,6 per cento della Marina. Per i Vigili del Fuoco, afferenti al Ministero dell'interno, si registra una crescita della spesa pari al 36,4 per cento.

Così, mentre per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'economia e delle finanze e dell'interno la spesa cresce sia per il comparto Ministeri che per il comparto 'Sicurezza-Difesa', per quello della difesa, della giustizia e delle infrastrutture e trasporti la riduzione per il comparto Ministeri è più che compensata dalla crescita della spesa nel comparto 'Sicurezza-Difesa'. Il risultato per il Ministero dell'istruzione, università e ricerca è determinato dall'aumento della spesa per il personale della Scuola e dell'AFAM, a fronte del forte calo verificatosi nella spesa per il personale del comparto Ministeri. Per quanto riguarda i rimanenti comparti si evidenziano andamenti contrastanti: aumenta la spesa per il personale della Magistratura ordinaria (giustizia) e della Carriera Diplomatica (affari esteri) mentre si riduce quella per il personale della Magistratura militare (difesa) e della Carriera Prefettizia (interno).

La spesa per il personale dei dicasteri replica le due fasi di sviluppo che si sono osservate a livello aggregato: fra il 2003 e il 2006 la spesa aumenta ad un ritmo sostenuto, realizzando un tasso medio annuo di crescita del 4,7 per cento, fra il 2007 e il 2010 l'incremento è molto più moderato, pari all'1,9 per cento in media d'anno (Tavola 1-55).

Tavola 1-55 Spesa per redditi da lavoro dipendente per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-06 e 2007-10: tasso di crescita medio annuo - valore in %

Tassi di crescita medi annui	2003-2006	2007-2010
Ministero dell'Economia e delle Finanze	3,6	1,2
Ministeri	3,8	0,8
Guardia di Finanza	3,5	1,3
Cappellani militari corpi di polizia	-0,3	2,2
Scuola	28,6	_
Università	_	_
Ministero dello Sviluppo Economico	3,9	-0,2
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1,5	2,3
Ministero della Giustizia	4,6	0,8
Ministeri	2,3	-2,2
Polizia penitenziaria	5,1	1,1
Magistratura ordinaria	6,1	3,9
Carriera penitenziaria	_	1,7
Ministero degli Affari esteri	-0,8	0,5
Ministeri	-9,6	0,6
Carriera diplomatica	9,9	0,7
Carabinieri	-	-0,8
Scuola	_	-0,6
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	4,5	2,2
Ministeri	1,5	-2,7
Scuola	4,5	2,1
Afam	15,3	11,5
Ministero dell'Interno	5,1	1,3
Ministeri	5,2	-0,3
Carriera prefettizia	0,6	-1,6
Polizia di Stato	4,4	0,9
Vigili del Fuoco	8,3	3,8
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	4,2	-3,7
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	4,6	2,1
Ministeri	2,1	-0,9
Capitaneria di Porto	7,0	4,5
Ministero della Difesa	6,4	2,5
Ministeri	0,8	-4,6
Aeronautica	7,8	2,2
Cappellani militari corpi di polizia	-0,4	2,2
Cappellani militari forze armate	-21,4	3,3
Carabinieri	7,0	0,7
Esercito	6,5	5,8
Magistratura militare	4,7	-12,5
Marina	7,0	5,9
Scuola	38,4	16,2
Università	2,2	-3,4
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	2,8	4,5
Ministeri	9,8	1,1
Corpo Forestale dello Stato	1,5	5,2
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	2,0	-3,1
Ministero della Salute	3,1	2,3
Totale spesa redditi da lavoro	**4,7**	**1,9**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010

In linea generale, si registrano tassi di incremento positivi in entrambi i periodi, più marcati per il periodo 2003-2006 e più contenuti per il triennio 2007-2010. Nel periodo 2003-2006 la spesa per il personale si contrae solo nel Ministero degli affari esteri, in ragione della forte riduzione registrata nella componente del comparto Ministeri. Nel periodo 2007-2010 la spesa per il personale si riduce per il Ministero dell'ambiente, dei beni ed attività culturali e dello sviluppo economico, dicasteri che comprendono solo personale del comparto Ministeri.

Le dinamiche della spesa per redditi da lavoro sono spiegate sia da fattori occupazionali che da fattori economici: per la componente occupazionale risulta determinante il numero complessivo degli occupati e la struttura dell'occupazione, per la componente monetaria bisogna considerare i rinnovi contrattuali, con la corresponsione di arretrati relativi ad anni precedenti, i contratti integrativi, con l'utilizzo anche dei risparmi di gestione per l'incentivazione della produttività, e le risorse aggiuntive. L'analisi dei valori pro capite è condotta con riferimento alla retribuzione unitaria del personale a tempo indeterminato, che in termini di spesa rappresenta circa il 78 per cento della spesa per redditi.

La retribuzione pro capite dei Ministeri aumenta fra il 2003 e il 2010 del 18,6 per cento, risultando superiore di circa 5 punti percentuali rispetto all'inflazione complessiva (+13,6 per cento). L'andamento della retribuzione media, per i singoli Ministeri e per i relativi comparti afferenti, è riportato nella Tavola 1-56[110].

[110] Il calcolo della retribuzione media è effettuato con riferimento al personale a tempo indeterminato dell'Amministrazione. Per il Ministero degli affari esteri non compare il contratto Carabinieri in quanto si tratta di personale comandato presso il MAE. Inoltre, la retribuzione media del MAE è calcolata con riferimento al solo territorio nazionale e non considera, perciò, le indennità corrisposte per il servizio all'estero (ISE, trattamento accessorio all'estero, ecc...) che sono una componente molto rilevante della spesa per redditi dell'amministrazione.

Tavola 1-56 Retribuzione media pro capite per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazione in % *(1/3)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Ministero dell'Economia e delle Finanze	30.537	31.563	33.959	34.220	35.882	37.003	37.790	38.039	
var %		*3,4*	*7,6*	*0,8*	*4,9*	*3,1*	*2,1*	*0,7*	*24,6*
Ministeri	27.045	27.656	29.430	29.573	34.741	35.921	33.326	36.425	
var %		*2,3*	*6,4*	*0,5*	*17,5*	*3,4*	*-7,2*	*9,3*	*34,7*
Guardia di Finanza	31.545	32.704	35.326	35.487	36.168	37.267	38.825	38.393	
var %		*3,7*	*8,0*	*0,5*	*1,9*	*3,0*	*4,2*	*-1,1*	*21,7*
Cappellani militari corpi di polizia	47.188	49.672	52.824	51.940	55.172	57.327	58.453	61.434	
var %		*5,3*	*6,3*	*-1,7*	*6,2*	*3,9*	*2,0*	*5,1*	*30,2*
Scuola	26.809	29.813	29.813	32.721	32.506	34.704	37.148	_	
var %		*11,2*	*0,0*	*9,8*	*-0,7*	*6,8*	*7,0*	_	_
Università	_	_	_	_	_	_	192.134	98.142	
var %		_	_	_	_	_	_	*-48,9*	_
Ministero dello Sviluppo Economico	27.638	28.031	28.701	30.453	31.448	32.039	32.430	34.734	
var %		*1,4*	*2,4*	*6,1*	*3,3*	*1,9*	*1,2*	*7,1*	*25,7*
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	22.941	23.598	23.413	25.738	27.531	30.736	31.335	31.681	
var %		*2,9*	*-0,8*	*9,9*	*7,0*	*11,6*	*1,9*	*1,1*	*38,1*
Ministero della Giustizia	32.187	32.277	34.277	36.379	38.212	39.262	40.625	40.905	
var %		*0,3*	*6,2*	*6,1*	*5,0*	*2,8*	*3,5*	*0,7*	*27,1*
Ministeri	24.492	24.670	24.318	26.094	27.506	27.554	28.732	27.139	
var %		*0,7*	*-1,4*	*7,3*	*5,4*	*0,2*	*4,3*	*-5,5*	*10,8*
Polizia penitenziaria	27.772	27.012	31.198	32.132	33.128	34.028	34.890	35.969	
var %		*-2,7*	*15,5*	*3,0*	*3,1*	*2,7*	*2,5*	*3,1*	*29,5*
Magistratura ordinaria	95.597	100.160	102.564	109.100	114.594	120.781	125.076	127.746	
var %		*4,8*	*2,4*	*6,4*	*5,0*	*5,4*	*3,6*	*2,1*	*33,6*
Carriera penitenziaria	_	_	_	67.549	67.863	76.595	76.975	78.603	
var %		-	-	-	0,5	12,9	0,5	2,1	-
Ministero degli Affari esteri	26.298	24.948	27.715	30.478	31.697	33.964	35.861	33.361	
var %		*-5,1*	*11,1*	*10,0*	*4,0*	*7,2*	*5,6*	*-7,0*	*26,9*
Ministeri	21.075	19.320	21.944	23.743	24.916	26.046	27.424	24.592	
var %		*-8,3*	*13,6*	*8,2*	*4,9*	*4,5*	*5,3*	*-10,3*	*16,7*
Carriera diplomatica	58.532	59.930	64.273	75.257	76.192	86.711	93.725	93.755	
var %		*2,4*	*7,2*	*17,1*	*1,2*	*13,8*	*8,1*	*0,0*	*60,2*

Fonte: Elaborazioni RGS - su dati Conto Annuale 2003-2010

(segue)* Tavola 1-56. Retribuzione media pro capite per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazione in % *(2/3)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Scuola	_	_	_	13.683	16.046	16.810	22.089	23.701	
var %		_	_	_	*17,3*	*4,8*	*31,4*	*7,3*	_
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	26.020	26.057	25.545	27.575	26.559	29.281	30.559	30.233	
var %		*0,1*	*-2,0*	*7,9*	*-3,7*	*10,2*	*4,4*	*-1,1*	*16,2*
Ministeri	28.294	29.364	26.253	30.098	28.509	29.020	29.806	31.469	
var %		*3,8*	*-10,6*	*14,6*	*-5,3*	*1,8*	*2,7*	*5,6*	*11,2*
Scuola	25.977	25.995	25.490	27.509	26.512	29.265	30.555	30.183	
var %		*0,1*	*-1,9*	*7,9*	*-3,6*	*10,4*	*4,4*	*-1,2*	*16,2*
Afam	29.083	30.870	31.898	33.550	31.217	31.632	31.540	35.193	
var %		*6,1*	*3,3*	*5,2*	*-7,0*	*1,3*	*-0,3*	*11,6*	*21,0*
Ministero dell'Interno	28.837	29.807	31.258	32.325	32.913	33.993	35.204	35.075	
var %		*3,4*	*4,9*	*3,4*	*1,8*	*3,3*	*3,6*	*-0,4*	*21,6*
Ministeri	23.353	25.075	24.678	26.640	26.461	27.672	27.618	26.281	
var %		*7,4*	*-1,6*	*8,0*	*-0,7*	*4,6*	*-0,2*	*-4,8*	*12,5*
Carriera prefettizia	72.678	76.309	76.969	79.824	79.002	84.067	87.267	86.161	
var %		*5,0*	*0,9*	*3,7*	*-1,0*	*6,4*	*3,8*	*-1,3*	*18,6*
Polizia di Stato	30.449	31.113	33.129	33.871	34.927	35.626	36.923	37.139	
var %		*2,2*	*6,5*	*2,2*	*3,1*	*2,0*	*3,6*	*0,6*	*22,0*
Vigili del Fuoco	24.802	26.228	27.049	28.424	28.025	30.197	32.043	31.739	
var %		*5,7*	*3,1*	*5,1*	*-1,4*	*7,8*	*6,1*	*-0,9*	*28,0*
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	32.286	35.321	37.971	38.195	39.637	38.890	35.956	37.145	
var %		*9,4*	*7,5*	*0,6*	*3,8*	*-1,9*	*-7,5*	*3,3*	*15,0*
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	29.094	30.181	30.104	31.294	32.602	32.921	33.957	34.971	
var %		*3,7*	*-0,3*	*4,0*	*4,2*	*1,0*	*3,1*	*3,0*	*20,2*
Ministeri	24.046	24.518	24.772	26.991	27.987	29.250	29.362	28.986	
var %		*2,0*	*1,0*	*9,0*	*3,7*	*4,5*	*0,4*	*-1,3*	*20,5*
Capitaneria di Porto	34.549	36.348	34.885	34.976	36.460	37.006	37.649	39.638	
var %		*5,2*	*-4,0*	*0,3*	*4,2*	*1,5*	*1,7*	*5,3*	*14,7*
Ministero della Difesa	30.693	31.780	33.371	33.849	35.195	35.811	36.537	36.773	
var %		*3,5*	*5,0*	*1,4*	*4,0*	*1,7*	*2,0*	*0,6*	*19,8*

Fonte: Elaborazioni RGS - su dati Conto Annuale 2003-2010

(segue)* Tavola 1-56. Retribuzione media pro capite per ministeri e comparti afferenti, periodo 2003-2010: valori assoluti e variazione in % *(3/3)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	variazione % 2003-2010
Ministeri	22.138	22.144	22.403	23.034	24.941	25.769	25.109	24.244	
var %		*0,0*	*1,2*	*2,8*	*8,3*	*3,3*	*-2,6*	*-3,4*	*9,5*
Aeronautica	31.099	34.652	36.629	37.913	39.245	39.369	39.874	40.211	
var %		*11,4*	*5,7*	*3,5*	*3,5*	*0,3*	*1,3*	*0,8*	*29,3*
Cappellani militari corpi di polizia	42.975	46.111	50.971	50.507	59.677	57.627	61.936	65.815	
var %		*7,3*	*10,5*	*-0,9*	*18,2*	*-3,4*	*7,5*	*6,3*	*53,1*
Cappellani militari forze armate	46.007	36.848	41.609	42.705	45.619	45.221	50.300	49.526	
var %		*-19,9*	*12,9*	*2,6*	*6,8*	*-0,9*	*11,2*	*-1,5*	*7,6*
Carabinieri	31.337	31.851	33.898	34.616	35.602	36.340	37.150	37.670	
var %		*1,6*	*6,4*	*2,1*	*2,8*	*2,1*	*2,2*	*1,4*	*20,2*
Esercito	31.436	32.649	34.277	33.920	35.581	35.851	36.614	36.754	
var %		*3,9*	*5,0*	*-1,0*	*4,9*	*0,8*	*2,1*	*0,4*	*16,9*
Magistratura militare	104.668	101.535	104.124	114.607	121.701	119.323	131.063	143.749	
var %		*-3,0*	*2,5*	*10,1*	*6,2*	*-2,0*	*9,8*	*9,7*	*37,3*
Marina	34.202	35.166	37.454	36.424	37.212	38.569	40.370	41.053	
var %		*2,8*	*6,5*	*-2,8*	*2,2*	*3,6*	*4,7*	*1,7*	*20,0*
Scuola	-	32.237	33.083	35.062	29.469	32.687	30.235	30.347	
var %			*2,6*	*6,0*	*-16,0*	*10,9*	*-7,5*	*0,4*	-
Università	62.502	67.565	67.469	80.744	89.037	97.573	86.502	72.163	
var %		*8,1*	*-0,1*	*19,7*	*10,3*	*9,6*	*-11,3*	*-16,6*	*15,5*
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	29.762	30.293	31.632	32.578	34.109	33.269	34.062	33.819	
var %		*1,8*	*4,4*	*3,0*	*4,7*	*-2,5*	*2,4*	*-0,7*	*13,6*
Ministeri	27.401	29.697	29.324	31.217	33.605	32.844	33.993	34.212	
var %		*8,4*	*-1,3*	*6,5*	*7,6*	*-2,3*	*3,5*	*0,6*	*24,9*
Corpo Forestale dello Stato	30.185	30.400	32.055	32.825	34.200	33.343	34.073	33.757	
var %		*0,7*	*5,4*	*2,4*	*4,2*	*-2,5*	*2,2*	*-0,9*	*11,8*
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	23.695	23.878	24.559	26.054	26.778	26.547	28.019	28.353	
var %		*0,8*	*2,9*	*6,1*	*2,8*	*-0,9*	*5,5*	*1,2*	*19,7*
Ministero della Salute	29.571	34.987	37.303	33.975	35.774	36.413	36.229	37.277	
var %		*18,3*	*6,6*	*-8,9*	*5,3*	*1,8*	*-0,5*	*2,9*	*26,1*
Totale	**27.721**	**28.044**	**28.355**	**29.999**	**29.757**	**31.716**	**32.923**	**32.878**	
var %		***1,2***	***1,1***	***5,8***	***-0,8***	***6,6***	***3,8***	***-0,1***	***18,6***

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010

Solo il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali presenta sul periodo 2003-2010 una crescita della retribuzione unitaria allineata all'inflazione, in tutti gli altri dicasteri la crescita retributiva sopravanza l'inflazione ed è particolarmente marcata per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (38,1 per cento), della giustizia (27,1 per cento), degli affari esteri (26,9 per cento) e della salute (26,1 per cento). La dinamica retributiva è trainata soprattutto dalla diversa evoluzione delle indennità fisse ed accessorie, a fronte di una maggiore omogeneità nell'andamento delle componenti stipendiali. Con riferimento ai singoli comparti, la retribuzione unitaria aumenta meno dell'inflazione per il comparto Ministeri dei dicasteri della difesa, giustizia, istruzione, università e ricerca ed interno e per il Corpo Forestale dello Stato del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. La crescita più sostenuta si riscontra per la Carriera Diplomatica (affari esteri), la Magistratura militare (difesa), il comparto Ministeri del Ministero dell'economia e delle finanze e la Magistratura ordinaria (giustizia). Anche in questo caso le diverse evoluzioni sono riconducibili soprattutto alle differenze nella crescita delle indennità fisse ed accessorie, in alcuni casi si riscontra una certa variabilità anche nell'andamento delle voci stipendiali. Si rammenta, comunque, che l'evoluzione della retribuzione media risente anche delle modifiche nella composizione per qualifica del personale nelle varie amministrazioni e comparti.

In considerazione della variabilità riscontrata per la spesa ed i corrispondenti valori unitari nei vari dicasteri, risulta interessante verificare l'evoluzione dei differenziali retributivi relativi al comparto Ministeri ed alle singole Forze dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate nei vari Ministeri. Essendo effettuata a parità di comparto di contrattazione, tale valutazione evidenzia le differenze retributive riconducibili agli effetti della contrattazione integrativa ed alla diversa composizione per qualifica del personale nelle singole Amministrazioni.

Nella maggior parte dei Ministeri il differenziale retributivo per il personale del comparto Ministeri non muta fra il 2003 e il 2010, ad indicare sviluppi retributivi allineati nei vari dicasteri[111] (Tavola 1-57).

[111] I differenziali sono calcolati in rapporto alla retribuzione media pro capite del comparto Ministeri del Ministero della Difesa, preso come riferimento in quanto è il dato che risulta più stabile nel periodo.

Tavola 1-57 Andamento dell'incidenza della retribuzione media per ministeri rispetto al ministero nella Difesa preso di riferimento, periodo 2003-2010: incidenza in %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ministero della Difesa	*22.138*	*22.144*	*22.403*	*23.034*	*24.941*	*25.769*	*25.109*	*24.244*
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,5
Ministero dello Sviluppo Economico	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3
Ministero della Giustizia	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Ministero degli Affari esteri	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3
Ministero dell'Interno	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2
Ministero della Salute	1,3	1,6	1,7	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010

Per i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole, alimentari e forestali e della salute si osserva un ampliamento dei differenziali retributivi, indicativo di una crescita retributiva più sostenuta per il personale del comparto Ministeri di queste Amministrazioni. Si rammenta che i differenziali retributivi risentono, per via degli effetti che si determinano sulla retribuzione media, delle variazioni nella composizione per qualifica dell'occupazione. L'evoluzione dei differenziali retributivi si ricollega, inoltre, all'esclusività dell'attività amministrativa nell'ambito dei singoli dicasteri. In particolare, i Ministeri della difesa, dell'interno, della giustizia e degli affari esteri, che non hanno una vocazione esclusiva all'attività amministrativa, sono caratterizzati da livelli retributivi per il personale del comparto Ministeri più contenuti rispetto alle altre amministrazioni.

Anche i differenziali retributivi delle varie Forze dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate risultano generalmente stabili nel periodo in considerazione, evidenziando sviluppi retributivi omogenei nei vari dicasteri[112] (Tavola 1-58).

[112] I rapporti sono calcolati con riferimento alla retribuzione media unitaria del Corpo Forestale dello Stato, in quanto risulta essere il dato più stabile nel periodo considerato.

Tavola 1-58 Andamento dell'incidenza della retribuzione media per Corpi di Polizia e Forze Armate rispetto al Corpo Forestale dello Stato, periodo 2003-2010: incidenza %

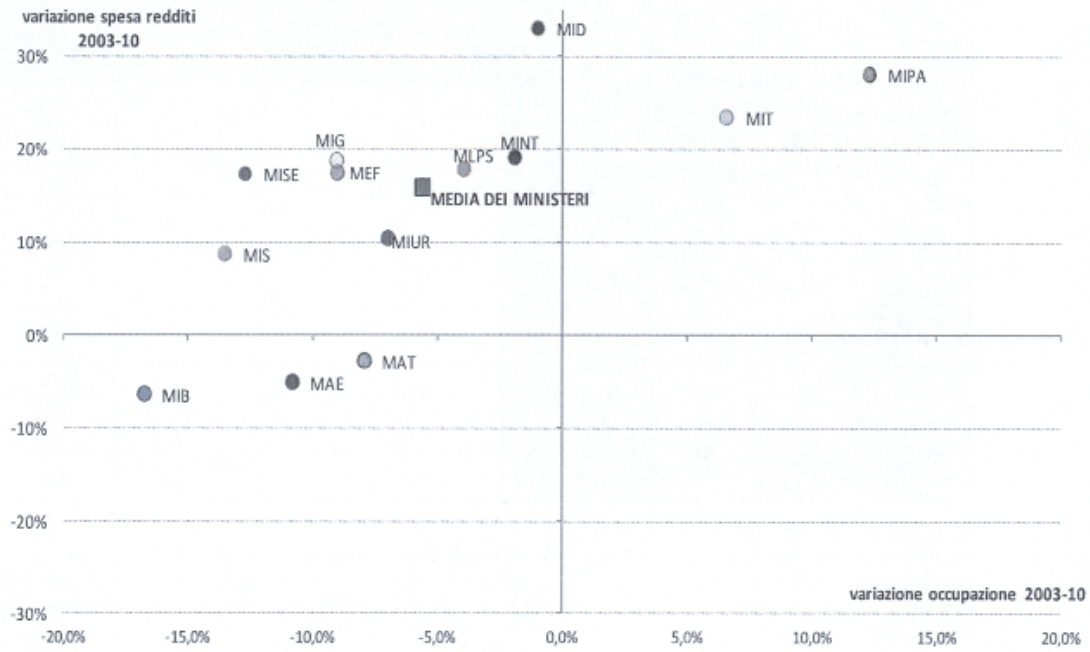
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Corpo Forestale dello Stato -CCPP	*30.185*	*30.400*	*32.055*	*32.825*	*34.200*	*33.343*	*34.073*	*33.757*
Guardia di Finanza - CCPP	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Polizia penitenziaria - CCPP	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Polizia di Stato - CCPP	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Capitaneria di Porto - FFAA	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Aeronautica - FFAA	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7
Carabinieri - CCPP	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1
Esercito - FFAA	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Marina - FFAA	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Conto Annuale 2003-2010.
Nota: Gli acronimi 'CCPP' e 'FFAA' indicano i comparti di appartenenza Corpi di Polizia e Forze Armate

Le uniche eccezioni sono rappresentate dal personale dell'Aeronautica (difesa) e, più limitatamente, della Polizia Penitenziaria (giustizia), per cui si osserva un ampliamento dei differenziali retributivi.

Per effettuare una valutazione sintetica degli esiti occupazionali e di spesa nei vari Ministeri si sono riportate su un grafico le posizioni delle singole Amministrazioni relativamente ai tassi di crescita dell'occupazione e della spesa (Grafico 1-25).

Grafico 1-25 Variazione dell'occupazione e della spesa per redditi tra il 2003 e il 2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Legenda acronimi per i Ministeri:

MAE: Ministero degli affari esteri, MAT: Ministero dell'ambiente,tutela del territorio e del mare, MEF: Ministero dell'economia e delle finanze, MIB: dei beni ed attività culturali, MID: Ministero della difesa, MIG: Ministero della giustizia, MINT: Ministero dell'interno, MIPA: Ministero delle politiche agricole, MISE: Ministero dello sviluppo economico, MIS: Ministero della salute, MIT: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, MIUR: Ministero dell'istruzione, università e ricerca, MLPS: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La figura ben evidenzia l'elevata eterogeneità che caratterizza le posizioni in termini di combinazione spesa - occupazione dei vari Ministeri. Innanzitutto, a fronte di un calo generalizzato dell'occupazione nel periodo 2003-2010, la spesa si riduce solo in tre Ministeri (affari esteri, beni e attività culturali ed ambiente). Occorre tuttavia rammentare che in condizioni di equilibrio economico le retribuzioni unitarie devono crescere in linea con l'inflazione e la produttività, per cui il fatto che la spesa non diminuisca non costituisce necessariamente un segnale di squilibrio. I Ministeri in cui si registrano aumenti della spesa relativamente elevati, avendo sperimentato una riduzione superiore alla media del personale, sono la giustizia, l'economia e le finanze e lo sviluppo economico. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali costituiscono un caso a se, poiché l'incremento significativo della spesa è associato all'aumento dell'occupazione.

Per completare il quadro di analisi, si riporta una tavola riassuntiva delle informazioni relative alle variazioni dell'occupazione (dimensione assoluta e composizione per qualifica e categoria) ed alla crescita della spesa (Tavola 1-59).

Tavola 1-59 Analisi dell'occupazione e della spesa per redditi nelle amministrazioni nel periodo 2003-2010: andamenti e variazioni (in %)

	dati di occupazione - variazione 2010-2003			dati di spesa -variazione	
Tavola riepilogativa andamento occupazione - spesa 2003-2010	variazione in % 2010-2003 occupazione	dir/non dirig	spostamento personale non dirigenti tra qualifiche basse, medie ed alte	spesa per redditi	retribuzione media pro capite
Ministero dell'Economia e delle Finanze	-9,0	=	Medie/Alte	17,5	24,6
Ministero dello Sviluppo Economico	-12,7	=	Medie /Alte	17,4	25,7
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	-3,9	=	Alte	17,9	38,1
Ministero della Giustizia	-9,0	CRESCE	=	18,8	27,1
Ministero degli Affari esteri	-10,8	CRESCE	=	-5,0	26,9
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	-7,0	DIMINUISCE	-	10,5	16,2
Ministero dell'Interno	-1,9	=	=	19,1	21,6
Ministero dell'Ambiente,Tutela del territorio e del mare	-7,9	DIMINUISCE	Medie/Alte	-2,7	15,0
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	6,6	=	=	23,5	20,2
Ministero della Difesa	-1,0	=	=	33,1	19,8
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	12,3	CRESCE POCO	=	28,1	13,6
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	-16,7	DIMINUISCE POCO	Medie/Alte	-6,3	19,7
Ministero della Salute	-13,5	CRESCE	Medie /Alte	8,8	26,1
TOTALE MIN	**-5,6**	=	**poco spostato verso medie/alte**	**15,9**	**18,6**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Nota: Per il Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca il rapporto personale dirigente / personale non dirigente è stato calcolato con riferimento al solo personale del comparto Ministeri. Per lo stesso Ministero non sono stati calcolati gli indicatori relativi alla composizione per categoria del personale non dirigente in quanto poco significativi.

Per i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, l'aumento della spesa trova una corrispondenza nello spostamento della composizione

dell'occupazione verso le categorie meglio retribuite (dirigenza o categorie più alte del personale non dirigente).

L'eterogeneità dei casi riscontrati dall'analisi rende piuttosto complicato effettuare delle valutazioni di natura complessiva. Il personale del comparto Ministeri e della Scuola è stato duramente colpito dalle politiche restrittive dell'occupazione, mentre altri comparti sono stati in qualche misura preservati. In particolare, l'andamento dell'occupazione nei singoli dicasteri è da porsi almeno in parte in relazione alla presenza di personale del comparto Sicurezza – Difesa, per cui sono state previste discipline speciali e apposite deroghe, anche se in alcuni casi si osservano risultati diversi a seconda dei singoli contratti e Ministeri. L'evidenza esaminata suggerisce che nelle amministrazioni possa essersi verificato una sorta di scambio fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, realizzato anche attraverso il sistema delle progressioni di carriera. Riguardo agli unici tre Ministeri per cui si riscontra una riduzione della spesa, il dicastero degli affari esteri riporta un incremento della retribuzione unitaria molto elevato, a fronte di un calo consistente dell'occupazione, il Ministero dell'ambiente parte da livelli retributivi piuttosto elevati rispetto agli altri dicasteri ed il Ministero dei beni culturali registra, in corrispondenza di una riduzione molto marcata del numero di dipendenti, un aumento abbastanza sostenuto della retribuzione pro capite.

1.7 Conclusioni

A seguito del significativo deterioramento delle posizioni di finanza pubblica conseguente alla crisi economico – finanziaria l'Italia, in linea con quanto fatto dai principali paesi europei, ha predisposto a partire dal 2010 delle misure limitative consistenti della spesa per i dipendenti pubblici. Tali misure hanno già prodotto dei risultati importanti, determinando nel 2011, dopo 12 anni di crescita ininterrotta, una contrazione dell'1,2 per cento della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche. Si pongono, però, diversi interrogativi riguardo alla loro sostenibilità nel lungo periodo, in relazione alla necessità di garantire l'operatività delle amministrazioni pubbliche e di non compromettere i rapporti economici relativi rispetto al settore privato. Il presente capitolo ha analizzato diverse dimensioni della spesa per il pubblico impiego con l'obiettivo di evidenziare le criticità che si sono presentate nel passato nel suo controllo e fornire possibili indicazioni per intervenire selettivamente su di essa. Dopo aver introdotto alcune definizioni e fornito una breve descrizione dell'evoluzione della spesa per redditi dei dipendenti pubblici negli ultimi trent'anni, l'analisi si è focalizzata sugli andamenti nel periodo 2003-2010. Si sono considerati separatamente i fattori di sviluppo legati a variazioni dell'occupazione e dei valori retributivi unitari. Per quanto riguarda l'occupazione, si sono esaminate sia le variazioni della sua consistenza complessiva, sia le modifiche nella composizione per qualifica. Circa i valori retributivi unitari, si sono considerati separatamente gli incrementi determinati dalla contrattazione collettiva nazionale e quelli legati agli effetti della contrattazione integrativa o, comunque, all'erogazione di risorse non aventi carattere generale e continuativo. Sono stati individuati diversi elementi di criticità. Innanzitutto, con riferimento all'esperienza passata di controllo della spesa, si è riscontrata l'assenza di un indirizzo politico unico e coerente sia per quanto concerne la limitazione delle assunzioni, sia riguardo ai trattamenti economici, con particolare riferimento all'individuazione di risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni. Per quanto concerne l'occupazione pubblica, oltre a prendere atto che una sua riduzione non può prescindere da interventi limitativi nei più rilevanti, per dimensione, e più sensibili, in termini di impatto sociale, comparti di contrattazione - Scuola, Servizio Sanitario Nazionale, Regioni ed autonomie locali e Corpi di Polizia e Forze Armate – sarebbe opportuno accertare l'effettiva

necessità dall'aumento del personale con qualifica dirigenziale, nonché l'appropriata gestione delle progressioni di carriera del personale non dirigente. Circa l'evoluzione delle retribuzioni unitarie, si sono analizzati diversi elementi che puntano ad un ruolo fondamentale delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa nel determinare il disallineamento delle dinamiche retributive pubbliche rispetto ai fondamentali economici e ai corrispondenti andamenti del settore privato. Con riferimento, infine, all'evoluzione della spesa nei singoli Ministeri, i dati esaminati suggeriscono che si possa essere verificato una sorta di scambio fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, che ha almeno in parte frenato il processo di riduzione della spesa. Tali considerazioni debbono, tuttavia, essere contemperate con l'esigenza di assicurare un servizio pubblico di qualità cui è funzionale l'apporto di capitale umano qualificato e motivato anche dal punto di vista economico.

Nota metodologica

La presente Nota metodologica ha la finalità di illustrare alcune caratteristiche dei dati del Conto annuale, una delle fonti utilizzate all'interno nel presente capitolo, e di spiegare le procedure relative al trattamento dei dati (armonizzazione e ricostruzione delle serie storiche) rese necessarie per l'analisi svolta.

Il documento si articola nel modo seguente. Il primo paragrafo fa riferimento alla rilevazione del Conto Annuale, da cui sono state attinte le informazioni sulle quali sono state effettuate le elaborazioni statistiche e di analisi. Il secondo paragrafo espone le procedure seguite al fine di rendere le serie storiche dei dati omogenee e comparabili nel tempo relativamente a comparti di contrattazione, dicasteri e qualifiche e, inoltre, spiega come sono stati gestiti i dati dell'occupazione e della spesa.

Per i principali termini utilizzati nel Rapporto si rimanda al Glossario della 'Guida alla lettura dei dati del Conto Annuale' – Manuali, anno 2009.
(http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/Pubblicazi/Guida.pdf)

Il Conto Annuale

Il Conto Annuale è una rilevazione censuaria che annualmente viene effettuata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in particolare dall'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), che cura le rilevazioni presso le amministrazioni pubbliche e la definizione del sistema informativo ad esse correlato (SICO - Sistema Conoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche) ai sensi del Titolo V del D. Lgs.30 marzo 2001 n. 165[113] (sostitutivo del D. Lgs. n. 29 del 1993) che prevede, ai fini del controllo del costo del lavoro pubblico, l'acquisizione di informazioni relative alle spese per il personale.

Il Conto Annuale, nell'ambito della rilevazione del costo del lavoro pubblico, è specializzato nell'acquisizione delle informazioni necessarie per la quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. I dati sono acquisiti tramite l'inserimento da parte di ogni singolo ente pubblico a un livello minimo di aggregazione che è la singola qualifica.

La rilevazione in oggetto fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e coinvolge circa 10.000 Istituzioni pubbliche per le quali l'invio dei dati è obbligatorio.

Nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, relativamente alle elaborazioni eseguite sui dati del Conto Annuale, le informazioni utilizzate sono state reperite dal sito di pubblicazione di quest'ultimo (www.contoannuale.tesoro.it), dove i dati pubblicati

[113] Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, artt. 58-62.

sono disponibili dall'anno 2001 al 2010 e sono organizzati per *comparto di contrattazione*[114], con incluse le Aree della dirigenza, e per *area tematica*.

Per ogni singolo settore contrattuale è stato possibile usufruire dei dati a tre livelli di aggregazione: il *comparto di contrattazione* rappresenta la massima aggregazione, seguito dal livello di aggregazione intermedio che è rappresentato dalle *tipologie di istituzioni* e, infine, le *qualifiche/posizioni economiche*, che costituiscono il massimo dettaglio dei dati e quindi il livello di aggregazione minima.

Nell'interrogare i dati sul portale si è dovuto tenere conto che l'aggregazione è guidata dal contratto applicato: una stessa Istituzione, ad esempio un Ministero, potrà comparire sia nel comparto "Ministeri" che nel comparto "Scuola" a seconda del contratto che si applica al personale dipendente dell'Istituzione. Pertanto, le Istituzioni che applicano più contratti risultano presenti in tutti i comparti di contrattazione di riferimento: l'istituzione Ministero degli affari esteri, per esempio, che impiega personale appartenente ai comparti Ministeri, Carriera Diplomatica e Scuola, compare nei tre comparti di contrattazione appena citati. Ne deriva, quindi, che non vi è una corrispondenza univoca tra comparto di contrattazione e tipologia di istituzione.

Le aree tematiche rappresentano sezioni di argomenti esposti sotto forma di tabelle di dati statistici. Le macro aree rilevate nel Conto Annuale sono essenzialmente l'**occupazione** e le relative **spese** del personale osservato.

Per la costruzione delle tavole e per le rappresentazioni grafiche relative all'occupazione sono state interrogate le seguenti aree tematiche:

Occupazione e struttura del personale;

Part-time e lavoro flessibile;

Turn-over e progressione in carriera.

Le aree tematiche di riferimento sul fronte delle spese del personale, oggetto di interesse e di approfondimento del Rapporto, sono le seguenti:

Costo del lavoro;

Retribuzione media pro-capite.

Elaborazione dei dati

L'arco temporale di riferimento nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato è il periodo che va dall'anno 2003 all'anno 2010.

Ricostruzione in serie storica dei dati per comparto di contrattazione

Riguardo ai comparti di contrattazione, si è proceduto riportando i dati nel modo più disaggregato possibile rispetto alle tavole proposte dal Conto Annuale.

---

[114] I comparti di contrattazione considerati sono sia per i dipendenti pubblici *contrattualizzati* (definiti con appositi accordi quadro tra Aran e organizzazioni sindacali) che per quelli cosiddetti *non contrattualizzati* (assoggettati alla disciplina pubblicistica).

Si riportano distinti per tutto il periodo i seguenti comparti di contrattazione:

- Servizio Sanitario Nazionale
- Enti pubblici non economici
- Enti di ricerca
- Regioni e autonomie locali (con CCNL)
- Regioni a statuto speciale
- Ministeri
- Agenzie Fiscali
- Presidenza Consiglio Ministri
- Scuola
- A.F.A.M.
- Universita'
- Vigili del Fuoco
- Monopoli
- Corpi Di Polizia
- Forze Armate
- Magistratura
- Carriera Diplomatica
- Carriera Prefettizia
- Carriera Penitenziaria

Si annotano le seguenti operazioni di allineamento dei dati:

- Per le Regioni e Autoniomie locali si sono ricostruite le serie storiche fino al 2010 sia per quelle a Statuto Ordinario (CCNL) che per quelle a Statuto Speciale e Province Autonome, sebbene nel 2003 il Conto Annuale riporta i dati aggregati in un unico comparto;
- Per Ministeri, Agenzie Fiscali e Presidenza Consiglio Minisitri si sono ricostruite le relative serie storiche fino al 2010, anche se nel 2003 il Conto Annuale riporta i dati aggregati in un unico comparto: in tale anno i dati dei Ministeri sono calcolati come differenza tra le informazioni dell'intero comparto e quelli relativi alle Agenzie Fiscali e PCM;
- Per i Monopoli di Stato si è ricostruita la serie storica fino al 2010, anche se dal 2008 fanno parte delle Agenzie Fiscali e fino al 2005 il Conto Annuale li riporta aggregati nelle Aziende Autonome;
- Per i Vigili del Fuoco, che fino al 2005 il Conto Annuale riporta aggregati nel comparto di contrattazione delle Aziende Autonome, si è ricostruita la serie storica fino al 2010. Si annota a tal proposito che il D.Lgs 13 ottobre 2005, n.217 ha riorganizzato

l'ordinamento del Corpo, prevedendo per tale personale il procedimento negoziale ad "ordinamento pubblicistico"[115].

- Per la Scuola e per l'Afam si sono ricostruite entrambe le serie storiche fino al 2010, anche se fino al 2004 il Conto Annuale riporta i dati aggregati;
- Per i Diplomatici e Prefetti si sono ricostruite entrambe le serie storiche fino al 2010 anche se nel 2003 il Conto Annuale riporta i dati aggregati;
- Per la Carriera Penitenziaria, istituita nel 2005, la serie storica inizia in tale anno perché non è stato possibile scorporare i dati dal Ministero della giustizia, cui il personale apparteneva.

Ricostruzione in serie storica dei dati dei dicasteri

Nel Rapporto è stata fatta un'analisi approfondita sul personale dei vari dicasteri e pertanto si è proceduto con l'*aggregazione* dei dati del Conto Annuale selezionando per ogni comparto i dati relativi al Ministero in esame in modo da mettere in evidenza, all'interno di ogni istituzione ministeriale, i vari comparti di contrattazione ad essa afferenti.

E' stato inoltre necessario ricostruire le serie storiche per Ministero, poiché nel periodo in esame sono intervenuti scorpori e cambi di denominazione: negli anni in cui si sono verificati le divisioni si è proceduto ad aggregare i dati per rendere omogenea la serie e confrontabile con il 2010, anno di riferimento.

I ministeri esaminati sono:

Ministero dell'economia e delle finanze

Ministero dello sviluppo economico

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ministero della giustizia

Ministero degli affari esteri

Ministero dell'istruzione e ricerca

Ministero dell'interno

Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Ministero della difesa

Ministero delle politiche agricole e forestali

Ministero dei beni e delle attività culturali

Ministero della salute

A tal proposito si annota quanto segue:

---

[115] L'ordinamento pubblicistico viene applicato al personale della Carriera Diplomatica, Carriera Prefettizia, Carriera Penitenziaria e al personale non dirigente appartenente ai comparti Sicurezza-Difesa.

- il Ministero del lavoro ha subito una scissione (nel 2007 e nel 2008 era distinto in Ministero del lavoro e Ministero della solidarietà sociale) e un cambio di denominazione (fino al 2006 si chiamava Ministero del lavoro e delle politiche sociali);
- il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha subito una scissione (nel 2007 e nel 2008 era distinto in Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università e ricerca);
- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha subito una scissione (nel 2007 e nel 2008 era distinto in Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti);
- il Ministero dello sviluppo economico, che fino al 2006 è stato rilevato nel Conto Annuale con la denominazione di Ministero delle attività produttive, ha subito una doppia modifica nella struttura (nel 2007 e nel 2008 era distinto in Ministero dello sviluppo economico e Ministero del commercio internazionale; dal 2009 accorpora il Ministero delle comunicazioni che fino all'anno 2008 era un dicastero a se stante). Per poter effettuare confronti temporali omogenei, i dati del Ministero delle comunicazioni sono stati aggregati con quelli del Ministero dello sviluppo economico fin dall'anno 2003.

Il Ministero dello sviluppo economico è anche interessato nel 2007 dal passaggio di parte del Dipartimento delle politiche di coesione e sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze: in tal caso i dati risentono delle modifiche intervenute non essendo state operate armonizzazioni al livello di specifici Dipartimenti.

Ricostruzione in serie storica delle qualifiche del personale

Nel periodo temporale considerato la classificazione del personale appartenente ai vari comparti in qualifiche e categorie – che, si rammenta, rappresentano un'aggregazione di qualifiche – ha subito diversi cambiamenti. Per esempio, il CCNL del personale del comparto Ministeri per il quadriennio normativo 2006 – 2009, biennio economico 2006 – 2007, sottoscritto definitivamente il 14 settembre 2007, ha modificato il sistema di classificazione del personale istituendo, al posto delle Aree A, B e C, le nuove Aree I, II e III ed individuando all'interno di ciascuna area, in sostituzione delle "posizioni economiche", le cosiddette "fasce retributive". Per poter disporre di serie storiche confrontabili è stato, perciò, necessario identificare e definire delle corrispondenze fra vecchie e nuove qualifiche e categorie. A tal fine, i dati sono stati raccordati prendendo come riferimento le qualifiche e categorie esistenti nell'anno 2010.

Per il personale del Corpo dei Vigili del Fuoco, che dall'anno 2006 presenta una nuova classificazione per qualifiche, non è stato possibile effettuare il raccordo dei dati per l'impossibilità di identificare una corrispondenza univoca tra le vecchie e le nuove qualifiche.

Gestione dei dati dell'occupazione

Nella costruzione delle tavole relative all'occupazione del personale è stato considerato il personale dipendente con *rapporto di lavoro a tempo indeterminato* e con *contratto di lavoro flessibile*. Relativamente a quest'ultima tipologia di personale è stato considerato quello con contratto *a tempo determinato* e di *formazione lavoro* (cfl).

Le unità di personale con contratto a tempo indeterminato sono le unità presenti al 31.12 dell'anno di rilevazione distinte per qualifica, mentre le unità di lavoro flessibile sono riferite alle unità annue, comunicate dalle amministrazioni rapportando all'anno il periodo di servizio effettivamente prestato[116], ed inoltre il livello di dettaglio è la categoria di personale. Come sopra ricordato, le categorie rappresentano delle aggregazioni di qualifiche. Per esempio, il personale del comparto Ministeri e della relativa area della dirigenza è suddiviso nelle categorie: 'Dirigenti di I fascia', 'Dirigenti di II fascia', 'Dirigenti delle professionalità sanitarie', 'Area III', 'Area II' e 'Area I'.

I dati relativi al personale con contratto a tempo indeterminato sono stati ricavati dalla relativa tavola presente nell'area tematica 'Occupazione e struttura del personale' sul sito di pubblicazione del Conto Annuale.

Le informazioni relative al personale a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro sono state estratte dalla tavola 'Personale con rapporto di lavoro flessibile' all'interno dell'area tematica 'Part-time e lavoro flessibile'

I dati dell'occupazione considerati nell'analisi sono la risultanza del personale con contratto a tempo indeterminato, determinato e con contratto di formazione e lavoro, e scendono fino ad un livello di dettaglio distinto per categoria e "macrocategoria" di personale. Le macrocategorie corrispondono a raggruppamenti di categorie. Ad esempio, per il personale del comparto Ministeri, le categorie 'Area III', 'Area II' e 'Area I' sono aggregate nella macrocategoria 'Personale non dirigente'.

E' stata considerata anche la tipologia di personale definito 'Altro Personale'. Per i comparti Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del Fuoco si è tenuto conto del personale in ferma prefissata, breve e annuale, di complemento e degli allievi, escludendo il personale in servizio di leva e ausiliario. Per i restanti comparti di contrattazione, la categoria 'Altro personale' comprende il personale contrattista. I dati relativi a tale tipologia di personale sono stati estratti dalle relative tavole presenti nell'area tematica 'Occupazione e struttura del personale' sul sito di pubblicazione del Conto Annuale.

All'interno dell'Area tematica 'Turn-over e progressione in carriera' sono stati elaborati i dati relativi alle tavole dei 'Cessati' e degli 'Assunti' per poter calcolare i tassi effettivi di turn over, al netto delle stabilizzazioni (voce di dettaglio della tavola delle assunzioni).

Infine, nella stessa area tematica, si sono acquisiti i dati dei 'Passaggi orizzontali e verticali' per poter calcolare la loro incidenza sul personale a tempo indeterminato.

Nella costruzione delle tavole e dei grafici sono state eseguite delle aggregazioni a seconda della disamina svolta:

- Aggregazioni per comparti di contrattazione di tutto il pubblico impiego;
- Aggregazioni per dicastero e per comparti di contrattazione ad esso afferenti, con specifiche analisi sul comparto Ministeri.

Gestione dei dati della spesa

Nella costruzione delle tavole relative alla spesa del personale sono state considerate:

---

[116] Per esempio, due lavoratori con contratto a tempo determinato che hanno prestato servizio per 6 mesi ciascuno verranno rilevati come un'unica unità annua di personale.

- la *Spesa per redditi da lavoro dipendente*, riportata nella tavola 'Oneri che concorrono a formare il costo del lavoro' all'interno dell'area tematica 'Costo del lavoro';
- la *Retribuzione media pro-capite* riportata nella tavola 'Retribuzione media per qualifica' all'interno dell'area tematica 'Retribuzione media pro-capite';
- la *Retribuzione lorda del personale a tempo indeterminato* riportata nella tavola 'Composizione delle retribuzioni del personale a tempo indeterminato' all'interno dell'area tematica 'Costo del lavoro';

La spesa per redditi da lavoro dipendente è la risultanza delle seguenti voci:

Retribuzioni lorde lavoratori a tempo indeterminato, determinato e in formazione lavoro
Oneri Sociali a carico del datore di lavoro
Benessere del personale
Somme rimborsate ad amministrazioni per spese personale comandato
Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di personale (che vanno a riduzione nel conteggio delle spese)

In alcune analisi le ultime 3 voci sono state aggregate sotto 'Altre Spese'.

La Retribuzione, considerata sia quale *media pro-capite* che come *valore di spesa complessivo del personale a tempo indeterminato*, è composta dalle seguenti voci:

Stipendio più Indennità Integrativa Speciale (IIS) Retribuzione Individuale di Anzianità (RIA)/ Progressioni economiche di anzianità Tredicesima	Totale Voci Stipendiali

Straordinario Indennità fisse Altre accessorie	Totale Indennità fisse e accessorie

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2 La spesa per consumi intermedi

2.1 Introduzione

I consumi intermedi costituiscono una delle principali voci di spesa relative al funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e rappresentano una componente di spesa rilevante della produzione dei servizi delle amministrazioni pubbliche, insieme ai redditi da lavoro dipendente esaminati nella sezione precedente di questo Rapporto.

In questo capitolo viene esaminata la spesa per consumi intermedi attraverso l'esame complessivo dei dati disponibili secondo il quadro di finanza pubblica, con l'articolazione della spesa secondo i sottosettori delle amministrazioni pubbliche e degli enti che li compongono; vengono anche illustrati alcuni confronti internazionali, basati principalmente sulla struttura funzionale della spesa stessa.

Viene approfondito il legame tra il bilancio dello Stato e le corrispondenti quantificazioni di finanza pubblica; lo stesso tipo di analisi, anche se in modo semplificato, viene proposto per gli enti territoriali.

La parte centrale di questo capitolo verte sui consumi intermedi dei Ministeri e delle relative Missioni di spesa del bilancio statale.

La parte finale riguarda, infine, l'approfondimento che è stato svolto per l'anno 2010 sul programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni, attraverso la valorizzazione e il raccordo delle informazioni contenute nel corrispondente sistema informativo e in quello del bilancio dello Stato.

2.2 Analisi statistica dei consumi intermedi

2.2.1 La spesa per sottosettori

Sulla base dell'ultimo aggiornamento dei conti delle amministrazioni pubbliche emerge che i consumi intermedi sono stati pari nel 2011 a 91.527 milioni di euro, di cui 21.127 milioni a carico dello Stato e 3.554 ad altri enti delle amministrazioni centrali; 65.136 milioni sono riferiti alle amministrazioni locali, di cui 32.000 agli Enti territoriali e 28.648 alla Sanità, 1.710 milioni agli Enti di previdenza. La distribuzione 2011 dei consumi intermedi tra i sottosettori, e al loro interno tra i principali enti, evidenzia il peso delle amministrazioni locali, il 71 per cento del totale rispetto al 27 per cento delle amministrazioni centrali e al 2 per cento degli Enti di previdenza. I grafici successivi permettono di avere una situazione complessiva per l'intero periodo e un focus maggiormente analitico per il 2011.

Nel periodo 1990-2011 al sottosettore delle amministrazioni centrali afferisce in media il 31,4 per cento dei consumi intermedi dell'intera pubblica amministrazione, suddivisi tra lo Stato, il 25 per cento del totale, e gli altri enti dell'amministrazione centrale, il 6,4 per cento. Questi ultimi[1] comprendono gli *enti economici nazionali* - enti di regolamentazione dell'attività economica, gli enti produttori di servizi economici (tra cui l'ANAS), le autorità amministrative indipendenti, gli enti a struttura associativa- gli *enti di ricerca*, gli *enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali a livello nazionale*.

I consumi intermedi delle amministrazioni locali nel periodo 1990-2011 impegnano in media una percentuale pari al 65,5 per cento del totale, di cui la parte più rilevante è attribuibile ai comuni, 27,3 per cento, e alla sanità, 24,6 per cento. I consumi intermedi delle regioni costituiscono il 5,3 per cento del totale, le province il 3,3 per cento e gli altri enti delle amministrazioni locali il 4,8 per cento. Tale ultimo gruppo è composto da un insieme[2] piuttosto vario di tipologie di enti, al cui interno le Università muovono la parte più rilevante della spesa. Agli enti previdenziali compete, infine, una quota media nel periodo 1990-2011 pari al 3,1 per cento del totale complessivo.

---

[1] Osservando la composizione della spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni centrali per un periodo più lungo, si veda la successiva Tavola **2-1**, è possibile rilevare l'importante diminuzione, **-47%**, dei consumi intermedi delle altre amministrazioni centrali nel 2004 a causa dell'uscita della Cassa Depositi e Prestiti dal perimetro della pubblica amministrazione e la sua trasformazione in società per azioni.

[2] Gli altri enti, oltre alle Università, compresi all'interno delle altre amministrazioni locali sono: gli enti per il diritto allo studio universitario, le agenzie regionali che si occupano di turismo, ambiente, lavoro, ricerca, le autorità portuali, le camere di commercio, i consorzi per l'ambiente, i consorzi tra enti locali per lo svolgimento di varie attività ad essi demandate, i parchi nazionali, i teatri e le fondazioni culturali e altri enti minori.

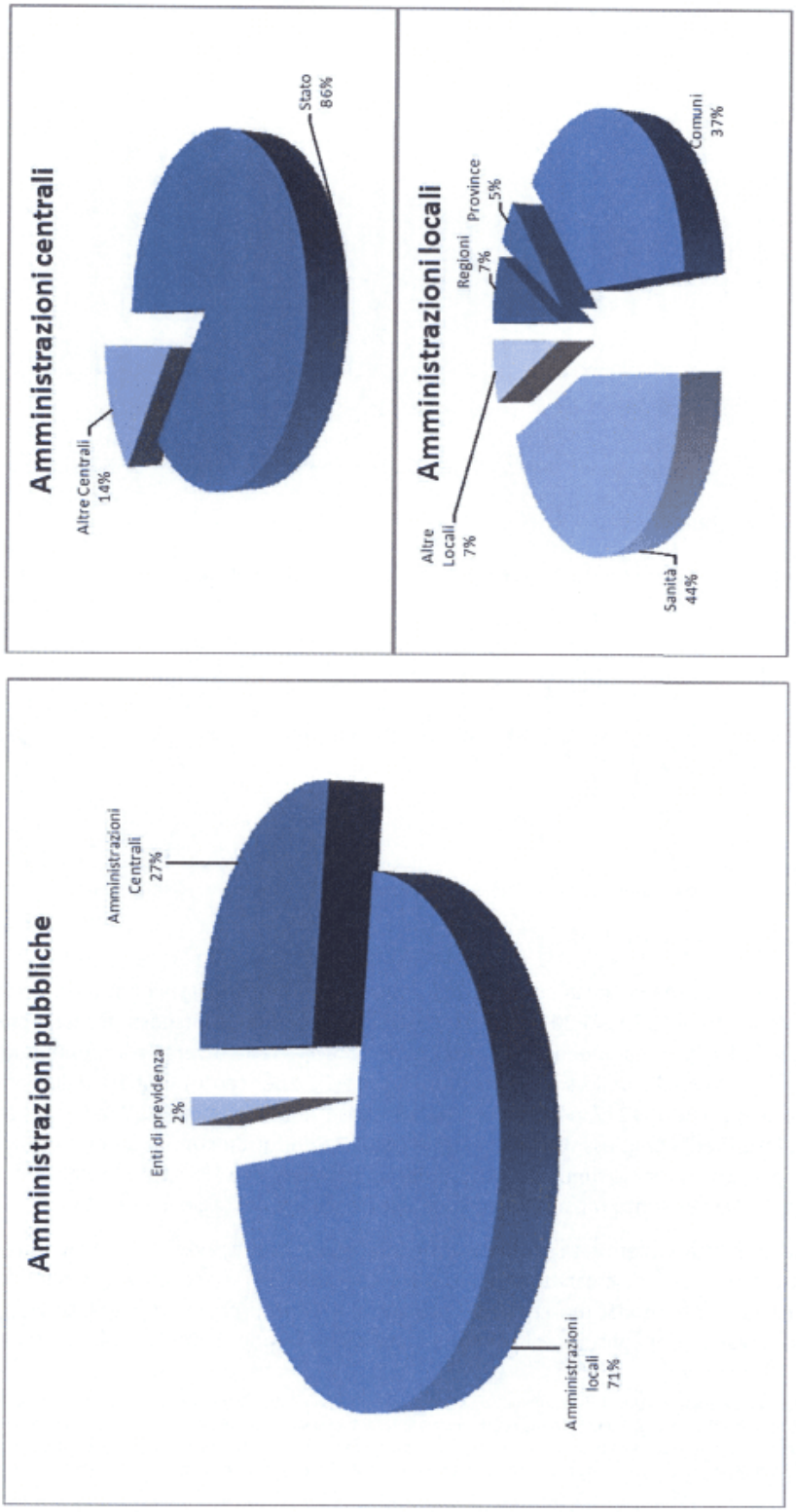
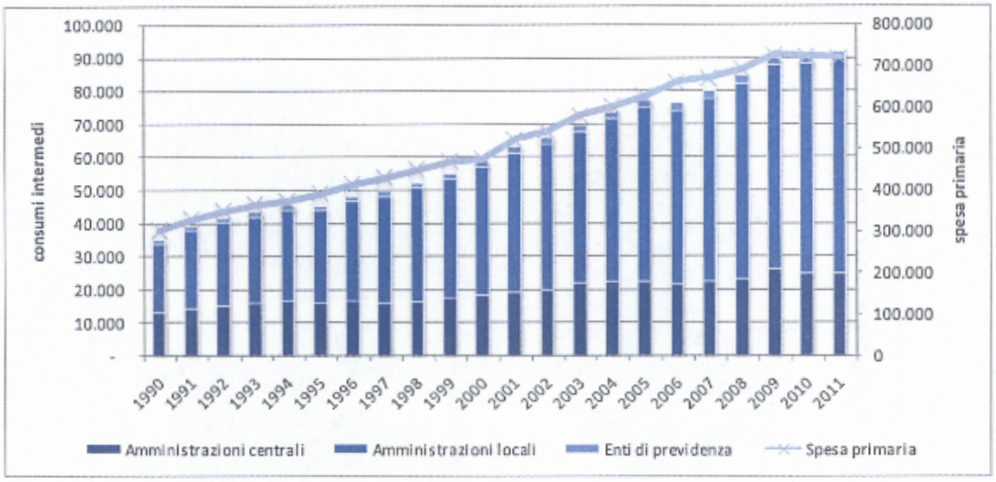


Grafico 2-1 Consumi intermedi 2011 – Ripartizione percentuale della spesa per sottosettori e per enti

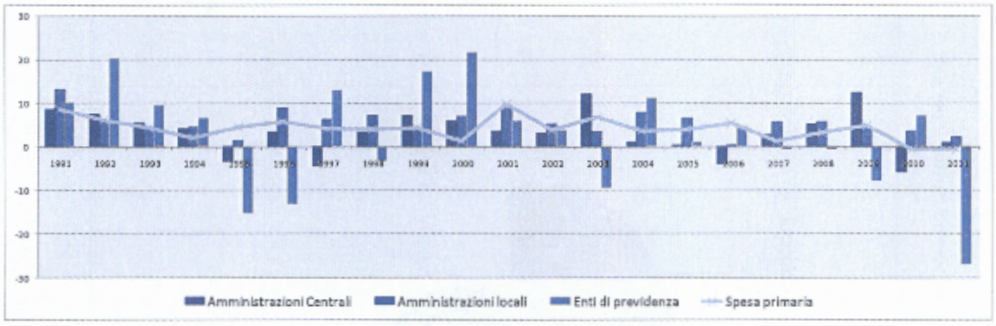
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 2-2 Consumi intermedi per sottosettori e spesa primaria 1990-2011 – milioni di euro



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Grafico 2-3 Consumi intermedi per principali enti e spesa primaria 1990-2011 –tassi di crescita annuali



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

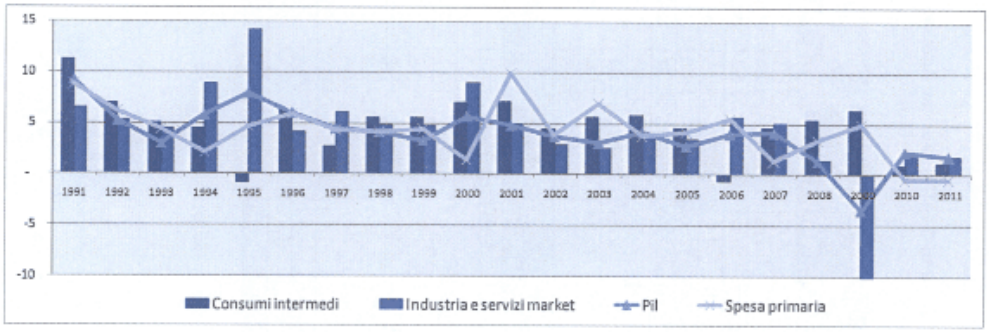
L'evoluzione della spesa complessiva per consumi intermedi evidenzia una crescita del 163 per cento tra il 1990 e il 2011 superiore rispetto a quella della spesa primaria che è stata pari al 138 per cento e a quella del PIL (+124 per cento). Tra le diverse componenti la crescita maggiore è stata quella delle amministrazioni locali (+212 per cento) trainata dalla Sanità che è quasi triplicata, con il +277 per cento. I dati su base quinquennale mostrano una spesa per consumi intermedi complessiva che cresce in maniera uniforme con un aumento di circa il 30 per cento a quinquennio fino al 2005; l'ultimo periodo, che comprende sei anni, con un aumento del 20 per cento mostra invece una decelerazione del tasso di crescita.

La dinamica accentuata dei consumi intermedi risulta evidente anche attraverso il confronto con i tassi di crescita annuali, oltre che delle serie precedenti, della produzione dell'industria e dei servizi market che costituisce il *benchmark* di riferimento dei consumi stessi[3]. La crescita dei consumi intermedi è stata quasi sempre superiore alla crescita del PIL,

[3] Gli acquisti per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche sono infatti costituiti dalla produzione dell'industria e dei servizi market. Per effettuare un confronto maggiormente rappresentativo sarebbe utile conoscere la composizione del paniere dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche in modo da costruire un benchmark di riferimento per gli acquisti per consumi intermedi ponderato in ragione delle diverse quantità afferenti alle varie branche di attività economica.

fatta eccezione per il biennio 1994-1995, anni in cui c'è stata una forte decelerazione delle principali voci di spesa in modo particolare di quella sanitaria che nel 1995 è diminuita in valore assoluto; altra differenza c'è stata nel 2006, anno in cui si è avuta una diminuzione della spesa statale dovuta principalmente alla componente di spesa imputata per i SIFIM[4] e per gli ultimi due anni 2010-2011, dove risultano evidenti gli effetti delle manovre di contenimento della spesa.

Grafico 2-4 Tassi di crescita annuali di consumi intermedi, PIL, spesa primaria, produzione industria e servizi market – dati a prezzi correnti 1991-2011



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

[4] Per un approfondimento sui SIFIM si veda l'appendice al presente capitolo.

Tavola 2-1 Consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche 1990-2011 – Valori assoluti in milioni di euro, Tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011

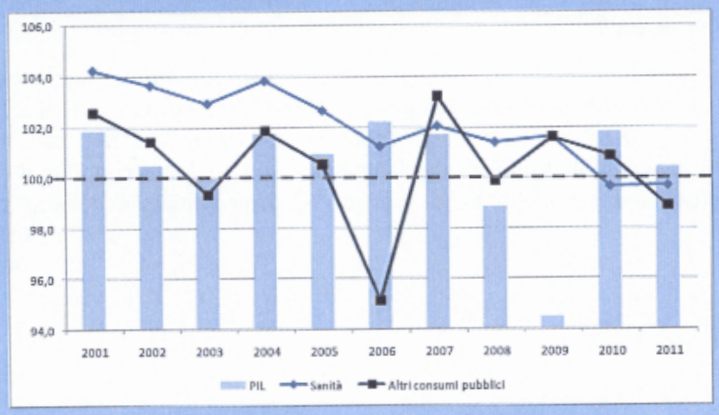
	Sottosettore	Enti	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 Distribuzione %
Consumi intermedi	Amministrazioni Centrali	Stato	10.007	11.664	14.145	14.729	14.819	17.181	19.655	19.311	18.089	17.977	19.120	22.048	20.721	21.127	23,1
		Altre Amministrazioni Centrali	2.752	4.140	4.138	4.209	4.715	4.737	2.518	2.961	3.288	3.990	3.994	3.962	3.726	3.554	3,9
		Totale	**12.759**	**15.804**	**18.283**	**18.938**	**19.534**	**21.918**	**22.173**	**22.272**	**21.377**	**21.967**	**23.114**	**26.010**	**24.447**	**24.681**	**27,0**
	Amministrazioni locali	Regioni	2.160	2.410	3.069	3.247	3.512	3.591	4.111	4.482	4.689	4.451	4.537	4.955	4.847	4.773	5,2
		Province	1.039	1.316	1.890	2.292	2.687	2.765	2.832	2.908	2.711	2.936	2.982	3.041	3.171	3.150	3,4
		Comuni	8.871	12.589	17.498	18.722	18.596	18.562	19.550	20.102	19.209	20.192	21.228	21.976	23.447	24.077	26,3
		Sanità	7.599	9.679	12.734	13.817	15.193	16.295	18.254	20.210	21.570	23.447	25.317	26.753	27.646	28.648	31,3
		Altre Amministrazioni locali	1.179	1.744	3.207	3.742	4.017	4.338	4.368	4.661	4.428	4.562	4.739	4.756	4.583	4.488	4,9
		Totale	**20.848**	**27.738**	**38.398**	**41.820**	**44.005**	**45.551**	**49.115**	**52.363**	**52.607**	**55.588**	**58.803**	**61.481**	**63.694**	**65.136**	**71,2**
	Enti di previdenza	Enti di previdenza	1.155	1.511	2.046	2.168	2.251	2.039	2.267	2.292	2.401	2.385	2.370	2.185	2.343	1.710	1,9
	Totale Amministrazioni pubbliche		34.762	45.053	58.727	62.926	65.790	69.508	73.555	76.927	76.385	79.940	84.287	89.676	90.484	91.527	100,0
	Sottosettore	**Enti**	**1990**	**1995**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	
Consumi intermedi	Amministrazioni Centrali	Stato	100,0	116,6	141,4	147,2	148,1	171,7	196,4	193,0	180,8	179,6	191,1	220,3	207,1	211,1	
		Altre Amministrazioni Centrali	100,0	150,4	150,4	152,9	171,3	172,1	91,5	107,6	119,5	145,0	145,1	144,0	135,4	129,1	
		Totale	**100,0**	**123,9**	**143,3**	**148,4**	**153,1**	**171,8**	**173,8**	**174,6**	**167,5**	**172,2**	**181,2**	**203,9**	**191,6**	**193,4**	
	Amministrazioni locali	Regioni	100,0	111,6	142,1	150,3	162,6	166,3	190,3	207,5	217,1	206,1	210,0	229,4	224,4	221,0	
		Province	100,0	126,7	181,9	220,6	258,6	266,1	272,6	279,9	260,9	282,6	287,0	292,7	305,2	303,2	
		Comuni	100,0	141,9	197,2	211,0	209,6	209,2	220,4	226,6	216,5	227,6	239,3	247,7	264,3	271,4	
		Sanità	100,0	127,4	167,6	181,8	199,9	214,4	240,2	266,0	283,9	308,6	333,2	352,1	363,8	377,0	
		Altre Amministrazioni locali	100,0	147,9	272,0	317,4	340,7	367,9	370,5	395,3	375,6	386,9	402,0	403,4	388,7	380,7	
		Totale	**100,0**	**133,0**	**184,2**	**200,6**	**211,1**	**218,5**	**235,6**	**251,2**	**252,3**	**266,6**	**282,1**	**294,9**	**305,5**	**312,4**	
	Enti di previdenza	Enti di previdenza	100,0	130,8	177,1	187,7	194,9	176,5	196,3	198,4	207,9	206,5	205,2	189,2	202,9	148,1	
	Totale Amministrazioni pubbliche		100,0	129,6	168,9	181,0	189,3	200,0	211,6	221,3	219,7	230,0	242,5	258,0	260,3	263,3	

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Riquadro 2-1 Stima dei consumi intermedi in termini reali

La spesa per consumi intermedi esaminata finora fa riferimento alla misurazione in termini nominali, ossia secondo i valori correntemente rilevati e osservabili in base alle transazioni che avvengono da parte degli operatori pubblici che si approvvigionano di tali beni e servizi. A integrazione di tali valutazioni è possibile effettuare una stima dei consumi intermedi pubblici in termini reali[5] attraverso le serie storiche dei conti nazionali che rendono disponibile la produzione e il valore aggiunto non market sia a prezzi correnti che a valori concatenati, usando il 2005 quale anno di riferimento. L'intero settore non market costituisce il riferimento per il calcolo dei consumi intermedi pubblici costanti che non sono disponibili come stima diretta; l'elaborazione è basata sulla differenza[6] tra la produzione e il valore aggiunto non market e sono state calcolate distintamente le variazioni dei consumi pubblici per la sanità e per il resto delle amministrazioni pubbliche. Mettendo a confronto i tassi di crescita in termini reali[7] è possibile rilevare come, pur in presenza di un andamento analogo delle serie fino al 2008, i consumi intermedi pubblici siano cresciuti più del PIL, in maniera più accentuata la componente sanitaria, fatto salvo l'anno 2006 caratterizzato da una crescita dei consumi intermedi pubblici inferiore a quella del PIL in ragione dei livelli contenuti dei consumi a prezzi correnti. Nel 2009, a fronte di una caduta del PIL reale di circa 5 punti percentuali si è rilevato un aumento di entrambe le componenti dei consumi intermedi pubblici dell'1,6 per cento, in buona parte determinato dalla crescita dei consumi correnti. Negli ultimi due anni la dinamica reale di entrambe le componenti dei consumi intermedi pubblici risulta, invece, inferiore alla crescita del PIL di oltre 1 punto percentuale, mostrando gli effetti che le manovre di contenimento hanno determinato sulla crescita di tali consumi.

Grafico 2-5 Tassi di variazione rispetto all'anno precedente in termini reali - PIL e consumi intermedi



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

[5] La valutazione della crescita dei consumi intermedi effettuata in questo approfondimento è diversa rispetto a quanto esposto nel capitolo 1 per l'uso, in questo caso, di un deflatore specifico.

[6] Il settore non market include, oltre alle Amministrazioni pubbliche, anche le istituzioni sociali private al servizio delle famiglie. Per tale settore la produzione viene ottenuta come somma dei costi di produzione costituiti da redditi da lavoro dipendente, ammortamenti, imposte indirette, consumi intermedi; poiché le prime tre voci rappresentano il valore aggiunto non market la differenza tra produzione e valore aggiunto è data dai consumi intermedi.

[7] I tassi di crescita sono stati calcolati utilizzando le serie concatenate.

2.2.2 Analisi funzionale della spesa

La distribuzione funzionale[8] della spesa per consumi intermedi mostra una prevalenza della funzione Sanità[9], che assorbe circa un quarto della spesa nell'intero periodo 1990-2010 quasi tutta a carico delle amministrazioni locali (il 24,9 per cento rispetto allo 0,6 per cento delle amministrazioni centrali); altra quota importante dei consumi intermedi viene rilevata in corrispondenza ai Servizi generali, 20,5 per cento, con il 10,7 per cento delle amministrazioni centrali e il 9,8 per cento di quelle locali. I consumi intermedi per la Protezione dell'ambiente rappresentano la terza funzione con l'8,9 per cento, della spesa, prevalentemente a carico delle amministrazioni locali (8,5 per cento); seguono poi due funzioni, entrambe con l'8,5 per cento in media: Istruzione, prevalentemente a carico delle amministrazioni locali (7 per cento), che svolgono attività relative alla manutenzione ordinaria degli istituti scolastici e Affari economici, il 5,8 per cento della spesa di competenza delle amministrazioni locali e il rimanente 2,7 per cento delle centrali. Le successive due funzioni di spesa per importanza relativa sono costituite dall'Ordine pubblico e sicurezza, 8,1 per cento di cui 7,2 per cento a livello centrale e il resto a livello locale, e dalla Difesa, 5,8 per cento spesa interamente statale. Vale la pena rilevare che tali posizioni medie sintetizzano, in realtà situazioni abbastanza differenziate, soprattutto a partire dal 2005, anno a partire dal quale la spesa per consumi intermedi della difesa è aumentata considerevolmente in ragione del particolare criterio di contabilizzazione della spesa per armamenti secondo il metodo della consegna[10]. I consumi intermedi per la Protezione sociale rappresentano il 5,6 per cento dei complessivi consumi intermedi e sono distribuiti tra il 3 per cento agli Enti di previdenza, il 2,7 per cento alle amministrazioni locali, per interventi assistenziali; la parte rimanente afferisce alle amministrazioni centrali. Le Attività ricreative, culturali e di culto assorbono in media il 5 per cento della spesa, ripartita in pari quote (2,5 per cento) tra il centro, sia Stato che altri enti culturali centrali, e la periferia, prevalentemente enti locali. La funzione relativa a Abitazioni e assetto del territorio impegna la parte residuale dei consumi intermedi, 3,6 per cento, quasi completamente a carico delle amministrazioni locali (3,4 per cento) e per il resto alle amministrazioni centrali.

Nella successiva Tavola 2-2 viene mostrata la distribuzione funzionale della spesa per sottosettori, su base quinquennale comprensiva dei tassi di crescita rispetto al 1990. La lettura congiunta del Grafico 2-6 e della successiva tavola permette di cogliere la crescita della spesa per Sanità, Servizi generali, Protezione dell'ambiente, Difesa – pur con i limiti detti-, Attività ricreative, culturali e di culto, oltreché di avere un quadro complessivo della spesa attraverso i valori medi.

---

[8] L'analisi funzionale della spesa per consumi intermedi è limitata al 2010 in conformità con le serie storiche attualmente disponibili.

[9] La funzione Sanità raccoglie al suo interno tutta la corrispondente spesa effettuata dalle Amministrazioni pubbliche per cui i dati analizzati in questo paragrafo possono differire da quanto desumibile attraverso il solo conto del comparto Sanità.

[10] Il metodo della consegna è illustrato successivamente.

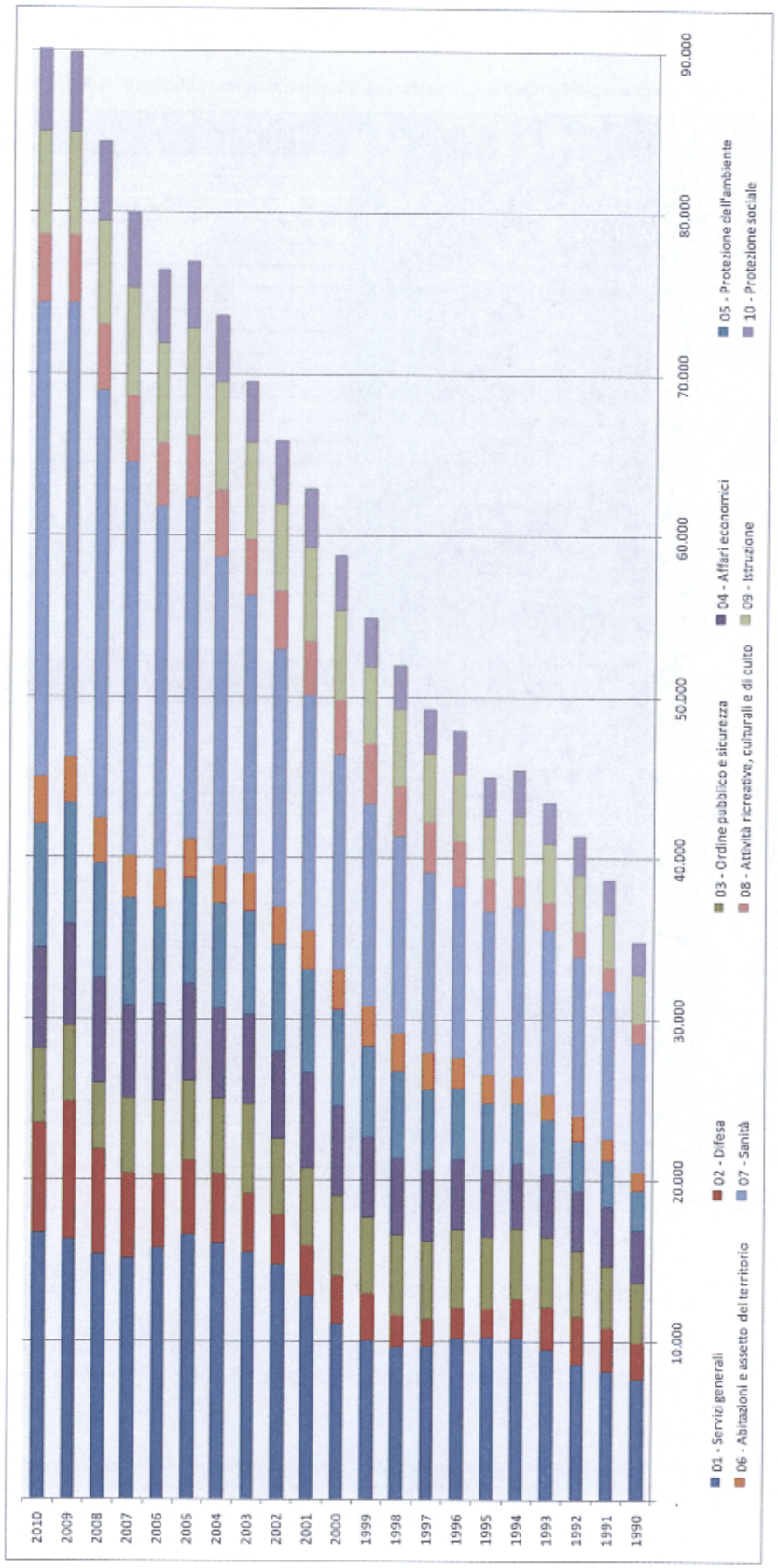


Grafico 2-6 Consumi intermedi per funzioni delle amministrazioni pubbliche – milioni di euro – anni 1990-2010

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Tavola 2-2 Consumi intermedi per funzioni e sottosettori delle amministrazioni pubbliche – 1990-2010

Consumi intermedi Sottosettore		1990	1995	2000	2005	2010
Amministrazioni centrali	01 - Servizi generali	4.448	6.344	5.244	7.483	7.815
	02 - Difesa	2.306	1.816	2.914	4.642	6.809
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	3.427	4.084	4.501	4.127	3.700
	04 - Affari economici	1.038	1.313	1.763	2.132	1.905
	05 - Protezione dell'ambiente	63	160	264	268	411
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	141	200	27	21	140
	07 - Sanità	295	231	304	359	598
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	398	1.023	1.779	1.932	2.033
	09 - Istruzione	565	517	1.401	1.207	802
	10 - Protezione sociale	78	116	86	101	210
	Totale	**12.759**	**15.804**	**18.283**	**22.272**	**24.423**
Amministrazioni locali	01 - Servizi generali	3.192	3.906	5.838	9.100	8.847
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	225	343	514	754	897
	04 - Affari economici	2.274	2.868	3.772	3.895	4.370
	05 - Protezione dell'ambiente	2.434	3.971	5.762	6.308	7.292
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	979	1.547	2.379	2.354	2.776
	07 - Sanità	7.700	9.815	13.100	20.840	28.723
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	784	1.064	1.547	1.893	2.105
	09 - Istruzione	2.478	3.312	4.206	5.373	5.627
	10 - Protezione sociale	782	912	1.280	1.846	2.652
	Totale	**20.848**	**27.738**	**38.398**	**52.363**	**63.289**
Enti di previdenza		**1.155**	**1.511**	**2.046**	**2.292**	**2.499**
Amministrazioni pubbliche		**34.762**	**45.053**	**58.727**	**76.927**	**90.211**

Consumi intermedi Sottosettore	Tassi di crescita 1990=100	1990	1995	2000	2005	2010
Amministrazioni centrali	01 - Servizi generali	100	143	118	168	176
	02 - Difesa	100	79	126	201	295
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	100	119	131	120	108
	04 - Affari economici	100	126	170	205	184
	05 - Protezione dell'ambiente	100	254	419	425	652
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	100	142	19	15	99
	07 - Sanità	100	78	103	122	203
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	100	257	447	485	511
	09 - Istruzione	100	92	248	214	142
	10 - Protezione sociale	100	149	110	129	269
	Totale	**100**	**124**	**143**	**175**	**191**
Amministrazioni locali	01 - Servizi generali	100	122	183	285	277
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	100	152	228	335	399
	04 - Affari economici	100	126	166	171	192
	05 - Protezione dell'ambiente	100	163	237	259	300
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	100	158	243	240	284
	07 - Sanità	100	127	170	271	373
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	100	136	197	241	268
	09 - Istruzione	100	134	170	217	227
	10 - Protezione sociale	100	117	164	236	339
	Totale	**100**	**133**	**184**	**251**	**304**
Enti di previdenza		**100**	**131**	**177**	**198**	**216**
Amministrazioni pubbliche		**100**	**130**	**169**	**221**	**260**

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

2.2.3 Alcuni rapporti caratteristici: 2000-2010

L'analisi dei dati per funzione risulta maggiormente qualificata attraverso il calcolo di alcuni rapporti caratteristici[11] che permettono di evidenziare il peso relativo di tale voce

[11] Per poter approfondire le relazioni che si stabiliscono tra i fattori della produzione sarebbe stato di sicuro interesse calcolare anche i rapporti pro-capite relativi alla spesa per le diverse funzioni ma, allo stato attuale, i dati sulla distribuzione funzionale degli

rispetto ad altre componenti della spesa pubblica come i redditi da lavoro, che costituiscono l'altra voce rilevante per la produzione pubblica, gli investimenti, la spesa primaria. A tal fine è stata considerata la seguente aggregazione delle funzioni per dare una maggiore leggibilità ai risultati: servizi generali; difesa e ordine pubblico; affari economici, ambiente e territorio; sanità; istruzione, ricreazione e cultura; protezione sociale.

Il rapporto tra consumi intermedi e redditi da lavoro risulta mediamente pari al 49 per cento del totale delle funzioni di spesa; ne consegue che, nel periodo considerato, per la produzione dei servizi delle amministrazioni pubbliche è stata utilizzata una spesa per consumi intermedi pari a circa la metà di quella dei redditi. Sempre rimanendo nell'esame dei valori medi del periodo si osservano, però, notevoli differenze tra le funzioni: si passa, infatti, dal 19,4 per cento dell'Istruzione, ricreazione e cultura – settori caratterizzati da un'alta intensità di lavoro- al 30,2 per cento di difesa e ordine pubblico, al 61,4 per cento della sanità, al 75,3 per cento dei servizi generali, all'81,8 per cento della protezione sociale –questa funzione è, comunque, caratterizzata da una spesa per consumi intermedi e anche per redditi piuttosto limitata poiché la parte più rilevante della spesa è relativa alle prestazioni di protezione sociale- a oltre il 150 per cento per affari economici, ambiente e territorio – anche in questo caso vale la pena rilevare che una parte notevole della spesa complessiva riguarda, per queste funzioni, trasferimenti correnti e in conto capitale alle imprese e investimenti, per cui le spese di produzione risultano nel complesso limitate rispetto alla spesa totale, come desumibile anche dalla successiva Tavola 2-3

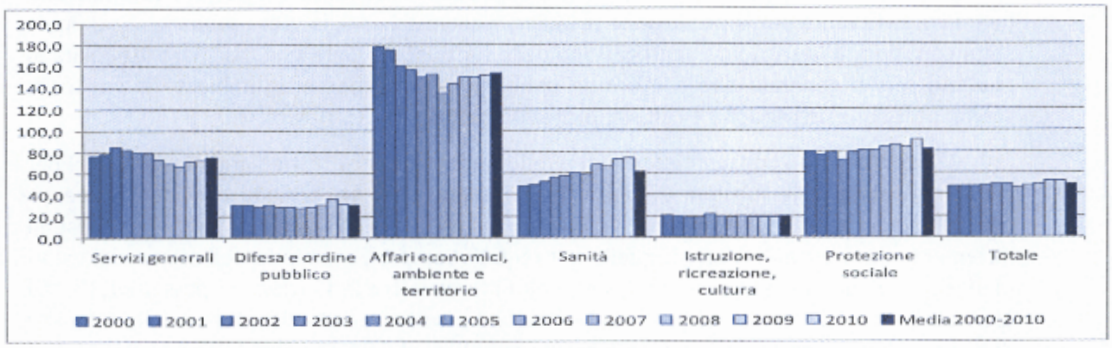
Tavola 2-3 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi, agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte e alla spesa primaria

Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto a:	Redditi				Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte				Spesa primaria			
	2000	2005	2010	Media 2000-2010	2000	2005	2010	Media 2000-2010	2000	2005	2010	Media 2000-2010
Servizi generali	76,7	79,3	72,5	*75,3*	207,3	253,5	342,8	*263,5*	26,7	26,6	26,3	*26,6*
Difesa e ordine pubblico	30,5	28,8	31,3	*30,2*	414,0	459,6	492,1	*392,9*	20,3	19,4	20,8	*20,0*
Affari economici, ambiente e territorio	178,2	153,0	151,7	*153,7*	105,3	88,1	98,3	*92,9*	26,8	18,6	18,9	*18,4*
Sanità	48,1	60,6	73,9	*61,4*	556,1	895,1	998,9	*834,7*	18,9	21,3	24,9	*21,9*
Istruzione, ricreazione, cultura	20,4	19,8	18,8	*19,4*	208,4	204,5	250,6	*205,3*	14,1	13,3	13,1	*13,2*
Protezione sociale	80,2	80,9	91,3	*81,8*	575,1	544,6	968,9	*698,0*	1,6	1,6	1,7	*1,6*
Totale	47,2	49,1	52,4	*49,1*	210,9	227,1	280,9	*231,9*	12,4	12,3	12,5	*12,1*

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

occupati pubblici non sono disponibili. L'unico dato disponibile è la distribuzione dell'occupazione pubblica per i sottosettori e per i principali enti.

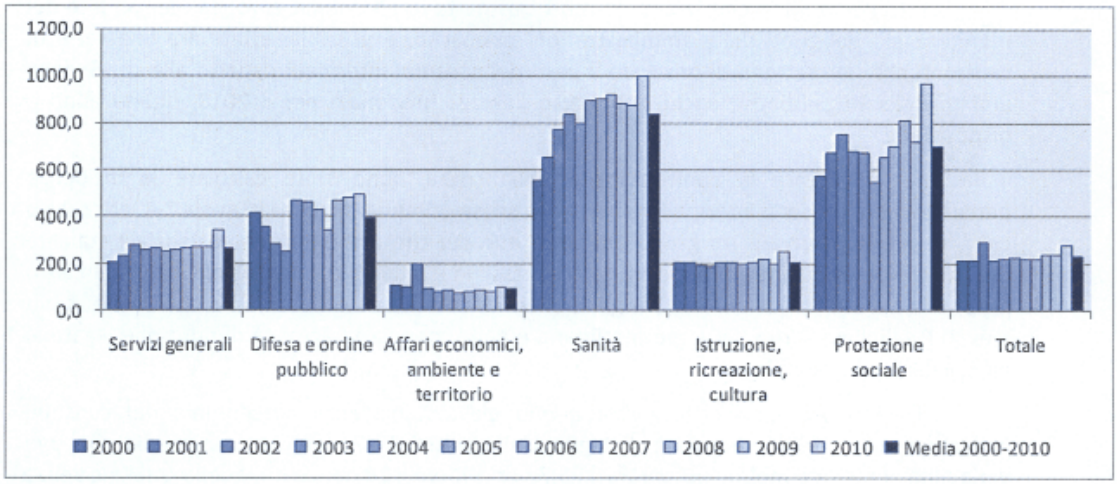
Grafico 2-7 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

L'indice ottenuto come rapporto tra i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi e la variazione delle scorte conferma la portata relativamente limitata della spesa per investimenti su numerose funzioni della spesa pubblica nazionale. Facendo riferimento alla situazione media, Grafico 2-8, si osserva come, fatta parziale eccezione per le funzioni relative agli affari economici, ambiente e territorio -per cui il rapporto tra consumi e investimenti è inferiore al 100 per cento indicando una prevalenza degli investimenti- per le altre funzioni si ha una costante superiorità della spesa per consumi intermedi. Il livello più elevato è presente in corrispondenza alla funzione sanità per cui mediamente il valore dei consumi intermedi è otto volte il valore degli investimenti; per quanto riguarda la funzione protezione sociale il rapporto sette a uno tra consumi e investimenti è dovuto ad un livello molto basso degli investimenti, in modo particolare di quelli degli enti di previdenza. Per quanto concerne difesa e ordine pubblico e sicurezza il motivo principale del rapporto pari a quattro tra consumi e investimenti è da ascrivere alla contabilizzazione delle spese per armamenti nei consumi intermedi; nei servizi generali i consumi intermedi rappresentano mediamente due volte e mezzo la spesa per investimenti anche se con un andamento relativamente variabile nel tempo. La funzione Istruzione, ricreazione e cultura presenta, infine, un rapporto medio di poco superiore a due tra consumi e investimenti; in questo caso valgono le osservazioni precedenti sulla prevalenza della spesa per il personale.

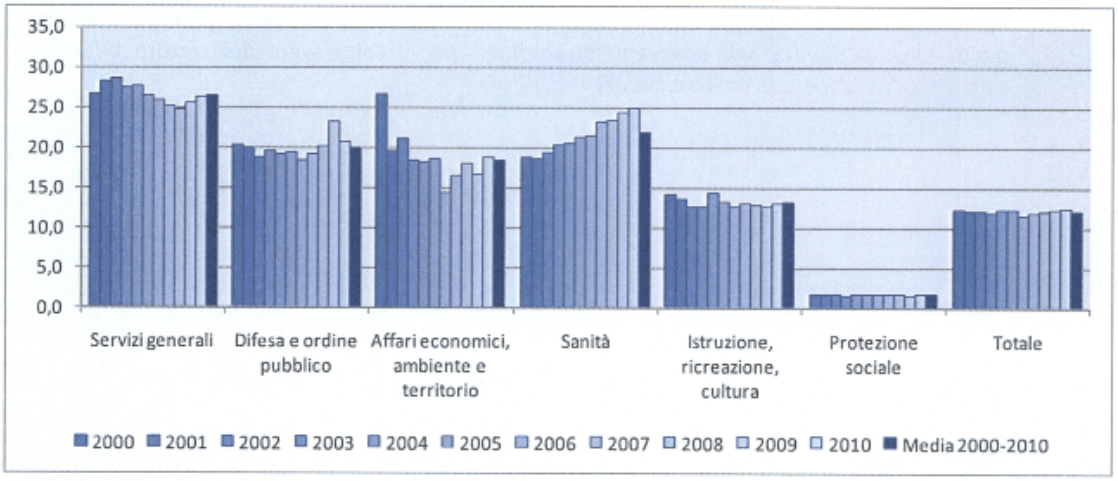
Grafico 2-8 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Considerando il rapporto tra i consumi intermedi, cfr. Grafico 2-9, e la spesa primaria si rileva un'incidenza media del 12 per cento; la ripartizione per funzione delle stesse spese evidenzia come nel caso dei servizi generali, la sanità, la difesa e l'ordine e la sicurezza, tale rapporto sia più elevato essendo sempre superiore al 20 per cento mentre nel caso dell'istruzione, ricreazione e cultura il basso livello è dovuto al fatto che la maggior parte della corrispondente spesa primaria è spesa di personale. Da ultimo la bassissima incidenza dei consumi intermedi sulla spesa primaria per protezione sociale, 1,6 per cento, è dovuta al fatto che tale spesa è rappresentata in massima parte da prestazioni sociali in denaro, attraverso l'erogazione di pensioni.

Grafico 2-9 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto alla spesa primaria



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

2.2.4 Confronti internazionali: 2000-2010

Attraverso i dati che i Paesi membri trasmettono all'Unione europea, nell'ambito del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, è possibile effettuare una serie di confronti che permettono di misurare il peso dei consumi intermedi rispetto alle spese delle amministrazioni pubbliche anche attraverso l'analisi funzionale per il 2010, ultimo anno a disposizione.

Per assicurare la confrontabilità della spesa, sono state calcolate le incidenze percentuali dei consumi intermedi rispetto alla spesa primaria, si veda la Tavola 2-4, attraverso cui è possibile osservare un gruppo di paesi europei che presenta una sostanziale stabilità dell'indicatore, in cui la variazione tra valore massimo e minimo è limitata negli anni, e un altro gruppo in cui si osserva un calo più generalizzato, con buona probabilità legato anche ai più elevati livelli di partenza della spesa primaria e delle connesse necessità di riduzione legate ai vincoli di finanza pubblica.

Il Paese europeo che mostra la più elevata incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla spesa primaria è il Regno Unito, oltre il 27 per cento in media con una variabilità nel tempo molto limitata tra il 25,7 per cento e il 28 per cento; quello con l'incidenza più bassa è il Belgio con il 7,6 per cento di media, anche in questo caso si conferma una variabilità contenuta tra il 7,6 per cento e l'8,6 per cento. Nel caso italiano i consumi intermedi rappresentano mediamente il 12,3 per cento della spesa, con il valore minimo dell'11,6 per cento nel 2006, anno caratterizzato da una spesa primaria molto elevata in ragione di diverse operazioni a carattere straordinario di cui la principale ha riguardato l'accollo statale dei debiti TAV, e il 12,6 per cento del 2010, unico anno in cui la spesa primaria ha mostrato una riduzione in valore assoluto rispetto all'anno precedente a seguito degli effetti delle manovre di finanza pubblica. Tra gli altri Paesi maggiori la Francia mostra una estrema stabilità, passando dal 10,7 per cento del 2000 al 10,5 per cento del 2010 mentre la Germania passa dal 9,3 per cento del 2000 al 10,6 per cento del 2010. Il Paese che ha mostrato l'aumento più elevato della spesa per consumi intermedi rispetto alla spesa primaria è la Finlandia, passata dal 17,8 per cento al 21,1 per cento del 2010, mentre l'Irlanda ha mostrato il contenimento più rilevante riducendo di quasi la metà i suoi consumi intermedi sulla spesa: dal 18,2 del 2000 al 9,4 per cento del 2010; anche qui, va rilevato come il 2010 sia caratterizzato da una spesa primaria irlandese molto elevata dovuta agli interventi straordinari per il salvataggio del settore bancario, classificati tra la spesa in conto capitale.

Tavola 2-4 Incidenza percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche rispetto alla spesa primaria, anni 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgio	7,8	8,0	8,6	8,1	8,3	7,6	8,1	7,9	7,8	7,6	7,7
Bulgaria	22,2	19,8	22,3	22,3	22,3	23,5	22,1	19,5	19,3	15,6	16,6
Repubblica Ceca	15,6	14,7	15,3	14,9	15,6	15,8	15,4	15,0	14,7	14,7	14,6
Danimarca	15,6	15,9	16,3	16,1	16,4	17,0	17,5	17,9	18,2	18,3	17,8
Germania	9,3	9,0	9,1	9,0	9,3	9,5	9,9	10,1	10,4	10,6	10,6
Estonia	22,9	22,5	21,6	22,8	20,8	20,6	19,4	18,3	17,9	17,1	18,6
Irlanda	18,2	17,4	17,5	17,2	17,0	15,3	15,4	14,9	14,0	13,5	9,4
Grecia	16,3	15,9	16,5	15,1	13,5	14,1	14,5	15,8	14,1	15,2	13,7
Spagna	12,0	12,1	12,2	12,8	13,0	13,6	13,6	14,1	13,8	13,3	12,8
Francia	10,7	10,3	10,4	10,3	10,5	10,4	10,3	10,0	10,1	10,1	10,5
Italia	**12,4**	**12,1**	**12,3**	**12,1**	**12,4**	**12,4**	**11,6**	**12,0**	**12,4**	**12,5**	**12,6**
Cipro	12,2	15,6	16,5	14,6	11,8	12,2	13,3	12,5	12,7	12,4	12,7
Lettonia	19,1	22,6	22,7	25,4	24,7	20,1	17,9	17,1	17,9	15,0	16,0
Lituania	19,6	17,3	18,9	18,9	17,6	17,6	18,0	15,3	15,6	13,7	16,4
Lussemburgo	8,6	8,5	8,3	8,2	8,0	8,2	7,8	8,1	8,7	8,7	8,4
Ungheria	16,0	15,3	13,7	14,7	14,4	13,9	14,6	14,6	16,0	16,7	17,2
Malta	13,0	11,3	11,8	11,3	13,3	12,0	13,8	13,7	16,0	15,2	15,3
Paesi Bassi	16,0	16,3	16,4	16,4	16,4	16,7	16,7	16,7	16,8	16,8	16,5
Austria	10,1	9,0	9,1	9,1	8,7	9,3	9,3	9,2	9,6	9,4	9,0
Polonia	15,7	15,0	14,7	14,4	14,5	14,3	14,6	15,0	15,1	13,4	14,6
Portogallo	11,5	11,2	10,9	9,5	9,5	9,9	9,9	10,6	10,6	10,4	10,4
Romania	27,2	23,2	21,8	21,1	17,4	19,4	17,1	17,6	17,2	16,4	15,0
Slovenia	14,9	14,7	15,4	14,3	13,9	14,2	14,4	13,6	13,9	13,5	14,1
Slovacchia	14,1	16,8	14,9	16,4	16,1	13,8	16,2	14,0	13,4	13,5	12,7
Finlandia	17,8	17,9	18,3	18,6	19,0	19,3	19,7	20,3	20,9	20,7	21,1
Svezia	18,0	18,2	17,9	17,4	17,2	17,1	17,5	17,7	17,8	17,7	18,0
Regno Unito	27,6	25,7	26,6	26,4	27,1	27,1	28,0	27,8	27,4	27,5	27,6

Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

Per quanto concerne l'analisi funzionale viene proposta nella Tavola 2-5 la situazione riassuntiva del 2010; il successivo Grafico 2-10 presenta la distribuzione percentuale della spesa per consumi intermedi per funzione nei principali Paesi europei.

È possibile osservare come per la Germania la parte più rilevante dei consumi intermedi sia dedicata ai servizi generali, 17,4 per cento, seguiti dall'istruzione, 17,2 per cento, dagli affari economici, 16,4 per cento, dalla protezione sociale, 11,9 per cento, dalla difesa, il 10,2, dall'ordine e sicurezza, l'8,6 per cento, dalla protezione dell'ambiente, il 6,8 per cento, dalle attività ricreative culturali e di culto con il 6 per cento dalle abitazioni e assetto del territorio con il 2,8 per cento e dalla sanità[12] con il 2,8 per cento. La Spagna presenta una forte concentrazione dei consumi intermedi nella sanità 24,1 per cento, seguita dai servizi generali 13,6 per cento, dalla difesa e l'ordine pubblico e la sicurezza con il complessivo 12,3 per cento, dalle attività ricreative culturali e di culto con l'11,3 per cento, dagli affari economici con il 10,4 per cento, dalla protezione dell'ambiente, il 9,3 per cento, dall'istruzione con il 7,5 per cento, dalla protezione sociale con il 6,8 per cento e dalle abitazioni e assetto del territorio con il 4,7 per cento.

La distribuzione funzionale dei consumi intermedi francesi evidenzia la concentrazione dei tre quarti della spesa per consumi intermedi in sei funzioni principali: la difesa, il 15,9 per cento, la sanità il 14,6 per cento, i servizi generali, il 12,6 per cento, l'istruzione, l'11,7 per

[12] L'incidenza molto bassa dei consumi per la sanità potrebbe dipendere, nel caso della Germania, dalla classificazione di alcuni interventi che hanno una componente congiunta di sanità e assistenza nella funzione di Protezione sociale. I consumi intermedi per tale funzione risultano, infatti, tra i più alti all'interno della UE27.

cento, gli affari economici, il 10,6 per cento, la protezione sociale, il 9,6 per cento. Per quanto concerne il resto delle funzioni si osserva che la protezione dell'ambiente e abitazioni e assetto del territorio hanno congiuntamente il 18,3 per cento, seguite dalle attività ricreative culturali e di culto con il 5,6 per cento e dall'ordine pubblico e la sicurezza[13] con il 5,1 per cento. Nel Regno Unito si rileva una spesa elevata per la sanità, il 30,7 per cento e per la protezione sociale, il 15,5 per cento. Seguono l'istruzione, il 12,9 per cento, la difesa l'11,5 per cento, l'ordine e la sicurezza, l'8 per cento, gli affari economici, il 7,5 per cento; per quanto concerne le rimanenti quattro funzioni si osserva un valore molto basso in corrispondenza ai servizi generali, 1,7 per cento.

Tavola 2-5 Paesi EU27- Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG – anno 2010

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
Belgio	25,3	5,3	6,6	18,0	6,3	1,7	4,4	6,5	17,7	8,2
Bulgaria	11,6	3,9	6,4	16,1	7,9	5,1	25,1	3,7	14,7	5,6
Repubblica Ceca	15,2	7,9	7,5	26,3	7,4	5,7	3,0	5,2	17,9	3,9
Danimarca	11,2	6,6	3,0	8,4	1,9	0,2	24,4	5,1	16,7	22,6
Germania	17,4	10,2	8,6	16,4	6,8	2,8	2,8	6,0	17,2	11,9
Estonia	9,7	11,3	6,2	13,9	5,3	3,2	18,3	7,7	21,0	3,5
Irlanda	5,1	1,3	8,5	15,4	6,1	6,6	34,1	5,4	14,4	3,2
Grecia	35,3	10,8	2,4	7,6	1,7	0,9	30,9	2,4	3,8	4,4
Spagna	13,6	7,2	5,1	10,4	9,3	4,7	24,1	11,3	7,5	6,8
Francia	12,6	15,9	5,1	10,6	7,7	6,5	14,6	5,6	11,7	9,6
Italia	18,5	7,5	5,1	7,0	8,5	3,3	32,5	4,6	7,1	5,8
Cipro	8,2	18,4	3,3	16,3	1,6	14,0	21,4	6,3	8,4	2,1
Lettonia	12,3	6,7	7,7	24,4	4,1	4,2	14,9	5,3	16,7	3,9
Lituania	11,7	3,0	6,1	19,8	4,7	2,8	22,2	4,0	16,8	8,8
Lussemburgo	25,7	1,5	4,5	25,3	6,5	3,2	3,2	8,8	14,7	6,6
Ungheria	17,0	5,5	4,2	21,9	1,7	3,5	18,2	7,2	14,9	5,9
Malta	16,4	1,5	3,1	15,9	14,6	2,1	24,6	3,7	7,0	11,0
Paesi Bassi	12,0	6,7	8,4	20,2	10,5	3,8	7,3	8,2	14,7	8,2
Austria	19,3	4,0	6,5	23,9	3,8	1,8	6,6	5,8	19,8	8,4
Polonia	10,1	10,8	6,0	17,3	2,9	8,1	20,0	4,5	14,0	6,3
Portogallo	20,0	13,8	7,6	20,6	4,0	4,5	8,5	5,6	11,9	3,5
Romania	6,7	2,6	4,0	28,7	3,5	5,7	29,9	6,5	8,4	4,0
Slovenia	14,8	5,2	5,8	12,4	1,5	3,2	25,9	8,0	18,4	4,9
Slovacchia	25,2	9,9	11,7	13,2	7,0	3,5	1,7	6,9	16,7	4,3
Finlandia	20,7	7,5	4,1	12,7	1,0	1,2	23,4	2,8	12,8	13,8
Svezia	20,9	10,0	4,2	13,4	2,1	3,0	17,4	3,7	15,3	10,0
Regno Unito	1,7	11,5	8,0	7,5	4,7	3,5	30,7	3,9	12,9	15,5

Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

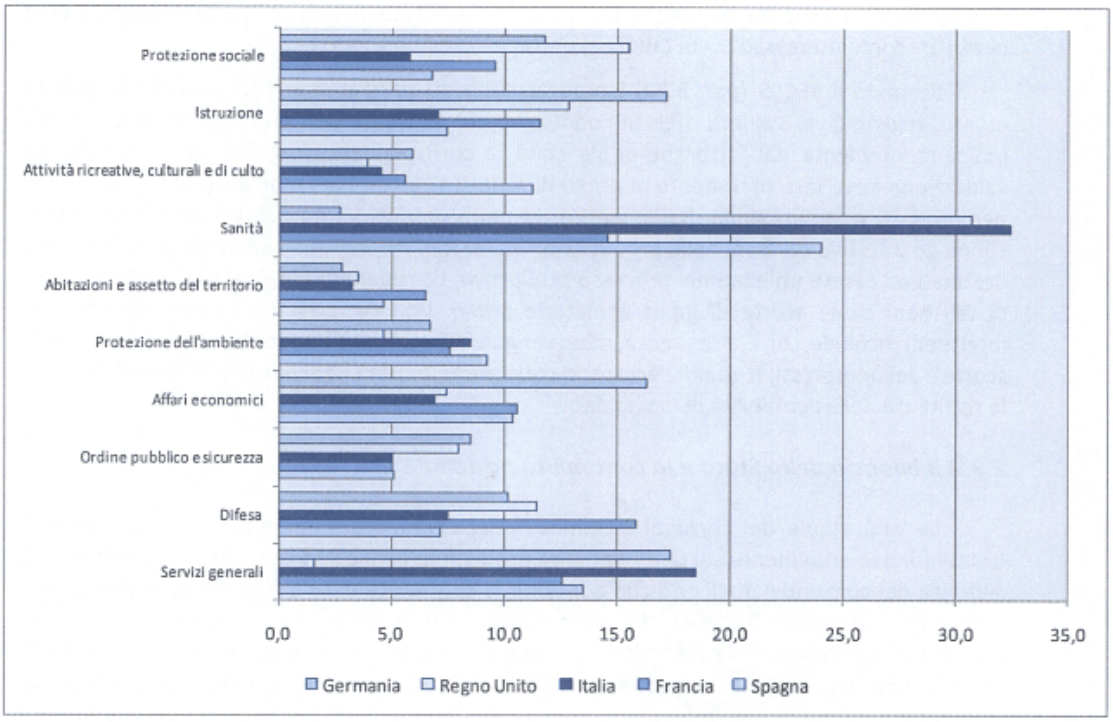
Per quanto riguarda la situazione italiana si osserva una concentrazione di metà della spesa in due funzioni: la sanità, 32,5 per cento, confermando quanto già rilevato dall'analisi per amministrazione, e i servizi generali, 18,5 per cento. Le altre funzioni sono protezione

[13] L'elevata quota di consumi spettante alla difesa e quella, al contrario, molto bassa per ordine e sicurezza dipendono con buona probabilità dalla collocazione delle spese per la Gendarmerie francese all'interno della difesa e da una elevata spesa per gli armamenti.

dell'ambiente e abitazioni e assetto del territorio con il complessivo 11,8 per cento, difesa, 7,5 per cento, istruzione 7,1 per cento, affari economici 7 per cento. Seguono infine la protezione sociale con il 5,8 per cento, l'ordine pubblico e la sicurezza, il 5,1 per cento, e le attività ricreative culturali e di culto il 4,6 per cento.

Dall'esame del grafico si rileva, quindi, come le funzioni più "costose" in termini di consumi intermedi siano rappresentate dalla sanità, un servizio prodotto nella maggior parte dei paesi europei direttamente dalle amministrazioni pubbliche, e dai servizi generali, con l'eccezione del Regno Unito, che corrispondono in buona sostanza alla spesa per "materie prime" necessarie al funzionamento della macchina amministrativa pubblica.

Grafico 2-10 Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG per i principali paesi europei – 2010



Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

2.3 Dai bilanci pubblici ai conti nazionali

2.3.1 Definizione e momento di registrazione

I consumi intermedi costituiscono una delle voci che compongono la produzione delle amministrazioni pubbliche secondo la definizione del SEC95 che, definendoli[14] come "il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere

[14] SEC95, par. 3.69.

trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" ne stabilisce, al contempo, anche una serie di regole per la definizione, in maniera sufficientemente precisa, di alcuni casi limite[15]. Come tali, essi costituiscono l'apporto esterno che le amministrazioni pubbliche acquisiscono per il funzionamento della propria macchina produttrice di beni e servizi pubblici, ad esclusione del capitale fisso.

La modalità di registrazione adottata nei conti nazionali è basata sulla registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica per cui l'iscrizione nei conti nazionali dovrebbe avvenire in corrispondenza al momento in cui "un valore economico è creato, trasformato o estinto o allorché crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti" (SEC95, par. 1.57). Nel caso di flussi che riguardano la produzione rileva il momento in cui la produzione avviene, anche se il momento del pagamento della stessa da parte dell'acquirente al produttore non è contestuale. Altra questione rilevante riguarda la necessità di avere una contemporanea registrazione dei flussi per tutte le unità istituzionali interessate e per tutti i conti interessati in cui tali flussi entrano[16].

Secondo il SEC95 (par. 3.72) i prodotti utilizzati per i consumi intermedi dovrebbero essere registrati e valutati nel momento in cui entrano nel processo di produzione, indipendentemente dal fatto che ci sia stata la corrispondente regolazione monetaria. La valutazione deve fare riferimento ai prezzi di acquisto correnti nel momento dell'utilizzazione per prodotti o servizi simili. Nella pratica, le unità produttrici non registrano direttamente l'impiego effettivo dei beni nella produzione; registrano, invece, quali input gli acquisti di beni destinati ad essere utilizzati nel processo produttivo, considerando le variazioni delle quantità di tali beni come scorte di input e materie prime. Una corretta valutazione dei consumi intermedi richiede, di conseguenza, che venga sottratta dagli acquisti la variazione delle scorte[17] dei beni stessi; è quindi necessario correggere la spesa per consumi intermedi secondo le risultanze della contabilità di magazzino.

2.3.2 Il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale

La valutazione dei consumi intermedi[18] del conto delle amministrazioni pubbliche è basata fondamentalmente sui dati relativi all'acquisto di beni e servizi secondo la competenza giuridica dei consuntivi degli enti che adottano la contabilità di tipo finanziario, rettificati per particolari fattispecie contabili che determinano l'allontanamento dall'insorgenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata, come avviene per i residui passivi di stanziamento e per la reiscrizione dei residui passivi perenti; per quanto concerne gli enti che adottano la

---

[15] SEC95, par. 3.70 e 3.71

[16] Tale aspetto, dato che non tutte le unità appartenenti ai diversi settori istituzionali adottano le stesse norme contabili per quanto riguarda i dati di base, può determinare discrepanze quando si approssima il principio della competenza economica tra, ad esempio, il lato del produttore e il lato del consumatore. Nel caso dei flussi che riguardano il conto delle risorse e degli impieghi tali discrepanze vengono eliminate attraverso le procedure di bilanciamento utilizzate per la determinazione del Prodotto interno lordo. Di particolare rilevanza, per quanto attiene l'argomento di questo capitolo, risulta il fatto che i flussi relativi al conto delle Amministrazioni pubbliche non sono soggetti al bilanciamento in quanto le relative fonti sono ritenute quelle che garantiscono il grado di attendibilità più elevato tra tutte le fonti usate per i conti nazionali; questo permette, inoltre, di non vincolare il conto delle Amministrazioni pubbliche al bilanciamento del conto delle risorse e degli impieghi, mantenendo la coerenza con le risultanze contabili.

[17] Per una corretta valutazione delle scorte si faccia riferimento al SEC95, paragrafi 3.117 e seguenti.

[18] Una peculiarità rilevante dei consumi intermedi è costituita dal fatto che si tratta di una transazione che non va consolidata tra le amministrazioni pubbliche, come invece avviene per i trasferimenti di parte corrente e in conto capitale.

contabilità economico-patrimoniale la stima viene effettuata a partire[19] dai costi di produzione relativi agli acquisti di materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

Con l'obiettivo di costruire il raccordo tra le valutazioni di finanza pubblica, basate sui conti nazionali, e la spesa registrata nel bilancio dello Stato viene sinteticamente illustrata la metodologia[20] seguita che permette di definire come si traduce la quantificazione del bilancio dello Stato in termini di finanza pubblica. A tal fine è possibile individuare gli elementi fondamentali che permettono di approssimare il passaggio dal bilancio dello Stato al conto dello Stato di contabilità nazionale determinando il valore dei consumi intermedi secondo il SEC95.

1. *Definizione del perimetro di riferimento*: lo Stato secondo l'accezione dei conti nazionali riguarda un aggregato più ampio rispetto a quanto viene, invece, rappresentato attraverso il solo bilancio costituito dai tredici Ministeri. Infatti, al bilancio dello Stato occorre affiancare gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del consiglio dei Ministri e le Agenzie fiscali, definendo un'entità statale che ha competenza sull'intero territorio nazionale.
2. *Riclassificazioni dei dati di bilancio per approssimare le operazioni secondo le definizioni del SEC95*: pur avendo assunto il bilancio dello Stato le classificazioni dei conti nazionali sia economica che funzionale – e data la necessità di mantenere, comunque, alcune specificità tipiche della contabilità pubblica- può rendersi necessario effettuare alcune operazioni di rettifica che determinano aumenti o diminuzione dei consumi intermedi rispetto a quanto definito in bilancio.
3. *Approssimazione del criterio della competenza economica*: nel caso in esame l'approssimazione di tale criterio a partire dalla competenza giuridica[21] necessita di alcune integrazioni dovute a particolari e rilevanti istituti contabili previsti dalla normativa (residui di stanziamento, riassegnazione dei residui passivi perenti, debiti pregressi), - la cui mancata considerazione comprometterebbe l'attendibilità della stima del conto Stato per competenza economica a partire dai dati del bilancio - e dalla necessità di effettuare alcune integrazioni richieste dalla coerenza del quadro complessivo dei conti nazionali come le forniture militari e l'imputazione diretta della spesa dovuta ai SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurata.

2.3.3 Il periodo 2008-2011 e il 2010 come casi di studio

A partire dal bilancio dello Stato è stato ricostruito per il periodo 2008-2011 il quadro complessivo di passaggio alle definizione di consumi intermedi SEC95; utilizzando i dati analitici è stato inoltre fatto un focus sul 2010, cfr. Tavola 2-6 successiva - anno preso come riferimento in quanto ad esso si riferiscono sia i dati di occupazione considerati che i successivi approfondimenti relativi alla spesa effettuata attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni - secondo una struttura che privilegia anche l'aspetto della singola amministrazione.

Un'osservazione complessiva dei dati permette di rilevare come, rispetto all'impegnato a rendiconto del bilancio dello Stato la spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale sia

---

[19] Le stime sono poi integrate con le dovute rettifiche per considerare gli oneri straordinari della gestione corrente relativi alle eventuali sopravvenienze passive e insussistenze attive.

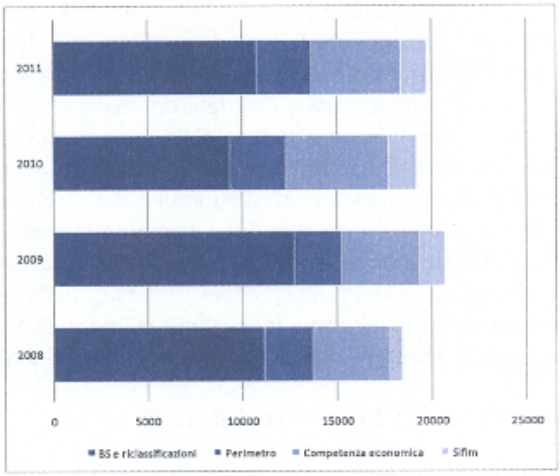
[20] Nell'appendice al presente capitolo è descritta in maniera esaustiva l'intera metodologia.

[21] Il Bilancio dello Stato e il Rendiconto generale dello Stato costituiscono documentati contabili di valenza legale essendo approvati con legge.

stata oltre il doppio nel 2010, il 211 per cento, e pari a 1,93 volte nel 2011; nel 2008 lo stesso rapporto[22] è stato prossimo a 1,7, e un valore analogo è stato assunto anche nel 2009, in cui l'impegno da rendiconto pari a 13,1 miliardi scontava circa 2 miliardi dovuti al riconoscimento di debiti pregressi relativi a esercizi precedenti, anche in ragione di una spesa per consegne di beni della difesa particolarmente elevata e pari a 6,4 miliardi. La situazione complessiva del quadriennio 2008-2011 è stata riassunta nel grafico sottostante dove sono state sintetizzate in quattro voci le aggregazioni della spesa.

È possibile rilevare che il dato del rendiconto costituisce la parte più rilevante della stima di contabilità nazionale, mediamente il 60 per cento; in ordine d'importanza, almeno per il periodo in esame, segue l'integrazione dovuta alla stima per competenza economica che incorpora il valore dei beni della difesa consegnati e le rettifiche per gli impegni dovuti a residui passivi di stanziamento e a reiscrizione di residui perenti, il 22 per cento in media; la terza componente, rappresentata dall'integrazione dovuta ai consumi intermedi degli enti che rientrano nella definizione di Stato di contabilità nazionale, pesa nel periodo circa il 13 per cento; i SIFIM costituiscono l'ultima componente dei consumi intermedi e valgono il 6 per cento in media nel periodo in esame.

Grafico 2-11 Consumi intermedi: raccordo tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale - Anni 2008-2011. Milioni di euro



Fonte: bilancio dello Stato e elaborazione RGS su dati Istat

L'analisi di maggiore dettaglio per il 2010 è stata sviluppata in quattro sezioni[23], a partire dai dati del bilancio dello Stato secondo la competenza giuridica, impegni di bilancio, integrati con le informazioni aggiuntive dei bilanci degli enti che rientrano nel perimetro dello Stato di contabilità nazionale.

Al di là delle rettifiche necessarie per definire i consumi di contabilità nazionale, risulta utile ai nostri fini l'analisi del contenuto dei dati del rendiconto 2010. Gli impegni relativi ai

[22] Nel 2008 i consumi intermedi di contabilità nazionale hanno incorporato circa 900 milioni relativi a debiti pregressi riconosciuti in bilancio nel 2009 e relativi al 2008.

[23] Le valutazioni sono state effettuate in base alle metodologie sopra descritte.

consumi intermedi del bilancio dello Stato sono stati articolati secondo una ripartizione per voci di spesa[24] che permette di riassumere le due principali tipologie di spese in:

- funzionamento, che riassume sostanzialmente tutte le spese per fitti, canoni, utenze, indennità di missione, beni di consumo e servizi simili tra le amministrazioni;
- altri consumi intermedi, di cui si esaminano, per amministrazione, le principali componenti.

Tale voce aggregata "altri consumi intermedi" si compone di due parti: a) spese comuni alle diverse amministrazioni -quali i sistemi informativi, le commissioni, comitati e consigli, i compensi per incarichi continuativi, gli studi, consulenze e indagini-, b) spese peculiari delle amministrazioni, in quanto attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione di cui le stesse si sono dotate, che non sono sempre comparabili tra le diverse amministrazioni. Nel caso del *Ministero dell'economia e delle finanze*, che racchiude nel 2010 il 30,5 per cento della spesa impegnata per consumi intermedi del bilancio dello Stato, osserviamo una notevole varietà di spesa per consumi che fa riferimento a attività spesso di servizio per l'intera amministrazione statale, come i pagamenti al Poligrafico per i servizi svolti per tutte le amministrazioni statali, il pagamento a Poste italiane e Banca d'Italia per i servizi di tesoreria, i costi relativi alle cessioni di valuta e la copertura per il rischio di cambio. Ci sono, inoltre, alcune spese specifiche del MEF quali: gli aggi per gli agenti della riscossione, le commissioni alla Banca d'Italia per il collocamento dei titoli del debito pubblico, le spese per la monetazione metallica. Sono anche presenti alcune spese che consistono in trasferimenti a altre strutture che dipendono dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, quali il Formez, la Scuola superiore per la pubblica amministrazione, i Servizi di informazione della Repubblica.

Per quanto riguarda le altre amministrazioni si rileva come esistano delle specifiche spese che dipendono dalle attività svolte quali, nel caso del *Ministero dello sviluppo economico* cui compete lo 0,8 per cento dei complessivi consumi intermedi 2010, quelle relative agli oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari e quelle destinate a iniziative a favore dei consumatori; nel *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è lo 0,8 per cento del totale, figurano spese connesse alla conciliazione, alla Regolamentazione e vigilanza del lavoro relative all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative, alle inchieste amministrative per gli infortuni sul lavoro, al funzionamento delle commissioni e dei collegi di conciliazione; il *Ministero della giustizia*, il 10,8 per cento del totale, è caratterizzato dalle spese connesse allo svolgimento dell'attività giudiziaria che comprendono spese relative a esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti dei minori, microfilmatura degli atti di giustizia, verbalizzazione atti processuali, giudici di pace, spese di giustizia[25]; per il *Ministero degli affari esteri*, il 2,1 per cento del totale consumi intermedi, sono presenti spese relative a missioni di pace e sicurezza per gli italiani all'estero, spese per le sedi estere e per particolari manifestazioni, spese per la diffusione di notizie italiane all'estero; il *Ministero dell'istruzione*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è l'8,6 per cento del totale, è caratterizzato dalle spese relative al funzionamento delle scuole e alla formazione per il personale docente; tra le spese che vale menzionare per il *Ministero dell'interno*, che impegna il 12,8 per cento dei consumi intermedi, figurano le spese per la protezione dei collaboratori di giustizia, le spese

[24] La ripartizione proposta adotta, quale punto di partenza, l'analisi già presente nel bilancio semplificato dello Stato.

[25] Per una approfondimento delle spese di giustizia si faccia riferimento al paragrafo 5.5.2 del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2009.

per la lotta all'immigrazione clandestina e accoglienza immigrati. Per quanto concerne il *Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è l'1,4 per cento del totale Ministeri, si rileva come, a fronte di spese di funzionamento per consumi quali fitti, cancelleria e altro, relativamente limitati, siano rilevanti i consumi connessi al funzionamento di commissioni e comitati, esecuzione di convenzioni internazioni in materia ambientale, tutela delle aree protette. Il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,* il 4,1 per cento del totale consumi intermedi, risulta caratterizzato da spese elevate per commissioni e consigli, legate in particolar modo alle assegnazioni, circa 187 milioni di euro, al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per varie iniziative destinate al settore dell'autotrasporto. Per quanto concerne il *Ministero della difesa*, il 24,1 per cento del totale consumi intermedi, si osserva una quota rilevante di spesa legata alle spese per l'ammodernamento e potenziamento difesa, 658 milioni di euro nel 2010; il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*, con lo 0,9 per cento dei consumi intermedi ministeriali, presenta alcune spese per attività specifiche legate agli interventi di tutela del patrimonio boschivo, alle attività del Corpo forestale dello Stato, e spese per il funzionamento del sistema informativo agricolo nazionale, incluse quelle per la raccolta, elaborazione e divulgazione dei relativi dati. Il *Ministero per i beni e le attività culturali*, l'1,2 per cento del totale consumi intermedi, è caratterizzato prevalentemente da spese di funzionamento e spese per interventi urgenti per il ripristino e la salvaguardia del patrimonio culturale, circa 50 milioni di euro. Il *Ministero della salute* con l'1,9 per cento della spesa per consumi intermedi è caratterizzato da diverse voci di spesa relative a convenzioni con strutture di ricerca pubbliche e private per studi relativi alla salute umana e animale e suoi particolari aspetti, nonché per il mantenimento di propri centri specialistici per la prevenzione e il controllo delle malattie, che operano in coordinamento con le strutture regionali del sistema sanitario nazionale.

Tavola 2-6 Impegni di bilancio per consumi intermedi e consumi intermedi dello Stato di contabilità nazionale: riconciliazione per amministrazioni– Anno 2010. Milioni di euro

MINISTERI / VOCI		MEF	MISE	MLPS	GIUSTIZIA	MAE	MIUR	INTERNO	MATTM	MIT	DIFESA	MIPAAF	MIBAC	SALUTE	ALTRO NON ATTRIBUIBILE PER AMMINISTRAZIONE	TOTALE CN 2010	Distribuzione %
Bilancio dello Stato	**Funzionamento:**	**495,5**	**35,4**	**49,5**	**225,0**	**75,6**	**60,2**	**1.154,2**	**21,5**	**124,3**	**1.693,5**	**55,8**	**72,5**	**36,5**		***4.099,5***	***19,8***
	- Canoni di locazione	*74,2*	*12,3*	*23,3*	*10,7*	*0,4*	*7,8*	*427,8*	*7,0*	*4,3*	*-*	*8,2*	*32,7*	*23,0*		***631,7***	***3,0***
	- Canoni FIP	*69,9*	*-*	*6,7*	*1,6*	*-*	*4,1*	*16,5*	*-*	*17,9*	*0,1*	*0,6*	*-*	*0,3*		***117,7***	***0,6***
	- Indennità di missione	*39,7*	*2,6*	*7,6*	*23,0*	*26,2*	*2,5*	*90,4*	*0,6*	*27,3*	*126,7*	*7,0*	*0,8*	*2,8*		***357,2***	***1,7***
	- Altro funzionamento	*311,7*	*20,5*	*11,9*	*189,7*	*49,0*	*45,8*	*619,5*	*13,9*	*74,8*	*1.566,7*	*40,0*	*39,0*	*10,4*		***2.992,9***	***14,4***
	Altri consumi intermedi:	**2.495,3**	**39,7**	**27,8**	**831,5**	**131,5**	**778,6**	**97,2**	**114,4**	**275,6**	**670,9**	**34,4**	**50,9**	**152,0**		***5.699,8***	***27,5***
	- Commissioni, comitati, consigli	*98,1*	*2,1*	*7,2*	*4,6*	*-*	*2,8*	*4,3*	*11,7*	*189,1*	*1,6*	*1,4*	*0,5*	*6,0*		***329,4***	***1,6***
	- Compensi per incarichi continuativi	*2,3*	*-*	*0,1*	*0,5*	*0,4*	*0,9*	*5,4*	*-*	*0,1*	*9,2*	*0,1*	*0,3*	*0,8*		***20,1***	***0,1***
	- Studi, consulenze, indagini	*50,0*	*2,4*	*3,2*	*-*	*2,9*	*17,5*	*0,1*	*3,4*	*20,0*	*2,2*	*4,6*	*-*	*11,7*		***118,0***	***0,6***
	- Sistemi informativi	*14,9*	*1,7*	*5,7*	*56,1*	*2,0*	*55,2*	*0,8*	*1,0*	*0,2*	*-*	*-*	*0,4*	*21,3*		***159,3***	***0,8***
	- Spese MEF per tutte le amministrazioni	*322,1*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*		***322,1***	***1,6***
	- Spese specifiche delle amministrazioni	*2.007,9*	*33,5*	*11,6*	*770,3*	*126,2*	*702,2*	*86,6*	*98,3*	*66,2*	*657,9*	*28,3*	*49,7*	*112,2*		***4.750,9***	***22,9***
	Totale consumi intermedi da BS - cat 2	**2.990,8**	**75,1**	**77,3**	**1.056,5**	**207,1**	**838,8**	**1.251,4**	**135,9**	**399,9**	**2.364,4**	**90,2**	**123,4**	**188,5**		***9.799,3***	***47,3***
	Totale altre spese correnti	**639,6**	**11,4**	**10,2**	**22,9**	**4,1**	**22,9**	**40,5**	**2,5**	**3,0**	**60,7**	**2,5**	**0,7**	**7,0**		***828,0***	***4,0***
	Totale poste correttive	**823,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**			***823,0***	***4,0***
Perimetro		**2.956,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**			***2.956,0***	***14,3***
Riclassificazioni		**- 150,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**- 296,0**	**-**	**-**	**-**	**- 49,8**	***- 495,8***	***- 2,4***
Approssimazione della competenza economica	**Difesa Consegne**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	*4.650,0*	**-**	**-**	**-**		***4.650,0***	***22,4***
	Debiti pregressi	*33,4*	*3,9*	*-*	*321,2*	*5,2*	*3,7*	*327,5*	*0,6*	*14,9*	*211,7*	*0,3*	*8,2*	*7,2*		***937,8***	***4,5***
	Riassegnazione residui perenti	*- 0,8*	*- 2,6*	*- 6,2*	*- 0,3*	*-*	*- 1,6*	*- 11,3*	*- 2,8*	*- 2,4*	*- 72,0*	*- 2,9*	*- 0,2*	*- 15,3*		***- 118,4***	***- 0,6***
	Residui passivi di stanziamento	*-*	*-*	*-*	*-*	*- 11,0*	*-*	*- 6,0*	*-*	*- 1,0*	*- 108,0*	*-*	*-*	*-*		***- 126,0***	***- 0,6***
	Totale approssimazione della competenza economica	**32,6**	**1,3**	**- 6,2**	**320,9**	**- 5,8**	**2,1**	**310,2**	**- 2,2**	**11,5**	**4.681,7**	**- 2,6**	**8,0**	**- 8,1**	**-**	***5.343,4***	***25,8***
Totale Contabilità nazionale netto SIFIM		**7.292,0**	**87,9**	**81,3**	**1.400,4**	**205,4**	**863,9**	**1.602,1**	**136,2**	**414,3**	**6.810,8**	**90,2**	**132,1**	**187,4**	**- 49,8**	19.254,0	***92,9***
SIFIM															*1.467,0*	***1.467,0***	***7,1***
Totale Contabilità nazionale compreso SIFIM		**7.292,0**	**87,9**	**81,3**	**1.400,4**	**205,4**	**863,9**	**1.602,1**	**136,2**	**414,3**	**6.810,8**	**90,2**	**132,1**	**187,4**	**1.417,2**	***20.721,0***	***100,0***

Fonte: bilancio dello Stato e elaborazione RGS su dati Istat

2.3.4 Gli enti territoriali e la contabilità nazionale

I consumi intermedi degli enti territoriali sono stimati seguendo una metodologia analoga a quella adottata per il bilancio dello Stato a partire dagli impegni che figurano in bilancio dai quali vengono eliminate alcune poste che nei dati di finanza pubblica compaiono in altre voci di spesa. La struttura per settori d'intervento della spesa per consumi intermedi a livello locale non è disponibile nelle statistiche di finanza pubblica per singoli enti ma per l'intero sottosettore delle amministrazioni locali. Una valutazione della distribuzione degli interventi effettuati dalle singole amministrazioni locali è possibile a partire dalle informazioni desumibili dai bilanci consuntivi che, pur non adottando una classificazione comune, permettono comunque di ricavare informazioni che risultano coerenti con le statistiche di finanza pubblica. Allo scopo di avere un comune anno di riferimento occorre utilizzare il 2009, ultimo anno per cui sono contemporaneamente disponibili i bilanci delle regioni e i certificati di conto consuntivo delle province e dei comuni.

Le Regioni

I bilanci delle regioni utilizzati in questo esercizio di ricostruzione derivano dall'informazione trasmessa dalle singole regioni alla Commissione Paritetica per l'attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) ai sensi dell'art. 19 bis del D.L. 135/2009[26], convertito con la legge 20 novembre 2009 n. 166. Tali bilanci sono stati riclassificati direttamente dalle regioni secondo la struttura per codifica economica SIOPE e codifica funzionale basata sui settori di intervento. Vale la pena rilevare come, allo stato attuale nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, i bilanci delle regioni costituiscono, probabilmente, la fonte informativa sulla quale è necessario effettuare il più importante lavoro di riclassificazione a causa dell'adozione di schemi di bilancio differenziati soprattutto dal punto di vista dell'analisi funzionale della spesa.

La stima dei consumi intermedi delle regioni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa agli organi istituzionali, all'acquisto di beni e prestazioni di servizi al netto delle spese destinate ai trasporti che sono considerate all'interno dei contributi alla produzione e quelle relative all'assistenza sociale e relative strutture considerate prestazioni sociali in natura, e alle spese destinate all'utilizzo di beni di terzi. La spesa risultante approssima bene il corrispondente dato dei conti nazionali che viene ottenuto attraverso un esame analitico dei capitoli di spesa dei bilanci regionali, rispetto al quale risulta inferiore di circa 4 punti percentuali.

I Comuni e le Province

Per quanto concerne gli enti locali le informazioni sono desumibili dai certificati di conto consuntivo, che costituiscono un modello comune, rispettivamente per i comuni e le province, dove le spese sono articolate in base a una classificazione economica (intervento) e a una funzionale (funzioni e servizi) secondo la struttura definita dal DPR 196/1994 e successivi

---

[26] La legge 166/2009 ha stabilito che "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, per assicurare il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e per l'istituzione della banca dati per l'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della citata legge n. 42 del 2009, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, nonché agli incassi e ai pagamenti, risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, articolati secondo lo schema di classificazione ... (definito attraverso un allegato alla norma). Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono i predetti dati relativi agli esercizi 2009, 2010 e 2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo il medesimo schema di classificazione".

aggiornamenti. Le voci di bilancio considerate si riferiscono a tre tipologie di interventi: acquisto di beni di consumo e di materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

La stima dei consumi intermedi dei comuni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa ai tre interventi sopra considerati da cui sono state escluse le spese relative alle prestazioni di servizi per trasporti pubblici locali e servizi connessi, comprese all'interno delle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti -in quanto in tale voce vengono considerati i contratti di servizi stipulati con le aziende di trasporto pubblico locale che concorrono alla formazione dei contributi alla produzione- e quelle relative all'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, comprese all'interno della funzioni relative al settore sociale, poiché tale tipologia di spesa viene considerata come prestazione sociale in natura nell'ambito dei conti nazionali. In maniera analoga è stata ottenuta la stima dei consumi intermedi delle province a partire dalle tre voci di spesa già elencate dalle quali sono state escluse le spese relative ai trasporti pubblici locali e assistenza infanzia, disabili e altri servizi sociali. In entrambi i casi il risultato approssima molto bene il dato dei conti nazionali.

Per rendere confrontabili i dati dei bilanci degli enti territoriali è stata adottata una modalità di presentazione che a partire dallo schema degli enti locali considera anche le funzioni peculiari delle regioni, come la formazione professionale. Nella sottostante Tavola 2-7 è riportato il quadro complessivo delle stime dei consumi intermedi degli enti territoriali, distribuiti secondo i principali settori di spesa. In fondo alla tavola è anche riportato il corrispondente dato dei conti nazionali e lo scostamento tra i due; è possibile rilevare come la stima effettuata permetta una approssimazione più che soddisfacente del dato complessivo, per ente, e della struttura per settori della spesa.

Tavola 2-7 Spesa per consumi intermedi degli enti territoriali – Anno 2009. Milioni di euro.

Spesa per consumi intermedi delle Regioni, delle Province e dei Comuni - anno 2009 - milioni di euro.								
Rendiconti e certificati di conto consuntivo	Regioni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Province	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Comuni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Totale Enti territoriali	Distribuzione percentuale tra le funzioni
Amministrazione generale, gestione e controllo	2.753,9	58,1	821,4	28,8	5.341,2	24,5	8.916,5	30,4
Territorio, ambiente, agricoltura	511,1	10,8	575,3	20,2	6.762,3	31,1	7.848,6	26,7
Istruzione	113,1	2,4	942,1	33,0	2.904,6	13,3	3.959,8	13,5
Difesa della salute e settore sociale	756,9	16,0	4,6	0,2	2.079,7	9,6	2.841,2	9,7
Trasporti e viabilità	-	-	1,4	0,0	2.054,2	9,4	2.055,5	7,0
Cultura	179,1	3,8	59,3	2,1	758,6	3,5	997,1	3,4
Sviluppo economico	46,1	1,0	390,4	13,7	491,0	2,3	927,5	3,2
Giustizia e polizia locale	-	-	-	-	808,2	3,7	808,2	2,8
Turismo, sport e attività ricreative	89,0	1,9	57,7	2,0	570,2	2,6	717,0	2,4
Orientamento e formazione professionale	290,0	6,1	-	-	-	-	290,0	1,0
Totale spesa	4.739,2	100,0	2.852,3	100,0	21.770,0	100,0	29.361,5	100,0
Dato contabilità nazionale	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento
Totale spesa	4.955,0	4,4	3.041,0	6,2	21.976,0	0,9	29.972,0	2,0

Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

È possibile rilevare come la funzione di *amministrazione generale* sia quella di maggior rilievo nel complesso degli enti territoriali con il 30,4 per cento. In particolare, per le regioni[27] tale funzione assorbe circa il 58 per cento della spesa per consumi intermedi; nel caso delle province[28] ricade nell'amministrazione generale il 29 per cento della spesa e nei comuni[29] circa

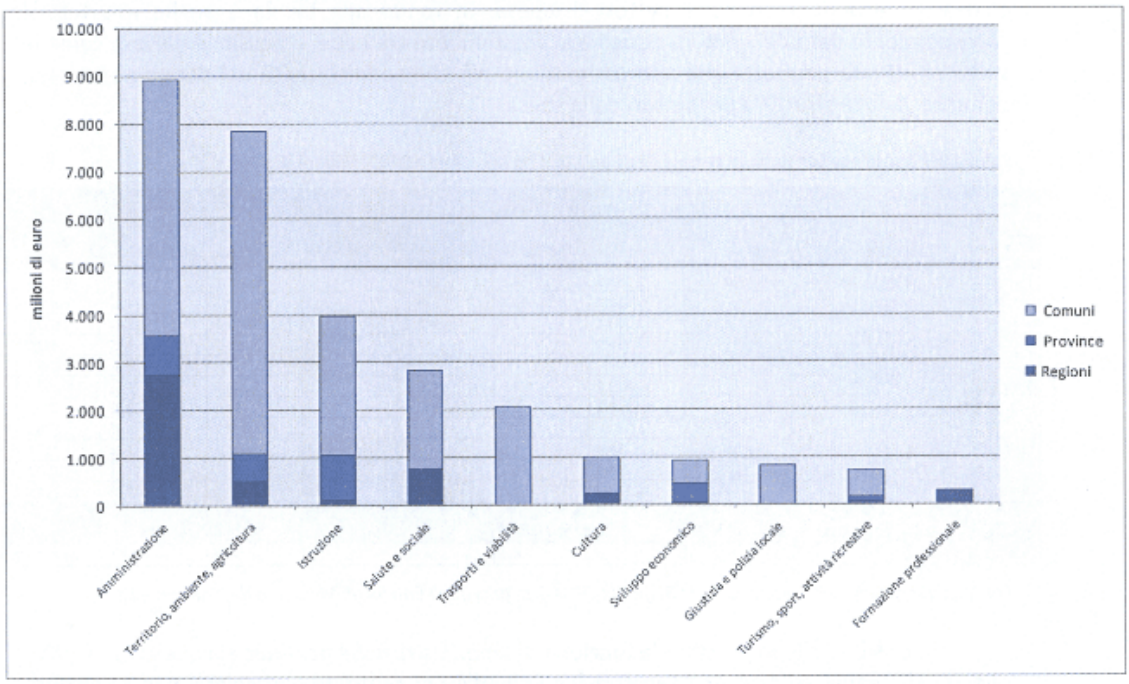
[27] Per le regioni è stata classificata in amministrazione generale anche la spesa non ripartibile; risultano, inoltre, incluse in tale funzione le spese per il funzionamento egli organi istituzionali dell'ente.

28 Per le province il settore/funzione di spesa è definito come Amministrazione, gestione e controllo e la spesa al suo interno è ulteriormente articolata in: Organi istituzionali, partecipazione e decentramento, 23,3%, Gestione dei beni demaniali e

un quarto. Il settore che segue per rilevanza della spesa è rappresentato da *Territorio, ambiente e agricoltura* con il 26,7 per cento; in tale settore la quota di spesa più rilevante spetta ai comuni che dedicano ad esso oltre il 31 per cento della propria spesa, le province impegnano un quinto della propria spesa e le regioni quasi l'11 per cento. Il terzo settore di spesa per rilevanza complessiva è costituito dall'*Istruzione* cui gli enti territoriali dedicano il 13,5 per cento della spesa; per i comuni si tratta del 13,3 per cento della propria spesa, per le province di un terzo, per le regioni del 2,4 per cento. Il settore di spesa successivo è rappresentato da *Difesa della salute e settore sociale* che impegna il 9,7 per cento della spesa degli enti territoriali, soprattutto a carico dei comuni. Segue poi la spesa per consumi relativa ai trasporti e alla viabilità, quasi tutta di competenza comunale. Nel complesso questi cinque settori di spesa assorbono oltre l'87 per cento della spesa per consumi intermedi degli enti territoriali e agli altri cinque settori di spesa compete poco meno del rimanente 13 per cento dei consumi intermedi complessivi.

Il sottostante grafico Grafico 2-12, ordinato in base al peso relativo dei settori di spesa, presenta la composizione percentuale di ciascun settore in base all'apporto ad essa dato dagli enti territoriali; risulta rilevante il peso dei comuni i cui consumi intermedi 2009 rappresentano circa i tre quarti della spesa complessiva.

Grafico 2-12 Consumi intermedi degli enti territoriali – Anno 2009. Milioni di euro.



Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

patrimoniali, 19,4%, Segreteria generale, personale e organizzazione (12,2%), Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, 12%, Ufficio tecnico, 4,3%.

[29] Nel caso dei Comuni la spesa per Amministrazione, gestione e controllo risulta così distribuita: per il 22,2% Segreteria generale, personale e organizzazione, per il 17,8% Organi istituzionali, partecipazione e decentramento, per il 13,4% Gestione dei beni demaniali e patrimoniali, per il 7,7% Ufficio tecnico, per il 6,9% Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione.

2.4 La spesa dello Stato

2.4.1 La spesa per Ministeri

La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali dello Stato mostra un andamento non regolare degli impegni e dei pagamenti nel periodo 2008-2011: in particolare, considerando il 2008 come anno base, si registra per i pagamenti un incremento di circa il 25 per cento nell'anno 2009, una riduzione di quasi il 10 per cento nell'anno 2010 ed un sostanziale riallineamento al valore di confronto nell'anno 2011. L'aumento registrato nell'esercizio 2009 è imputabile al fenomeno dell'estinzione dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti che ha inciso sui pagamenti della categoria dei consumi intermedi. In tale esercizio, infatti, su un ammontare di spesa pari a 13.468 milioni di euro circa due miliardi sono da imputare all'estinzione di debiti pregressi relativi agli esercizi 2008 e 2007 e riguardano in massima parte il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia.

Tavola 2-8 Bilancio dello Stato – Pagamenti per consumi intermedi – Anni 2008-2011. Milioni di euro

Amministrazione	2008	2009	2010	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	2.930,27	3.812,93	2.789,74	2.627,22
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	73,46	92,84	72,50	102,23
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	80,64	331,37	67,91	60,72
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1.116,03	1.501,00	1.190,27	1.683,82
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	248,62	252,38	197,38	214,38
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	812,80	1.165,69	913,26	1.113,45
MINISTERO DELL'INTERNO	1.660,35	2.633,79	1.277,93	1.826,66
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	153,95	135,84	124,89	124,42
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	366,13	316,19	398,75	364,69
MINISTERO DELLA DIFESA	2.916,10	2.968,20	2.242,24	2.257,08
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	95,02	94,83	76,15	77,38
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	138,24	162,59	123,81	147,53
MINISTERO DELLA SALUTE	189,75	-	251,09	161,59
Totale	**10.781**	**13.468**	**9.726**	**10.761**

Fonte: bilancio dello Stato

Al fine di neutralizzare l'influenza dei debiti pregressi, è stata ricostruita la serie dei pagamenti del bilancio per consumi intermedi (cfr. Tavola 2-9), attribuendo[30] all'esercizio di riferimento i pagamenti che ci sono stati negli esercizi 2009 e 2011, a seguito dei decreti di accertamento e dei successivi decreti di riparto dello stanziamento iscritto nell'apposito fondo tra le amministrazioni interessate. Di conseguenza sono stati anche depurati delle corrispondenti somme i consumi intermedi dei due esercizi in cui è avvenuto l'impegno e il successivo pagamento riferito ai debiti pregressi.

[30] Nella Tavola 2-9 i pagamenti per consumi intermedi del 2008 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2009 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2009 e relativi al 2008. Parimenti i pagamenti per consumi intermedi del 2009 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2011 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2011 e relativi al 2009; sono, inoltre, stati sottratti i pagamenti del 2009 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2009 e relativi agli anni 2007 e 2008. I pagamenti per consumi intermedi del 2010 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2011 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2011 e relativi al 2010. Da ultimi i pagamenti per consumi intermedi del 2011 sono stati ricavati sottraendo ai pagamenti effettuati per l'anno stesso quanto riconosciuto con DMT 2011 e relativo agli anni 2009 e 2010.

Tavola 2-9 Bilancio dello Stato – Pagamenti per consumi intermedi con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi – Anni 2008-2011. Milioni di euro

Amministrazione	2008	2009	2010	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	2.980,56	3.693,21	2.815,82	2.589,71
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	79,54	76,82	76,43	94,36
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	85,56	324,16	68,55	59,57
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1.340,91	1.508,72	1.190,27	1.227,49
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	249,75	250,61	200,27	209,69
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	823,11	1.158,50	938,15	1.069,51
MINISTERO DELL'INTERNO	1.915,72	1.982,42	1.663,56	1.327,06
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	153,95	150,91	126,40	106,38
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	371,66	314,45	413,85	339,64
MINISTERO DELLA DIFESA	2.923,10	3.137,88	2.248,74	2.063,84
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	95,52	91,41	76,42	76,89
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	144,60	150,98	135,78	133,97
MINISTERO DELLA SALUTE	189,75	-	257,23	152,00
Totale	**11.354**	**12.840**	**10.211**	**9.450**

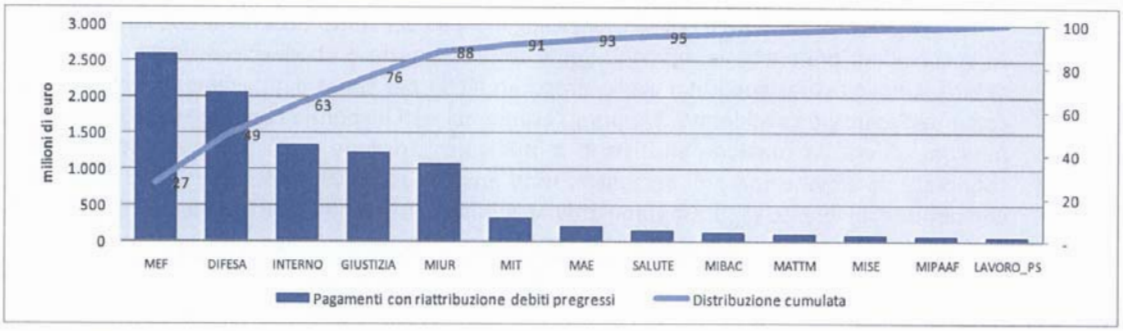
Fonte: Elaborazioni RGS su bilancio dello Stato

Esaminando la ripartizione percentuale della spesa sui vari ministeri, con la riattribuzione dei pagamenti dovuti ai debiti pregressi, si può, d'altra parte, osservare una sostanziale regolarità nel periodo 2008 – 2011 fatta salva la situazione dei pagamenti del Ministero dell'economia e delle finanze nel 2009, che hanno visto esborsi per circa 1 miliardo di euro superiori al 2008 a causa di maggiori commissioni per il collocamento dei titoli del debito pubblico- che sono passate da 572 milioni nel 2008 a 1.190 nel 2009, in ragione di circa 395 milioni pagati in conto residui, per poi tornare a 726 milioni nel 2010- e per i pagamenti nei confronti del Poligrafico e zecca dello Stato per le forniture[31] per tutte le amministrazioni statali che nel 2009 sono stati pari a 471 milioni di euro anche in relazione a spese pregresse.

Per quanto concerne la distribuzione percentuale delle spese tra le diverse amministrazioni si rileva una concentrazione significativa dei pagamenti nel Ministero dell'economia e delle finanze, il 27,4 per cento nel 2011 in ragione della già citata funzione da esso svolta per conto delle varie amministrazioni statali, si veda il paragrafo 2.3.3, nel Ministero della difesa, il 21,8 per cento nel 2011 tra le cui spese rivestono un ruolo importante quelle per l'ammodernamento e il rinnovamento della macchina militare, il Ministero dell'interno, il 14 per cento in relazione alle funzioni svolte nel campo dell'ordine pubblico e della sicurezza, il Ministero della giustizia, il 13 per cento, e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'11,3 per cento nel 2011 prevalentemente legato al funzionamento dell'istruzione scolastica. Nel complesso a queste cinque amministrazioni compete circa l'88 per cento della spesa per consumi intermedi nel 2011.

[31] Si tratta di spese per la produzione e spedizione delle carte valori in formato elettronico e di forniture di targhe per auto e moto, valori bollati, valori postali, patenti di guida e carte d'identità.

Grafico 2-13 Consumi intermedi 2011 – Pagamenti da bilancio con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi - milioni di euro e distribuzione cumulata

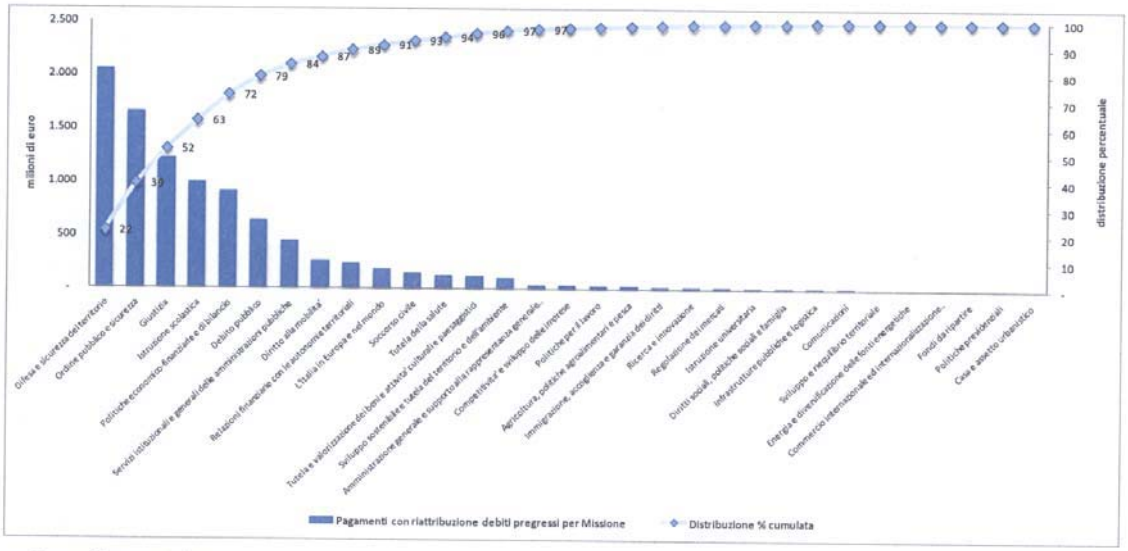


Fonte: bilancio dello Stato

2.4.2 La spesa per Missioni

La distribuzione della spesa per missioni fornisce un quadro complementare a quanto già illustrato nel caso della ripartizione dei consumi intermedi tra le amministrazioni. Vale la pena osservare che tre missioni non presentano spesa per consumi intermedi, essendo caratterizzate solo da spesa per trasferimenti: si tratta della Missione 1, *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del consiglio dei ministri*, attraverso la quale vengono operati i trasferimenti di risorse agli enti beneficiari; della Missione 30, *Giovani e sport*, relativa alle risorse assegnate al Coni e alla Presidenza del consiglio dei ministri, e della Missione 31, *Sviluppo e competitività del turismo*, caratterizzata da trasferimenti alla Presidenza del consiglio dei ministri e all'ENIT.

Grafico 2-14 Consumi intermedi del bilancio per Missioni con riattribuzione dei debiti pregressi – Milioni di euro e distribuzione cumulata 2011



Fonte: bilancio dello Stato

La distribuzione dei consumi intermedi per missioni, ossia per finalità della spesa, evidenzia un ruolo di rilievo delle missioni fondamentali per la fornitura dei servizi tradizionali

dell'organizzazione statale: la difesa e sicurezza del territorio, l'ordine pubblico e la sicurezza, la giustizia e l'istruzione.

I pagamenti afferenti a tali missioni spiegano il 63 per cento circa del totale complessivo, se si considera poi anche la missione Politiche economiche e di bilancio e quella relativa al debito pubblico si raggiunge un livello prossimo all'80 per cento dei pagamenti avvenuti nel corso dell'esercizio considerato. Un primo esame dei dati evidenzia come le spese inerenti la missione difesa, la missione giustizia e la missione istruzione scolastica, tutte fortemente connotate da elevate spese di personale, sono erogate esclusivamente dal relativo ministero competente, in quanto rappresentano attività istituzionali tipiche di ciascun dicastero.

Le spese relative alla missione ordine pubblico e sicurezza sono invece trasversali a più amministrazioni e si ripartiscono in massima parte tra il Ministero dell'economia e delle finanze (riguardano le attività della Guardia di finanza per la sicurezza pubblica), il Ministero dell'interno (relativamente all'operato della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri per le attività di sicurezza e ordine pubblico) e in minima parte tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (per i compiti svolti in materia di ordine pubblico rispettivamente dal Corpo forestale dello Stato e dalle Capitanerie di Porto).

Le spese per i servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni riguardano quasi tutte le amministrazioni -con l'eccezione del Ministero della giustizia, del Ministero dell'ambiente e delle tutela del mare e del territorio e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; per tale missione sono stati spesi complessivamente circa 445 milioni di euro, di cui il 61 per cento (circa 273 milioni) sono a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre la restante porzione si ripartisce in maniera abbastanza regolare sugli altri ministeri interessati. La spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per la missione Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni comprende, in aggiunta alle spese tipiche del funzionamento amministrativo, anche spese sostenute per conto delle altre amministrazioni centrali dello Stato quali: gli oneri per realizzare il progetto di razionalizzazione delle spese per acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, che costituisce oggetto di un successivo approfondimento e le spese per i servizi del Poligrafico dello Stato.

Tavola 2-10 Consumi intermedi 2011 – Pagamenti per missioni e amministrazioni con riattribuzione dei debiti pregressi – Milioni di euro e distribuzione percentuale

Codice Missione	Missione	MEF	MISE	LAVORO-PS	GIUSTIZIA	MAE	MIUR	INTERNO	MATTM	MIT	DIFESA	MIPAAF	MIBAC	SALUTE	Distribuzione % 2011	Distribuzione % 2011 cumulata	Pagamenti 2011 per Missione
002	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-	-	-	-	-	-	0,47	-	-	-	-	-	-	0,47	0,5	44,2
003	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-	-	-	-	-	-	2,51	-	-	-	-	-	-	2,51	3,0	237,0
004	L'Italia in Europa e nel mondo	0,01	-	-	-	1,92	0,05	-	-	-	-	-	-	-	1,97	4,9	186,1
005	Difesa e sicurezza del territorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,75	-	-	-	21,75	26,7	2.055,5
006	Giustizia	-	-	-	12,95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,95	39,6	1.224,0
007	Ordine pubblico e sicurezza	7,92	-	-	-	-	-	9,02	-	0,50	-	0,10	-	-	17,55	57,2	1.658,2
008	Soccorso civile	-	-	-	-	-	-	1,39	-	-	-	0,22	-	-	1,61	58,8	152,2
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,35	-	-	0,35	59,2	33,0
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	59,2	2,1
011	Competitivita' e sviluppo delle imprese	-	0,43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,43	59,6	40,9
012	Regolazione dei mercati	-	0,22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,22	59,8	20,5
013	Diritto alla mobilita'	-	-	-	-	-	-	-	-	2,85	-	-	-	-	2,85	62,7	269,3
014	Infrastrutture pubbliche e logistica	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	-	-	-	-	0,15	62,8	14,5
015	Comunicazioni	-	0,15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	63,0	13,8
016	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	63,0	1,8
017	Ricerca e innovazione	-	0,01	-	-	-	0,13	-	0,01	-	-	-	0,04	0,05	0,23	63,2	21,6
018	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-	0,00	-	-	-	-	-	1,08	-	-	0,12	-	-	1,20	64,4	113,3
019	Casa e assetto urbanistico	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0,00	64,4	0,1
020	Tutela della salute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,39	1,39	65,8	131,6
021	Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,30	-	1,30	67,1	123,1
022	Istruzione scolastica	-	-	-	-	-	10,56	-	-	-	-	-	-	-	10,56	77,7	998,0
023	Istruzione universitaria	-	-	-	-	-	0,18	-	-	-	-	-	-	-	0,18	77,9	16,9
024	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,09	-	0,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,16	78,0	14,9
025	Politiche previdenziali	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	78,0	0,4
026	Politiche per il lavoro	-	-	0,39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,39	78,4	37,1
027	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-	-	0,00	-	-	-	0,28	-	-	-	-	-	-	0,29	78,7	27,0
028	Sviluppo e riequilibrio territoriale	-	0,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	78,8	7,0
029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	9,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,69	88,5	915,6
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2,89	0,08	0,16	0,04	0,30	0,40	0,35	0,04	0,09	0,09	0,03	0,08	0,17	4,71	93,2	445,4
033	Fondi da ripartire	-	-	-	-	-	-	0,02	-	-	-	-	-	-	0,02	93,2	1,8
034	Debito pubblico	6,81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,81	100,0	643,4
Distribuzione percentuale 2011 per amministrazione		27,4	1,0	0,6	13,0	2,2	11,3	14,0	1,1	3,6	21,8	0,8	1,4	1,6			
Distribuzione % cumulata 2011 per amministrazione		27,4	28,4	29,0	42,0	44,2	55,6	69,6	70,7	74,3	96,2	97,0	98,4	100,0			
Pagamenti 2011 per Amministrazione		2.589,7	94,4	59,6	1.227,5	209,7	1.069,5	1.327,1	106,4	339,6	2.063,8	76,9	134,0	152,0			9.450

Fonte: bilancio dello Stato

2.4.3 Alcuni rapporti caratteristici

In maniera analoga a quanto fatto in precedenza relativamente all'analisi funzionale dei consumi intermedi, in questo paragrafo vengono calcolati alcuni rapporti caratteristici tra i consumi intermedi e altre grandezze finanziarie del bilancio, considerate secondo gli impegni del rendiconto. Viene, inoltre, presentata l'analisi dei consumi in rapporto agli occupati[32], coerentemente con le elaborazioni predisposte per il precedente capitolo 2 sulla spesa per il pubblico impiego.

Consumi intermedi rispetto a redditi da lavoro e occupati

In questa sezione sono state utilizzate alcune aggregazioni dei consumi intermedi basate sull'analisi precedentemente descritta relativa al 2010 che hanno permesso di fornire una rappresentazione dei consumi dividendoli tra funzionamento e altri consumi intermedi. Per quanto concerne la distribuzione dei redditi per amministrazione si precisa che sono stati ripartiti sia il fondo contratti che la contribuzione aggiuntiva, entrambi appostati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il primo è stato distribuito in base alla ripartizione percentuale delle retribuzioni lorde in denaro al netto del fondo stesso; la contribuzione aggiuntiva è stata, invece, ripartita in base ai contributi sociali, al netto della contribuzione stessa. Il valore dei redditi risultante è stato utilizzato quale denominatore dei rapporti sopra menzionati.

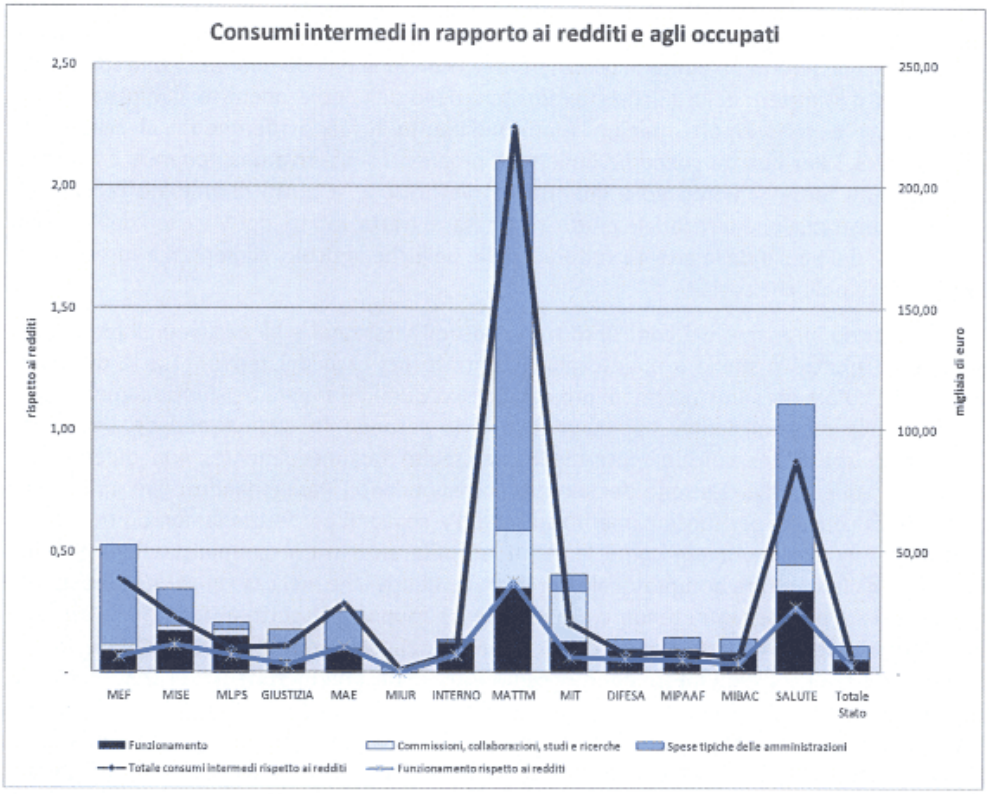
Il risultato di tale elaborazione è presentato nel sottostante Grafico 2-15 dove sono esposti i consumi intermedi per amministrazione secondo tre tipologie principali riferite al funzionamento[33], alle spese per commissioni, collaborazioni, studi e ricerche -che sono state evidenziate in quanto rappresentano quote di spesa significative per alcune amministrazioni- e alle spese tipiche delle amministrazioni che, nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze, comprendono anche le spese sostenute per tutta l'amministrazione statale. I consumi intermedi pro-capite, totali e relativi al solo funzionamento, sono stati riportati con le linee sulla scala di destra.

---

[32] Gli occupati a cui si fa riferimento derivano dal Conto annuale, che è una rilevazione statistica effettuata annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato trattata diffusamente nel precedente capitolo sul pubblico impiego. Le informazioni relative all'esercizio 2011 sono ancora in corso di acquisizione e validazione, in quanto gli enti rispondenti trasmettono i dati nel sistema informativo SICO in coerenza con la chiusura e l'approvazione del bilancio dell'esercizio di riferimento, costituito in questo caso dal 2011.

[33] Nelle spese di funzionamento sono considerati anche i sistemi informativi che nella precedente Tavola 2-6 erano rappresentati separatamente.

Grafico 2-15 Consumi intermedi 2010 in rapporto ai redditi e agli occupati



Fonte: bilancio dello Stato e SICO-RGS

Dalla lettura del grafico emerge una rappresentazione piuttosto differenziata della spesa per consumi rispetto ai redditi; si va, infatti, da un rapporto tra consumi e redditi superiore a due nel caso del Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare ad un rapporto piuttosto basso, circa il 2 per cento, nel caso del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Tali due situazioni estreme sono, naturalmente il riflesso di particolari condizioni di erogazione del servizio delle due amministrazioni: il primo caso è caratterizzato da un numero di occupati, e di corrispondenti redditi, piuttosto limitato e da un'attività molto concentrata sull'esecuzione di protocolli internazionali, convenzioni in materia di tutela ambientale, spese relative alle aree protette; infatti la quota più rilevante della spesa per consumi intermedi è relativa alle spese tipiche dell'amministrazione. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca è, invece, caratterizzato da consumi intermedi relativamente limitati, da un monte redditi elevato e da un corrispondente numero molto elevato di occupati -la quasi totalità dei dipendenti pubblici del comparto scuola in aggiunta a quelli di propria competenza del comparto ministeri. Vale la pena rilevare come all'erogazione complessiva del servizio istruzione, che compete primariamente a questo ministero, concorrano anche le spese per consumi intermedi degli enti locali che hanno, tra le loro competenze, quelle sulla manutenzione degli istituti scolastici. Pertanto per un rapporto maggiormente significativo tra i consumi intermedi e i redditi corrispondenti all'istruzione è opportuno considerare anche quanto emerso dall'analisi per funzione dei consumi intermedi e dai corrispondenti rapporti caratteristici (si faccia riferimento al paragrafo 2.2.3).

All'interno del gruppo delle amministrazioni, oltre alle due situazioni di massimo e minimo valore dell'indicatore in esame, si osserva comunque una situazione differenziata soprattutto in ragione delle spese tipiche delle amministrazioni[34] che connotano in maniera rilevante il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri, il Ministero della giustizia, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; per un approfondimento si faccia riferimento al precedente paragrafo 2.3.3 Per quanto concerne i ministeri rimanenti si osserva una generale prevalenza delle spese di funzionamento ed è importante rilevare che si tratta di amministrazioni che hanno una distribuzione territoriale piuttosto estesa; si tratta, infatti, dei Ministeri dell'interno, della difesa, dei beni e delle attività culturali, delle politiche agricole, alimentari e forestali, del lavoro e delle politiche sociali.

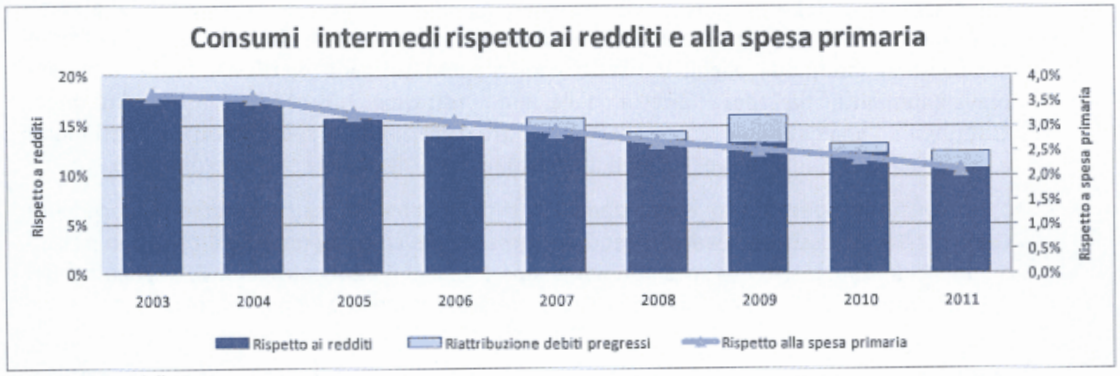
Passando all'esame del confronto tra i consumi intermedi e gli occupati, si osserva un andamento piuttosto simile a quanto già riscontrato nel caso dei redditi. Tra le due serie presentate, totale consumi intermedi pro-capite e consumi intermedi per funzionamento pro-capite, quella maggiormente rappresentativa è la seconda in quanto esclude una parte rilevante di spesa per consumi intermedi che, molto ragionevolmente, non dipende dal numero di addetti all'erogazione del servizio corrispondente. Paragonando i due indicatori - rapporto tra consumi per funzionamento su redditi e consumi per funzionamento pro-capite - è possibile, inoltre, ipotizzare come le eventuali differenze tra le amministrazioni possano dipendere dalla struttura occupazionale per livelli retributivi che, nel caso in cui la componente dirigenziale sia più rilevante, tende a evidenziare un rapporto rispetto ai redditi più basso di quanto non avvenga rispetto agli occupati. L'ultimo grafico riportato presenta la serie storica del rapporto tra i consumi intermedi e i redditi e tra i consumi intermedi e la spesa primaria per il periodo 2003-2011 per il complesso dei ministeri; attraverso la forte riduzione che si è complessivamente realizzata nei consumi intermedi, che in valore assoluto sono diminuiti di circa il 30 per cento, è possibile osservare un trend di riduzione rilevante del rapporto stesso. Si è, infatti, passati dal 18 per cento nel 2003 al 12 per cento del 2011, con una riduzione di circa 6 punti percentuali; si osservi che l'operare delle manovre avvenute con il D.L. 112/2008 e con il D.L. 78/2010 e il riconoscimento di situazioni debitorie pregresse[35] hanno, comunque, prodotto effetti di "rimbalzo" della spesa nel 2009 e nel 2011.

---

[34] Le spese tipiche delle amministrazioni in esame sono: Ministero della salute, le spese relative alla tutela della salute e alla prevenzione, Ministero dell'economia e delle finanze, le spese relative alle commissioni alla Banca d'Italia per il collocamento dei titoli sul debito pubblico, agli aggi di riscossione, ai trasferimenti a altre strutture ministeriali, Ministero degli affari esteri, la rappresentanza nazionale all'estero, Ministero della giustizia, tutte le spese connesse allo svolgimento dell'attività giudiziaria, Ministero dello sviluppo economico, le spese relative alla tutela della concorrenza e dei consumatori, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le spese legate all'autotrasporto e alla sicurezza stradale.

[35] La quota di spesa dovuta agli impegni relativi ai debiti pregressi è segnalata nel grafico attraverso le aree di colore chiaro.

Grafico 2-16 Consumi intermedi in rapporto ai redditi e alla spesa primaria – serie 2003-2011 – impegnato a rendiconto

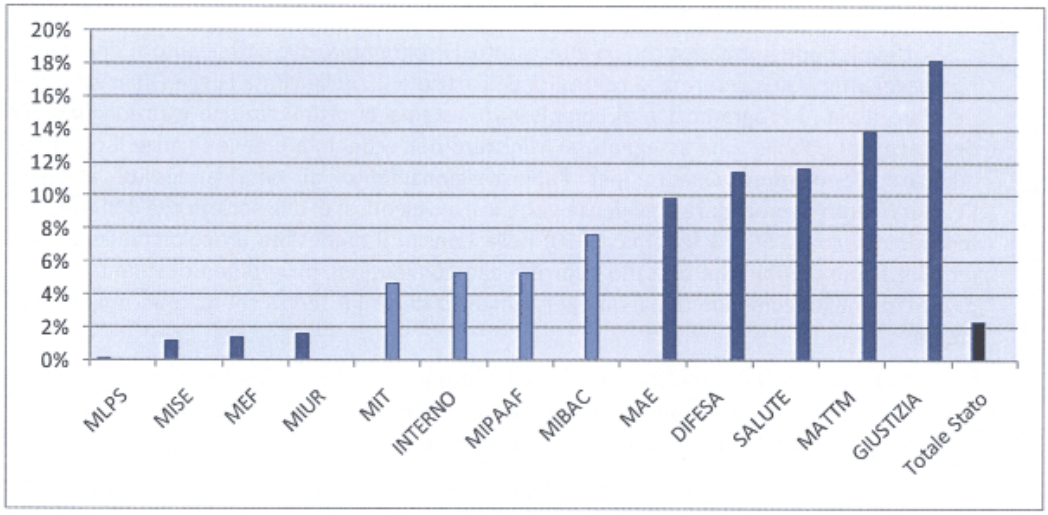


Fonte: bilancio dello Stato

Consumi intermedi rispetto a spesa primaria

Il rapporto percentuale tra la spesa per consumi intermedi e la spesa primaria è rappresentato nel sottostante Grafico 2-17 per l'anno 2010 dove le amministrazioni sono state ordinate in maniera crescente e aggregate in tre distinti gruppi in base al valore di tale rapporto: al di sotto del 2 per cento, tra il 4 per cento e l'8 per cento, superiori all'8 per cento.

Grafico 2-17 Consumi intermedi per amministrazione in rapporto alla spesa primaria – Anno 2010 – Impegnato a rendiconto



Fonte: bilancio dello Stato

Il primo gruppo è formato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, caratterizzato da spese relative prevalentemente a trasferimenti di parte corrente agli enti di previdenza, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'economia e delle finanze, in cui le spese più rilevanti sono costituite da trasferimenti ad altri livelli di governo e al resto dell'economia sia di parte corrente che in conto capitale, dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, in cui la spesa più rilevante è costituita dal personale. Nel secondo raggruppamento è possibile rilevare come il peso relativamente limitato dei consumi intermedi dipenda dalla rilevanza

rispetto alla spesa primaria delle spese di personale- Ministero dell'interno e Ministero dei beni e delle attività culturali- e dalle spese in conto capitale -Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero delle politiche agricole e forestali. Il valore più elevato dell'indicatore nel terzo gruppo di amministrazioni è spiegato, oltre che dal valore più elevato dei consumi intermedi, anche dal fatto che la spesa primaria di riferimento è costituita prevalentemente da spesa diretta delle amministrazioni di cui i consumi intermedi costituiscono una quota rilevante rispetto alle altre componenti di spesa dovute a investimenti e trasferimenti sia ad altri livelli di amministrazione che al resto del sistema economico.

Anche in questo caso esaminando i dati della serie storica, attraverso il precedente Grafico 2-16, è possibile rilevare il trend decrescente dei consumi intermedi che sono passati da un'incidenza rispetto alla spesa primaria superiore al 3,6 per cento nel 2003 a poco più del 2,1 per cento nel 2011 (di cui i debiti pregressi rappresentano lo 0,34 per cento).

2.5 Il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni[36]

2.5.1 Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti (PRA-BS) è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la legge 23 dicembre 1999, n. 488, Legge Finanziaria per il 2000, da molteplici modifiche e implementazioni, che hanno variato in maniera spesso significativa la missione strategica e le modalità operative e di interazione con la Pubblica Amministrazione.

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma, di cui di seguito si ripercorrono i passaggi principali, conferma la centralità dell'articolo 26 della citata Legge Finanziaria che – nel dare il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici - ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare Convenzioni Quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'espletamento di procedure a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha individuato (con D.M. 24 febbraio 2000) nella Consip. Il medesimo articolo stabilisce che le amministrazioni pubbliche possano ricorrere alle Convenzioni, ovvero ne utilizzino i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

La promozione, il coordinamento e il monitoraggio dell'attività relativa all'attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione sono stati affidati al Ministero dell'economia e delle finanze .

Rilevante implementazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stata operata attraverso il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 (ora abrogato dal D.P.R. n. 207 del 2010, di cui si dirà in seguito) che, nel disciplinare lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, aveva introdotto nell'ordinamento la disciplina del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

---

[36] Questo approfondimento è stato svolto attraverso una collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, Direzione centrale dei sistemi informativi e dell'innovazione che costituisce la struttura responsabile della gestione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Il quadro normativo di riferimento del Programma è stato ulteriormente innovato dalla Legge Finanziaria[37] per il 2007 (art. 1, commi 449-458). In particolare, è ivi previsto che, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze siano individuate le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni Quadro. Al contempo, è previsto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (comma 450). Sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, è inoltre contemplata (comma 453, come recentemente modificato dal d.l. 98 del 2011) la possibilità di prevedere, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, meccanismi di remunerazione degli acquisti da imporre a carico dell'aggiudicatario delle Convenzioni di cui al comma 1 del citato articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000, dell'aggiudicatario delle gare su delega bandite da Consip S.p.A. e dell'aggiudicatario degli appalti basati su Accordi Quadro sempre conclusi da Consip. Infine, la medesima Legge Finanziaria (comma 457) prevede che le Centrali di committenza regionali costituiscano, insieme alla Centrale Nazionale, un "Sistema a Rete" al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Alcuni articoli della Legge Finanziaria[38] per il 2008 sono dedicati al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. In particolare, il comma 574 dell'articolo 2 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze individua, con decreto, le tipologie di beni e servizi per le quali le Amministrazioni statali sono tenute a ricorrere a Consip ai fini dell'espletamento dell'appalto o dell'Accordo Quadro. Inoltre, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il comma 572 del medesimo articolo 2 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze predispone e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo. Infine, il comma 573 ha ampliato l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della Legge Finanziaria per il 2000, attribuendo tale facoltà a tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

Il decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008 e successivamente modificato dalla legge 69 del 2009, all'articolo 48, stabilisce, in tema di risparmio energetico, che le Pubbliche Amministrazioni centrali sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le Convenzioni o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli dalla stessa ottenuti, mentre le altre Pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento della spesa relativa a dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

La Legge Finanziaria[39] per il 2010 ha introdotto importanti novità per il Programma con specifico riferimento alla disciplina degli Accordi Quadro.

Il comma 225 dell'art. 2, infatti, prevede che Consip concluda Accordi Quadro a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le amministrazioni aggiudicatrici, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. La disposizione prevede che le medesime amministrazioni, in caso

---

[37] Si tratta della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.
[38] Si tratta della Legge 24 dicembre 2007 n. 244.
[39] Si tratta della Legge 23 dicembre 2009 n. 191.

di acquisto autonomo di beni e servizi comparabili, adottino parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro stipulati da Consip, in analogia con quanto previsto per le Convenzioni Quadro. Il successivo comma dispone che dette Convenzioni Quadro possano essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti, basati su un Accordo quadro, conclusi da Consip.

Ai fini della definizione del quadro normativo di riferimento rilevano poi norme del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 avente a oggetto il Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE». Tale Regolamento contiene previsioni di dettaglio in ordine alle procedure di acquisto, in esecuzione ed attuazione di quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici, ed, in particolare, una nuova disciplina degli strumenti di *e-Procurement* (come sopra detto il regolamento ha abrogato il D.P.R. 101 del 2002). Per quanto specificamente riguarda il Programma, il Regolamento, oltre a disciplinare il Mercato Elettronico e le procedure interamente gestite con sistemi telematici, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, possa provvedere alla realizzazione e gestione di un Sistema Dinamico di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi e amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

Infine, si evidenzia che disposizioni rilevanti in tema di Programma di razionalizzazione sono state introdotte dall'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Dette disposizioni prevedono l'avvio, nell'ambito del Programma, di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione, con pubblicazione sul sito **www.acquistinretepa.it**, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano. Con riferimento a dette merceologie la norma prevede, inoltre che si predispongano e si mettano a disposizione delle pubbliche amministrazioni strumenti di supporto alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi.

Per la razionalizzazione della spesa per l'acquisito di beni e servizi e al fine dell'aumento degli acquisti effettuati in via telematica, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, mette a disposizione il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, nell'ambito del sistema a rete, e in modalità *Application Service Provider* (ASP) alle amministrazioni che ne facciano richiesta. Con appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze dovranno essere definite, rispettivamente, le modalità di riuso nel contesto del sistema a rete, previa intesa con la conferenza Stato-Regioni, nonché le modalità, i tempi e i meccanismi di copertura dei costi relativamente all'utilizzo del sistema informatico in modalità ASP. Il recente decreto–legge 7 maggio 2012, n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", nell'art. 7 "Parametri di prezzo qualità per l'espletamento delle procedure di acquisto", ha ribadito la necessità che le amministrazioni pubbliche nell'indizione o nell'effettuazione delle proprie procedure di acquisto applichino parametri prezzo-qualità migliorativi di quelli eventualmente individuati in modo specifico nei bandi di gara pubblicati dalla Consip per beni o servizi comparabili. Da ultimo è intervenuto il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", che all'art. 1 "Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure" ribadisce la centralità degli gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip per l'approvvigionamento di beni e servizi

delle amministrazioni pubbliche, decretando l'annullamento dei contratti stipulati in violazione di quanto stabilito all'art. 26, comma 3 della Legge finanziaria per il 2000.

2.5.2 Principali linee di attività e risultati anno 2010

Il Programma rende disponibili alle amministrazioni – anche attraverso il Portale www.acquistinretepa.it – modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento, in primo luogo attraverso strumenti tradizionali e consolidati quali il **Sistema delle Convenzioni,** che consegue economie di scala con derivanti migliori condizioni economiche di acquisto, e il **Mercato Elettronico per la pubblica amministrazione**, strumento complementare ed utilizzabile per acquisti *on line* sotto la soglia di rilievo comunitario.

Parallelamente ai due pilastri del Programma si sono nel tempo affiancati ulteriori strumenti, quali le **Gare su Delega** e in ***Application Service Provider*** (ASP); in linea con gli indirizzi comunitari, nel 2011 si è sviluppato l'**Accordo Quadro**, che apporta flessibilità alle procedure di selezione del contraente finalizzate a realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei. In pari tempo, è stata avviata la sperimentazione del **Sistema Dinamico di Acquisizione,** nuova opportunità per il perseguimento del delicato equilibrio del rapporto prezzo-qualità nel miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dei processi.

In rapporto alle diverse autonomie territoriali esistenti (regioni, province, comuni e altri enti) la diffusione di detti strumenti punta, attraverso il modello collaborativo del "Sistema a Rete" realizzato tra le Centrali di Acquisto Regionali e Consip S.p.A., e attraverso una serie di Accordi siglati con diverse Province e grandi Comuni, a una graduale integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, che a regime preveda anche la condivisione – in riuso o in ASP - del sistema informatico di negoziazione in uso al Programma.

Le esigenze di razionalizzazione degli acquisti riguardano il tema della sostenibilità ambientale, che ha assunto progressiva rilevanza in relazione all'obiettivo strategico cui l'Italia tende in campo energetico, connesso alla complessiva strategia europea delineata al Consiglio Europeo di Lisbona.

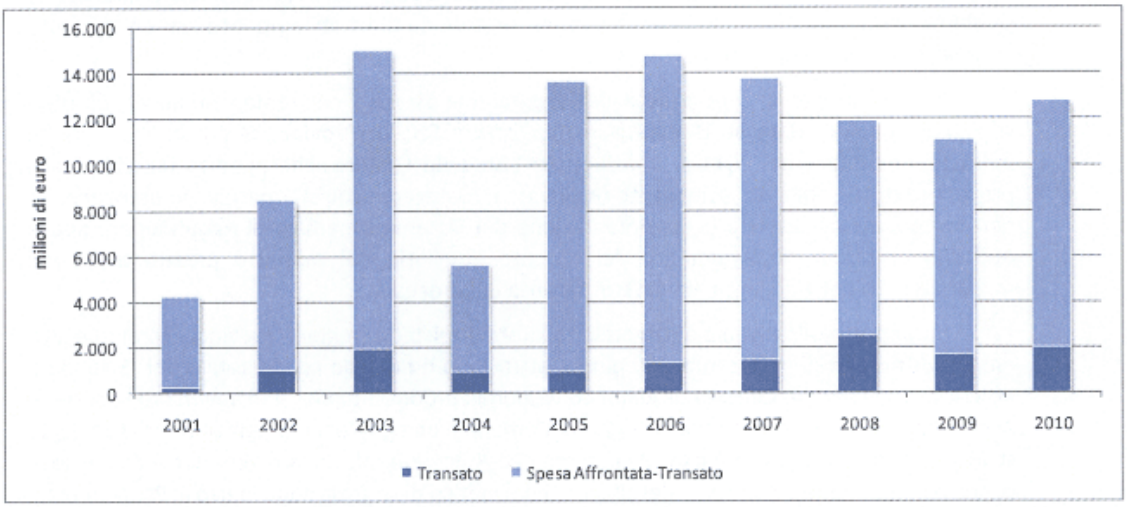
Operando secondo logiche e criteri di sostenibilità ambientale (*Green Public Procurement*) che diffondano comportamenti *environmental friendly,* le iniziative verdi interessano tutti gli strumenti del Programma, nella costante ricerca di ulteriori aree di innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale (es. energia) e sociale (es. sanità).

2.5.3 Convenzioni Quadro

Il Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di Convenzioni Quadro, sulla base delle quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura da parte delle amministrazioni, sino alla concorrenza di un predeterminato quantitativo/importo complessivo. Le pubbliche amministrazioni, accedendo alla "Vetrina delle Convenzioni" o navigando sul "Catalogo prodotti" del Portale **www.acquistinretepa.it,** possono così emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Il grafico seguente si riferisce all'andamento delle grandezze[40] di Spesa Affrontata e Transato, dal 2001 al 2010 e suggerisce una dimensione dell'operatività del Programma riferito a tutte le amministrazioni pubbliche soggette alle disposizioni sulla razionalizzazione degli acquisti. Al fine della piena comprensione del grafico occorre considerare che ciascuna delle iniziative poste in essere nell'ambito del Programma è dimensionata da un valore di massimale definito tenendo conto delle caratteristiche del mercato, sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta; tale valore è una percentuale che si aggira mediamente intorno al 20 per cento della spesa affrontata.

Grafico 2-18 Spesa affrontata e spesa transata dal PRA-BS, Anni 2001-2010. Milioni di euro



Fonte: sistema informativo del PRA-BS

La flessione riferita all'anno 2004 del volume della Spesa Affrontata e del relativo Transato è dovuta ad interventi normativi orientati ad una ridefinizione dell'ambito di operatività del Programma, che in quegli anni, hanno determinato di fatto una sospensione delle attività del Programma, concretizzatasi con la mancata attivazione di nuove iniziative, ed il mancato rinnovo di convenzioni scadute e/o di cui era stato eroso il massimale. Il 2010 è stato caratterizzato da 62 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attivate, gestite) afferenti a diverse merceologie, di cui 18 Convenzioni (obbligatorie e facoltative) attivate nell'anno.

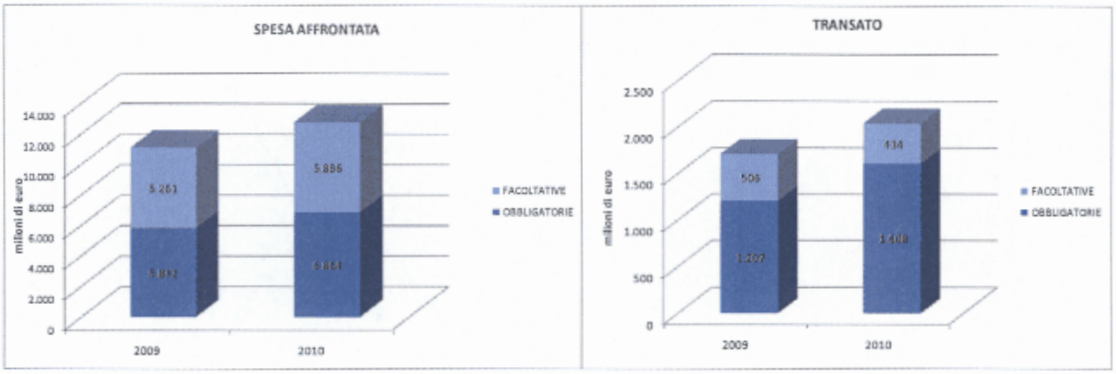
L'elenco delle merceologie obbligatorie è stato definito dal Decreto Ministeriale del MEF del 17 febbraio 2009 e, da ultimo dal Decreto Ministeriale del 15 marzo 2012. Da segnalare che, seppur non più ricomprese nel citato Decreto, le iniziative relative a Energia elettrica e Combustibili da riscaldamento si considerano obbligatorie per le Amministrazioni Centrali ai sensi dell'art. 48 della Legge n. 133 del 6 agosto 2008 e successive modifiche e integrazioni.

Il Grafico 2-19 seguente evidenzia, per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, il valore della Spesa Affrontata e il valore del Transato in Convenzione per le merceologie obbligatorie per gli anni 2009 e 2010.

---

[40] Per Spesa Affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate; il Transato si riferisce all'ammontare degli ordinativi fornitura di beni e servizi effettuati dalle Amministrazioni, nell'anno di riferimento, nell'ambito delle iniziative di risparmio attivate.

Grafico 2-19 Spesa affrontata e transato per categorie merceologiche obbligatorie e facoltative - Anni 2009 e 2010. Milioni di euro



Fonte: sistema informativo del PRA-BS

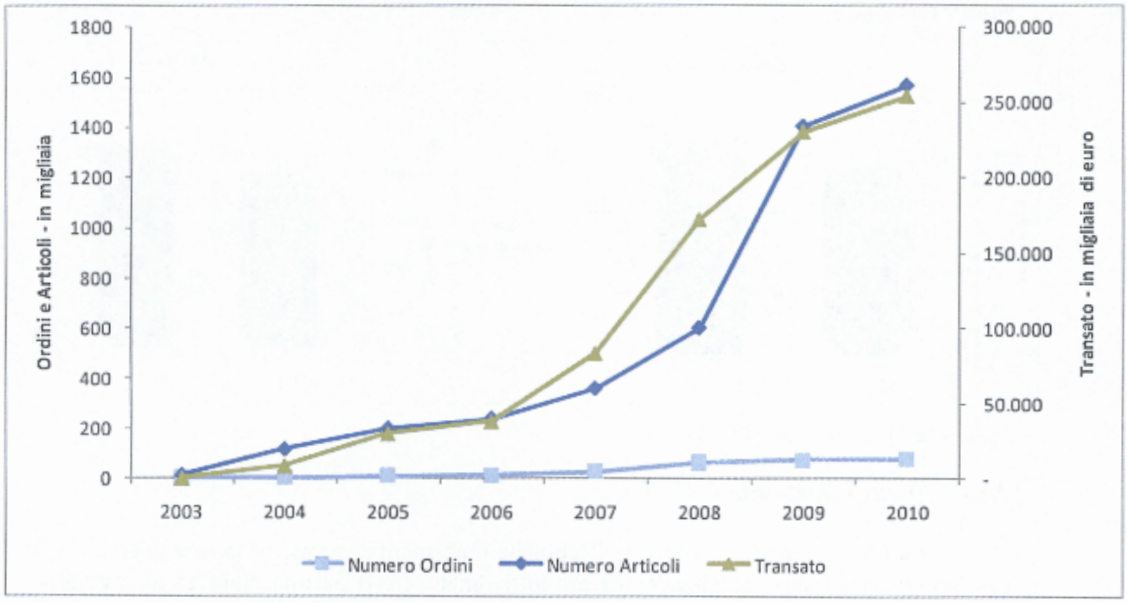
2.5.4 Mercato Elettronico

Il MePA è un mercato virtuale, disponibile unicamente attraverso la rete telematica, in cui l'amministrazione - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori - acquista i beni e i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nell'ambito del MePA le amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line* e operare le opportune azioni comparative per effettuare Ordini Diretti di Acquisto (OdA) o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso Richieste di Offerta (RdO) *ad hoc*; i fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle Richieste di Offerta. Nel 2010 sono stati gestiti 16 bandi; risultano pubblicati 6.640 cataloghi relativi a 4.556 fornitori, appartenenti per il 98 per cento alla categoria delle piccole e medie imprese con 1.490.818 articoli disponibili. I punti ordinanti registrati si sono attestati a 8.738, mentre i punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) sono 5.339.

Il Transato per il 2010 si è attestato a circa 254 milioni di euro a fronte di oltre 77.000 transazioni; si osservi che il presente valore del transato è riferito a tutta l'attività passata attraverso il MePA per il 2010 e pertanto si riferisce sia ad acquisti effettuati da enti delle amministrazioni pubbliche diversi dai ministeri, che costituisco oggetto del successivo approfondimento, che anche a beni che non sono consumi intermedi. Per quanto concerne la tipologia di transazione, risultano effettuati 61.008 Ordini Diretti di Acquisto e 16.124 Richieste di Offerta, per un valore medio rispettivamente di circa 1.400 euro e 10.600 euro. Nel grafico seguente si riporta l'andamento, nel corso degli anni, delle principali grandezze del MePA.

Grafico 2-20 MePA – Trasnsato, numero di ordinativi e quantità, Anni 2003-2010



Fonte: sistema informativo del PRA-BS

2.5.5 Accordi Quadro

L'Accordo Quadro è un contratto concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere quattro tipologie di Accordo Quadro:

1. ***Accordo con fornitore unico con tutte le condizioni fissate***: gli appalti specifici sono aggiudicati entro i limiti e alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro.

2. ***Accordo con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate***: l'aggiudicatario dell'Accordo Quadro viene consultato per iscritto, con richiesta di completamento dell'offerta.

3. ***Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate***: la normativa vigente non specifica chiaramente i criteri di scelta tra più operatori per stipulare appalti specifici.

4. ***Accordo con più fornitori e non tutte le condizioni fissate***: gli appalti specifici sono aggiudicati attraverso il rilancio del confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni dell'Accordo Quadro (se necessario precisandole) e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri.

In continuità con quanto avviato/realizzato nel 2009, nel 2010 si è concretizzato un più ampio utilizzo dello strumento dell'Accordo Quadro (AQ), nell'ottica di estendere il perimetro di spesa presidiata del Programma.

2.5.6 Sistema Dinamico di Acquisizione

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione più sofisticata del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile. In particolare, lo strumento si caratterizza per:

- il configurarsi come sistema aperto, basato su una forma di "prequalificazione", e pertanto sulla creazione di un elenco di offerenti già "abilitati" al quale può accedere l'amministrazione, in sede di espletamento dell'appalto specifico;
- il dinamismo della partecipazione e delle offerte: una volta istituito e predisposto l'elenco dei fornitori prequalificati, le amministrazioni aggiudicatrici che intendano aggiudicare un singolo appalto pubblicano un "bando di gara semplificato", a seguito del quale tutti gli operatori economici già ammessi potranno migliorare la propria offerta, ove invece non ancora ammessi, potranno presentare un'offerta ai fini dell'ammissione al Sistema Dinamico di Acquisizione.
- la concorrenzialità della procedura, essendo previsto un confronto competitivo in sede di aggiudicazione dell'appalto;
- l'informatizzazione dell'intero procedimento: in tutte le fasi in cui si articola tale processo di acquisizione, le amministrazioni e gli operatori economici utilizzano esclusivamente il mezzo elettronico.

Mutuando la definizione contenuta nell'art. 3, comma 14, del d.lgs 163 del 2006, il Sistema dinamico di acquisizione è definibile come "un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente anche sopra la soglia comunitaria, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'oneri".

La procedura specifica consente alle amministrazioni - grazie alla creazione di un elenco di offerenti già abilitati (prequalificati) e alla possibilità data a nuovi offerenti di aderirvi in qualunque momento (dinamismo della partecipazione) - di disporre attraverso mezzi elettronici di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, al quale potere attingere secondo la necessità, per aggiudicare i singoli appalti (appalti specifici), in un arco di tempo sufficientemente ampio (max 4 anni). Tali caratteristiche intrinseche (apertura e flessibilità) dovrebbero assicurare una maggiore efficienza della commessa pubblica e stimolare un continuo confronto competitivo sempre nel rispetto dei principi e delle norme della direttiva.

Per quanto concerne il **Sistema Dinamico di Acquisizione**, nel corso del 2010, nelle more della pubblicazione del relativo regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici (avvenuta il 10 dicembre 2010), è stato avviato lo studio di fattibilità ai fini della sperimentazione sulla merceologia Farmaci.

2.6 Un caso di studio relativo alla spesa per consumi intermedi del bilancio dello Stato nel 2010

L'attivazione di diverse iniziative concernenti il PRA-BS, compiutamente definito nei paragrafi precedenti, permette di effettuare un approfondimento attraverso l'analisi congiunta dei pagamenti del bilancio dello Stato per consumi intermedi e la spesa passata attraverso il

programma di razionalizzazione degli acquisti per il 2010, ultimo anno per cui è possibile costruire basi informative confrontabili.

Dal punto di vista metodologico sono stati identificati all'interno della spesa del bilancio per consumi intermedi alcuni raggruppamenti della spesa per i quali è possibile stabilire collegamenti con le tipologie merceologiche gestite attraverso i diversi strumenti a disposizione del programma di razionalizzazione degli acquisti. A questo proposito si sottolinea che l'aggregato di riferimento complessivo del PRA-BS comprende, oltre ai consumi intermedi, anche i beni di investimento (al netto degli investimenti immobiliari e delle opere pubbliche), i premi di assicurazione e altre spese quali buoni pasto, mense, vestiario.

L'esercizio di far colloquiare le due basi informative è stato complesso e articolato per diversi ordini di motivi:

- l'assenza di un codice unico[41] che permetta di individuare in maniera immediata una chiave di collegamento tra i due sistemi informativi;
- la diversa modalità di rappresentazione della spesa nei due sistemi informativi che corrisponde a:
    - necessità gestionale per il bilancio dello Stato dove vengono rilevate le informazioni secondo la classificazione economica e secondo i codici gestionali;
    - necessità di rappresentazione, secondo le quattro tipologie contrattuali, delle categorie merceologiche messe a disposizione e dei prodotti corrispondenti nel Programma di razionalizzazione degli acquisti;
- la non coincidenza del momento della quantificazione della spesa, che nel bilancio dello Stato corrisponde all'impegno o al pagamento - a seconda che si faccia riferimento all'obbligazione giuridicamente perfezionata tra i due contraenti per l'acquisto del prodotto o al momento dell'effettivo pagamento che chiude il rapporto tra l'acquirente e il venditore del bene- mentre nel sistema informativo collegato al programma di razionalizzazione degli acquisti corrisponde al transato e all'erogato. Il transato è una misura/proxy del valore dei beni e servizi che transitano per il sistema delle convenzioni e che, a seconda della tipologia del prodotto trattato, corrisponde al costo dei beni ordinati, al valore dell'ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing, al valore del traffico in convenzione (come avviene, per esempio, per la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per la convenzione centrali telefoniche). Il termine erogato, d'altro canto, corrisponde al valore complessivo, effettivo o stimato, delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dal fornitore di beni o dal prestatore di servizi in relazione a contratti attivi (stipulati nel periodo di riferimento o in periodi precedenti) attraverso gli strumenti di acquisto del Programma, per merceologia/aggregato di merceologie.

Per queste ragioni i risultati qui presentati vanno considerati come preliminari, in quanto raffinabili nella definizione delle corrispondenze tra le varie categorie merceologiche e perché si stanno sovrapponendo due misurazioni del valore delle transazioni non perfettamente

---

[41] Si rileva, in tal senso, come la codifica Common Procurement Value (CPV) rappresenti, ai fini della presente analisi, un elemento informativo rilevante poiché l'adozione di tale codice permetterebbe l'individuazione di una chiave univoca per il colloquio tra le due basi informative.

coincidenti. In ogni caso, e con le dovute cautele, l'esercizio svolto permette di avere un primo insieme di quantificazioni che forniscono una misura dell'incidenza percentuale della spesa per consumi intermedi effettuata attraverso gli strumenti messi a disposizione dal programma di razionalizzazione degli acquisti.

Riquadro 2-2 Le modalità di esecuzione dei pagamenti di bilancio

Nelle varie fasi del processo di bilancio la spesa[42] assume definizioni e connotati caratterizzati da un contenuto informativo diverso. Nella fase previsionale si definiscono gli stanziamenti iniziali, che rappresentano i limiti di spesa entro i quali le amministrazioni possono impegnare le proprie risorse o erogare i pagamenti. Questi subiscono successive variazioni per effetto della legge di assestamento e degli atti amministrativi adottati in corso d'anno; sulla base di tali modifiche si determina il livello degli stanziamenti definitivi. Durante la gestione le somme stanziate sono impegnate, assumendo obbligazioni nei confronti di altri soggetti. Il processo termina con la fase del pagamento, atto con cui le risorse sono effettivamente immesse nel sistema economico. I pagamenti possono avvenire con diverse modalità di esecuzione:

ruoli di spesa fissa -riferiti a spese che non si esauriscono con un solo pagamento; si tratta ad esempio degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenze determinate;

ordini di pagare- che costituiscono la forma normale di pagamento, sono emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche che imputano direttamente al bilancio;

ordini di accreditamento - riguardano la spesa delegata; le amministrazioni mettono a disposizione risorse presso le tesorerie (centrale o provinciali) in favore di propri funzionari delegati per l'effettuazione di alcune spese; si tratta normalmente di funzionari posti a capo di un ufficio o di servizi - prefetti, questori, provveditori agli studi, ecc. - che gestiscono la spesa in periferia. Per ulteriori approfondimenti si faccia riferimento al Rapporto sulla spesa 2009.

2.6.1 La rappresentazione della spesa nel Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche prevede diverse tipologie di iniziative per l'acquisizione dei prodotti: Convenzioni quadro, Mercato elettronico, Accordi quadro, Sistema dinamico di acquisizione; nel 2010 le iniziative hanno riguardato Convenzioni e MEPA. Dal punto di vista operativo in corrispondenza a ciascuna iniziativa sono individuate le categorie merceologiche che definiscono le tipologie elementari di prodotti sottostanti; ad esempio, nell'articolazione merceologica del MEPA 2010 è possibile trovare all'interno della categoria cancelleria,

[42] Per maggiori approfondimenti si faccia riferimento al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009.

macchine per ufficio e materiale di consumo: blocchi, buste in plastica forate, carta di vario tipo, toner, matite e penne di vario tipo, e così via. Per quanto riguarda i beni acquisiti in convenzione si riscontra una minore analiticità delle categorie merceologiche (Facility management per gli uffici, Gasolio da riscaldamento, Fotocopiatori, Energia elettrica, etc.), anche in ragione della diversa tipologia dei prodotti trattati in convenzione.

Tavola 2-11 Transazioni sul mercato elettronico 2010 relative alle amministrazioni centrali dello Stato – Milioni di euro

Categoria	Somma di Importo transato MEPA
Arredi e complementi di arredo	13,7
Beni e servizi al territorio	0,1
Beni e servizi per gli immobili	22,4
Beni e servizi sanitari	2,2
Beni e servizi per le persone	3,0
Cancelleria	46,4
Fornitura materiale elettrico	0,8
Hardware, software e servizi ICT	31,0
Raccolta rifiuti	0,9
Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori	4,2
Arredi, cancelleria e varie	13,3
Totale complessivo	**138,0**

Fonte: sistema informativo del PRA-BS

Tavola 2-12 Transazioni relative alle convenzioni attivate per il 2010 per le amministrazioni centrali dello Stato. Milioni di euro

Categorie	Importo erogato Convenzioni
Alimenti, ristorazione e buoni pasto	134,4
Arredi e complementi di arredo	7,3
Beni e servizi per gli immobili	184,6
Beni e servizi sanitari	0,5
Cancelleria, macchine per ufficio, altro materiale	16,9
Energia elettrica e gas naturale	113,6
Hardware, software e servizi ICT	32,9
Telecomunicazioni, elettronica e servizi	17,8
Veicoli, carburanti e lubrificanti	134,9
Totale complessivo	**642,9**

Fonte: sistema informativo del PRA-BS

Tavola 2-13 Transazioni relative al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi 2010 – riclassificazione per categorie del bilancio. Milioni di euro

Categorie e sottocategorie del bilancio dello Stato	Convenzioni	MEPA	Totale Iniziative PRA-BS 2010
Consumi Intermedi	403,6	81,6	**485,2**
Investimenti	109,7	56,3	**166,0**
Buoni pasto e altro	129,6	0,1	**129,7**
Totale	**642,9**	**138,0**	**780,9**

Fonte: sistema informativo del PRA-BS

2.6.2 La codificazione della spesa nel bilancio dello Stato e l'utilizzo dei pagamenti secondo la codifica gestionale

La rappresentazione della spesa utilizzata in questo approfondimento si basa sulla classificazione economica del bilancio dello Stato al 3° livello e sulla codificazione secondo i codici gestionali che prevedono una articolazione più fine e più vicina alle categorie merceologiche.

La classificazione economica costituisce il principale riferimento per la declinazione economica della spesa statale ed è stata definita, nella versione attualmente in uso, dalla legge 94/1997 in linea con la classificazione economica definita dal sistema dei conti nazionali. Vale qui la pena di rilevare come esistano delle differenze fondamentali tra la classificazione del bilancio e quella dei conti nazionali che derivano dall'essere la classificazione del bilancio una codificazione effettivamente utilizzata nella gestione – per cui sono necessarie specifiche categorie della spesa, quali le poste correttive e compensative delle entrate, i fondi speciali per i provvedimenti che si perfezionano in corso d'anno, etc., - mentre la seconda costituisce la "raccolta" delle operazioni di spesa che rappresentano i diversi momenti della produzione, distribuzione e redistribuzione del reddito nazionale e dei settori istituzionali e dell'accumulazione del capitale. Altra differenza di rilievo tra i dati del bilancio dello Stato e del conto dello Stato della contabilità nazionale riguarda il diverso momento di registrazione.

Tavola 2-14 Bilancio dello Stato – Pagamenti complessivi per consumi intermedi e sottocategorie economiche 2010. Milioni di euro

	Pagato 2010	Ordini di accreditamento	Ordine di pagare	Ruoli di spesa fissa	Eccedenze	Totale complessivo
Acquisto di beni	Beni di consumo	376,8	1.038,4	0,0	0,0	1.415,2
	Pubblicazioni	14,9	8,3	0,0	0,0	23,2
	Armi e materiale bellico per usi militari	103,2	190,5	2,3	0,0	296,0
Acquisto di servizi	Noleggi, locazioni e leasing operativo	134,0	361,4	382,3	31,4	909,2
	Manutenzione ordinaria e riparazioni	662,5	726,8	0,0	0,0	1.389,3
	Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	333,9	248,8	0,0	0,0	582,7
	Spese postali e valori bollati	6,5	26,7	0,0	0,0	33,2
	Corsi di formazione	159,0	69,2	0,0	0,0	228,2
	Spese per accertamenti sanitari	116,6	17,2	0,0	0,0	133,8
	Spese di rappresentanza	36,6	61,3	0,0	0,0	98,0
	Commissioni, incarichi e studi	55,9	383,8	140,1	6,1	585,9
	Aggi di riscossione	0,0	436,3	0,0	0,0	436,4
	Commissioni su titoli	0,0	771,3	0,0	0,0	771,3
	Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	317,4	62,1	0,0	0,0	379,4
	Altri servizi	834,4	1.467,4	14,6	0,0	2.316,4
	Canoni locazione	0,0	127,9	0,0	0,0	127,9
	Totale complessivo	**3.151,8**	**5.997,3**	**539,2**	**37,6**	**9.725,9**

Fonte: bilancio dello Stato

La codificazione gestionale[43] rappresenta la codificazione di riferimento che viene adottata quando avviene la pratica emissione dei titoli di spesa nel momento del pagamento da parte dell'operatore addetto alla chiusura dell'atto di spesa. La codificazione gestionale

[43] Si considerino le circolari MEF-RGS 2/2004 e 5/2009 dove si chiarisce che i titoli di spesa fanno riferimento ai pagamenti del bilancio.

costituisce uno strumento utile al controllo degli andamenti gestionali ed è collegata all'utilizzo del mandato informatico legato al progetto per la qualificazione informativa dei dati gestionali delle Amministrazioni Pubbliche. La codificazione gestionale ha come quadro di riferimento principale il terzo livello della classificazione economica.

L'esistenza di una corrispondenza ben individuabile tra la classificazione economica di 3° livello e la codificazione gestionale sottostante, chiaramente individuata attraverso l'allegato A alla circolare 5/2009 e al corrispondente glossario, facilita l'analisi dei dati dei pagamenti del bilancio utilizzati ai fini di questo esercizio. Si rileva, d'altra parte, come nella pratica si possano verificare alcuni casi in cui questo processo di abbinamento non sia rispettato. Per risolvere tale eventualità sarebbe necessaria l'introduzione di un vincolo bloccante nell'inserimento del titolo di spesa e della relativa codifica gestionale, che ne limiti la scelta all'interno dei codici di riferimento per la categoria di appartenenza. Andrebbe immaginato un sistema che guidi l'utente nella scelta dei codici gestionali da associare ai singoli atti di spesa che permetta di conciliare le esigenze informative, e di rappresentazione del bilancio allo specifico contenuto definitorio, con quelle gestionali degli operatori di spesa. Questo processo di avvicinamento renderebbe molto più trasparente il bilancio quale documento contabile e di gestione delle risorse e permetterebbe anche di derivare in maniera semplice e diretta il passaggio dalla definizione contabile dei consumi intermedi, e più in generale di tutte le categorie di spesa, a quella utilizzata nell'ambito del quadro di finanza pubblica.

2.6.3 L'abbinamento tra le due basi informative

Il sistema informativo del bilancio dello Stato permette di avere la ripartizione della spesa secondo le categorie economiche fino al 3° livello della classificazione e, all'interno di questa, per codici gestionali relativi ai pagamenti, quale fase della spesa, in quanto la codifica gestionale costituisce uno strumento specificamente disegnato per i pagamenti. Il procedimento seguito ha permesso di:

1. definire una matrice dei pagamenti per l'anno 2010 relativa ai consumi intermedi (contenuti nella categoria 2) articolata per modalità di esecuzione della spesa;
2. evidenziare in tale matrice tutte le spese non coperte per il 2010 dal programma di razionalizzazione degli acquisti[44];
3. abbinare le categorie merceologiche del PRA-BS alla matrice sopra descritta, individuando il corrispondente valore del transato ;
4. calcolare il rapporto tra il valore del transato e la spesa effettivamente pagata in corrispondenza dal bilancio dello Stato, assumendo alcune ipotesi semplificatrici:
    a. è stata ipotizzata per gli Ordini di accreditamento, per i quali non è disponibile l'analisi per codice gestionale, la stessa distribuzione della spesa per codice gestionale che risulta dagli Ordini di pagamento, gestiti dai Ministeri a livello centrale. Per futuri sviluppi si potrebbe prevedere un abbinamento più preciso a livello di singola amministrazione che dovrebbe permettere l'individuazione di classificazioni economiche di terzo livello più rappresentative dell'attività delle singole amministrazioni allo scopo di effettuare un abbinamento più puntuale con il transato CONSIP. La futura disponibilità della distribuzione dei pagamenti per codici gestionali in relazione agli Ordini di accreditamento

[44] Si tratta di tutti i pagamenti in corrispondenza dei quali non risulta alcuna tipologia merceologica acquistata attraverso il PRA-BS.

renderà possibile affinare ulteriormente il quadro di riferimento dell'esercizio attuale;

b. il rapporto tra transato e spesa pagata nel bilancio dello Stato è stato effettuato per alcuni raggruppamenti dei codici gestionali all'interno delle categorie economiche di 3° livello; infatti il confronto tra le due informazioni per singolo codice gestionale non è sempre significativo per due fondamentali motivi: 1) numerose tipologie merceologiche del PRA-BS trovano corrispondenza in più codici gestionali tra cui l'operatore che inserisce l'ordine di pagamento per l'imputazione del titolo di spesa può scegliere, come avviene con tutta probabilità nel caso di ordini congiunti che possono riguardare il caso di carta, stampati e cancelleria; 2) il prodotto acquistato potrebbe provenire da una gara CONSIP che riguarda più beni, come spesso avviene, soprattutto per quanto gestito attraverso le convenzioni;

c. è stato definito un codice merceologico fittizio "Servizi di Global service" che raccoglie le spese divise tra diversi codici gestionali che trovano corrispondenza in un'unica categoria merceologica trattata dal programma di razionalizzazione degli acquisti[45] che corrisponde all'iniziativa delle Convenzioni relativa a Facility management per gli uffici, e ai bandi del Mercato elettronico corrispondenti ai servizi di manutenzione degli impianti antincendio, termoidraulici relativi a conduzione e manutenzione impianti termoidraulici e di condizionamento, servizi di igiene ambientale relativi prevalentemente a pulizia degli immobili a uso uffici, delle caserme, degli archivi e dei depositi e dei servizi di disinfestazione. La necessità di creazione di questa categoria fittizia svuota in maniera rilevante il valore dei pagamenti relativi al 3° livello della classificazione economica, rendendo ancora più evidente la necessità dell'adozione di una codificazione unica che permetta di far colloquiare i due sistemi informativi di cui si stanno confrontando le risultanze 2010.

Prima di sintetizzare i risultati di questo approfondimento, si riassumono le principali tipologie di consumi intermedi – secondo le categorie economiche di 3° livello e i corrispondenti codici gestionali- che non sono state considerate in quanto non trattate dal Programma di razionalizzazione degli acquisti. All'interno dell'acquisto di beni sono stati esclusi: Accessori per attività sportive e ricreative; Funzionamento delle istituzioni scolastiche; Monetazione metallica; Pubblicazioni periodiche, Armi e materiale bellico per usi militari. Per quanto concerne l'acquisto di servizi non sono stati considerati: Noleggi, locazioni e leasing operativo di immobili, hardware, altri beni; tutta la manutenzione ordinaria e riparazioni, fatta eccezione per quanto ricade nell'ambito della gestione Global service e impianti e macchinari; le utenze diverse dalla telefonia fissa e mobile e l'energia elettrica; le spese postali e valori bollati; i corsi di formazione; le spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa; le spese di rappresentanza, commissioni, incarichi; gli aggi di riscossione; le commissioni su titoli; le indennità di missione e rimborsi spese viaggi e gli altri servizi tranne la parte che fa riferimento al Global service strutture complesse.

---

[45] Si tratta dei codici gestionali relativi alla manutenzione ordinaria di immobili, la manutenzione ordinaria di impianti e macchinari, i servizi di sorveglianza e custodia, i servizi di pulizia e lavanderia, gli altri servizi ausiliari, il global service uffici, il global service di strutture complesse.

2.6.4 Alcuni risultati

Il quadro che emerge è esposto nelle tavole seguenti dove sono rappresentati i pagamenti del bilancio dello Stato, l'erogato in base alle convenzioni, il transato sul Mercato elettronico, che costituiscono le due modalità attive, iniziative, nel 2010 per il PRA-BS, e il loro totale. Viene poi calcolato per raggruppamenti di codici gestionali il rapporto tra la spesa transitata per il PRA-BS e i corrispondenti pagamenti complessivi effettuati dal bilancio dello Stato, in base all'ipotesi semplificatrice già esposta in precedenza sulla ripartizione proporzionale degli ordini di accreditamento in base agli ordini di pagamento.

Tavola 2-15 Acquisti di consumi intermedi attraverso le iniziative PRA-BS 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali

Tipologie merceologiche	Convenzioni 2010	MEPA 2010	Totale iniziative PRA-BS 2010	Pagamenti BS - categoria 2 - 2010	Incidenza % Acquisti PRA-BS 2010
Carta, cancelleria e stampati	-	21,6	21,6	124,8	17,3
Accessori per uffici, alloggi, mense e beni alimentari, equipaggiamento	5,1	3,9	9,0	28,7	31,4
Carburanti, combustibili, lubrificanti, utenze e canoni per telefonia fissa, mobile, energia elettrica	312,5	-	312,5	374,0	83,6
Strumenti e materiale tecnico-specialistico, medicinali e materiale sanitario e igienico	-	10,0	10,0	261,6	3,8
Materiale informatico, manutenzione ordinaria di hardware e software	-	22,2	22,2	489,6	4,5
Noleggi, locazioni, leasing di impianti, macchinari e mezzi di trasporto	24,4	1,5	25,9	84,6	30,6
Noleggi, locazioni, leasing di licenze	2,0	6,8	8,8	70,8	12,4
Servizi di global service	59,6	15,7	75,3	1.612,7	4,7
Totale	403,6	81,6	485,2	3.046,9	15,9

Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato

Tavola 2-16 Pagamenti per consumi intermedi complessivi del bilancio dello Stato 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali

Voci di spesa e loro aggregazioni	Pagato da bilancio 2010	Distribuzione %
Spesa coperta da razionalizzazione acquisti	3.046,9	31,3
Spesa non trattabile da PRA-BS 2010	3.491,0	35,9
Spesa non coperta da iniziative PRA-BS 2010	1.547,5	15,9
Altra spesa non coperta 2010: OA, RS e altro	1.640,5	16,9
Totale	**9.725,9**	**100,0**

Fonte: elaborazione su bilancio dello Stato

Nel complesso si osserva che rispetto a 9.726 milioni di euro di pagamenti per consumi intermedi 3.047 milioni, pari al 31,3 per cento evidenziato nella Tavola 2-16, erano potenzialmente trattabili nel 2010 perché coperti da iniziative del PRA-BS; le esclusioni sono state descritte al paragrafo precedente. Attraverso le iniziative attivate (Tavola 2-15), è passato circa il 16 per cento della spesa delle corrispondenti tipologie merceologiche dei consumi intermedi del bilancio dello Stato. Si tratta di una spesa pari a circa 485 milioni di euro, di cui 404 milioni relativi a convenzioni e i rimanenti 82 milioni per acquisti sul Mercato elettronico della Pubblica amministrazione. Le tipologie di prodotti per i quali le Amministrazioni centrali dello Stato hanno utilizzato in maniera estensiva le iniziative PRA-BS hanno riguardato carburanti, combustibili e lubrificanti, utenze e canoni per telefonia fissa e mobile e energia elettrica trattati attraverso il sistema delle convenzioni; attraverso il PRA-BS è, infatti, passato oltre l'83 per cento degli acquisti, soprattutto per la componente carburanti e energia

elettrica. Altre tipologie merceologiche di prodotti trattati in maniera rilevante attraverso il PRA-BS, sia attraverso convenzioni che MEPA, hanno riguardato accessori per uffici, alloggi, mense e beni alimentari, equipaggiamento, 31,2 per cento della spesa; noleggi, locazioni, leasing di impianti, macchinari e mezzi di trasporto (30,6 per cento), anche in questo caso attraverso entrambe le modalità di funzionamento 2010 del PRA-BS; carta, cancelleria e stampati (17,3 per cento), passato interamente attraverso il MEPA; noleggi, locazioni, leasing di licenze (12,5 per cento), dove è possibile rilevare una maggior presenza di acquisti attraverso il MEPA. Seguono, infine, materiale informatico, manutenzione ordinaria di hardware e software (4,5 per cento) interamente passato attraverso il MEPA; strumenti e materiale tecnico-specialistico, medicinali e materiale sanitario e igienico (3,8 per cento), tutto attraverso il MEPA; servizi di global service (4,7 per cento) passato prevalentemente attraverso il sistema delle convenzioni.

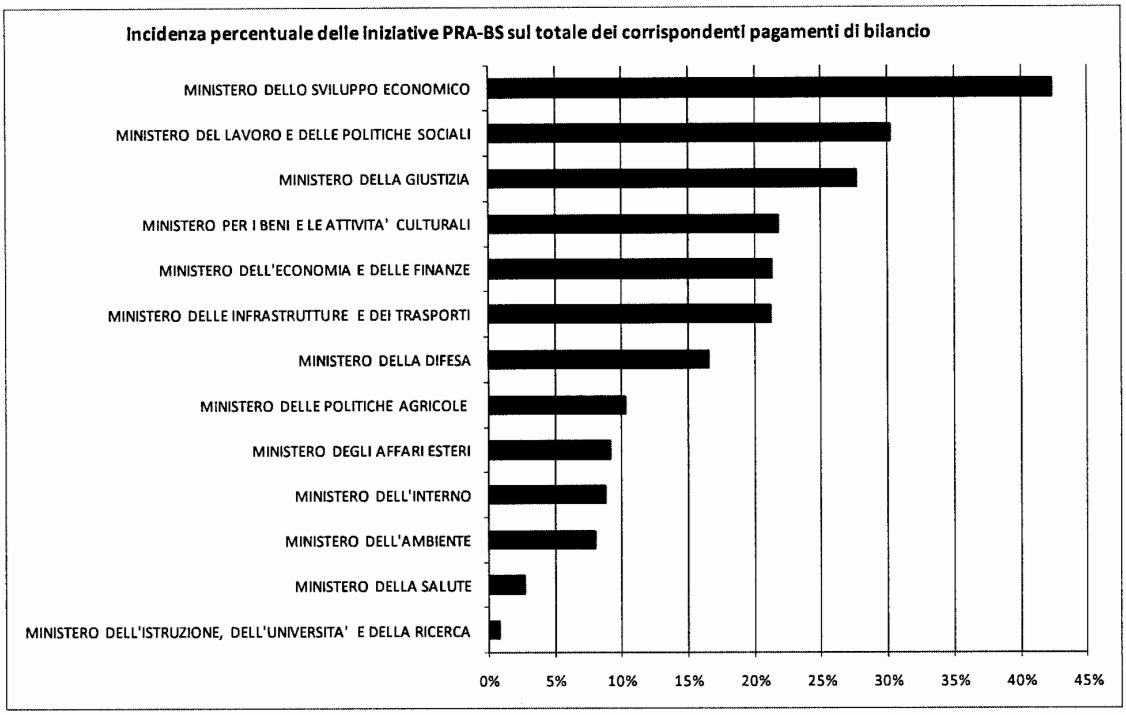
La stessa tipologia di analisi che raggruppa per codici gestionali le variabili di spesa complessiva del bilancio dello Stato e la spesa transitata per il PRA-BS è stata applicata ai dati di dettaglio dei singoli Ministeri. Con la prudenza che deriva dalla necessità di affinare ulteriormente la metodologia attualmente utilizzata, si può tuttavia affermare che alcuni Ministeri, quali Economia e Finanze, Sviluppo Economico, Lavoro e Politiche Sociali, Giustizia, Infrastrutture e Trasporti, Difesa, Beni e Attività culturali, superano in maniera consistente l'incidenza del 16 per cento relativa ai dati complessivi del Bilancio dello stato (cfr. Tavola 2-17). In particolare, per la maggior parte dei Ministeri le voci interessate dal PRA-BS riguardano tipologie merceologiche quali carta, cancelleria, stampanti, carburanti, accessori per ufficio, materiale tecnico-specialistico e informatico (in generale beni di consumo), nonché utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia. Queste ultime voci nel Ministero dell'Economia e delle Finanze registrano una quota piuttosto significativa.

Tavola 2-17 Consumi intermedi per amministrazione: incidenza percentuale degli acquisti attraverso iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio

Ministeri	Incidenza % PRA-BS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	21
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	42
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	30
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	28
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	9
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1
MINISTERO DELL'INTERNO	9
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	8
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	21
MINISTERO DELLA DIFESA	17
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	10
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	22
MINISTERO DELLA SALUTE	3
Totale Ministeri	**15,9**

Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato

Grafico 2-21 Consumi intermedi: incidenza percentuale delle iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio per amministrazioni - Anno 2010



Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato

Per quanto riguarda il resto della spesa relativa ai consumi intermedi che non rientrano nell'aggregato dei 3.047 milioni potenzialmente trattabili attraverso le iniziative attivate nel 2010, si osserva come una parte rilevante della spesa dipende da tipologie di servizi per i quali il mercato è scarsamente competitivo, indicato nella Tavola 2-16 come *Spesa non trattabile da razionalizzazione acquisti 2010*: si tratta di aggi di riscossione[46], commissioni su titoli, armi e materiale bellico per usi militari, Spese postali e valori bollati. Ci sono, inoltre, alcune tipologie di spese che, pur essendo classificate tra i consumi intermedi, non prevedono un acquisto dei corrispondenti prodotti sul mercato ma consistono in pagamenti che vengono effettuati: ai dipendenti in ragione del lavoro che essi svolgono in rappresentanza dell'istituzione di appartenenza come le indennità di missione e rimborsi spese viaggi e per il pagamento di alcune componenti stipendiali; ad esperti per commissioni, comitati, consigli, incarichi continuativi; per collaborazioni con altre amministrazioni; per potenziamento dei servizi sanitari; per spese per il Comitato centrale degli autotrasportatori; per monetazione metallica. Ci sono, infine, alcune spese che rientrano in altre categorie economiche come le spese per assicurazioni e alcune spese congiunte di manutenzione ordinaria e straordinaria; entrambe queste tipologie rientrano nella spesa potenzialmente soggetta al programma di razionalizzazione degli acquisti, pur non essendo consumi intermedi.

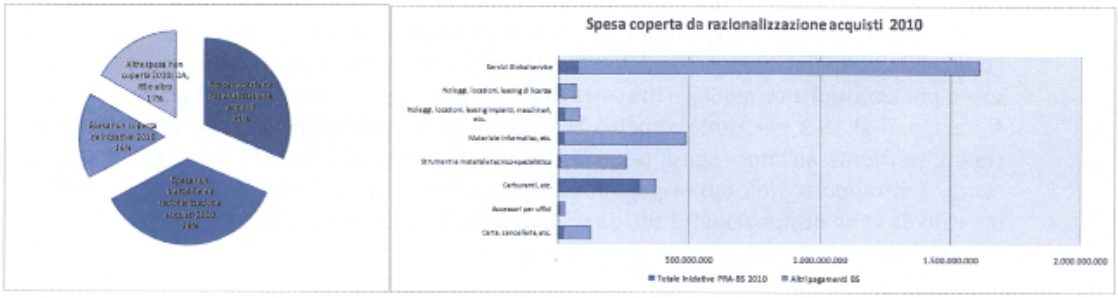
Ci sono poi alcune spese per consumi intermedi che non sono state coperte da iniziative del programma di razionalizzazione acquisti nel corso del 2010, per un totale di 1.547

[46] Su tale tipologia di spesa è intervenuto il recente D.L. 6 luglio 2012, n.95.

milioni di euro; la quota più rilevante è da attribuirsi alle spese per la sicurezza della Repubblica, che consistono in trasferimenti alla Presidenza del consiglio dei ministri per il funzionamento dei servizi; ci sono poi alcune iniziative per la formazione del personale; spese per accertamenti sanitari collegati all'attività lavorativa; manutenzione dei mezzi di trasporto; noleggi, locazioni e leasing di immobili, hardware e di altri beni; utenze e canoni per reti di trasmissione; utenze e canoni per acqua, gas e altri servizi. Naturalmente, il fatto che non siano state interessate dalla programmazione 2010 del PRA-BS non esclude che possano essere oggetto di altre future iniziative.

L'ultimo raggruppamento di spesa, pari a complessivi 1.641 milioni, non considerato tra quelli potenzialmente abbinabili alle iniziative di razionalizzazione 2010 a causa di un contenuto per categoria economica di terzo livello non corrispondente alle tipologie merceologiche abbinabili alle iniziative del PRA-BS 2010, consiste in due gruppi principali: alcune spese pagate attraverso ordini di accreditamento, non considerate tra quelle abbinate al PRA-BS secondo l'ipotesi precedentemente adottata, e altre tramite ruoli di spesa fissa. Per il Ministero della giustizia si tratta del pagamento delle spese per giustizia[47] afferenti ai procedimenti penali e civili, per le indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari; per il Ministero dell'interno si tratta di fitto locali e spese elettorali, spese per l'ordine pubblico e spese per la gestione dell'immigrazione clandestina; nel caso del Ministero della difesa si tratta principalmente di spese per la cooperazione e spese per manutenzione ordinaria di armi e mezzi per la difesa; per il Ministero per i beni e le attività culturali le spese riguardano interventi urgenti relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici; nel caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si tratta di iniziative destinate alle istituzioni scolastiche; nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze si tratta di spese per il funzionamento delle Commissioni tributarie, per il fitto locali e spese connesse all'attività della Guardia di finanza; nel caso del Ministero della salute si tratta di fitto locali.

Grafico 2-22 Pagamenti per consumi intermedi 2010 e spesa coperta dal Programma di razionalizzazione degli acquisti



Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato

[47] Per ulteriori approfondimenti sulle spese di giustizia si faccia riferimento al paragrafo 5.2.2 del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, 2009.

2.7 Conclusioni

In questo capitolo è stata esaminata la spesa per i consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche con particolare attenzione a quanto riguarda la componente statale. Si è passati dall'analisi generale relativa al complesso delle amministrazioni pubbliche e ai principali enti, anche attraverso l'ausilio della ripartizione funzionale della spesa e dei confronti con gli altri paesi europei, all'approfondimento sul bilancio dello Stato utilizzando un quadro di raccordo con i corrispondenti dati di finanza pubblica. L'approccio seguito ha mirato a valorizzare le diverse basi di dati disponibili in tale contesto e a rendere coerenti le diverse fonti anche attraverso l'analisi del quadro informativo che emerge in relazione al programma di razionalizzazione degli acquisti per l'anno 2010, ultimo anno per cui si dispone di una base dati consolidata.

Sono stati costruiti alcuni indicatori rapportando i consumi intermedi ad altre voci di spesa significative, come la spesa per redditi da lavoro e la spesa primaria. Nel caso del bilancio dello Stato, sono stati considerati anche i rapporti per addetto determinati attraverso un'analisi puntuale della spesa per consumi intermedi dei ministeri suddivisa tra una componente di funzionamento, composta da voci di spesa analoghe tra le amministrazioni, e altre spese tipiche dei singoli ministeri in relazione alle specifiche attività istituzionali. Il confronto relativo alle spese di funzionamento fornisce un quadro relativamente simile tra le diverse amministrazioni. Un altro aspetto esaminato ha riguardato l'impatto che il fenomeno dei debiti "fuori bilancio" ha avuto sui consumi intermedi dei ministeri negli ultimi anni attraverso la riattribuzione per esercizio di riferimento dei debiti che si sono formati.

Per quanto concerne la dinamica della spesa, si è verificata una diminuzione generalizzata dei consumi intermedi dei ministeri sia in valore assoluto che rispetto alle altre voci di spesa nel periodo 2003-2011; è, comunque, evidente l'impatto delle misure di contenimento della spesa che hanno in parte determinato effetti di rimbalzo della spesa stessa, inclusa la formazione dei debiti "fuori bilancio".

L'analisi conclusiva dei dati dell'anno 2010 relativi al programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi ha messo in evidenza come sia stato relativamente contenuto l'utilizzo da parte dei ministeri degli strumenti messi a disposizione dal programma. La quota di spesa per consumi intermedi gestita attraverso il programma di razionalizzazione degli acquisti è stata pari al 15,9 per cento rispetto alle categorie merceologiche trattate dal programma stesso; se riferita all'intera spesa per consumi intermedi statali tale quota risulta pari al 5 per cento. Tali rapporti indicano la possibilità di un utilizzo più estensivo di tale sistema, come previsto da varie disposizioni tra cui, da ultimo, il D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Appendice relativa alle principali differenze nei consumi intermedi tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale

In questa appendice viene descritto in maniera analitica il passaggio dai consumi intermedi del bilancio dello Stato a quelli di contabilità nazionale, sinteticamente presentati nel paragrafo 2.3.2.

Gli elementi fondamentali che permettono di approssimare il passaggio dal bilancio dello Stato al conto Stato della contabilità nazionale sono costituiti dal perimetro di riferimento, dalle riclassificazioni necessarie per approssimare il contenuto delle voci secondo il SEC95, dall'approssimazione del criterio della competenza economica.

1. *Definizione del perimetro di riferimento*: L'accezione di Stato dei conti nazionali fa riferimento alle linee guida del SEC95, soprattutto in applicazione delle analisi richieste ai fini della Procedura EDP e del GFSM2001 secondo cui il perimetro dello Stato va determinato in modo da consentirne la rappresentazione contemporanea dei poteri statali: esecutivo, legislativo, impositivo, di controllo. Di conseguenza, al bilancio dello Stato, rappresentato attraverso i Ministeri, si affiancano gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del consiglio dei Ministri e le Agenzie fiscali, definendo un'entità statale[48] che ha competenza sull'intero territorio nazionale. In tale contesto va rilevato come per una corretta rappresentazione dell'attività[49] della Presidenza del consiglio dei ministri che, oltre al proprio ruolo istituzionale di coordinamento dell'attività di governo, svolge anche un ruolo di amministrazione attività nella gestione della spesa attraverso alcuni Dipartimenti (Protezione Civile e Editoria), siano necessarie anche informazioni relative a tali gestioni che avvengono attraverso fondi alimentati dalla Tesoreria statale. Lo stesso vale per tutti gli enti che vanno consolidati nel comparto Stato di finanza pubblica; per una corretta individuazione delle spese da essi effettuate, è, quindi, necessario utilizzare i dati dei rispettivi bilanci.
2. *Riclassificazioni dei dati di bilancio per approssimare le operazioni secondo le definizioni del SEC95*: il bilancio dello Stato ha assunto, già a partire dalla legge 94/1997, le classificazioni dei conti nazionali, sia economica che funzionale, quali riferimenti per la rappresentazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche. La legge 196/2009 ha ulteriormente rafforzato la necessità che ci sia questa coerenza (articolo 40), pur mantenendo alcune specificità tipiche della contabilità pubblica quale i fondi di riserva e

---

[48] Nel bilancio dello Stato tali enti vengono rilevati attraverso i trasferimenti effettuati dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, prevalentemente di parte corrente relativi al funzionamento degli enti stessi; attraverso la classificazione per finalità della spesa è anche possibile individuare i trasferimenti ad essi fatti, facendo riferimento alle Missioni: 1 Organi costituzionali e di rilievo costituzionale – articolata nei programmi *Organi costituzionali, Organi a rilevanza costituzionale, Presidenza del consiglio dei Ministri-* e 29 Politica economica finanziaria e di bilancio, Programma *Regolazione, giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità*.

[49] La necessità di integrare le fonti informative per quanto riguarda la PCM e tutte le altre amministrazioni che ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato che vengono gestiti attraverso la Tesoreria statale è valida non solo per il corrente approfondimento sui consumi intermedi ma anche per altre tipologie di spesa, come avviene nel caso degli investimenti.

le categorie di tipo residuale[50], nonché le poste correttive e compensative, che permettono la piena rappresentazione delle poste contabili in bilancio. La necessità di far convivere esigenze diverse in relazione alla rappresentazione del bilancio pubblico ha come conseguenza, che non sempre è possibile avere una perfetta corrispondenza tra le categorie definite dal bilancio e le classificazioni dei conti nazionali. Si rendono, quindi, necessarie specifiche operazioni di rettifica che sono qui illustrate con riferimento al caso dei consumi intermedi che vengono costruiti a partire dalla categoria 2 del bilancio dello Stato (Consumi intermedi) e di una parte della categoria 12 (Altre spese correnti). Esistono poi alcune integrazioni che aumentano il valore dei consumi intermedi - aggi e commissioni per la gestione dei concorsi a pronostico gestite dall'amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato[51] e alcune tipologie di spese che, nonostante siano classificate nella categoria investimenti fissi hanno la natura di consumi intermedi - e altre che lo diminuiscono, come i trasferimenti a Equitalia[52] s.p.a. e le spese per premi e assicurazioni danni.

3. *Approssimazione del criterio della competenza economica*: nel caso dei consumi intermedi l'approssimazione del criterio della competenza economica a partire dalla competenza giuridica[53] necessita di alcune integrazioni dovute a particolari e rilevanti istituti contabili previsti dalla normativa, la cui mancata considerazione comprometterebbe l'attendibilità della stima del conto Stato per competenza economica a partire dai dati del bilancio, e dalla necessità di effettuare alcune integrazioni richieste dalla coerenza del quadro complessivo dei conti nazionali come gli armamenti della difesa e l'imputazione diretta della spesa dovuta ai SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurata.
   a. *Residui di stanziamento*: costituiscono somme che pur non essendo impegnate formalmente nel corso dell'esercizio vengono comunque conservate nel bilancio dell'esercizio successivo. Ai fini dell'approssimazione del criterio della competenza economica dei consumi intermedi dello Stato tali poste vanno eliminate in quanto costituiscono "impegni" a fronte dei quali non esiste una obbligazione giuridicamente perfezionata. Esse andranno considerate nell'anno in cui nascerà effettivamente l'obbligo a pagare.
   b. *Riassegnazione dei residui passivi perenti*: La perenzione è un tipico istituto della contabilità di Stato. In base alle regole della contabilità di Stato, le spese impegnate e non pagate alla fine dell'esercizio costituiscono residui passivi. Questi vengono conservati in bilancio nel conto residui per due anni. Passato tale periodo, tali somme sono soggette a perenzione[54] amministrativa, ossia vengono eliminate dalle scritture

---

[50] Tali voci di spesa sono contenute all'interno della categoria 12 per le spese correnti e nella categoria 26 per le altre spese in conto capitale.

[51] L'amministrazione dei Monopoli di Stato in ragione dell'attività svolta di tipo market non appartiene al settore delle Amministrazioni pubbliche; pertanto i rapporti finanziari con essa non si consolidano e vanno considerati come acquisto di beni e servizi, nello specifico caso degli aggi, sostenuti dallo Stato per lo svolgimento di un'attività market quella dei giochi e concorsi a pronostici, effettuata attraverso un soggetto terzo, costituito dai Monopoli.

[52] Equitalia s.p.a. è classificata all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche, pertanto il servizio che essa svolge per conto dell'amministrazione statale viene considerato come una produzione non market a fronte di cui viene ricevuto un trasferimento per il funzionamento.

[53] Il Bilancio dello Stato e il Rendiconto generale dello Stato costituiscono documentati contabili di valenza legale essendo approvati con legge.

[54] L'istituto della perenzione è regolato dall'articolo 36 della legge di contabilità di Stato, come modificato dal D.L. 98/2011, comma 8, art. 10, dove si stabilisce che i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono essere riportate in bilancio con assegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, laddove ne venga richiesto il pagamento, prelevando dagli appositi fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti stanziati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In questo modo il creditore, fino a che il relativo credito non si estingue per

del conto del bilancio e iscritte nel conto del patrimonio. Nel caso in cui il creditore richieda il pagamento tali somme vengono reiscritte in bilancio, nei limiti degli stanziamenti previsti sugli appositi fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In questi casi, come per i residui di stanziamento, nel passaggio dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale le risorse relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti andranno eliminate in quanto rappresentano risorse che in base al principio di competenza economica sono già state imputate ad esercizi passati ossia a quegli esercizi nei quali è sorta la sottostante obbligazione giuridica.

c. *Debiti pregressi*: La nozione di debiti pregressi indica l'insorgenza di debiti fuori bilancio riferiti a esercizi precedenti a quello di riferimento e derivanti da prestazioni rese in assenza di perfezionamento delle dovute procedure contabili. In tali fattispecie, posto il divieto generale di imputare ad un esercizio finanziario spese derivanti da prestazioni e/o servizi acquisiti in esercizi precedenti, il pagamento della spesa dovrà necessariamente essere preceduto, da parte dell'amministrazione interessata, da un formale atto di riconoscimento del debito contratto in un esercizio successivo a quello in cui il debito stesso si è generato. la tematica dei debiti pregressi viene approfondita in uno specifico capitolo di questo rapporto.
d. *Consegne Difesa:* La spesa per le forniture militari viene valutata secondo il metodo della consegna, regolato da una decisione comunitaria del 2006, in base alle quale i predetti beni (navi da guerra, aerei da combattimento, specifici sistemi di telecomunicazioni e simili), sono considerati nei consumi intermedi sulla base della messa a disposizione[55] delle amministrazioni pubbliche. Viene, quindi, considerato che il bene entra nella disponibilità e nel conseguente consumo pubblico in corrispondenza della consegna. Questo principio è stato definito per avere un trattamento uniforme tra gli Stati Membri delle spese militari per evitare che la contabilizzazione dei beni avvenisse in maniera strumentale in determinati periodi.
e. *SIFIM*: I servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati corrispondono al valore della produzione derivante dall'attività di intermediazione finanziaria prestata dalle istituzioni di credito. Essi riguardano per le amministrazioni pubbliche il costo per i servizi bancari e finanziari relativi alla provvista fondi che può riguardare sia il costo relativo alla contrazione di prestiti che di semplice gestione dei rapporti bancari. I SIFIM sono stimati secondo una specifica metodologia adottata dalla contabilità nazionale secondo le linee guida internazionali, stabilite in ambito europeo attraverso un regolamento[56] comunitario.

---

prescrizione, non subisce alcun pregiudizio per la riscossione delle somme vantate. Si precisa che l'istituto della prescrizione nel diritto civile consiste nell'estinzione di un diritto soggettivo per effetto dell'inerzia o del non uso del medesimo da parte del suo titolare per un periodo di tempo stabilito dalla legge. Il termine ordinario della prescrizione, qualora la legge non disponga diversamente, è fissato in dieci anni. Esistono tuttavia anche fattispecie per le quali i termini di prescrizione sono ridotti a cinque anni.

[55] La decisione Eurostat 31/2006 del 9 marzo 2006 introduce principi comuni - ritenuti opportuni per l'eterogeneità delle prassi seguite dai diversi Stati - sui criteri di registrazione della spesa per forniture militari sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Principio generale è quello che tali forniture sono contabilizzate alla consegna del bene, prescindendo dai relativi pagamenti. Per meglio identificare il momento della consegna nel caso della fornitura di beni o servizi militari regolati da contratti a lungo termine sono state individuate tre specifiche tipologie: (a) consegna scaglionata nel tempo di beni e servizi identici (seriali, ad esempio di un certo numero di aerei) – in tal caso la spesa deve essere iscritta nel momento della effettiva consegna di ciascun elemento; (b) consegna di equipaggiamenti individuali ma autonomamente operativi che compongono sistemi complessi – anche in questo caso la spesa afferente a detti equipaggiamenti deve essere iscritta alla loro effettiva consegna e non all'esaurimento del contratto; (c) prodotto finale realizzato nel corso di molti anni (ad esempio, una portaerei) – in questo caso la spesa deve essere iscritta alla consegna effettiva del prodotto e non nel momento del passaggio di proprietà.

[56] Allo stato attuale, per l'applicazione del nuovo sistema ESA2010, è stata istituita una specifica Task Force che sta approfondendo le metodologie di valutazione.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato

3.1 Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, anche a seguito delle considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi[1], avvenute per effetto delle numerose manovre di finanza pubblica, si è determinata una notevole accelerazione nel processo di formazione dei cosiddetti debiti "fuori bilancio". Si tratta di debiti di cui, al momento della loro formazione, non vi è alcuna evidenza contabile nel bilancio dello Stato per il fatto che l'amministrazione ha assunto obblighi per una somma superiore alle effettive risorse finanziarie a disposizione. Tali debiti sono generalmente legati al mancato pagamento di oneri di natura corrente, destinati al funzionamento delle amministrazioni, e spesso a contratti con effetto pluriennale per i quali l'impegno annuo è stato assunto in anni precedenti[2].

Oltre a incidere sulla trasparenza del bilancio, la presenza di debiti fuori bilancio inficia il processo di programmazione delle risorse e riduce la capacità di controllo della spesa. Trattandosi di transazioni mai registrate in bilancio, non sono rilevate nelle statistiche sul debito pubblico ma rinviano a esercizi successivi gli oneri che hanno causato lo "sforamento" degli stanziamenti in bilancio.

I debiti fuori bilancio verso terzi costituiscono solo una parte delle spese che superano gli stanziamenti autorizzati: nel caso di liti, sentenze e lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva per le quali gli stanziamenti in bilancio sono insufficienti, le amministrazioni si avvalgono di anticipazioni della Tesoreria, tramite il riscorso a pagamenti cosiddetti in "conto sospeso". Tali anticipazioni sono visibili sui conti pubblici, ma non sono immediatamente raccordate al bilancio. Sono fenomeno gestionale ordinario, che rimane trascurato nella valutazione complessiva della spesa, compromettendo la rappresentatività del consuntivo (conto del bilancio) e non consentendo di promuovere una più efficace programmazione finanziaria. Trattandosi di "sforamenti" dello stanziamento che vengono sanati successivamente - con appositi prelevamenti dal fondo riserva per le spese obbligatorie o dal fondo per la regolazione contabile dei sospesi di tesoreria – possono, nel tempo, generare un incentivo a non considerare nelle previsioni di spesa il reale fabbisogno di tali partite.

---

[1] Dal 2003 al 2010, gli stanziamenti definitivi per consumi intermedi si sono ridotti dell'ordine del 3,8 per cento medio l'anno.

[2] La questione dei debiti pregressi è altra rispetto alla problematica dei residui passivi perenti, valutati in circa 94 miliardi di euro al 31.12.2011 e recentemente oggetto di provvedimenti specifici per la cosiddetta accelerazione del pagamento dei crediti commerciali, in attuazione dell'art. 35, c. 1, lett. b) del DL 24 gennaio 2012, n. 1. Le risorse andate in perenzione tra il 2008 e 2010 sono state in media 7 miliardi l'anno, con un aumento consistente nel 2011 pari a 13,4 miliardi. Così come i debiti fuori bilancio, anche i residui perenti contribuiscono a spostare ad esercizi futuri il pagamento di oneri dovuti a terzi. Si riferiscono generalmente alla spesa in conto capitale, e sono determinati in particolare dai tempi di realizzazione sottostanti alcuni interventi (per esempio nel settore della ricerca). In questo caso, tuttavia, il debito è potenziale e va accertato l'effettivo ammontare dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri.

Nonostante, le recenti iniziative per lo smaltimento delle situazioni debitorie accumulate nel tempo e per spingere le amministrazioni ad assumere misure organizzative, amministrative e contrattuali per arginare il fenomeno, permane un ammontare di debiti pregressi ancora consistente. Sulla base delle informazioni disponibili, a fine 2011 le amministrazioni centrali dello Stato hanno rilevato circa 1 miliardo di euro di debiti fuori bilancio relativi a spese per forniture di beni e di servizi in attesa di un pagamento.

Il fenomeno evidenzia la parziale efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa adottati negli ultimi anni. Le nuove posizioni debitorie compensano in parte i risparmi conseguiti solo "nominalmente" (attraverso la riduzione degli stanziamenti) ma non strutturalmente (attraverso la riduzione della spesa) dalle amministrazioni. Le difficoltà riscontrate derivano anche dal fatto che i tagli operati dalle manovre finanziarie sono intervenuti su categorie di spesa, come quelle di funzionamento, non facilmente e immediatamente comprimibili da parte delle amministrazioni (es. canoni, fitti, utenze, ecc.) e per le quali impegni contrattuali pluriennali erano già stati presi in anni precedenti. D'altra parte, i comportamenti di spesa delle amministrazioni – anche di fronte alle incertezze finanziarie di medio termine - non si sono adeguati al nuovo vincolo di bilancio. In alcuni casi, la pratica di ripiano dei debiti fuori bilancio degli ultimi anni, potrebbe aver generato aspettative su partite di spesa che prima o poi sarebbero state coperte e favorito un atteggiamento in cui, durante l'esercizio finanziario, vengono prima soddisfatte voci di spesa alle quali non si vuole rinunciare o riprogrammare, lasciando invece maturare i debiti su quelle particolari tipologie spese ineludibili per le quali pur pagando in ritardo le amministrazioni beneficiano comunque del servizio (fitti passivi, canoni, utenze, spese postali, ecc.).

Nell'intento di trovare soluzioni a tale problematica, si è intervenuti con lo stanziamento di risorse aggiuntive per la copertura dei debiti e tentando di introdurre misure volte a prevenire la loro formazione (cfr. Riquadro 3-1):

- l'istituzione di un fondo per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni e organismi vari (legge n. 266 del 2005), con una dotazione finanziaria per tre anni;
- il rifinanziamento del fondo (decreto legge n. 185 del 2008 e decreto legge n. 5 del 2009), al fine di assicurare l'estinzione dei crediti a tutto il 31 dicembre 2008;
- l'incremento del fondo (decreto legge n. 98 del 2010) per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2010;
- decreti ministeriali e circolari della RGS che accentuano la responsabilità disciplinare e amministrativa a carico del funzionario che dispone la spesa per l'avere determinato debiti fuori bilancio e ricordano i principali strumenti di flessibilità amministrativa o legislativa attivabili qualora, per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare la mancata capienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno;
- da ultimo, il decreto legge sulle liberalizzazioni n. 1 del 2012, stanzia complessivamente 5,7 miliardi per l'estinzione di crediti commerciali maturati nei confronti dello Stato, di cui 4,7 miliardi per la reiscrizione di residui passivi perenti e 1 miliardo per i debiti fuori bilancio dei Ministeri (di cui si sta provvedendo al relativo accertamento).

L'esperienza di questi anni mostra, tuttavia, che è difficile risolvere la questione dei debiti fuori bilancio senza adottare misure specifiche volte alla razionalizzazione delle strutture

e dei servizi forniti dalle amministrazioni, nonché una vera innovazione dei processi di produzione. Le soluzioni finora prospettate non aggrediscono infatti, le questioni sottostanti la formazione delle situazioni debitorie che superano l'ordine di priorità con cui le spese sono ordinate e la responsabilità dei singoli dirigenti e attengono, invece, alla coerenza tra i vincoli di bilancio e l'attuale assetto organizzativo e normativo.

Riquadro 3-1 – Misure per il risanamento e la prevenzione dai debiti fuori bilancio

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 1, co. 50), *la quale prevede la costituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con una dotazione finanziaria pari a 170 milioni di euro per l'anno 2006 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al fine di estinguere i debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni Centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed vari organismi. Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono state individuate e quantificate le partite ripianate* ***(Decreto n. 102146 del 16 novembre 2009)***

Decreto Legge 29 novembre 2008 n. 185 (art. 9), convertito in L. 28 gennaio 2009 n. 2*, il quale ha stabilito che le Amministrazioni Centrali dello Stato, di concerto con il MEF, avviino una attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e allocazione delle risorse di bilancio, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie. La norma ha inoltre, disposto l'integrazione del Fondo di cui all'art. 1, co. 50, L. 23 dicembre 2005, n. 266 (sopra menzionata), affinché si provveda all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2007* ***(Decreto n. 21945 del 23 giugno 2009)***

Circolare RGS 5 febbraio 2008, n. 7, *in attuazione del DL n.185/2008, con la quale si avvia un processo di ricognizione, con cadenza semestrale, dei debiti pregressi, al fine di monitorare il fenomeno e verificarne la progressiva regolazione. Nella stessa sono individuati principi e regole cui le Amministrazioni dello Stato, gli Uffici centrali del bilancio (U.C.B.) e le Ragionerie Provinciali dello Stato (R.P.S.) devono attenersi.*

Decreto Legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito in L. 9 aprile 2009 n.33, *il quale ha esteso l'estinzione dei crediti maturati verso i Ministeri nel corso dell'anno 2008, con il Fondo di all'art. 1, co. 50, L. 23 dicembre 2005, n. 266. Con appositi decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze sono state individuate e quantificate le partite da ripianare* ***(Decreto n. 153194 del 2008, Decreti n. 38631, 83949 del 2009)***

Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge di stabilità 2010, ex legge finanziaria) art. 2, co. 250 (ultimo periodo)*, che ha istituito un Fondo per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia, che detiene il servizio di Tesoreria, per un importo di 689 milioni di euro per l'anno 2010, di 1.991 milioni di euro per l'anno 2011 e di 182 milioni di euro per l'anno 2012, destinato, mediante Decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia per le quali non esistono in bilancio le risorse occorrenti.*

Decreto Legge 1 luglio 2009 n. 78 (art.9), convertito in L. 3 agosto 2009 n. 102, *il quale ha ampliato l'ambito applicativo dell'analisi e revisione delle procedure di spesa e allocazione delle risorse di bilancio, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, anche alle altre Pubbliche Amministrazioni che fanno parte del settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche individuato dall'ISTAT, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.*

Decreto Ministeriale (MEF) del 8 agosto 2010 n.291 (art. 3, co. 1a), *che prevede una responsabilità disciplinare e amministrativa a carico del funzionario che dispone la spesa per l'avere determinato debiti fuori bilancio.*

Circolare RGS 15 dicembre 2010, n. 38, *la quale si inserisce nel complesso delle misure e delle disposizioni finalizzate al controllo dei conti pubblici e al miglioramento della qualità della spesa, illustra le procedure di analisi e revisione della spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e i principali strumenti di flessibilità attivabili qualora, per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare la mancata capienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno. Gli strumenti possono essere di natura amministrativa (le variazioni compensative nell'ambito del proprio bilancio, o eventuali fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna amministrazione) ovvero, legislativa (assestamento).*

Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, *il quale nel disciplinare le misure per la tempestività dei pagamenti, stabilisce che il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, sia incrementato, per l'anno 2012, di un importo di un miliardo di euro.*

Circolare RGS del 27 febbraio 2012 n.6, *la quale in applicazione del decreto legge n.1 del 2012, prevede la prosecuzione degli interventi volti alla eliminazione delle situazioni debitorie pregresse, attribuendo un importo massimo di 1 miliardo di euro per provvedere alla estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011.*

3.2 *La consistenza dei debiti fuori bilancio*

Poiché si tratta di transazioni di cui non vi è traccia in bilancio, l'entità e la composizione dei debiti pregressi sono difficili da rilevare. Alle amministrazioni centrali è stato richiesto, ai sensi della legge n.185/2008, di rilevare le situazioni debitorie[3] e di presentare un rapporto sulle procedure di spesa e sulle misure prese per evitare la formazione di nuovi debiti. Lo scopo di questo paragrafo è quello di fare un quadro sintetico dei principali elementi informativi disponibili, di fornire alcuni spunti interpretativi sulle principali criticità e di formulare alcune indicazioni per inserire utili correttivi alla situazione attuale.

La prima ricognizione effettuata nel 2009 ha portato alla luce debiti pregressi per l'acquisto di beni e di servizi, formatisi prevalentemente negli anni 2007 e 2008, per oltre 2

[3] I debiti fuori bilancio sono definiti dalla RGS (cfr. Circolare RGS n.38/2010) come *"obbligazioni per le quali non si erano concluse le procedure contabili previste dall'ordinamento e quindi non avevano trovato corrispondente evidenziazione in bilancio"*.

miliardi di euro. L'entità dei debiti relativi alle spese di funzionamento delle amministrazioni centrali, pur mostrando una leggera tendenza alla diminuzione, non è cambiata in maniera significativa malgrado le misure adottate: a fine 2010 sono stati accertati quali debiti ulteriori 1,5 miliardi di euro e a fine 2011 i debiti fuori bilancio accertati erano poco meno di un miliardo (Tavola 3-1).

La massa di debiti è rimasta altamente concentrata in quattro amministrazioni lungo tutto il triennio: i Ministeri della giustizia, dell'interno, della difesa e dell'economia e della finanze pesano per oltre il 90 per cento dell'intero ammontare. Dal 2010 al 2011, con l'eccezione del Ministero dell'economia e delle finanze, le amministrazioni sopra citate hanno tutte ridotto in maniera più o meno consistente lo stock di debiti, continuando tuttavia a rappresentare un valore aggregato pari a 927 milioni di euro.

Tavola 3-1. Debiti fuori bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato (in milioni di euro)

Ministeri	Debiti accertati al 31.12.2009					Debiti accertati al 31.12.2010			Debiti accertati al 31.12.2011		
	DM n 102146/2009 e DM n 21945/2009					DM n 108861/2011					
	2007 e precedenti	2008	totale	*impegni*	*economie*	2009 e precedenti	2010	totale	prima del 2011	2011	totale
MEF	180,1	35,8	**215,9**	*147,7*	*69,3*	14,7	33,5	**48,2**	3,7	90,8	**94,6**
MISE	14,4	9,0	**23,4**	*20,7*	-	4,2	4,2	**8,3**	-	5,3	**5,3**
LAVORO e Salute	4,9	5,6	**10,5**	*6,5*	*2,2*	5,6	7,2	**12,8**	-	21,1	**21,1**
di cui MLPS						*1,1*	-	***1,1***	-	*0,1*	***0,1***
di cui SALUTE						*4,5*	*7,2*	***11,6***	-	*21,0*	***21,0***
GIUSTIZIA	256,1	384,7	**640,8**	*579,7*	*61,1*	246,5	322,1	**568,6**	112,5	7,2	**119,7**
MAE	2,7	3,1	**5,8**	*3,8*	*2,0*	1,5	5,2	**6,7**	-	11,3	**11,3**
MIUR	28,7	11,9	**40,6**	*37,6*	*3,0*	41,5	3,8	**45,2**	-	6,8	**6,8**
INTERNO	524,5	267,1	**791,6**	*782,8*	*8,0*	215,8	327,6	**543,4**	-	476,8	**476,8**
AMBIENTE	1,5	-	**1,5**	*1,5*	*0,0*	17,5	0,6	**18,1**	-	8,3	**8,3**
MIT	21,2	14,3	**35,5**	*14,3*	-	11,9	15,2	**27,1**	5,0	7,1	**12,1**
DIFESA	216,7	128,7	**345,4**	*345,4*	-	29,7	224,9	**254,5**	1,1	234,6	**235,7**
MIPAAF	3,1	0,7	**3,9**	*3,6*	-	0,2	0,4	**0,6**	0,01	1,6	**1,6**
MIBAC	6,8	5,7	**12,6**	*12,6*	-	6,0	8,3	**14,3**	-	4,3	**4,3**
Totale	**1.260,7**	**866,7**	**2.127,4**	***1.956,1***	***145,6***	**595,0**	**952,8**	**1.547,9**	**122,4**	**875,1**	**997,5**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

Anche se l'entità del fenomeno appare in diminuzione, la disponibilità di uno specifico fondo per il ripiano dei debiti e l'attività di accertamento annuale non sembrano aver inciso strutturalmente sulla sua portata e non hanno condotto a una estinzione dei debiti pregressi relativi al periodo considerato. Le successive rilevazioni mettono in luce, infatti, ogni anno, l'emersione di debiti non estinti relativi a esercizi anche lontani rispetto a quello in esame. Le prime partite ripianate con il fondo costituito nel 2006 (ai sensi della legge n. 266/2005) non hanno completamente esaurito lo stock degli anni precedenti. Seppure una parte preponderante dei debiti accertati si riferisca a nuove formazioni, ossia a obbligazioni riferite all'ultimo esercizio finanziario in esame, la situazione appare piuttosto diversificata a seconda del Ministero. Complessivamente, al 31.12.2010 solo il 62 per cento circa dei debiti si riferiva all'esercizio finanziario appena concluso e al 31.12.2011 circa l'88 per cento (Grafico 3-1).

Da un esame dei capitoli di bilancio, per i quali sono state attribuite risorse dal Fondo al fine del ripiano delle situazioni debitorie, emerge, inoltre, che alcune amministrazioni (in ordine decrescente, il Ministero dell'economia e delle finanze, della Giustizia, dell'interno, e dell'istruzione, università e ricerca) non hanno utilizzato interamente le nuove disponibilità. La tempistica di messa a disposizione delle nuove risorse non ha consentito di concludere le procedure di spesa oppure, nel frattempo, le obbligazioni erano state comunque estinte.

Riquadro 3-2 Debiti fuori bilancio: fonti di dati e nota metodologica

I dati utilizzati nell'analisi provengono dalle relazioni predisposte da ciascun Ministero sulla base degli schemi previsti dalle circolari RGS n. 38 del 2010 e n.6 del 2012, relative all'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio relativi ai debiti fuori bilancio. Sono state messe a sistema le principali informazioni contenute nelle tavole 2, 2-bis e 3, 3-bis e le risultanze emerse nell'ambito dell'accertamento e conseguente assegnazione di risorse con i DM n. 21945/2010 e n.102146/2011.

La rilevazioni scontano una grande disomogeneità nei dati forniti dalle amministrazioni (e anche all'interno di ciascun Ministero dai singoli centri di responsabilità), che non sempre si sono attenute alle indicazioni delle circolari o non sempre hanno fornito informazioni esaustive sulle caratteristiche dei debiti in termini di esercizio di formazione, capitolo/piano gestionale (pg).

In assenza di informazioni specifiche, per una quota limitata di situazioni, sono state assunte le seguenti approssimazioni:

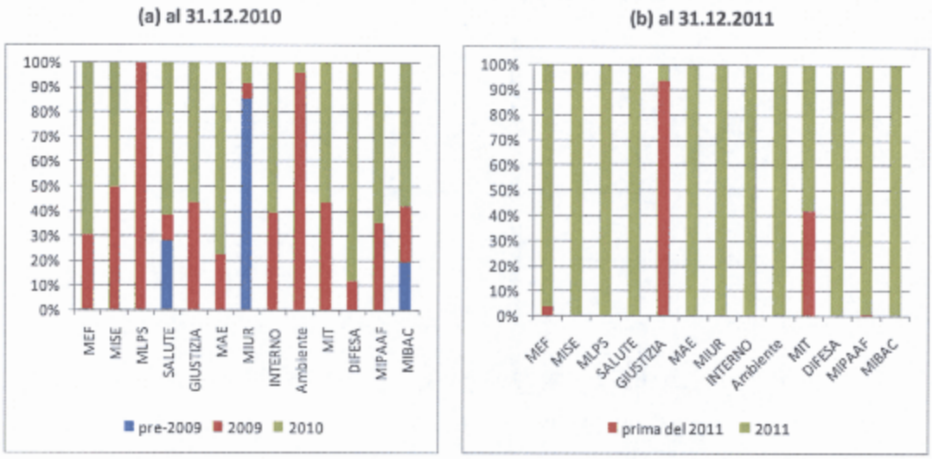
- i debiti per spese relative a consumi intermedi, se non altrimenti indicato, sono considerati verso terzi. Questa assunzione non è scontata: qualora si tratti di ingiunzioni di pagamento, per esempio per la TARSU, le amministrazioni possono infatti, ricorrere al pagamento in conto sospeso tramite la tesoreria;

- in assenza di un'indicazione sull'esercizio di formazione, il debito è stato tutto attribuito all'ultimo anno e laddove il debito è cumulato indistintamente su più esercizi finanziari, è stato ripartito proporzionalmente allo stanziamento annuo disponibile sullo stesso capitolo/piano gestionale;

- quando il capitolo/piano gestionale indicato dall'amministrazione non ha lo stesso identificativo nel Rendiconto del bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 o 2010, si assume che sia precedente al 2009 (anche se altrimenti indicato);

- quando lo stanziamento definitivo relativo a un capitolo/pg non è stato indicato dall'amministrazione, è stato successivamente rilevato dal sistema informativo del bilancio della RGS.

Grafico 3-1 Debiti di nuova formazione e di esercizi precedenti



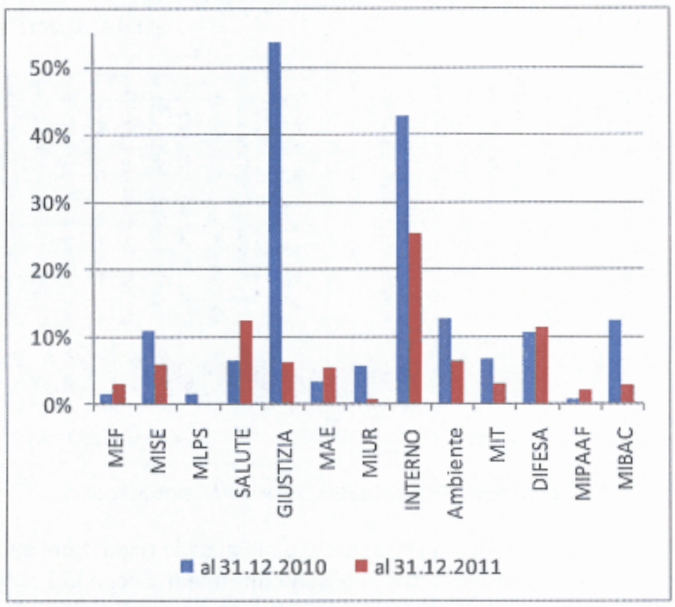
Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

I decreti di accertamento hanno riconosciuto ai fini delle regolazioni debitorie pregresse solo fattispecie di spesa classificabile tra i consumi intermedi. Secondo i criteri di contabilità nazionale (Sec95), infatti, i consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi utilizzati, quali *input* nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. Nei conti la spesa per consumi intermedi[4] viene registrata nel momento in cui il bene o il servizio passa effettivamente nella disponibilità di chi lo acquista, per essere impiegato nel processo produttivo. Dal punto di vista dei conti pubblici la spesa aggiuntiva resa possibile dall'integrazione di nuove risorse va pertanto a gravare non sull'anno in cui viene effettivamente erogata ma sugli anni di competenza (origine) del debito.

In media i debiti fuori bilancio cumulati a fine anno incidono per il 15 per cento sullo stanziamento di risorse disponibili nel 2010 per consumi intermedi. La quota diminuisce raggiungendo il circa il 9 per cento nel 2011. In alcune amministrazioni lo *stock* di debiti incide tuttavia ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile, nel caso del Ministero dell'interno, nonostante una forte riduzione tra 2010 e 2011 (Grafico 3-2).

[4] L'Istat, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e acquisti da produttori market. In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori market riguardano beni e servizi prodotti da produttori non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi a disposizione direttamente ai beneficiari. Si tratta, quindi, di quei servizi che non necessitano di ulteriori fasi produttive, ma che sono resi disponibili per il consumatore finale così come acquisiti. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati a essere trasformati nel processo produttivo.

Grafico 3-2 Incidenza dei debiti fuori bilancio sui consumi intermedi (%)



Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

Le situazioni accertate non esauriscono le richieste di risorse effettuate dalle amministrazioni per l'emersione di debiti nei confronti di terzi. La dinamica complessiva di formazione dei debiti appare significativamente superiore a quanto accertato (Tavola 3-2). A prescindere dalla natura economica dell'obbligazione, a fine 2010, i debiti fuori bilancio verso terzi ammontavano a 2,4 miliardi di euro contro gli 1,5 miliardi riconosciuti ai fini di un risanamento. A fine 2011, la parte confinata all'acquisto di beni e di servizi, contava per circa 1 miliardo mentre le obbligazioni fuori bilancio verso terzi rilevate dalle amministrazioni erano pari a 2 miliardi.

Va inoltre ricordato che, le amministrazioni contraggono ogni anno debiti nei confronti della Tesoreria. Vi sono, infatti, categorie di spesa inderogabili per l'amministrazione come quelle relative a indennizzi agli individui e all'esecuzione di decreti ingiuntivi di pagamento per i quali il nostro ordinamento consente il ricorso a speciali ordini di pagamento. Tali pagamenti in conto sospeso rappresentano, in assenza di risorse sui pertinenti capitoli di spesa, una procedura di natura eccezionale in base alla quale le amministrazioni dello Stato (e gli enti pubblici non economici) sono tenuti a dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali, aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro, entro 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo (cfr. DL n. 669/1996, Riquadro 3-3). L'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, anche in relazione alla massa annuale di pagamenti in conto sospeso, richiede successivamente di intervenire con delle regolazioni contabili che, pur non gravando ulteriormente sui conti pubblici (visto che la spesa sull'economia è già stata

effettuata), richiedono di reperire le risorse necessarie e rendono il bilancio meno trasparente[5].

Le regolazioni rimaste da effettuare per questo tipo di fenomeno comprendevano circa 212 milioni di euro rilevati a fine 2010 contro i 50 milioni a fine 2011, con una distribuzione non sistematica tra le amministrazioni.

Tavola 3-2 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni (in milioni di euro)

	al 31.12.2010			al 31.12.2011		
	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria
MEF	48,24	64,98	20,69	94,57	116,10	0,02
MISE	8,34	41,75	1,91	5,29	43,61	0,08
MLPS	1,15	3,29	2,27	0,09	0,88	1,37
SALUTE	11,62	53,02	0,03	20,99	64,68	21,42
GIUSTIZIA	568,61	989,13	6,29	119,67	452,28	-
MAE	*6,74*	*6,74*	-	*11,32*	*11,32*	-
MIUR	45,25	46,18	2,82	6,77	168,24	16,39
INTERNO	543,44	676,12	-	476,78	880,39	-
AMBIENTE	18,06	19,18	-	8,32	15,17	-
MIT	27,04	33,93	176,00	12,08	16,88	0,01
DIFESA	254,53	261,50	-	235,71	253,70	-
MIPAAF	0,56	0,99	-	1,63	1,89	-
MIBAC	14,28	228,34	2,34	4,26	12,85	10,25
Totale	**1.547,85**	**2.425,16**	**212,35**	**997,48**	**2.038,00**	**49,54**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Riquadro 3-3 Strumenti di flessibilità del bilancio per alcune tipologie di spese

***Decreto Legge 31 dicembre 1996 n.669 (art. 14), convertito dalla Legge 28 febbraio 1997 n. 30**, il quale disciplina i pagamenti delle Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato effettuati dalla Tesoreria a fronte di speciali ordini di pagamento in "conto sospeso", connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.*

***Legge 27 dicembre 2002 n. 289 (art. 23, co. 1 e 5)**, che istituisce un "Fondo" per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Tale Fondo viene utilizzato, talvolta, dalle Amministrazioni centrali per far fronte a debiti pregressi per consumi intermedi. Inoltre, la norma stabilisce che i "provvedimenti di riconoscimento di debito" posti in essere dalle Amministrazioni Pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti.*

[5] La Legge di Stabilità 2010 ha istituito un apposito Fondo denominato «Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia» per far fronte alle sistemazioni contabili delle partite iscritte al conto sospeso con la Tesoreria per le quali non esistono in bilancio le occorrenti risorse.

3.3 *La composizione dei debiti fuori bilancio per tipologia di spesa*

Le tipologia di spese per le quali i debiti fuori bilanci risultano persistenti sono senz'altro quelle legate al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non evasi nel 2010.

Da una riclassificazione sintetica elaborata sulla base della descrizione dei piani gestionali coinvolti, con qualche approssimazione nel caso di situazioni promiscue, emerge come complessivamente a fine 2010 le spese di funzionamento rappresentassero circa la metà dei debiti accertati. A fine 2011 i debiti accertati superano il 60 per cento. All'interno di questa voce è preponderante il peso dei canoni e delle utenze che incide stabilmente per circa un terzo dei debiti fuori bilancio (Tavola 3-3).

Le spese di funzionamento rappresentano stabilmente in alcune amministrazioni, come i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno e dei beni culturali, oltre il 70 per cento delle criticità riscontrate e negli altri Ministeri spesso oltre il 30 per cento (cfr. Tavola 3-4 e Tavola 3-5). Sono particolarmente onerosi oltre i canoni e le utenze, anche i debiti relativi a fitti (nel 2010 e 2011, rispettivamente 8 e 19 per cento) e voci come la cancelleria e le spese postali e telegrafiche (rispettivamente 6 e 5 per cento).

Tavola 3-3 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni per principali tipologie di spesa (in milioni di euro)

	al 31.12.2010			al 31.12.2011		
	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria
Accertamenti sanitari e cure	0,39	0,50	-	0,00	0,21	-
Spese di funzionamento	772,86	906,47	4,26	679,83	705,63	0,08
di cui Accessori per uffici, mense, beni alimentari e equipaggiamento	*0,00*	*121,85*	-	*11,66*	*15,14*	-
di cui Cancelleria, spese postali e analoghe	*93,34*	*95,11*	*3,13*	*52,78*	*55,40*	-
di cui Canoni e utenze	*497,92*	*500,05*	*1,08*	*369,28*	*380,62*	0,08
di cui Fitti	*121,92*	*122,19*	-	*192,86*	*196,64*	-
di cui Manutenzione, riparazione locali e immobili	*27,85*	*34,87*	-	*37,64*	*39,02*	-
di cui Spese indivisibili	*31,84*	*32,40*	*0,06*	*15,60*	*18,82*	-
Commissioni, comitati, consigli e altre spese relative a personale	0,29	49,55	-	*37,23*	*44,58*	0,01
Indennizzi e risarcimenti	-	-	2,00	-	280,00	21,42
Liti, arbitraggi, riscarciment, ricorsi e contenziosi	-	207,48	82,50	-	1,45	13,39
Missioni e trasferte, incluse indennità di missione	28,48	29,23	-	20,01	28,52	0,00
Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	13,43	17,93	-	34,22	34,23	-
Residui perenti	-	0,05	-	-	1,15	-
Reti, attrezzature tecniche e materiale informatico, inclusa manutenzione	23,74	70,49	-	7,14	124,65	-
Spese di giustizia e intercettazioni	384,00	414,00	-	29,00	48,00	-
TARSU e altro rifiuti urbani	73,67	82,84	5,70	21,46	26,76	-
Altro	250,99	646,61	117,89	168,60	742,81	14,64
Totale complessivo	**1547,85**	**2425,16**	**212,35**	**997,48**	**2038,00**	**49,54**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Un'altra area di durevole criticità appare quella relativa al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU). L'ammontare di debiti riconducibili a tale voce è dell'ordine dal 2 al 5 per cento nei due anni esaminati e caratterizza le posizioni dei Ministeri della difesa, della giustizia, degli affari esteri e dell'economia e delle finanze. Le situazioni di credito nei confronti del noleggio e esercizio di mezzi di trasporto sono inferiori a quelle rintracciabili per l'installazione e manutenzione di reti informatiche e altre attrezzature tecniche, ma sono

entrambe dell'ordine del 2 per cento del totale. Infine, tra le spese classificate come consumi intermedi, vi sono diverse voci relative al funzionamento delle commissioni, comitati o gruppi di lavoro in cui figurano anche compensi e indennità, nonché spese per coprire le retribuzioni di personale comandato o competenze accessorie FUA, che per quanto minoritarie pesano fino al 9 per cento nel 2011.

Caso particolare sono le spese di giustizia (tra cui quelle per intercettazioni) che, seppure in riduzione rispetto agli anni precedenti, gravano a fine 2011 per circa il 25 per cento dei debiti fuori bilancio del Ministero della giustizia. Si tratta di spese afferenti ai procedimenti penali e civili liquidate da singoli giudici e magistrati per consulenze, intercettazioni e altro, con fondi gestiti da un funzionario delegato che spesso ha competenza sulle spese di un intero circondario o, comunque, di più procure e tribunali. Fino al 2006 tali spese venivano effettuate con anticipazione di Poste Italiane S.p.A. in relazione a decreti adottati dai giudici. La soppressione del sistema delle anticipazioni con l'articolo 21 del DL 223/2006 (che ne consente l'utilizzo per i soli procedimenti penali) ha fatto emergere una massa di pregressi del valore di oltre 600 milioni a fine 2009. Pur andando nella direzione di un maggiore vincolo sul totale delle risorse disponibili per le spese di giustizia, le misure adottate finora non sembrano aver aggredito le modalità organizzative e gestionali sottostanti il fenomeno, ma hanno tuttavia consistentemente ridotto il fenomeno che a fine 2011 è stato dichiarato dall'amministrazione pari a circa 29 milioni.

Una quota rilevante di debiti del Ministero dell'istruzione, università e ricerca è stata rintracciata (in particolare nel 2011) negli uffici scolastici regionali e nelle loro diramazioni territoriali[6], risultando essenzialmente legata a spese per il funzionamento delle sedi. Sono emerse anche eccedenze di fabbisogno rispetto alle risorse programmate per voci riferibili a liti, arbitraggi, risarcimenti, rimborso delle spese di patrocinio legale e per interessi legali che nascono in conseguenza di ricorsi intrapresi dal personale, relativi a concorsi per l'accesso o al passaggio ai vari profili professionali, alle graduatorie, al mancato rispetto di accordi o contratti o sull'interpretazione dei contratti stessi, al risarcimento per infortunio sul lavoro. Una percentuale minore riguarda i giudizi posti in essere dai genitori per contestare la mancata ammissione dei figli alle classi successive o agli esami di Stato, nonché per impugnazione degli atti dei Consigli di Istituto o del Dirigente Scolastico.

Per quanto riguarda il Ministero del lavoro, una quota rilevante di debiti, soprattutto nel 2010 riguarda le spese di funzionamento e, in particolare, le spese per canoni e utenze. Queste assorbono quasi il 64 per cento delle spese accertate per il medesimo anno. Nel 2011 la composizione dei debiti pregressi del Ministero del lavoro risulta invece concentrata verso spese per commissioni e comitati e per la gestione e il funzionamento del sistema informativo, in entrambi i casi le dotazioni di bilancio si sono rilevate insufficienti rispetto al costo finale della fornitura di tali servizi. Una componente rilevante dei debiti del Ministero della salute (oltre il 50 per cento nel 2010 e superiore all'80 per cento nel 2011) riguarda un singolo capitolo di spesa, non legato al funzionamento degli uffici. Si tratta dei finanziamenti agli Istituti zooprofilattici per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle

---

[6] Nel corso del 2011 è stato definito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare l'andamento delle spese sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali (USR) al fine di addivenire all'individuazione delle motivazioni di spesa rispetto alle attività svolte. Definito un modello per la ripartizione tra uffici delle risorse disponibili sui capitoli di spesa relativi al loro funzionamento in base al carico di lavoro operativo di ciascuno (rappresentato tramite variabili sul numero degli alunni, il numero dei punti di erogazione del servizio scolastico, il numero di personale e il numero di sedi e di strutture servite dagli uffici) e sul dimensionamento degli uffici stessi (in termini di sedi, metri quadri, dipendenti, utenze e oneri fiscali), guardando in maniera comparativa anche alle strategie più efficienti messe in atto.

encefalopatie spongiformi trasmissibili (la cosiddetta, BSE), delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali. L'ammontare ingente di debiti si è formata anche in concomitanza con la stabilizzazione del personale precario degli Istituti, avviata con la legge finanziaria del 2007 per i fini della legge n. 3/2001 (recante misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della BSE). I debiti rimanenti riguardano principalmente i fitti, le spese di cancelleria, ed il noleggio di mezzi di trasporto.

Le voci di debito più rilevante nel caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti riguardano diversi servizi, tra cui sono di particolare entità quelli radio marittimi legati alla sicurezza della navigazione. Le spese di funzionamento rappresentano in ogni caso più di un terzo delle posizioni debitorie (circa il 37 per cento nel 2010 e nel 2011). In particolare, i canoni e le utenze contano mediamente nel biennio per una quota superiore al 10 per cento e le spese di cancelleria, postali e simili per il 4 per cento.

A fine 2010, la quasi totalità di debiti fuori bilancio del Ministero dello sviluppo economico era attribuibile alle spese di funzionamento. Tale componente è stata in parte riassorbita l'anno successivo, passando da circa 8 milioni a 6 milioni di euro. La voce che concorre maggiormente alla formazione di debiti fuori bilancio tra le spese di funzionamento è quella relativa alle spese per canoni di acqua, luce e gas. Nel 2011 si segnala, inoltre, un debito rilevante in termini percentuali attribuibile all'attività di noleggio di mezzi di trasporto. Il Ministero delle politiche agricole e forestali presenta anch'esso una elevata incidenza tra i debiti pregressi delle spese di funzionamento che risultano stabilmente superiori al 60 per cento nel biennio 2010-2011. All'interno delle spese di funzionamento tra le voci che hanno inciso maggiormente sulla formazione dei debiti pregressi sono da annoverare i canoni e le utenze ed in misura inferiore i fitti e la manutenzione degli immobili. Tra le voci di spesa che hanno un peso rilevante sull'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio si segnala anche l'intervento relativo alla prevenzione e lotta agli incendi boschivi.

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali presenta una forte concentrazione (oltre il 90 per cento) di debiti pregressi nel macroaggregato relativo alle spese di funzionamento e tra quest'ultime la voce più rilevante riguarda le spese per canoni e utenze che, nel 2010, incidono per l'86 per cento (74 per cento nel 2011). Tra le altre spese di funzionamento che hanno concorso alla formazione di debiti fuori bilancio sono da includere anche le spese di manutenzione, cancelleria, anche di strutture periferiche come le scuole di paleografia diplomatica e archivistica istituite presso gli Archivi di Stato. Nel 2011 si rileva l'emergere di debiti fuori bilancio anche per manifestazioni culturali, restauro di materiale bibliografico raro e di pregio.

La quota di debiti pregressi relativi a spese di funzionamento del Ministero dell'economia e delle finanze è andato riducendosi nel biennio dall'85 per cento nel 2010 al 54 per cento nel 2011; tuttavia è aumenta in termini assoluti (da circa 40 milioni a circa 56 milioni di euro). Sono i fitti di locali delle strutture periferiche (ma anche del centro) a rappresentare la voce più rilevante, assieme ai canoni e le utenze e le spese di cancelleria, postali etc. Nel 2011 cresce l'incidenza delle spese di manutenzione di locali e di impianti, mentre si riduce considerevolmente la quota di debito attribuibile ai canoni di affitto. Tra le altre spese, si rileva nel 2011 un aumento dei debiti fuori bilancio per reti ed attrezzature informatiche ed in misura minore per attività secondarie svolte dalla Guardia di Finanza, mentre si riduce in maniera significativa l'incidenza di debiti per il pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU).

L'incidenza dei debiti pregressi per spese di funzionamento del Ministero degli affari esteri è tutta concentrata sui canoni e utenze che rappresentano poco più del 45 per cento nel 2011 (non erano presenti nel 2010). Tra le altre voci è possibile rilevare una forte variabilità da un anno all'altro. Nello specifico nel 2010 una quota ampia di debiti è ascrivibile al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU) che incide per oltre il 55 per cento e alle spese di viaggio per congedo (circa il 40 per cento), mentre nel 2011 più del 50 per cento dei debiti è attribuibile a missioni, trasferte e per spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, le spese di funzionamento assumono un peso di particolare rilevanza, soprattutto nel 2011 in cui superano l'83 per cento, di cui oltre la metà deriva da fitti e un altro 20 per cento da canoni. Una certa rilevanza assume la manutenzione ordinaria degli immobili privati e demaniali dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Con riferimento alle altre spese, la quota maggiore del debito è attribuibile principalmente alle spese per la custodia dei veicoli sequestrati e altri programmi di intervento per servizi che hanno rilevanza esterna con un'incidenza che varia tra l'11 per cento ed il 24 per cento nel biennio.

Il Ministero della difesa si caratterizza per una porzione di debiti pregressi attribuibile alle spese di funzionamento che arriva ad assorbire oltre l'80 per cento del totale nel 2011. La componente di costo di gran lunga più alta sono le spese per canoni ed utenze (che arrivano al 77 per cento circa del totale dei debiti nel 2011) e, in misura largamente inferiore, le spese di cancelleria, postali e per accessori per uffici. Altra componente di spesa che incide mediamente per oltre il 10 per cento del totale dei debiti fuori bilancio accertati è quella relativa al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU).

Infine, per quanto concerne il Ministero dell'ambiente, le spese di funzionamento incidono per poco più dell'11 per cento nel 2010 ma aumentano fino al 33 per cento nel 2011. Sono concentrate su spese per il funzionamento di autorità di bacino e per esigenze funzionali del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente. Quote ancora più rilevanti di debito risultano concentrate in entrambi gli anni principalmente su interventi specifici per l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico.

Tavola 3-4 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2010 (in %).

	AMBIENTE	DIFESA	GIUSTIZIA	INTERNO	MAE	MEF	MIBAC	MIPAAF	MISE	MIT	MIUR	MLPS	SALUTE	Totale
Accertamenti sanitari e cure	-	-	0,00	0,03	-	-	0,69	0,83	0,14	0,08	0,16	-	-	0,03
Spese di funzionamento	**11,64**	**56,48**	**26,38**	**72,07**	**-**	**84,71**	**96,63**	**78,44**	**98,64**	**37,17**	**13,76**	**63,82**	**43,36**	**49,93**
di cui Accessori per uffici, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0,00
di cui Cancelleria, spese postali etc	-	0,64	4,11	9,99	-	7,19	7,44	0,09	3,13	4,79	13,07	-	17,23	6,03
di cui Canoni e utenze	-	55,83	20,28	37,99	-	20,53	86,48	70,88	90,37	10,32	0,70	63,82	0,02	32,17
di cui Fitti	-	-	0,00	16,99	-	54,37	1,81	7,15	-	-	-	-	26,11	7,88
di cui Manutenzione locali etc.	-	-	0,96	3,90	-	1,54	0,10	0,16	5,10	-	-	-	-	1,80
di cui Spese indivisibili	11,64	-	1,02	3,19	-	1,09	0,79	0,16	0,05	22,05	-	-	-	2,06
Commissioni, comitati, etc.	1,53	-	-	0,00	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02
Missioni e trasferte etc	-	-	1,09	2,80	0,02	1,43	0,05	12,23	0,20	23,00	0,03	-	-	1,84
Noleggio mezzi di trasporto etc	-	2,62	0,29	0,88	-	0,00	0,01	0,13	-	1,15	0,00	-	-	0,87
Reti, attrezzature tecniche informatiche etc	-	9,04	-	0,02	-	0,97	-	1,14	0,05	0,44	-	-	-	1,53
Spese di giustizia e intercettazioni	-	-	67,53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,81
TARSU e altro rifiuti urbani	-	20,07	2,44	-	55,89	9,49	-	-	-	1,38	-	-	-	4,76
altro	86,83	11,80	2,27	24,19	44,07	3,39	2,62	7,24	0,97	36,77	86,05	36,18	56,64	16,22
Totale complessivo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
in mln euro	**18,06**	**254,53**	**568,61**	**543,44**	**6,74**	**48,24**	**14,28**	**0,56**	**8,34**	**27,04**	**45,25**	**1,15**	**11,62**	**1.547,85**

Fonte: Elaborazioni sui decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Tavola 3-5 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2011 (in %)

	AMBIENT	DIFESA	GIUSTIZIA	INTERNO	MAE	MEF	MIBAC	MIPAAF	MISE	MIT	MIUR	MLPS	SALUTE	Totale
Accertamenti sanitari e cure	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	-	-	0,0
Spese di funzionamento	**33,10**	**84,33**	**6,57**	**83,43**	**45,23**	**53,54**	**93,02**	**62,81**	**42,32**	**37,39**	**56,01**	**7,77**	**6,48**	**68,15**
di cui Accessori per uffici, etc.	-	4,88	-	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,17
di cui Cancelleria, spese postali etc	-	2,41	2,58	7,96	-	1,69	1,75	-	2,41	2,66	47,04	4,19	3,56	5,29
di cui Canoni e utenze	-	77,05	1,98	29,81	45,23	32,07	74,30	55,73	29,12	12,52	8,97	-	-	37,02
di cui Fitti	-	-	0,01	37,01	-	16,43	2,02	6,08	-	0,60	-	-	2,91	19,33
di cui Manutenzione locali etc.	-	-	0,12	7,19	-	3,12	-	0,99	4,75	-	-	3,58	-	3,77
di cui Spese indivisibili	33,10	-	1,88	1,43	-	0,23	14,96	-	6,03	21,62	-	-	-	1,56
Commissioni, comitati, etc.	-	-	0,58	-	-	38,60	-	-	-	-	-	31,14	-	3,73
Indennizzi e risarcimenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liti, arbitraggi, riscarcimenti etc	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Missioni e trasferte etc	-	-	-	3,41	32,47	0,06	-	-	-	-	-	-	-	2,01
Noleggio mezzi di trasporto etc	-	9,64	0,27	1,47	-	0,13	0,39	0,92	57,44	1,38	0,25	5,56	3,62	3,43
Residui perenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reti, attrezzature tecniche informatiche etc	-	-	0,06	0,04	0,85	3,53	2,68	6,58	-	4,36	39,14	55,53	-	0,72
Spese di giustizia e intercettazioni	-	-	24,23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,91
TARSU e altro rifiuti urbani	-	6,03	3,15	-	-	3,68	-	-	-	-	-	-	-	2,15
Altro	66,90	-	65,12	11,64	21,44	0,47	3,91	29,69	0,24	56,87	4,53	-	89,90	16,90
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
in mln euro	**8,32**	**235,71**	**119,67**	**476,78**	**11,32**	**94,57**	**4,26**	**1,63**	**5,29**	**12,08**	**6,77**	**0,09**	**20,99**	**997,5**

Fonte: Elaborazioni sui Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

3.4 *Debiti fuori bilancio e programmazione finanziaria*

L'accumulo di posizioni debitorie fuori dalle registrazioni contabili acuisce le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in un circuito tutt'altro che virtuoso. I quadri riepilogativi sopra descritti fanno emergere la difficoltà di porre in essere efficaci misure di prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio, nonché la persistente opportunità di agire sul mutamento del contesto organizzativo delle amministrazioni per riuscire a comprimere le spese di funzionamento.

Va evidenziato che la consistenza del fenomeno appare essersi ridotta nell'ultimo triennio, ma continua a pesare in maniera non trascurabile. Il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento – potrebbe indurre comportamenti opportunistici e, se ripetuto, può generare l'aspettativa di ripiani anche futuri.

Nell'intento di comprendere meglio se la "storia gestionale" delle poste di bilancio che si caratterizzano per la presenza di situazioni debitorie segnala un percorso maggiormente accidentato rispetto ad altre spese per consumi intermedi o soggetto a maggiori incertezze sulla disponibilità effettiva di risorse, sono stati effettuati approfondimenti relativi ai piani gestionali con pendenze di pagamento fuori dal bilancio a fine 2011.

In generale, la spesa per consumi intermedi del bilancio vede un incremento di disponibilità tra stanziamento iniziale e definitivo (pari al 52,5 per cento per la competenza e al 66,9 per cento per la cassa, nel 2011). Parte di questa variazione è dovuta a integrazioni effettuate in corso d'anno attingendo agli apposti fondi, rappresentando quindi un effetto di mera ricomposizione del bilancio. Nonostante il saldo complessivamente positivo delle variazioni in corso d'anno per questa tipologia di spesa, alcuni capitoli perdono risorse e altri ne guadagnano. Non è tuttavia possibile affermare che i debiti maturano soprattutto con riferimento ai capitoli che vedono una diminuzione complessiva dello stanziamento tra inizio e fine dell'esercizio finanziario: solo l'1,1 per cento delle riduzioni per i consumi intermedi dall'inizio alla fine della gestione sono effettuate sui piani gestionali con posizioni debitorie. A prima vista, tali poste di bilancio non appaiono maggiormente penalizzate dalle variazioni avvenute rispetto alle altre.

Esaminando il processo di formazione del bilancio e la tempistica delle variazioni effettuate in corso d'anno è possibile intravedere sintomi di una pronunciata difficoltà di programmazione per le spese per cui si manifestano mancati pagamenti non contabilizzati.

A partire dalle proposte per il disegno di Legge del bilancio e dall'effettivo stanziamento autorizzato con la Legge di bilancio, i piani gestionali dove tipicamente si rileva un debito non sono necessariamente quelli in cui lo stanziamento iniziale è stato ridotto rispetto alla previsione dell'anno prima o alla richiesta dell'amministrazione in fase di preparazione del bilancio.

Tra tutti i piani gestionali relativi all'acquisito di beni e servizi interessati da revisioni di stanziamento negative rispetto alle proposte iniziali, i piani gestionali con situazioni debitorie pregresse (d'ora in poi definiti "piani gestionali debitori") rappresentano meno del 6 per cento e assorbono solo un 16 per cento della riduzione complessiva effettuata. L'ambito in cui si manifestano i debiti non sembra dunque quello maggiormente toccato dalle riduzioni nella fase di predisposizione del bilancio. Tra la fase di proposta e la legge di bilancio, i piani gestionali debitori subiscono una variazione negativa di circa il 23 per cento rispetto alla proposta di stanziamento di bilancio avanzata dall'amministrazione in base allo stanziamento

dell'anno precedente. Tale riduzione risulta inferiore rispetto a quella registrata in media nel più ampio aggregato relativo ai consumi intermedi (dove la riduzione è quasi del doppio, pari a circa il 40 per cento). Tuttavia, i piani gestionali debitori subiscono in media, durante la fase di formazione del bilancio, delle riduzioni in valore assoluto molto più rilevanti.

Nel 2011 sono infatti diminuite mediamente di circa 865 mila euro per piano gestionale contro i 326 mila euro dell'intero comparto dei consumi intermedi in termini di cassa e rispettivamente 934 mila euro contro 324 in termini di competenza (Tavola 3-6).

Tale situazione dipende in parte dalle revisioni in riduzione delle spese effettuate tra le proposte di legge di bilancio e la legge di bilancio, e in parte da un fatto tecnico-contabile: la cosiddetta "ricostituzione" dei fondi di riserva che in corso d'anno vengono utilizzati per alimentare i capitoli/piani gestionali relativi ai fitti, canoni, utenze, manutenzioni, ecc. Detti fondi sono uno strumento di flessibilità che viene tuttavia controllato a livello centrale. In fase di formazione del nuovo bilancio i fondi sono ridotati della competenza che è stata ripartita nel corso dell'esercizio mediante una corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie dei capitoli che ne hanno beneficiato, salvo diverse valutazioni su casi specifici.

In effetti si tratta di una procedura, quest'ultima, che potrebbe essere rivista, considerato che non consente una corretta programmazione soprattutto con riferimento alle risorse relative ai piani gestionali debitori registrati nei confronti delle varie amministrazioni.

Tavola 3-6 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. Riduzioni di stanziamento intercorse tra la proposta e la legge di bilancio.

	dato di competenza		dato di cassa	
	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi
pg con i debiti ridotti sul totale dei pg ridotti	5,9	/	5,9	/
peso delle riduzioni sui pg con debito ridotti rispetto al totale riduzioni	17,4		15,7	
incidenza delle riduzioni in termini di pg (%)	57,4	32,6	55,8	32,4
incidenza delle riduzioni in termini di euro (%)	-22,8	-39,8	-22,6	-39,7
riduzione media pg debiti (euro per pg)	- 936.828,2	- 323.982,6	- 865.731,4	- 325.665,8

Fonte: Elaborazioni su rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011 e il bilancio dello Stato 2011. Dati di competenza.

Un altro elemento che evidenzia le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in particolare per quanto attiene ai tipici ambiti di rilevazione dei debiti fuori bilancio, riguarda le variazioni amministrative di bilancio effettuate con Decreti del Ministro del Tesoro (DMT). Variazioni di grande entità effettuate verso la fine dell'esercizio finanziario si riflettono, per l'amministrazione di spesa, in possibili difficoltà gestionali e accentuano le incertezze sull'effettivo ammontare a disposizione per programmare le proprie spese.

A fine anno le variazioni effettuate tramite DMT nell'ambito della categoria dei consumi intermedi sono generalmente di segno positivo. Sono l'effetto di richieste di integrazioni degli stanziamenti e possono essere registrate dalla Corte dei conti (e quindi risultare disponibili) formalmente anche a esercizio concluso. In effetti, i piani gestionali debitori sono circa un terzo delle poste di bilancio (tra i consumi intermedi) per i quali le variazioni riferibili all'esercizio finanziario 2011 sono registrate dalla Corte dei Conti all'inizio del 2012. Inoltre, le

variazioni registrate l'anno successivo all'esercizio di riferimento muovono – nel caso dei piani gestionali debitori - un ammontare finanziario pari al 10 per cento circa delle variazioni avvenute in momenti precedenti dell'anno. L'incremento di risorse che i piani gestionali con situazioni debitorie vedono a fine anno è dello stesso ordine di grandezza dell'incremento delle poste genericamente comprese tra i consumi intermedi, poco oltre un milione di euro per piano gestionale.

Se l'orizzonte temporale viene esteso per comprendere tutte le variazioni effettuate a ridosso del nuovo esercizio finanziario – ossia nel mese di dicembre o oltre – si accentua maggiormente la situazione dei piani gestionali debitori come quella parte dei consumi intermedi che vede variazioni più significative delle altre e per la quale si cercano alla fine dell'esercizio ulteriori risorse (Tavola 3-7).

Tavola 3-7 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. DMT con registrazione alla Corte dei Conti avvenute nell'anno successivo all'esercizio di riferimento.

	DMT registrato l'anno successivo		DMT registrato in fine anno (dopo novembre) o anno successivo	
	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi
incidenza dei PG in cui vi sono variazioni con DMT a fine anno (%)	13,5	4,3	35,0	37,4
peso delle variazioni con DMT a fine anno rispetto alle variazioni avvenute prima della fine dell'anno (CS)	10,2	3,0	134,0	28,5
peso delle variazioni con DMT a fine anno rispetto alle variazioni avvenute prima della fine dell'anno (CP)	9,8	2,7	198,5	22,1
variazione a fine anno media per PG (euro per pg - CS)	1.759.646,9	1.940.006,8	2.689.025,7	2.346.814,8
variazione a fine anno media per PG (euro per pg - CP)	1.084.512,2	1.441.677,9	1.989.310,2	1.549.190,8
percentuale di PG debitori con variazione a fine anno sui PG totali tra i consumi intermedi con variazione a fine anno	35,6	/	22,5	/

Fonte: Elaborazioni su rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n. 38/2010 e n. 6/2011 e il bilancio dello Stato 2011.

3.5 *Conclusioni*

Le amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti "fuori bilancio". A fine 2009 i debiti fuori bilanci accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un apposito fondo di reintegro per coprirli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e a fine 2011 una quantità aggiuntiva pari a circa un miliardo.

Si tratta di debiti che, al momento delle loro formazione, non presentano alcuna evidenza contabile nel bilancio dello Stato, e pertanto non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria. Sostanzialmente, l'accumularsi di debiti fuori bilancio rinvia a esercizi successivi gli oneri che hanno causato lo "sforamento" degli stanziamenti in bilancio e le misure di razionalizzazione delle strutture organizzative che avrebbero dovuto accompagnarsi alle riduzioni degli stanziamenti.

I debiti fuori bilancio più persistenti sono quelli legate al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in particolare, canoni, utenze, fitti, spese postali e manutenzione dei locali e degli immobili. Sono oneri di natura corrente spesso derivanti da contratti con effetto pluriennale per i quali l'impegno annuo è stato assunto in anni precedenti. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non evasi nel 2010.

Le situazioni accertate non esauriscono le richieste di risorse effettuate dalle amministrazioni per l'emersione di impegni nei confronti di terzi non registrati in bilancio e in attesa di pagamento. Se si considerano anche tipologie di spesa non afferenti all'acquisto di beni e di servizi, la dinamica complessiva di formazione dei debiti verso terzi, a fine 2010, ammontava a 2,4 miliardi di euro e a fine 2011, circa 2 miliardi.

L'accumulo di posizioni debitorie fuori dalle registrazioni contabili acuisce le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in un circuito tutt'altro che virtuoso. I quadri riepilogativi sopra descritti fanno emergere la difficoltà di porre in essere efficaci misure di prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio, nonché la persistente opportunità di agire sul mutamento del contesto organizzativo delle amministrazioni per riuscire a comprimere le spese di funzionamento.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio la consistenza del fenomeno, continua a pesare in maniera strutturale e il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento – potrebbe generare l'aspettativa di ripiani anche futuri.

Le analisi effettuate in questo paragrafo sono rivolte a trovare alcune delle cause che possono concorrere al formarsi di situazioni debitorie a carico delle amministrazioni al fine porre rimedio a quanto possa dipendere da aspetti procedurali nell'applicazione delle norme in materia contabile. Resta comunque fermo il fatto che le amministrazioni stesse devono da parte loro porre in essere tutte le misure necessarie a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consente la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una loro maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare il formarsene di nuove.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese

4.1 Introduzione

Nel corso degli anni l'Italia si è dotata di un articolato sistema di incentivi sia per fornire un supporto al sistema produttivo nel suo complesso, sia per favorire la localizzazione delle imprese in determinate aree del paese ritenute in ritardo di sviluppo[1]. Nel periodo 2005-2010 il Ministero dello sviluppo economico ha censito 78 interventi a livello nazionale e ben 1.082 interventi a livello regionale. Di questi, nel 2010, ne risulterebbero ancora attivi circa il 70 per cento. In base alla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2011, nell'intero periodo sono state concesse agevolazioni per 45,7 miliardi di euro mentre sono stati erogati al sistema delle imprese 33,6 miliardi, favorendo investimenti per circa 152 miliardi[2].

Anche a causa della limitatezza delle risorse a disposizione dovuta alla crisi economica, il sistema degli incentivi è stato più volte oggetto di tentativi di razionalizzazione.[3] Le ragioni sono da ricondurre da un lato alla limitata efficacia degli interventi, dall'altro all'onerosità delle misure non più in linea con l'attuale scenario di finanza pubblica e con le priorità del paese. Tuttavia, le proposte che si sono susseguite scontano una certa indeterminatezza nella quantificazione delle risorse effettivamente destinate alle imprese sotto forma di incentivi.

Il problema è più complesso di quanto possa apparire per le seguenti ragioni: innanzitutto non esiste una definizione univoca di "incentivo"; in secondo luogo il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche definisce "trasferimenti ad imprese" un aggregato molto più ampio rispetto agli incentivi in senso stretto. Il combinato disposto di tali elementi, unitamente alla rilevanza delle risorse, determina un'elevata variabilità delle stime comprese tra i 3,7 miliardi di euro del Ministero dello sviluppo economico ed i circa 32,9 miliardi dell'Istat.[4]

Obiettivo di questo capitolo è proporre una analisi e una quantificazione delle risorse trasferite alle imprese che risponde a tre diverse chiavi interpretative complementari tra loro.

---

[1] In particolare, in passato una quota rilevante della politica di incentivazione del Paese è stata finalizzata proprio alla riduzione del divario economico esistente tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

[2] Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. MISE rapporti 2009 e 2011.

[3] Un primo tentativo di riorganizzazione si è avuto a seguito della delega ai sensi della legge n. 99 del 2009 che il Parlamento ha conferito al Governo per il riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi. La delega, dopo una proroga di sei mesi, è scaduta il 15 febbraio 2011 senza che sia stato varato il relativo decreto legislativo. Una seconda opportunità si è delineata recentemente con l'emanazione dello Statuto per le imprese; il nuovo provvedimento normativo ispirato allo *Small Business Act* europeo prevede all'articolo 10 la possibilità di differire nuovamente i termini per l'esercizio delle delega. Al momento è in corso di conversione il D.L. n. 83 del 22 giugno 2012, pubblicato sulla G.U. 147 del 26 giugno 2012, nel quale si riordinano, razionalizzano e riprogrammano gli strumenti nazionali esistenti per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, mediante interventi di abrogazione, di semplificazione e di rimodulazione delle norme esistenti.

[4] Nel presente capitolo sono prese in considerazione solo le stime ufficiali.

La prima, in linea con il quadro di contabilità nazionale proposto dall'Istat, fornisce una quantificazione delle risorse che nel conto economico delle amministrazioni pubbliche sono rappresentate attraverso tre categorie economiche della spesa: i *contributi alla produzione*, i *trasferimenti correnti diversi alle imprese* e i *contributi agli investimenti* (paragrafo 4.3).

La seconda, partendo dalla classificazione economica del bilancio dello Stato, fornisce un'analisi dei *trasferimenti alle imprese* in modo da individuare quali siano le tipologie (modalità) di detti trasferimenti e le principali voci di spesa (paragrafo 4.3.1). Uno specifico approfondimento è dedicato alla tesoreria dello Stato che intermedia una quota rilevante di risorse finanziarie provenienti dal bilancio dello Stato e da altri soggetti pubblici e privati che si trovano al di fuori del suo perimetro (paragrafi 4.4.2 e seguenti).

La terza restituisce una quantificazione degli *incentivi alle imprese* in senso stretto (paragrafo 4.5). In questo caso, sono esclusi gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle Regioni, dagli Enti locali o da altri enti; sono esclusi, inoltre, gli incentivi alle imprese che erogano servizi per conto dell'operatore pubblico come, ad esempio, Trenitalia S.p.A. e Poste S.p.A. attraverso contratti di servizio e/o di programma. In questa parte del lavoro sono definiti incentivi alle imprese le risorse trasferite dal bilancio dello Stato alle imprese senza alcuna forma di controprestazione;[5] i dati si riferiscono ai pagamenti erogati nel quinquennio 2007-2011 e sono tratti dal consuntivo del bilancio dello Stato.

4.2 Definizioni e tipologie di trasferimenti

Le modalità attraverso cui i trasferimenti alle imprese vengono erogati sono diverse. La principale è costituita dai *Contributi a fondo perduto,* articolati nelle seguenti tipologie:

- *Contributi in conto capitale e in conto impianti*: sono generalmente concessi per la realizzazione di opere o l'acquisto di beni strumentali durevoli a favore sia di nuove imprese che di imprese già attive.
- *Contributi in conto interessi*: sono finalizzati a ridurre il tasso di interesse applicato al finanziamento dell'impresa beneficiaria.
- *Contributi in conto esercizio (gestione)*: normalmente concessi per contribuire alle spese di gestione delle imprese.
- *Incentivi fiscali, contributivi e previdenziali:* tra gli incentivi fiscali il più importante è il *credito d'imposta,* utilizzato dalle imprese in compensazione delle imposte dovute. Gli *sgravi contributivi e previdenziali* si riferiscono ai provvedimenti finalizzati a ridurre il peso contributivo a carico delle imprese, nonché alle varie forme di sostegno all'occupazione.

Nel caso dei *Contributi in conto capitale e in conto impianti*, che riguardano il finanziamento di investimenti pubblici, l'erogazione dei *contributi* pluriennali può avvenire attraverso due distinte modalità. In forma diretta, per cui il trasferimento all'impresa coincide con il pagamento del contributo. L'altra fattispecie prevede che i *contributi pluriennali* (ex *Limiti d'impegno)* siano utilizzati previa apposita autorizzazione del Ministero dell'economia e

[5] In altri termini sono definiti incentivi i trasferimenti di risorse che le imprese private ricevono senza che queste ultime forniscano in cambio alcun corrispettivo in termini di fornitura di beni o di erogazione di servizi.

delle finanze, per contrarre mutui presso istituti bancari da parte di soggetti diversi dall'amministrazione centrale che finanzia l'investimento. Il rimborso, per capitale e interessi, è posto direttamente a carico del Bilancio dello Stato[6]. L'effetto economico di tali operazioni (e quindi l'effettivo trasferimento all'impresa) è costituito dal ricavo netto del mutuo che l'impresa beneficiaria acquisisce direttamente dall'istituto bancario sulla base degli stati di avanzamento dell'opera da realizzare. Tale ammontare è quello che determina l'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, esistono alcuni strumenti di finanziamento che non trasferiscono risorse a fondo perduto ma consentono alle imprese di finanziarsi a condizioni e tassi agevolati. È il caso dei *Fondi di garanzia* e dei *Fondi rotativi.*

I *Fondi di garanzia* consentono una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle imprese, favorendone l'accesso alle fonti finanziarie mediante la concessione di una garanzia pubblica[7]. Rivolgendosi al Fondo, l'impresa non ottiene un contributo in denaro, ma ha la possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi garantiti dal Fondo.

L'obiettivo dei *Fondi rotativi* è, nella maggior parte dei casi, la concessione alle imprese di finanziamenti agevolati sotto forma di anticipazioni, generalmente rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La particolarità di questo tipo di strumento consiste nel fatto che il Fondo, a fronte di una dotazione iniziale, viene ricostituito nel tempo dai rimborsi che le imprese effettuano.

Lo Stato interviene, inoltre, in favore di alcune tipologie di imprese anche attraverso i *Contratti di servizio e/o di programma*, ad esempio i pagamenti effettuati alle imprese a fronte degli obblighi di servizio pubblico riguardanti il trasporto, gli *Apporti di capitale*, utilizzati per la ricapitalizzazione di imprese partecipate e la *Copertura dei disavanzi*, principalmente delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale.

Infine, si segnala che alle suddette forme di trasferimenti si affiancano le agevolazioni fiscali fruite dalle imprese in sede di pagamento delle imposte (si veda l'Appendice, Tavola A.6).

4.3 I trasferimenti alle imprese nel conto delle Amministrazioni pubbliche.

4.3.1 Quadro generale

Il conto delle amministrazioni pubbliche, che costituisce il principale riferimento per definire il quadro complessivo delle variabili di finanza pubblica, fornisce una rappresentazione dei trasferimenti alle imprese attraverso quattro categorie economiche della spesa: i *contributi alla produzione*, i *trasferimenti correnti diversi alle imprese*, i *contributi agli investimenti* e gli

---

[6] All'atto dell'erogazione del mutuo in favore del soggetto beneficiario lo Stato contrae un debito con l'intermediario finanziario. Le relative rate di rimborso vengono scomposte tra quota interessi e quota capitale e corrispondentemente contabilizzate in bilancio. È come se lo Stato si indebitasse direttamente sul mercato per reperire le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera e, successivamente, le trasferisse all'impresa o all'ente beneficiario (da *"I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi"* 2008).

[7] Ne costituisce un esempio *il fondo di garanzia per le PMI,* la cui finalità è favorire l'accesso alle fonti finanziarie delle piccole e medie imprese mediante la concessione di una garanzia pubblica che si affianca e spesso si sostituisce alle garanzie reali portate dalle imprese.

altri trasferimenti in conto capitale. Ai fini dell'analisi esposta in questo capitolo, sono considerate le prime tre voci di spesa poiché la quarta, data la sua caratteristica di spesa "straordinaria", o una tantum, raccoglie interventi a favore del sistema produttivo di tipo episodico che non hanno carattere ricorrente e che sono, pertanto, caratterizzati da andamenti legati a particolari episodi economici che hanno caratteristiche prevalentemente di tipo congiunturale[8].

Riquadro 4-1 Definizioni delle spese per le imprese secondo i conti nazionali

I contributi alla produzione sono trasferimenti correnti unilaterali effettuati dalle amministrazioni pubbliche[9] ai produttori market con l'obiettivo di influenzare i livelli di produzione o i prezzi, oppure di influenzare la remunerazione dei fattori della produzione. Possono essere erogati per singola unità di bene o servizio prodotto o importato; in alternativa possono essere erogati alle unità produttrici in ragione dell'attività di produzione, non legati in maniera diretta alle quantità prodotte. Essi comprendono anche i contributi in conto interessi quando sono separabili dalle quote di ammortamento del debito.

I trasferimenti correnti diversi alle imprese rappresentano una parte residuale dei trasferimenti correnti, registrati prevalentemente nella contabilità nazionale a titolo di contributi alla produzione, erogati dalle amministrazioni pubbliche in ragione di sostegno delle attività produttive e connessi a specifiche politiche economiche quali la ricerca e sviluppo, la sicurezza sul lavoro, la prevenzione usura e simili.

I contributi agli investimenti alle imprese sono i trasferimenti in conto capitale[10] effettuati dalle amministrazioni pubbliche nei confronti dei produttori market allo scopo di finanziare in tutto o in parte i costi delle loro acquisizioni di capitale fisso. I contributi agli investimenti alle imprese comprendono, oltre ai contributi concessi alle imprese private, gli apporti di capitale a favore delle imprese pubbliche con personalità giuridica, se le amministrazioni pubbliche che effettuano i conferimenti non conservano un credito nei confronti delle imprese pubbliche.

---

[8] A titolo esemplificativo si ricorda che tra le operazioni registrate quali *Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese* sono state contabilizzate alcune operazioni di ricapitalizzazione di alcune imprese pubbliche, Ferrovie dello Stato all'inizio degli anni Duemila, l'accollo del debito per l'alta velocità nel 2006, i trasferimenti a titolo di salvataggio per la crisi economico e finanziaria degli anni 2008-2009, la ricapitalizzazione di Alitalia nel 2009. Particolarmente rilevante risulta in tal senso il confronto internazionale effettuato sulla spesa per funzioni, dove è possibile vedere il livello estremamente elevato dei trasferimenti in conto capitale in corrispondenza agli Affari economici per il 2009 in numerosi paesi europei.

[9] I contributi alla produzione dal lato della spesa e le imposte sulla produzione dal lato delle entrate costituiscono uno dei canali attraverso cui avvengono i trasferimenti di risorse tra gli Stati membri e l'Unione europea. Infatti, rappresentano da un lato uno degli strumenti per il finanziamento delle politiche comunitarie e dall'altro lato una delle risorse di finanziamento del bilancio dell'Unione europea. Pertanto, e solo a livello di economia nazionale in quanto non hanno incidenza sul livello della spesa pubblica e delle entrate pubbliche, è possibile vederne l'effetto complessivo sul sistema produttivo nazionale. In questo contesto sono esaminate le sole risorse trasferite a carico delle amministrazioni pubbliche nazionali.

[10] I trasferimenti possono essere in denaro o in natura. Per contributi agli investimenti in natura s'intendono i trasferimenti di mezzi di trasporto, impianti o altri macchinari da parte delle amministrazioni pubbliche, nonché la messa a disposizione di fabbricati o di altre opere.

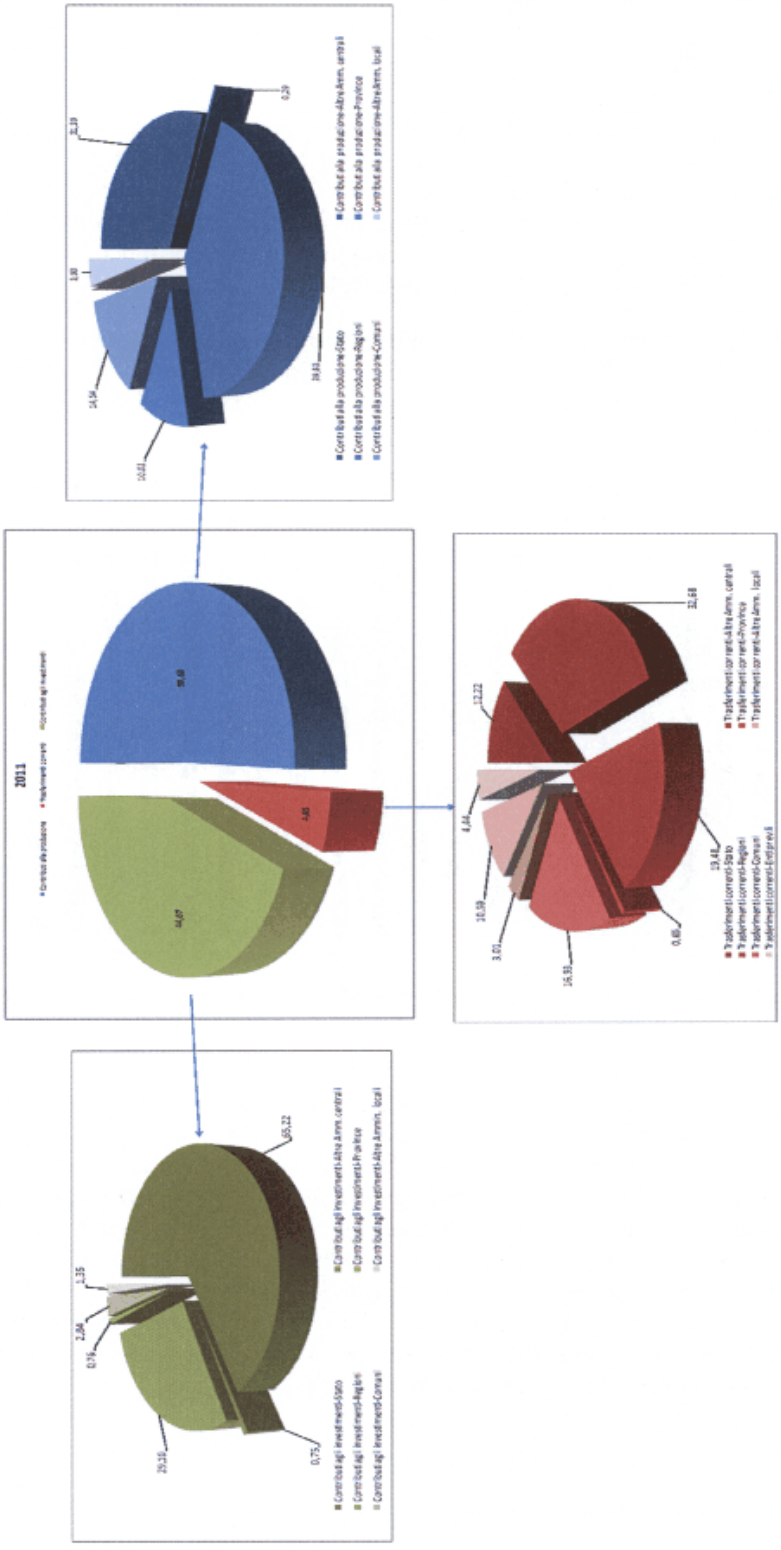
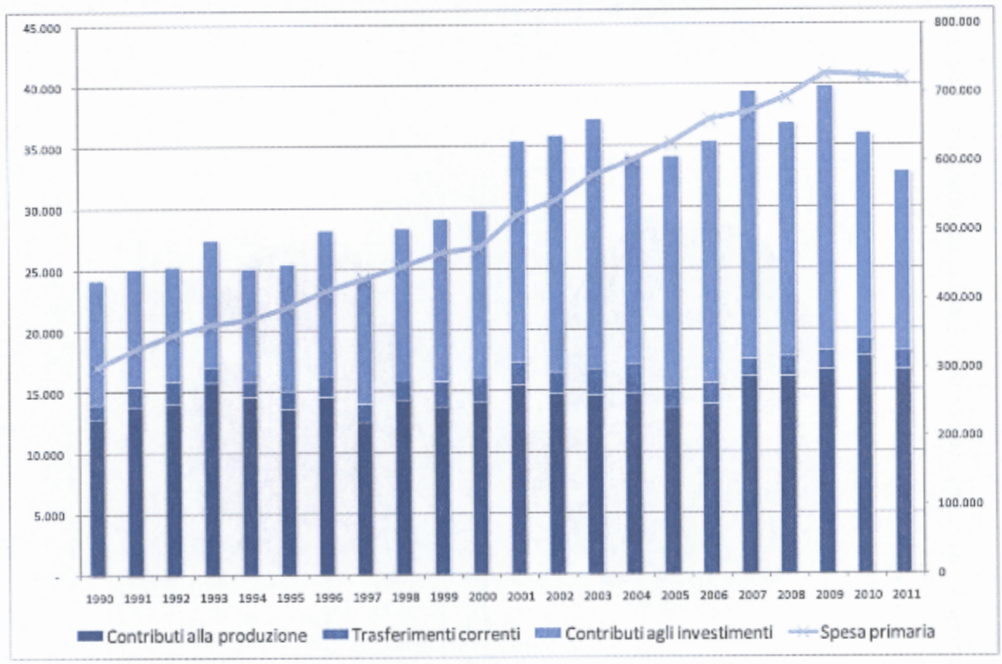


Grafico 4-1 Trasferimenti alle imprese 2011 – Ripartizione percentuale della spesa secondo le categorie economiche e distribuzione percentuale in base alle amministrazioni pubbliche che hanno trasferito.

Fonte: Istat, Conti nazionali.

Facendo riferimento all'ultimo aggiornamento dei conti delle amministrazioni pubbliche[11], la spesa per i trasferimenti alle imprese nel 2011 è stata di 32.899 milioni: la quota a carico dello Stato è stata pari a 15.005 milioni, mentre 17.168 milioni sono riferiti alle amministrazioni locali e la parte residuale prevalentemente a enti diversi delle amministrazioni centrali. La ripartizione tra i sottosettori fa osservare, nel 2011, una leggera prevalenza dei trasferimenti effettuati dalle amministrazioni locali (il 52 per cento complessivo) rispetto a quelli effettuati dalle amministrazioni centrali (il 48 per cento del totale). Nei grafici seguenti è possibile vedere la composizione di questa spesa in base all'apporto dei singoli enti, sia per l'ultimo anno disponibile che per il periodo 1990-2011

Grafico 4-2 Trasferimenti alle imprese e spesa primaria 1990-2011 – milioni di euro correnti.



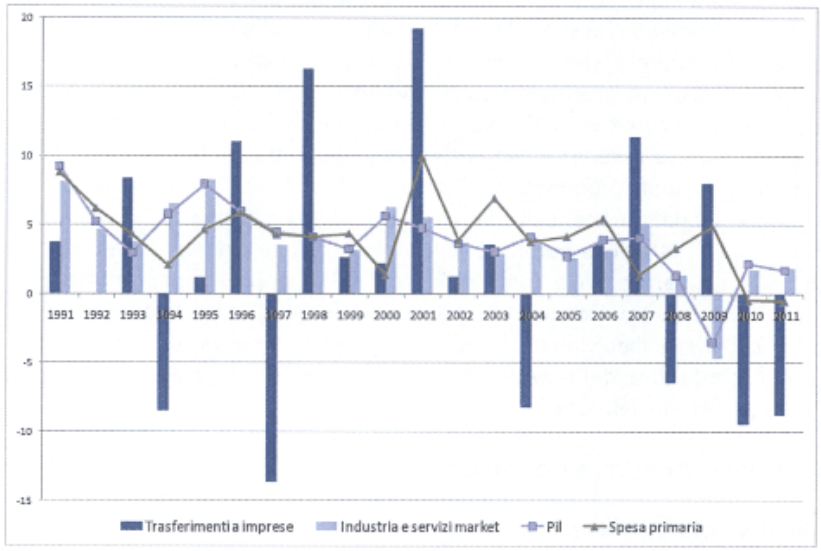
Fonte: Istat, Conti nazionali.

L'analisi dei dati in serie storica permette di vedere come il complesso dei trasferimenti alle imprese abbia mostrato un tasso di crescita generalmente e notevolmente inferiore rispetto alla crescita della spesa pubblica primaria complessiva; infatti, rispetto a una crescita in termini nominali della spesa complessiva pari al 138 per cento nel periodo in esame, la spesa per trasferimenti alle imprese è cresciuta del 36 per cento. Al suo interno si rileva come l'andamento più sostenuto sia imputabile ai contributi agli investimenti, che sono aumentati del 43,6 per cento, rispetto alle due voci di spesa corrente che hanno fatto registrare un incremento complessivo del 30,1 per cento. L'andamento più sostenuto della crescita all'inizio degli anni duemila è da imputare ai trasferimenti al settore dei trasporti, che costituisce il principale settore di attività economica destinatario dei trasferimenti.

[11] L'ultimo aggiornamento, relativo all'edizione 2012, dei conti delle amministrazioni pubbliche è stato diffuso dall'ISTAT il 24 maggio 2012.

Tale contenuto profilo di crescita (+36 per cento) risulta evidente anche dal confronto con lo sviluppo nominale del Pil (+ 124,4 per cento) e con l'andamento del valore aggiunto del settore industriale e dei servizi market[12] (+121,6 per cento); si veda il successivo Grafico 4-3. È stato considerato il valore aggiunto dei settori produttivi sopra richiamati, poiché tra i trasferimenti correnti alle imprese la parte più rilevante costituita dai contributi alla produzione è erogata con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione allo scopo di assicurare un adeguato ricavo alle imprese.

Grafico 4-3 Tassi di crescita annuali dei trasferimenti alle imprese, PIL, spesa primaria, valore aggiunto industria e servizi market – dati a prezzi correnti 1991-2011.



Fonte: elaborazione Ragioneria generale dello Stato su dati Istat, Conti nazionali.

4.3.2 La metodologia di stima

La metodologia di stima adottata nei conti nazionali per la valutazione dei trasferimenti alle imprese è ampiamente basata sull'utilizzo dei dati di cassa che permettono di approssimare meglio il momento di effettiva erogazione e di messa a disposizione delle risorse a favore delle imprese che le utilizzano; fanno eccezione i trasferimenti alle principali imprese pubbliche, per cui la valutazione è effettuata a partire dai dati di impegno dell'ente erogatore laddove tali dati siano disponibili in maniera analitica, in quanto, in tale caso e differentemente da quanto avviene nella generalità degli altri casi, è possibile effettuare il riscontro delle fonti tra i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici e i dati di bilancio, in entrata, delle imprese beneficiarie. Tale riscontro permette di verificare l'efficace rappresentazione del principio della competenza economica definito dal SEC95. In alcuni casi particolari, prevalentemente legati agli altri trasferimenti in conto capitale che non costituiscono oggetto del presente approfondimento, possono essere utilizzati dati extracontabili al fine di approssimare il criterio della competenza economica secondo le linee guida definite a livello internazionale.

---

[12] Per quanto concerne i servizi sono stati considerati tutti a eccezione di quelli dove è prevalente l'attività della PA e le attività artistiche e altro.

Il principale riferimento di bilancio che viene utilizzato per la stima dei contributi alla produzione è costituito dai trasferimenti di parte corrente effettuati a favore delle imprese pubbliche e private. Nel caso del bilancio dello Stato tali trasferimenti corrispondono alla categoria economica 6, nel caso delle Regioni vengono individuate diverse tipologie di trasferimenti correnti che sono riportati in nota[13]. Per quanto riguarda gli Enti locali, le categorie considerate sono i *"Trasferimenti correnti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi"* e le *"Prestazioni di servizi"*, quest'ultima tipologia di spesa è relativa solamente agli interventi effettuati nel settore dei trasporti pubblici locali che contengono le spese sostenute per i contratti di servizio con le società di TPL.

Una procedura simile a quella usata per i contributi alla produzione vale nel caso dei *Contributi agli investimenti* che sono determinati a partire dalle categorie dei *Trasferimenti in conto capitale alle imprese* che, a seconda dei casi, possono assumere la definizione di *Contributi agli investimenti alle imprese,* categoria economica 23 del bilancio dello Stato, di *Trasferimenti in conto capitale*[14] nel caso delle Regioni, di *Trasferimenti in conto capitale a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi* nel caso degli Enti locali. Vale la pena rilevare che tanto più ricca è la fonte informativa di partenza tanto più "potenzialmente" complessa potrebbe essere la definizione della voce di contabilità nazionale, in quanto una base informativa ampia e dettagliata permette un'approssimazione più precisa dei concetti e delle definizioni SEC95 a partire dalle fonti della contabilità pubblica, soprattutto per quanto concerne la distinzione tra i contributi alla produzione e gli altri trasferimenti correnti a imprese, per cui rileva l'individuazione di un legame di tipo diretto tra l'erogazione del contributo e la produzione del servizio da parte dell'impresa erogatrice, come riportato nel Riquadro 4-1 relativo alle definizioni.

4.3.3 Analisi per sottosettore e composizione

4.3.3.1 Amministrazioni centrali

I trasferimenti alle imprese effettuati dal sottosettore delle amministrazioni centrali afferiscono principalmente allo Stato che, nel periodo 1990-2011, ne eroga mediamente l'88 per cento del totale. La parte residuale dei trasferimenti di competenza degli altri enti dell'amministrazione centrale è attribuibile all'attività della Cassa Depositi e Prestiti (fino al 2003), all'ANAS e agli altri enti economici nazionali.

Come è possibile cogliere dal Grafico 4-4, i trasferimenti statali mostrano nel periodo considerato un'evoluzione a favore del conto capitale, attraverso la componente dei contributi agli investimenti, mentre il ruolo delle altre amministrazioni centrali viene molto ridimensionato a partire dai primi anni Duemila con la trasformazione societaria della Cassa Depositi e Prestiti, le cui competenze in tema sono rientrate nella gestione diretta dell'amministrazione statale. I contributi agli investimenti hanno rappresentato, in media dal

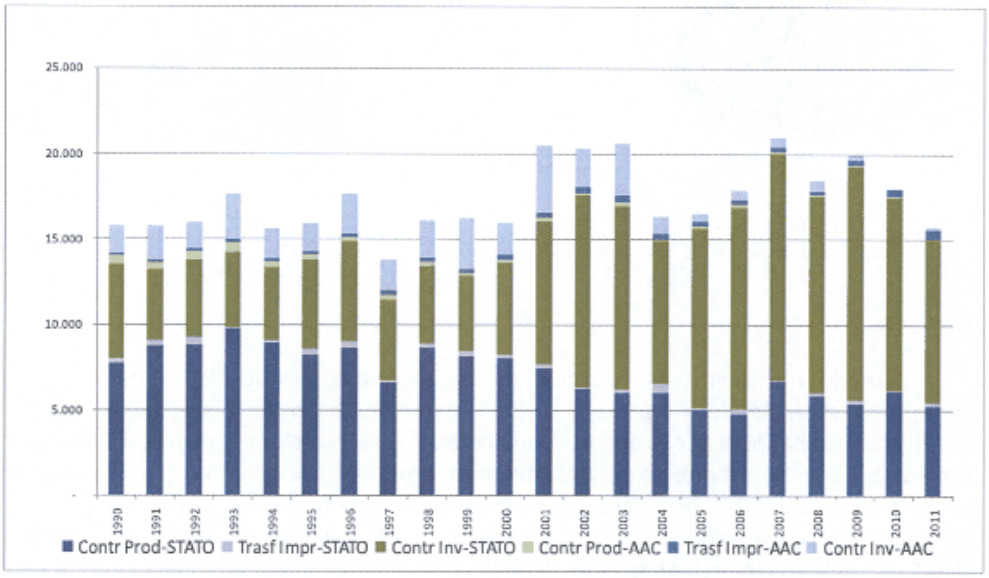
---

[13] Le categorie standard della spesa dei bilanci regionali considerate per la definizione dei trasferimenti alle imprese di parte corrente sono: Trasferimenti correnti a Aziende regionalizzate, provincializzate, municipalizzate e aziende consortili, Altri enti del settore pubblico allargato aventi natura di impresa, Imprese, consorzi fra imprese e cooperative. A tali categorie vanno aggiunti i Contributi in c/interessi alle imprese e consorzi che sono classificati nei bilanci tra i trasferimenti in conto capitale e che, invece, rientrano nella definizione dei contributi alla produzione. Si segnala che per le regioni esiste un rilevante problema di confrontabilità e di standardizzazione dei bilanci dovuto all'adozione differenziata e non coordinata, data anche l'autonomia in materia di bilanci ad esse riconosciuta dal titolo V della Costituzione, delle indicazioni del decreto legislativo 76/2000.

[14] Le categorie standard della spesa dei bilanci regionali considerate per la definizione dei trasferimenti alle imprese di conto capitale sono: Trasferimenti in conto capitale a Aziende regionalizzate, provincializzate, municipalizzate e aziende consortili, Altri enti del settore pubblico allargato aventi natura di impresa, Imprese, consorzi fra imprese e cooperative.

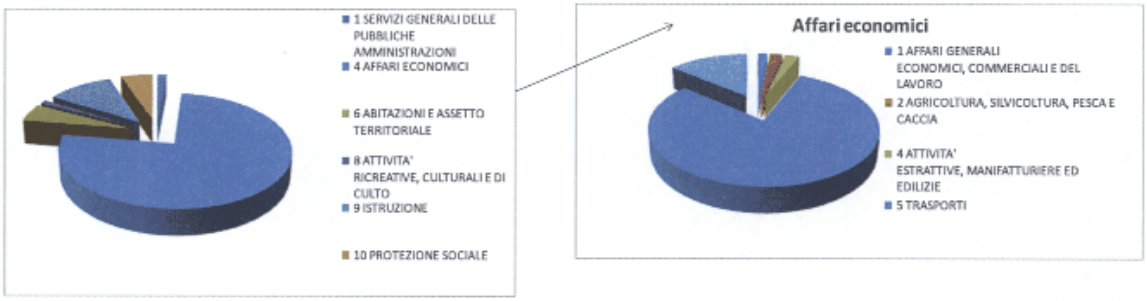
2001 al 2011, il 64 per cento dei complessivi trasferimenti statali, mentre i contributi alla produzione costituiscono il 35 per cento dello stesso aggregato; la parte rimanente, meno dell'1 per cento, è costituita dai trasferimenti correnti diversi. Per quanto riguarda il contenuto dei trasferimenti stessi è possibile rifarsi alla classificazione funzionale della spesa, elaborata per gruppi COFOG e disponibile a partire dal 2000.

Grafico 4-4 Amministrazioni Centrali: Trasferimenti alle imprese – 1990-2011- Categorie economiche.



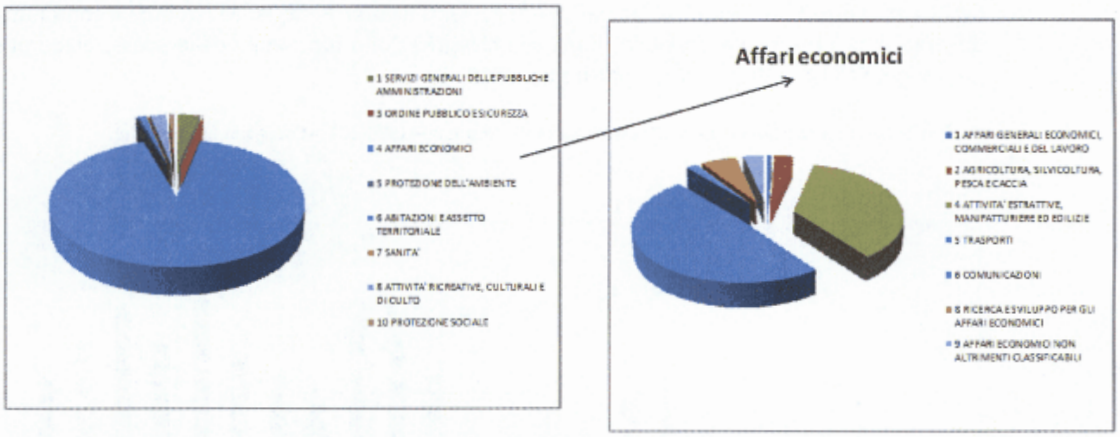
Fonte: Istat, Conti nazionali.

Grafico 4-5 Bilancio dello Stato– Distribuzione funzionale delle spese per trasferimenti a imprese – Impegnato 2009



Fonte: bilancio dello Stato

Grafico 4-6 Bilancio dello Stato– Distribuzione funzionale delle spese per contributi agli investimenti a imprese – Pagato 2009.



Fonte: bilancio dello Stato

Facendo riferimento alla distribuzione per funzione COFOG dei trasferimenti alle imprese del bilancio dello Stato per il 2009, anno scelto poiché è disponibile anche la distribuzione della spesa per gli enti territoriali esaminata successivamente, è possibile rilevare come la parte predominante sia dedicata agli affari economici al cui interno la quota maggiore spetta al settore dei trasporti. Per quanto concerne i trasferimenti correnti, Grafico 4-5, il 60 per cento è dedicato ai trasporti, il 10 per cento al settore delle comunicazioni e il 7 per cento al settore dell'istruzione; per quanto riguarda i contributi agli investimenti, Grafico 4-6, il settore dei trasporti riceve il 45 per cento del totale dei trasferimenti e le attività manifatturiere il 33 per cento.

Tavola 4-1 Trasferimenti alle imprese da parte delle Amministrazioni Centrali 1990-2011 – Valori assoluti in milioni di euro, tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011.

Amministrazioni Centrali	Enti	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% 2011
Contributi alla produzione	Stato	7.702	8.201	8.032	7.450	6.220	6.025	6.020	4.971	4.732	6.679	5.797	5.360	6.042	5.234	33,4
	Altre Amministrazioni Centrali	516	301	182	220	154	210	96	121	156	110	85	55	40	48	0,3
	Totale	**8.218**	**8.502**	**8.214**	**7.670**	**6.374**	**6.235**	**6.116**	**5.092**	**4.888**	**6.789**	**5.882**	**5.415**	**6.082**	**5.282**	33,7
Trasferimenti correnti	Stato	270	354	192	217	96	159	540	123	302	59	216	232	79	187	1,2
	Altre Amministrazioni Centrali	122	178	252	316	313	392	324	307	315	263	213	286	386	500	3,2
	Totale	**392**	**532**	**444**	**533**	**409**	**551**	**864**	**430**	**617**	**322**	**429**	**518**	**465**	**687**	4,4
Contributi agli investimenti	Stato	5.530	5.236	5.396	8.371	11.248	10.764	8.333	10.499	11.841	13.288	11.529	13.714	11.362	9.584	61,2
	Altre Amministrazioni Centrali	1.581	1.666	1.932	3.926	2.254	3.061	1.015	507	549	573	603	290	110	110	0,7
	Totale	**7.111**	**6.902**	**7.328**	**12.297**	**13.502**	**13.825**	**9.348**	**11.006**	**12.390**	**13.861**	**12.132**	**14.004**	**11.472**	**9.694**	61,9
Totale complessivo AC		15.721	15.936	15.986	20.500	20.285	20.611	16.328	16.528	17.895	20.972	18.443	19.937	18.019	15.663	100,0
Contributi alla produzione	Stato	100,0	106,5	104,3	96,7	80,8	78,2	78,2	64,5	61,4	86,7	75,3	69,6	78,4	68,0	
	Altre Amministrazioni Centrali	100,0	58,3	35,3	42,6	29,8	40,7	18,6	23,4	30,2	21,3	16,5	10,7	7,8	9,3	
	Totale	100,0	103,5	100,0	93,3	77,6	75,9	74,4	62,0	59,5	82,6	71,6	65,9	74,0	64,3	
Trasferimenti correnti	Stato	100,0	131,1	71,1	80,4	35,6	58,9	200,0	45,6	111,9	21,9	80,0	85,9	29,3	69,3	
	Altre Amministrazioni Centrali	100,0	145,9	206,6	259,0	256,6	321,3	265,6	251,6	258,2	215,6	174,6	234,4	316,4	409,8	
	Totale	100,0	135,7	113,3	136,0	104,3	140,6	220,4	109,7	157,4	82,1	109,4	132,1	118,6	175,3	
Contributi agli investimenti	Stato	100,0	94,7	97,6	151,4	203,4	194,6	150,7	189,9	214,1	240,3	208,5	248,0	205,5	173,3	
	Altre Amministrazioni Centrali	100,0	105,4	122,2	248,3	142,6	193,6	64,2	32,1	34,7	36,2	38,1	18,3	7,0	7,0	
	Totale	100,0	97,1	103,1	172,9	189,9	194,4	131,5	154,8	174,2	194,9	170,6	196,9	161,3	136,3	
Totale complessivo AC		100,0	101,4	101,7	130,4	129,0	131,1	103,9	105,1	113,8	133,4	117,3	126,8	114,6	99,6	

Fonte: Istat, Conti nazionali.

Riquadro 4-2 Dal bilancio dello Stato ai conti nazionali: i contributi alla produzione

Allo scopo di comprendere l'utilizzazione dei dati di bilancio per le stime, si consideri, a titolo esemplificativo il caso dei contributi alla produzione erogati dallo Stato, secondo i conti nazionali. Come nel caso dei consumi intermedi, anche qui occorre considerare le diverse fasi:

Approssimazione dello Stato di contabilità nazionale, a partire dai dati del bilancio dello Stato, per includere le analoghe operazioni degli enti non compresi nel bilancio; nell'ambito dei contributi alla produzione gli unici interventi da considerare consistono nei contributi all'editoria erogati direttamente dalla Presidenza del consiglio dei Ministri poiché non esistono interventi a favore delle imprese a carico degli organi costituzionali, di rilievo costituzionale e delle agenzie fiscali.

Riclassificazioni del contenuto della categoria Trasferimenti alle imprese, nel caso in cui non ci sia una corrispondenza di alcuni contenuti alle definizioni di contabilità nazionale. In tal caso occorre eliminare tutte le spese che non corrispondono a contributi alla produzione, come quelle relative ai trasferimenti diversi alle imprese -trasferimenti per la prevenzione dell'usura e le prestazioni tariffarie alle Ferrovie dello Stato che hanno un diverso trattamento nei conti nazionali; le quote di contributi agli investimenti compresi nelle categorie di trasferimenti di parte corrente; i crediti d'imposta spettanti alle famiglie. D'altra parte, occorre integrare considerando spese che nel bilancio statale sono contabilizzate all'interno dei contributi agli investimenti, come i contributi in conto interessi, e la spesa sostenuta dall'AGEA[15] a titolo di cofinanziamento nazionale a valere sui fondi comunitari per le erogazioni per l'agricoltura.

Approssimazione del criterio della competenza economica, a partire da una base mista, impegnato e pagato, a seconda della tipologia di impresa beneficiaria dei trasferimenti, pubblica o privata, come descritto nel paragrafo relativo alle metodologie di stima.

4.3.3.2 Amministrazioni locali

I trasferimenti alle imprese effettuati dalle amministrazioni locali riguardano principalmente le Regioni che rappresentano circa i tre quarti dell'intera spesa del comparto nel periodo 1990-2011; è possibile, comunque, osservare una riduzione di una certa importanza a partire dal 2007 fino al 2011, anni in cui l'incidenza della spesa regionale per le imprese è passata al 70 per cento del totale, a causa in particolar modo della diminuzione dei contributi agli investimenti. L'intervento di spesa principale per i trasferimenti alle imprese da parte delle amministrazioni locali è rappresentato dai contributi alla produzione regionali, incrementatisi a partire dal 2001, come è possibile rilevare dalla successiva Tavola 4-2 che evidenzia un aumento del 34 per cento tra il 2000 e il 2001, con la piena attuazione del

[15] L'erogazione dei contributi alla produzione da parte dell'AGEA viene considerata una operazione effettuata per conto dello Stato e come tale viene contabilizzata tra le spese statali.

federalismo amministrativo (decreto legislativo[16] 422/1997) in materia di trasporto e il successivo passaggio alle Regioni delle competenze statali in materia di trasporto ferroviario regionale. La parte rimanente dei trasferimenti alle imprese in ambito locale è effettuata dai Comuni (12 per cento in media nel periodo e 18 per cento nel 2011) e dalle Province (6 per cento in media nel periodo e 10 per cento nel 2011) per i quali si possono trarre indicazioni di tipo funzionale dall'analisi dei certificati di conto consuntivo presentata nel successivo paragrafo.

In media i contributi alla produzione hanno rappresentato il 53 per cento della spesa locale per le imprese nel periodo 1990-2011, anche se si rileva un aumento del loro peso negli ultimi cinque anni. I contributi alla produzione sono erogati principalmente in relazione ai trasporti, sia ferroviari che su gomma e altro mezzo di trasporto (TPL); assumono anche un certo rilievo i trasferimenti per l'istruzione che, nel complesso delle amministrazioni locali, sono stati pari al 6 per cento nel periodo considerato.

L'altra parte di spesa per le imprese sostenuta dalle amministrazioni locali concerne i Contributi agli investimenti, in media il 10 per cento nel periodo (il 14 per cento nel 2011), di cui la parte più rilevante è attribuibile alle Regioni; fa eccezione l'anno 2007, in cui è stato registrato un importo elevato a carico dei Comuni, dovuto ai trasferimenti effettuati dal Comune di Roma per la costruzione della linea C della Metropolitana.

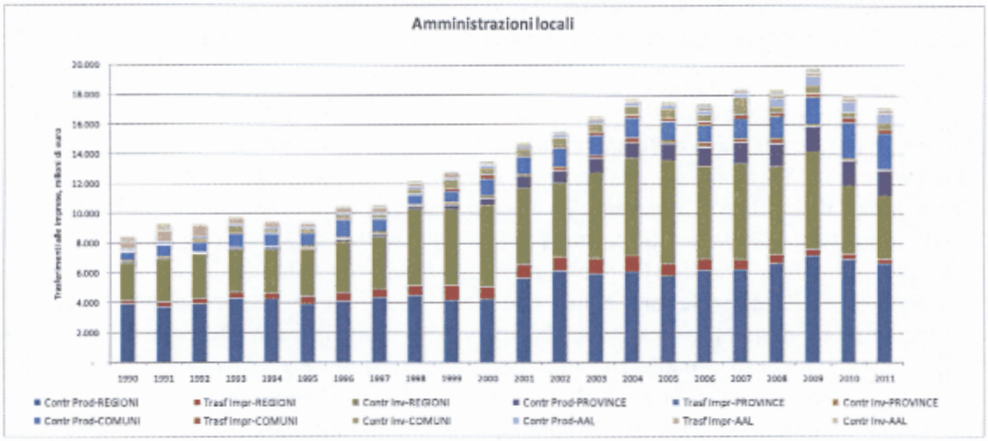
[16] Il decreto legislativo 422/1997 è relativo al "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Tavola 4-2 Trasferimenti alle imprese da parte delle Amministrazioni locali 1990-2011 – Valori assoluti in milioni di euro, tassi di crescita cumulati (Numeri indice 1990 = 100) e composizione percentuale 2011.

Amministrazioni Locali	Enti	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 Distribuzione %
Contributi alla produzione	Regioni	3.926	3.926	4.196	5.640	6.148	5.933	6.126	5.818	6.224	6.265	6.635	7.199	6.931	6.641	38,7
	Province	79	109	444	778	843	967	1.038	1.167	1.324	1.437	1.564	1.650	1.667	1.670	9,7
	Comuni	496	855	1.144	1.172	1.267	1.310	1.331	1.246	1.124	1.327	1.447	1.832	2.431	2.424	14,1
	Altre locali	111	147	173	175	185	216	215	220	286	301	579	647	675	656	3,8
	Totale	**4.612**	**5.037**	**5.957**	**7.765**	**8.443**	**8.426**	**8.710**	**8.451**	**8.958**	**9.330**	**10.225**	**11.328**	**11.704**	**11.391**	**66,4**
Trasferimenti correnti	Regioni	217	497	859	903	931	1.072	1.010	792	715	657	627	409	339	298	1,7
	Province	23	61	62	6	6	6	10	7	11	32	26	25	10	10	0,1
	Comuni	66	75	249	174	175	255	223	222	229	223	236	253	283	259	1,5
	Altre locali	394	267	131	105	117	148	133	105	178	150	253	257	247	208	1,2
	Totale	**700**	**900**	**1.301**	**1.188**	**1.229**	**1.481**	**1.376**	**1.126**	**1.133**	**1.062**	**1.142**	**944**	**879**	**775**	**4,5**
Contributi agli investimenti	Regioni	2.518	3.151	5.513	5.150	4.958	5.739	6.612	6.970	6.228	6.449	5.922	6.625	4.644	4.276	24,9
	Province	71	90	108	169	257	237	319	232	341	252	331	154	144	111	0,6
	Comuni	110	159	472	320	533	535	557	614	454	1.202	418	477	404	417	2,4
	Altre locali	423	93	162	160	138	139	179	173	357	147	332	317	212	198	1,2
	Totale	**3.122**	**3.493**	**6.255**	**5.799**	**5.886**	**6.650**	**7.667**	**7.989**	**7.380**	**8.050**	**7.003**	**7.573**	**5.404**	**5.002**	**29,1**
Totale complessivo AL		8.434	9.430	13.513	14.752	15.558	16.557	17.753	17.566	17.471	18.442	18.370	19.845	17.987	17.168	100
Contributi alla produzione	Regioni	100,0	100,0	106,9	143,7	156,6	151,1	156,0	148,2	158,5	159,6	169,0	183,4	176,5	169,2	
	Province	100,0	138,0	562,0	984,8	1.067,1	1.224,1	1.313,9	1.477,2	1.675,9	1.819,0	1.979,7	2.088,6	2.110,1	2.113,9	
	Comuni	100,0	172,4	230,6	236,3	255,4	264,1	268,3	251,2	226,6	267,5	291,7	369,4	490,1	488,7	
	Altre locali	100,0	132,4	155,9	157,7	166,7	194,6	193,7	198,2	257,7	271,2	521,6	582,9	608,1	591,0	
	Totale	**100,0**	**109,2**	**129,2**	**168,4**	**183,1**	**182,7**	**188,9**	**183,2**	**194,2**	**202,3**	**221,7**	**245,6**	**253,8**	**247,0**	
Trasferimenti correnti	Regioni	100,0	229,0	395,9	416,1	429,0	494,0	465,4	365,0	329,5	302,8	288,9	188,5	156,2	137,3	
	Province	100,0	265,2	269,6	26,1	26,1	26,1	43,5	30,4	47,8	139,1	113,0	108,7	43,5	43,5	
	Comuni	100,0	113,6	377,3	263,6	265,2	386,4	337,9	336,4	347,0	337,9	357,6	383,3	428,8	392,4	
	Altre locali	100,0	67,8	33,2	26,6	29,7	37,6	33,8	26,6	45,2	38,1	64,2	65,2	62,7	52,8	
	Totale	**100,0**	**128,8**	**185,9**	**169,7**	**175,6**	**211,6**	**196,6**	**160,9**	**161,9**	**151,7**	**163,1**	**134,9**	**125,6**	**110,7**	
Contributi agli investimenti	Regioni	100,0	125,1	218,9	204,5	196,9	227,9	262,6	276,8	247,3	256,1	235,2	263,1	184,4	169,8	
	Province	100,0	126,8	152,1	238,0	362,0	333,8	449,3	326,8	480,3	354,9	466,2	216,9	202,8	156,3	
	Comuni	100,0	144,5	429,1	290,9	484,5	486,4	506,4	558,2	412,7	1.092,7	380,0	433,6	367,3	379,1	
	Altre locali	100,0	22,0	38,3	37,8	32,6	32,9	42,3	40,9	84,4	34,8	78,5	74,9	50,1	46,8	
	Totale	**100,0**	**111,9**	**200,4**	**185,7**	**188,5**	**213,0**	**245,6**	**255,9**	**236,4**	**257,8**	**224,3**	**242,6**	**173,1**	**160,2**	
Totale complessivo AL		100,0	111,8	160,2	174,9	184,5	196,3	210,5	208,3	207,1	218,7	217,8	235,3	213,3	203,6	

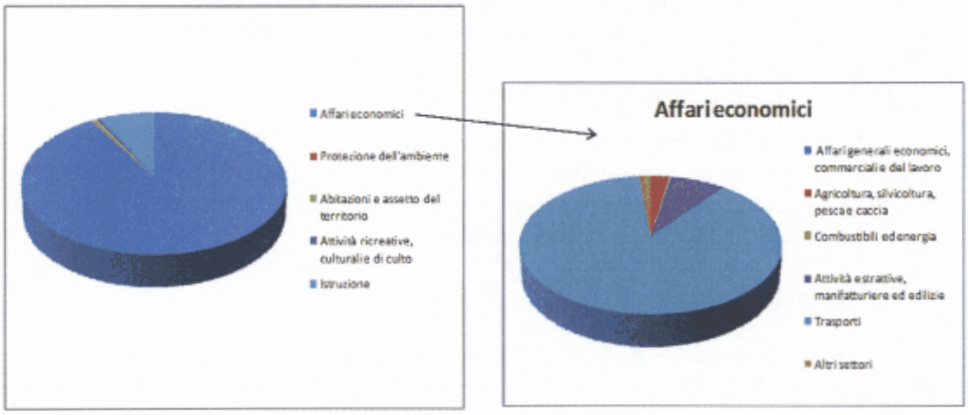
Fonte: Istat, Conti nazionali.

Grafico 4-7 Trasferimenti delle amministrazioni locali alle imprese – Anni 1990-2011. Milioni di euro



Fonte: Istat, Conti nazionali.

Grafico 4-8 Contributi alla produzione delle amministrazioni locali per funzione – Anno 2009.



Fonte: Istat, Conti nazionali

4.3.4 La spesa degli enti territoriali nel 2009

La struttura per settori d'intervento della spesa per trasferimenti alle imprese a livello locale non è disponibile nelle statistiche di finanza pubblica per singoli enti ma per l'intero sottosettore delle amministrazioni locali. Una valutazione della distribuzione degli interventi effettuati dalle singole amministrazioni locali è possibile a partire dalle informazioni desumibili dai bilanci consuntivi che, pur non adottando una classificazione comune, permettono comunque di ricavare informazioni che risultano coerenti con le statistiche di contabilità nazionale. Allo scopo di avere un comune anno di riferimento occorre utilizzare il 2009, ultimo anno per cui sono contemporaneamente disponibili i bilanci delle Regioni e i certificati di conto consuntivo delle Province e dei Comuni.

4.3.4.1 Le Regioni

I bilanci delle Regioni utilizzati in questo esercizio di ricostruzione derivano dall'informazione trasmessa dalle singole Regioni alla Commissione Paritetica per l'attuazione

del Federalismo Fiscale (COPAFF) ai sensi dell'art. 19 bis del D.L. 135/2009[17], convertito con la legge 20 novembre 2009 n. 166. Tali bilanci sono stati riclassificati[18] direttamente dalle Regioni secondo la struttura per codifica economica SIOPE[19] e codifica funzionale basata sui settori di intervento.

La stima dei contributi alla produzione delle Regioni (cfr.Tavola 4-3) è stata effettuata a partire dalla spesa relativa ai *Trasferimenti correnti alle imprese*, considerata per competenza per il settore dei Trasporti, dove la parte più rilevante è costituita dai trasporti ferroviari, e per cassa per gli altri settori di intervento a cui sono state aggiunte alcune spese per trasferimenti a altri soggetti destinate a altri settori produttivi[20]. La distribuzione della spesa risultante è inferiore alla stima dei contributi alla produzione dei conti nazionali per circa 6,5 punti percentuali ma bisogna tenere conto che dalle informazioni disponibili non è possibile individuare separatamente i contributi in conto interessi che sono compresi all'interno dei Trasferimenti in conto capitale alle imprese. La stima dei contributi agli investimenti delle Regioni (cfr. Tavola 4-4) è stata effettuata in base alla spesa relativa ai Trasferimenti in conto capitale alle imprese, secondo il dato di cassa. In questo caso non è stata effettuata alcuna integrazione con altre voci di spesa poiché la distribuzione di tali spese per settori di intervento non appare significativamente legata all'attività di investimento delle imprese. La distribuzione della spesa risulta prossima a quella dei contributi agli investimenti dei conti nazionali, con una differenza negativa in termini percentuali superiore al 12 per cento. Si ricordi che in questo caso, in maniera complementare rispetto ai contributi alla produzione, sono compresi nella stima effettuata anche i contributi in conto interessi che andrebbero eliminati per coerenza con i conti nazionali, laddove fosse disponibile l'informazione.

Dall'esame dei dati presentati emergono i problemi di classificazione della spesa regionale già richiamati in precedenza ai quali l'attuale processo di armonizzazione dei bilanci, con la sperimentazione prevista per gli enti territoriali ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 118/2011, dovrebbe dare una soluzione concreta.

4.3.4.2 I Comuni e le Province

Per quanto concerne gli enti locali le informazioni sono desumibili dai certificati di conto consuntivo, che costituiscono un modello comune, rispettivamente per i Comuni e le Province, dove le spese sono articolate in base a una classificazione economica (Intervento) e a una funzionale (Funzioni e servizi) secondo la struttura definita dal DPR 196/1994 e successivi aggiornamenti.

---

[17] La legge 166/2009 ha stabilito che "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, per assicurare il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e per l'istituzione della banca dati per l'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della citata legge n. 42 del 2009, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, nonché agli incassi e ai pagamenti, risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, articolati secondo lo schema di classificazione ... (definito attraverso un allegato alla norma). Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono i predetti dati relativi agli esercizi 2009, 2010 e 2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo il medesimo schema di classificazione".

[18] Vale la pena rilevare come, allo stato attuale nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, i bilanci delle regioni costituiscono, probabilmente, la fonte informativa sulla quale è necessario effettuare il più importante lavoro di riclassificazione a causa dell'adozione di schemi di bilancio differenziati soprattutto dal punto di vista dell'analisi funzionale della spesa.

[19] Il SIOPE, Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici, è il sistema informativo di rilevazione degli incassi e dei pagamenti dei tesorieri di tutte le Amministrazioni Pubbliche.

[20] Si tratta dei trasferimenti per Istruzione.

La stima dei contributi alla produzione dei Comuni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa ai Trasferimenti correnti alle imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi integrata con la spesa per Prestazioni di servizi per trasporti pubblici locali e servizi connessi (comprese all'interno delle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti). Il risultato approssima molto bene il dato dei conti nazionali.

Parimenti, la stima dei contributi agli investimenti dei Comuni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa ai Trasferimenti in conto capitale alle imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi, considerata secondo la cassa, come descritto nella sezione relativa alla metodologia per le stime. Anche in questo caso il risultato della valutazione fornisce una soddisfacente rappresentazione del dato dei conti nazionali.

Per unificare la rappresentazione funzionale è stato adottato, anche per la spesa delle Regioni[21], uno schema di bilancio semplificato in analogia con quello delle Province e dei Comuni, introducendo le funzioni *Orientamento e formazione professionale* e *Difesa della salute e settore sociale* e accorpando alcune funzioni che presentano bassi livelli di spesa. Il quadro che emerge presenta una situazione differenziata tra la spesa di parte corrente e i trasferimenti in conto capitale.

Tavola 4-3 Spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni per trasferimenti correnti alle imprese – Anno 2009. Milioni di euro.

2009	Regioni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Province	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Comuni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Totale Enti territoriali	Distribuzione percentuale tra le funzioni
Amministrazione generale, gestione e controllo	119	1,8	25	1,6	40	2,1	184	1,8
Territorio, ambiente, agricoltura	163	2,4	39	2,5	217	11,3	419	4,1
Istruzione	402	6,0	81	5,2	62	3,2	545	5,3
Difesa della salute e settore sociale	312	4,6	7	0,4	198	10,3	517	5,1
Trasporti e viabilità	5.311	78,9	1.340	85,6	1.238	64,5	7.889	77,2
Cultura	38	0,6	4	0,3	44	2,3	86	0,8
Sviluppo economico	152	2,3	61	3,9	80	4,2	293	2,9
Giustizia e polizia locale	1	-		-	5	0,3	6	0,1
Turismo, sport e attività ricreative	106	1,6	9	0,6	36	1,9	151	1,5
Orientamento e formazione professionale	125	1,9		-		-	125	1,2
Totale spesa	6.729	100,0	1.566	100,0	1.920	100,0	10.215	100,0
Dato contabilità nazionale: Contributi alla produzione	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento
Totale spesa	7.199,0	6,5	1.650,0	5,1	1.832,0	- 4,8	10.681,0	4,4

Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

Per le Regioni e gli Enti locali la spesa corrente fa rilevare un'assoluta prevalenza dei trasferimenti per i trasporti e la viabilità, il 79 per cento per le Regioni, l'85,6 per cento per le Province, il 64 per cento per i Comuni. Per le rimanenti funzioni[22] i Comuni dedicano a Territorio e ambiente una spesa dell'11,3 per cento ed al Settore sociale il 10,3. Per quanto

[21] I settori di spesa che, come sopra richiamato, presentano problemi di corretta attribuzione funzionale sono stati considerati, per questo esercizio, nel settore dell'Amministrazione generale, gestione e controllo. Si tratta di: Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali, Opere pubbliche non considerate negli altri settori, Urbanistica, Ricerca scientifica, Oneri finanziari, Spese non attribuite, Interventi non ripartibili a favore della finanza locale.

[22] Le altre spese dei comuni, in ordine di importanza, sono quelle per Sviluppo economico (4,2%), Istruzione (3,2%), Cultura (2,3%); sono presenti, inoltre, altri trasferimenti a imprese di tipo residuale per altre funzioni.

riguarda le Regioni[23], le altre spese sono dedicate a: Istruzione (6 per cento), Difesa della salute e settore sociale (4,6 per cento). Per ciò che concerne le Province, le altre spese[24] sono riferite a: Istruzione (5,2 per cento), Sviluppo economico (3,9 per cento).

Tavola 4-4 Spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni per trasferimenti in conto capitale alle imprese. Anno 2009. Milioni di euro.

2009	Regioni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Province	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Comuni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Totale Enti territoriali	Distribuzione percentuale tra le funzioni
Amministrazione generale, gestione e controllo	578	10,0	4	3,4	60	12,7	**642**	***10,1***
Territorio, ambiente, agricoltura	982	16,9	30	25,6	127	26,8	**1.139**	***17,8***
Istruzione	1	0,0	1	0,9	6	1,3	**8**	***0,1***
Difesa della salute e settore sociale	136	2,3	1	0,9	18	3,8	**155**	***2,4***
Trasporti e viabilità	795	14	21	17,9	189	40,0	**1.005**	***15,7***
Cultura	78	1,3	1	0,9	9	1,9	**88**	***1,4***
Sviluppo economico	2.477	42,8	49	41,9	38	8,0	**2.564**	***40,2***
Giustizia e polizia locale	3	0		-	1	0,2	**4**	***0,1***
Turismo, sport e attività ricreative	579	10,0	10	8,5	25	5,3	**614**	***9,6***
Orientamento e formazione professionale	165	2,8		-		-	**165**	***2,6***
Totale spesa	**5.794**	**100,0**	**117**	**100,0**	**473**	**100,0**	**6.384**	**100,0**
Dato contabilità nazionale: Contributi agli investimenti	*Valore assoluto*	*Scostamento*	*Valore assoluto*	*Scostamento*	*Valore assoluto*	*Scostamento*	*Valore assoluto*	*Scostamento*
Totale spesa	6.625,0	12,5	154,0	24,0	477,0	0,8	7.256,0	12,0

Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

Per la spesa in conto capitale la situazione è differenziata tra le tre amministrazioni. Le Regioni spendono: il 47,8 per cento per lo Sviluppo economico, il 16,9 per cento per Territorio, ambiente e agricoltura, il 14 per cento per la Viabilità e trasporti, il 10 per cento per Amministrazione generale, gestione e controllo, il 10 per cento per Turismo, sport e attività ricreative, il 2,8 per cento per Orientamento e formazione professionale. Le Province, invece, spendono: Sviluppo economico 41,9 per cento, Territorio, ambiente e agricoltura 25,6 per cento, Trasporti e viabilità 17,9 per cento, Turismo, sport e attività ricreative 8,5 per cento, Amministrazione generale, gestione e controllo 3,4 per cento. I Comuni, infine, dedicano a Viabilità e trasporti il 40 per cento della spesa, seguito dal 26,8 per cento a Territorio e ambiente e agricoltura, Amministrazione, 12,7 per cento, Sviluppo economico, l'8 per cento, Turismo, sport e attività ricreative, 5,3 per cento, Difesa della salute e settore sociale il 3,8 per cento.

4.3.5 Un confronto tra i paesi europei

L'analisi dei dati che i paesi membri trasmettono all'Unione europea nell'ambito del monitoraggio della situazione economica e finanziaria attraverso i conti delle amministrazioni pubbliche permette di effettuare alcuni confronti significativi che danno la misura della rilevanza che i trasferimenti alle imprese assumono nei diversi stati; rispetto alla situazione nazionale, dove è possibile cogliere in maniera separata le tre componenti della spesa dirette al sostegno delle imprese, nel caso europeo soltanto i contributi alla produzione sono rappresentati come una variabile distinta. Le altre risorse trasferite alle imprese, principalmente quelle in conto capitale, non sono misurate in maniera separata rispetto a

[23] Le altre spese delle Regioni sono dedicate a: Istruzione (6%), Difesa della salute e settore sociale (4,6%), Territorio, ambiente e agricoltura (2,4%), Sviluppo economico (2,3%); sono presenti, inoltre, altri trasferimenti a imprese di tipo residuale per le rimanenti funzioni.

[24] Anche nel caso delle Province sono presenti, inoltre, altri trasferimenti a imprese di tipo residuale per altre funzioni.

quanto trasferito agli altri settori beneficiari, famiglie e istituzioni sociali private. Allo scopo di assicurare la confrontabilità dei contributi alla produzione, sono state calcolate le incidenze percentuali rispetto alla spesa primaria, attraverso cui è possibile osservare nell'ultimo decennio un calo generalizzato in tutti i paesi europei dei contributi rispetto alla spesa, anche attraverso il calcolo del tasso di variazione cumulato della spesa stessa.

Tavola 4-5 Contributi alla produzione rispetto alla spesa primaria e tasso di variazione cumulato in base 2000 = 100.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000 = 100
Belgio	15,6	15,2	13,1	11,7	10,7	9,0	9,0	8,7	8,3	7,4	7,0	45,1
Bulgaria	11,3	11,8	6,1	6,0	5,2	4,5	4,0	3,1	2,3	1,9	1,6	14,4
Rep. Ceca	2,0	2,3	2,6	2,1	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,9	3,2	162,0
Danimarca	7,4	6,7	6,2	5,5	4,9	4,1	3,6	3,2	2,8	3,3	3,3	45,3
Germania	7,6	6,9	6,6	6,6	6,5	6,4	6,7	6,9	6,7	5,9	5,5	72,1
Estonia	0,6	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	43,9
Irlanda	6,8	4,7	4,2	3,9	3,5	3,2	3,1	3,0	3,3	4,4	4,9	72,9
Grecia	18,8	16,6	14,1	12,5	11,9	11,7	11,6	11,2	11,3	10,6	13,1	69,6
Spagna	9,0	8,6	7,5	6,6	5,6	4,9	4,5	4,3	4,0	4,0	4,4	48,6
Francia	5,9	6,2	5,9	5,6	5,5	5,3	5,2	5,4	5,8	4,5	4,5	76,5
Italia	**16,0**	**15,2**	**13,6**	**12,0**	**11,2**	**10,8**	**10,5**	**11,6**	**11,8**	**9,6**	**9,6**	**59,8**
Cipro	10,4	9,9	8,7	8,7	8,5	8,9	8,3	8,0	7,2	5,9	5,1	49,3
Lettonia	2,7	2,7	2,1	2,0	2,1	1,5	1,2	1,0	1,5	3,4	3,3	124,6
Lituania	4,7	4,3	3,9	3,9	2,9	2,5	2,2	2,1	1,8	3,0	4,7	99,5
Lussemburgo	0,9	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9	1,0	106,4
Ungheria	12,7	11,1	8,6	9,0	9,9	9,1	8,2	8,9	9,2	9,9	9,2	72,5
Malta	9,7	8,5	9,0	7,7	8,7	9,0	8,7	8,5	7,8	8,4	7,6	78,2
Paesi Bassi	9,0	7,5	6,5	5,8	5,7	5,6	5,1	5,1	5,0	4,4	3,9	43,0
Austria	7,5	7,4	7,0	6,4	5,8	6,4	6,2	6,3	5,7	5,6	5,3	71,1
Polonia			7,0	7,1	6,9	6,9	6,4	5,8	5,4	6,3	6,3	90,2
Portogallo	7,6	7,3	7,0	6,5	6,1	5,7	6,4	7,3	7,4	6,2	6,3	82,2
Romania	11,4	10,5	7,6	5,0	4,6	3,8	2,5	1,9	1,9	3,9	4,1	36,0
Slovenia	5,4	5,2	5,0	4,4	3,8	3,6	3,2	3,1	2,6	2,8	3,4	62,4
Slovacchia	8,4	9,9	8,6	6,7	6,1	4,7	4,2	4,2	3,7	3,6	3,5	41,2
Finlandia	6,1	5,9	4,5	3,9	3,6	3,5	3,3	3,2	3,1	2,6	2,5	41,5
Svezia	6,8	5,4	5,9	4,3	3,5	3,6	3,5	3,7	3,4	2,2	2,1	31,4
Regno Unito	8,0	6,1	5,1	4,9	4,8	5,0	4,9	5,3	5,0	3,8	6,1	76,1

Fonte: elaborazione[25] RGS su dati Eurostat.

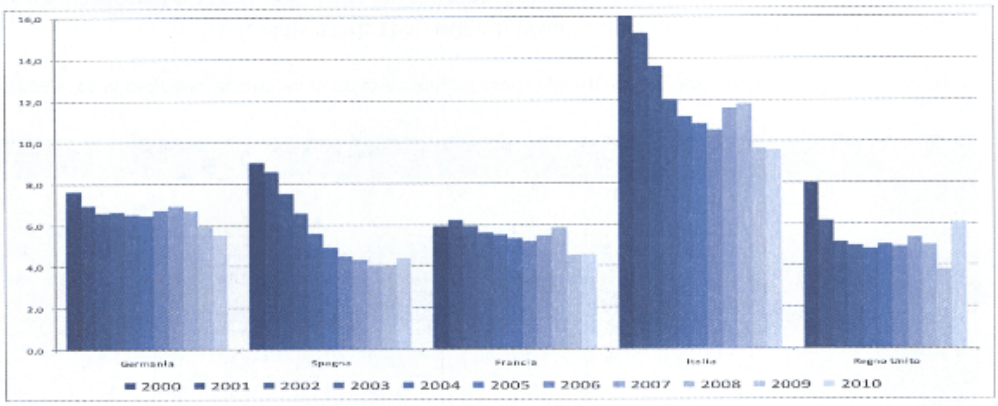
Prendendo come riferimento il 2010, ultimo anno disponibile, si osserva una notevole differenza di tale spesa che va dallo 0,3 per cento dell'Estonia al 13,1 per cento della Grecia. In tale contesto di variabilità l'Italia a confronto con i principali paesi europei - Germania, Francia, Spagna e Regno Unito- risulta caratterizzata dalla quota più elevata di spesa pubblica destinata al sostegno di parte corrente delle imprese con un valore pari al 9,6 per cento rispetto al 5,5 per cento tedesco, al 4,5 per cento francese, al 4,4 per cento spagnolo e al 6,1 per cento britannico.

Osservando l'intero periodo si rileva un trend decrescente della spesa dedicata alle imprese che, fatta eccezione per il Lussemburgo e alcuni paesi di recente adesione come la Repubblica Ceca e la Lettonia, appare fortemente legato alla necessità di contenimento della spesa pubblica per rispettare i vincoli fiscali connessi al Patto di stabilità europeo. L'Italia ha ridotto del 40 per cento il peso dei contributi sulla spesa primaria tra il 2000 e il 2010, la Francia e il Regno Unito hanno mostrato una contrazione della spesa di circa il 24 per cento, la

[25] I tassi di variazione per la Polonia sono stati calcolati in base al 2002, primo anno disponibile della serie storica.

Germania ha diminuito di quasi il 30 per cento e la Spagna ha più che dimezzato la propria quota di spesa dedicata al sostegno delle imprese.

Grafico 4-9 Contributi alla produzione: incidenza rispetto alla spesa primaria.



Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat.

Un confronto di maggiore dettaglio può essere svolto in base ai dati della spesa ripartiti per funzioni[26] COFOG; tale analisi è stata effettuata per l'anno 2010, considerando alcuni raggruppamenti sintetici delle dieci divisioni: Servizi tradizionali -che a stretto rigore non dovrebbe contenere spese per i contributi alla produzione in quanto si tratta di servizi tipicamente prodotti dalle amministrazioni pubbliche, quali i Servizi generali, la Difesa e Ordine pubblico e sicurezza, che non dovrebbero vedere la presenza di produttori market destinatari dei contributi alla produzione- Affari economici, Ambiente e territorio, Sanità e protezione sociale, Istruzione e cultura. Per quanto riguarda la funzione Affari economici, che raccoglie generalmente la parte più rilevante dei trasferimenti alle imprese, è stata dettagliata maggiormente l'analisi utilizzando dati relativi ai gruppi[27] COFOG secondo cui si articola la funzione stessa. Alcuni paesi non forniscono l'analisi COFOG di secondo livello, relativa ai gruppi; si tratta di Belgio, Danimarca, Francia, Romania, Slovacchia, per i quali la spesa complessivamente dedicata ai contributi per gli Affari economici è stata riportata nel gruppo denominato.

---

[26] L'analisi funzionale, nonostante i significativi progressi compiuti nell'ultimo quinquennio a livello europeo per assicurare la comparabilità dei dati, mostra ancora alcune debolezze che risultano evidenti dalla contabilizzazione di valori negativi per alcune voci della spesa.

[27] Rispetto ai nove gruppi COFOG e allo scopo di fornire una rappresentazione maggiormente significativa sono stati considerati congiuntamente i gruppi relativi all'energia e all'industria manifatturiera e quelli relativi agli altri settori e alle spese non classificate.

Tavola 4-6 Distribuzione percentuale secondo le funzioni COFOG dei contributi alla produzione – Anno 2010.

		Affari economici								
2010	Servizi tradizionali	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	Energia e industria	Trasporti e comunicazioni	R & S per gli affari economici	Aff Economici non classificati	Ambiente e territorio	Sanità e protezione sociale	Istruzione e cultura
Belgio (*)	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	87,1	3,6	6,6	1,5
Bulgaria	0,5	1,9	36,6	18,5	36,4	0,0	0,0	1,9	0,4	3,7
Repubblica Ceca	1,3	5,7	10,2	1,1	49,4	5,6	0,3	1,7	14,8	9,9
Danimarca (*)	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,8	12,9	35,2	6,7
Germania	5,2	15,4	5,5	8,6	26,0	3,0	2,0	7,5	15,2	11,7
Estonia	0,0	6,2	27,6	0,3	60,2	0,5	1,6	0,9	0,1	2,6
Irlanda	-0,6	5,5	36,6	2,1	19,5	9,5	0,0	18,2	11,6	-2,4
Grecia	0,0	0,0	16,3	0,0	0,0	0,0	83,7	0,0	0,0	0,0
Spagna	3,7	43,3	6,5	6,2	28,4	1,8	1,3	4,7	0,8	3,3
Francia (*)	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,5	9,2	2,2	19,2
Italia	**0,0**	**0,0**	**4,4**	**7,7**	**72,8**	**0,0**	**1,9**	**2,4**	**0,0**	**10,7**
Cipro	0,0	0,0	88,3	0,0	8,2	0,0	1,4	0,0	2,2	0,0
Lettonia	0,0	0,1	15,0	0,0	84,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Lituania	0,1	0,1	76,6	2,2	14,2	0,0	0,6	0,8	5,1	0,2
Lussemburgo	-0,1	0,5	3,2	1,0	49,5	2,9	1,3	16,1	17,3	8,3
Ungheria	0,8	26,4	19,7	0,7	40,7	3,1	1,8	0,0	0,0	6,8
Malta	0,0	1,2	22,9	0,0	48,8	0,0	21,1	0,2	1,0	5,1
Paesi Bassi	5,0	17,2	1,7	9,9	21,1	15,9	0,4	2,0	18,7	8,1
Austria	1,1	12,6	6,8	0,0	13,9	6,3	1,5	1,4	50,8	5,8
Polonia	8,5	0,0	57,9	6,4	20,8	0,0	0,3	0,2	1,4	4,6
Portogallo	1,2	21,4	6,0	3,7	23,7	0,6	11,5	3,2	9,8	18,9
Romania (*)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,7	0,5	0,0	0,8
Slovenia	1,5	31,4	7,8	0,3	37,0	0,0	1,8	6,1	7,7	6,4
Slovacchia (*)	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	87,6	6,2	1,6	2,2
Finlandia	1,9	6,7	52,2	3,1	16,9	7,3	0,4	8,8	0,6	2,1
Svezia	3,6	35,2	5,7	1,1	34,8	3,0	0,3	6,1	3,0	7,3
Regno Unito	0,5	4,6	5,1	6,4	52,7	12,7	0,8	12,7	0,5	4,1

Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat. Per i paesi con l'asterisco (*) non è disponibile l'analisi funzionale al secondo livello.

La maggior parte dei paesi evidenzia una notevole concentrazione dei contributi all'interno degli *Affari economici* che raccolgono, in media europea, oltre il 71 per cento della spesa di tale voce economica, soprattutto in relazione ai *Trasporti* e all'*Agricoltura*, che risulta essere la categoria più importante per i paesi europei di più recente adesione. Anche gli *Affari economici generali, commerciali e del lavoro* assorbono, comunque, una quota di rilievo, mentre una elevata concentrazione della spesa nel gruppo *Altro non classificato* denota rilevanti problemi di esatta classificazione della spesa. La spesa italiana per gli *Affari economici* è pari all'87 per cento del totale dei contributi, ripartita in *Trasporti e comunicazioni* il 72,8 per cento, *Energia e industria* il 7,7 per cento, *Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia* il 4,4 per cento.

Per quanto riguarda la funzione dell'*Ambiente e territorio* si osserva un certo rilievo della spesa di Irlanda, Lussemburgo, Danimarca, e Regno Unito con cifre che vanno dal 18,2 al 12,7 per cento; l'Italia dedica il 2,4 per cento dei contributi a tale funzione.

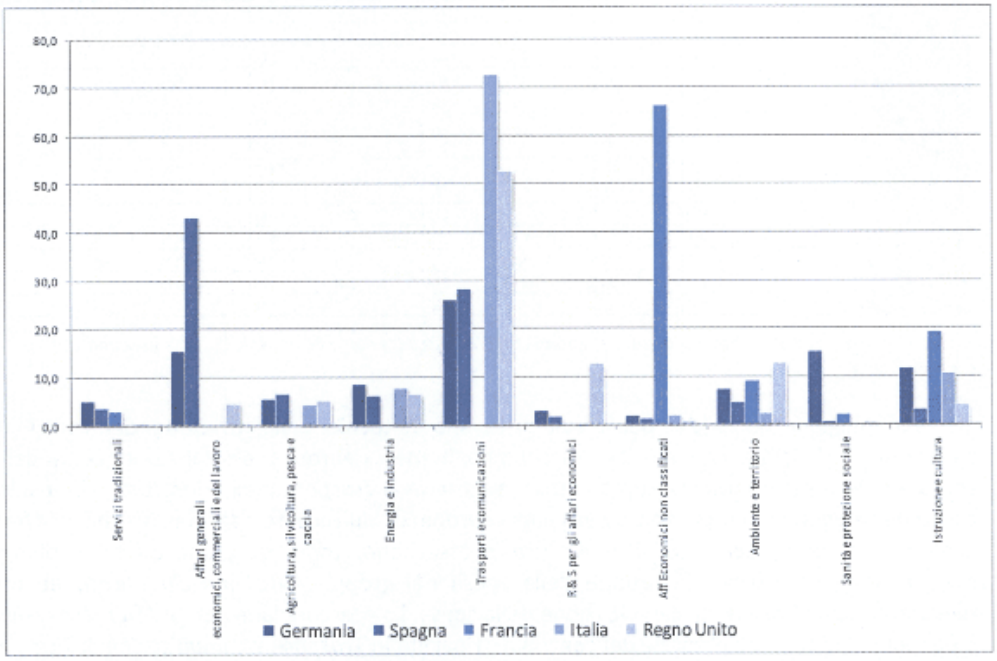
I contributi per *Istruzione e cultura* vanno dal 19,2 per cento della Francia e dal 18,9 del Portogallo all'11,7 per cento della Germania, al 10,7 per cento dell'Italia – si tratta di trasferimenti a Università e scuole private, sia da parte statale che locale, soprattutto delle Regioni - fino a raggiungere livelli quasi nulli in numerosi paesi.

Per quanto concerne *Sanità e Protezione sociale* si osserva che in Austria oltre metà della spesa ricade in questo gruppo e in Danimarca oltre un terzo; altre quote di rilievo si hanno nei Paesi bassi, il 18,7 per cento, in Germania il 15,2 per cento e nella Repubblica ceca il

14,8 per cento. L'Italia non contabilizza alcuna spesa in tale voce destinata alla Protezione sociale e alla Sanità poiché, data l'organizzazione del Sistema sanitario nazionale che opera attraverso un meccanismo di servizi prodotti direttamente dalle amministrazioni pubbliche o erogati in convenzione con il Servizio sanitario nazionale da soggetti accreditati, i pagamenti ai soggetti accreditati vengono contabilizzati nei conti nazionali come *Acquisti di beni e servizi da produttori market* (Prestazioni sociali in natura). Anche il Regno Unito[28], che ha un sistema sanitario con una organizzazione simile a quella italiana, attraverso il NHS (National Health System), mostra un livello quasi nullo dei contributi in tali funzioni.

Dall'analisi di questi dati risulta, quindi, rilevante come la diversa organizzazione nella produzione e nell'erogazione di alcuni servizi pubblici – soprattutto quelli individuali come la sanità e l'istruzione - determina in maniera rilevante la struttura della spesa per le corrispondenti funzioni.

Grafico 4-10 Distribuzione percentuale secondo le funzioni COFOG dei contributi alla produzione – Principali paesi europei - Anno 2010.



Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat.

4.4 I trasferimenti alle imprese: bilancio e tesoreria

Nei paragrafi precedenti è stato analizzato l'ammontare dei trasferimenti alle imprese secondo la classificazione che ne viene data nei conti delle amministrazioni pubbliche. Attraverso l'analisi delle risorse iscritte nel Bilancio dello Stato è, I, possibile effettuare una misurazione maggiormente disaggregata. In particolare, ciò consente di individuare le risorse destinate alle imprese restituendo una stima dei trasferimenti. Per fare questo, nel paragrafo

[28] La Francia e la Spagna prevedono un analogo funzionamento del sistema sanitario.

seguente sono stati analizzati in serie storica i dati del bilancio dello Stato relativi alle voci economiche di spesa che riguardano le risorse destinate alle imprese.

Inoltre, con l'obiettivo di fornire una rappresentazione degli strumenti di finanziamento adoperati, nel paragrafo successivo i trasferimenti alle imprese private sono stati classificati per tipologia di finanziamento.

Infine, per completezza di indagine, in un ulteriore paragrafo sono state quantificate le risorse presenti nei conti di tesoreria.

4.4.1 I trasferimenti alle imprese del bilancio dello Stato

4.4.1.1 Analisi per categorie economiche e per destinazione

In questo paragrafo sono state misurate le risorse destinate alle imprese utilizzando le *categorie economiche* del bilancio dello Stato più prossime a rappresentare l'oggetto della ricognizione: *Trasferimenti correnti ad imprese (Categoria 6)* e *Contributi agli investimenti ad imprese (Categoria 23)*.

Il punto di partenza è l'analisi dei capitoli di spesa attraverso cui lo Stato trasferisce risorse alle imprese. La Tavola 4-7 mostra che, tra il 2007 ed il 2011, i trasferimenti alle imprese hanno fatto registrare una contrazione di 1,6 miliardi di euro passando da 16,3 a 14,7 miliardi di euro. I contributi in conto capitale rappresentano il 69,8 per cento, quelli correnti il restante 30,2 per cento. Nell'ultimo triennio la spesa in conto capitale è passata da 12,2 a 9,8 miliardi di euro, un andamento opposto hanno avuto i trasferimenti correnti, passati da 3,7 a 4,7 miliardi di euro.

Tavola 4-7 Trasferimenti alle imprese per categorie economiche – Anni 2007-2011. Milioni di euro

	2007		2008		2009		2010		2011		2007-2011	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE (CAT 6)	5.605,40	34,4%	4.780,55	33,3%	3.735,86	23,4%	4.354,47	27,5%	4.796,33	32,7%	23.272,60	30,2%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE (CAT 23)	10.699,10	65,6%	9.568,29	66,7%	12.231,64	76,6%	11.464,49	72,5%	9.869,26	67,3%	53.832,78	69,8%
Totale complessivo	**16.304,50**	**100,0%**	**14.348,83**	**100,0%**	**15.967,49**	**100,0%**	**15.818,95**	**100,0%**	**14.665,59**	**100,0%**	**77.105,38**	**100,0%**

Fonte: bilancio dello Stato

Entrando nel dettaglio dei 630 piani gestionali[29] che compongono le suddette categorie, è possibile rappresentarne in modo sintetico la destinazione. La Tavola 4-8 mostra una possibile tassonomia dalla quale si nota che la maggior parte delle risorse sono trasferite a Ferrovie dello Stato S.p.A. per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie e degli impianti oltre che in relazione agli obblighi di esercizio. Una parte importante dei trasferimenti è rappresentata dalle quote dei mutui contratti per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e a favore del settore aeronautico. Rilevante è anche la quota dei crediti di imposta fruiti dalle imprese per investimenti nelle aree svantaggiate, per la ricerca e per molte altre finalità. Queste tre voci rappresentano il 64 per cento del totale dei trasferimenti alle imprese.

[29] I piani gestionali costituiscono il livello minimo di articolazione del bilancio dello Stato gestionale attraverso cui viene operata la ripartizione delle risorse che vengono gestite dalle Amministrazioni centrali dello Stato, Ministeri.

Tavola 4-8 Trasferimenti alle imprese per destinazione: categorie economiche 6 e 23. Anni 2007-2011. Milioni di euro

	2007		2008		2009		2010		2011		2007-2011	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
FERROVIE DELLO STATO	7.909,86	48,5%	5.121,44	35,7%	5.835,88	36,5%	4.151,25	26,2%	6.409,00	43,7%	**29.427,43**	**38,2%**
MUTUI	1.973,69	12,1%	2.901,53	20,2%	3.117,52	19,5%	2.836,01	17,9%	2.993,36	20,4%	**13.822,11**	**17,9%**
CREDITI IMPOSTA	884,17	5,4%	1.181,31	8,2%	1.331,00	8,3%	3.515,38	22,2%	947,50	6,5%	**7.859,37**	**10,2%**
FONDO PER LA COMPETITIVITA' E LO SVILUPPO	329,67	2,0%	300,96	2,1%	1.776,00	11,1%	431,25	2,7%	641,83	4,4%	**3.479,71**	**4,5%**
POSTE ITALIANE	335,47	2,1%	968,07	6,7%	229,36	1,4%	707,60	4,5%	636,37	4,3%	**2.876,88**	**3,7%**
SCUOLE E UNIVERSITA' PRIVATE	739,83	4,5%	626,25	4,4%	552,67	3,5%	487,34	3,1%	335,01	2,3%	**2.741,10**	**3,6%**
FONDO AGEVOLAZIONI IMPRESE	1.003,63	6,2%	452,46	3,2%	323,60	2,0%	447,05	2,8%	428,55	2,9%	**2.655,29**	**3,4%**
IMPRESE PUBBLICHE	373,19	2,3%	231,83	1,6%	604,20	3,8%	235,80	1,5%	243,96	1,7%	**1.688,99**	**2,2%**
CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI	390,67	2,4%	342,84	2,4%	324,79	2,0%	314,46	2,0%	294,84	2,0%	**1.667,60**	**2,2%**
RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	406,01	2,5%	260,17	1,8%	234,89	1,5%	374,41	2,4%	345,67	2,4%	**1.621,15**	**2,1%**
INCENTIVI ASSICURATIVI	195,00	1,2%	217,74	1,5%	92,03	0,6%	156,89	1,0%	116,71	0,8%	**778,37**	**1,0%**
FONDO FINANZA IMPRESA	-	0,0%	-	0,0%	59,00	0,4%	390,40	2,5%	270,00	1,8%	**719,40**	**0,9%**
AUTOTRASPORTO	70,29	0,4%	53,52	0,4%	175,86	1,1%	174,04	1,1%	132,10	0,9%	**605,82**	**0,8%**
EMITTENTI	97,57	0,6%	115,47	0,8%	131,16	0,8%	147,68	0,9%	96,46	0,7%	**588,33**	**0,8%**
TRASPORTO LOCALE	161,90	1,0%	128,83	0,9%	112,80	0,7%	72,79	0,5%	90,73	0,6%	**567,06**	**0,7%**
FONDO UNICO PER LO SPETTACOLO	80,71	0,5%	100,79	0,7%	89,05	0,6%	142,86	0,9%	116,59	0,8%	**529,99**	**0,7%**
PORTUALI	68,20	0,4%	226,46	1,6%	89,81	0,6%	40,83	0,3%	50,12	0,3%	**475,42**	**0,6%**
EDITORIA	117,90	0,7%	67,79	0,5%	51,28	0,3%	50,95	0,3%	32,49	0,2%	**320,39**	**0,4%**
GARANZIE DI CAMBIO	11,00	0,1%	5,50	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%	**17,25**	**0,0%**
ALTRO	1.155,73	7,1%	1.045,89	7,3%	836,34	5,2%	1.141,72	7,2%	484,06	3,3%	**4.663,73**	**6,0%**
Totale complessivo	**16.304,50**	**100,0%**	**14.348,83**	**100,0%**	**15.867,49**	**100,0%**	**15.818,95**	**100,0%**	**14.665,59**	**100,0%**	**77.105,38**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Le voci economiche riportate nella Tavola 4-7 non possono essere considerate esaustive dei trasferimenti ad imprese che originano dal bilancio statale. Di fatto, esistono altre voci economiche di spesa dalle quali è possibile desumere che esistono ulteriori risorse iscritte in bilancio che indirettamente sono destinate alle imprese: si tratta di quota parte delle somme relative ai *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* (cat. 4), ai *Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche* (cat. 22) e alle *Acquisizioni di attività finanziarie* (cat. 31).

All'interno di tali voci, infatti, è possibile individuare alcune tipologie di spese, come le agevolazioni contributive per particolari settori produttivi o gli interventi stabiliti da talune leggi speciali, quali ad esempio quelli per il contenimento dei costi delle piccole e medie imprese (PMI) per fronteggiare la crisi del settore agrumicolo o il concorso dello Stato al finanziamento del trasporto pubblico locale. Nel conto delle pubbliche amministrazioni talune delle citate voci di spesa non sono registrate tra i trasferimenti alle imprese. Esse possono costituire minori entrate contributive degli enti previdenziali che vengono compensate da maggiori trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, in altri casi possono essere registrate tra le prestazioni sociali; un'altra parte di spesa viene erogata alle imprese per il tramite degli enti territoriali.

Inoltre, costituiscono di fatto "trasferimenti" a favore delle imprese, anche alcune agevolazioni fiscali di cui esse beneficiano in sede di versamenti fiscali. Oltre ai crediti di imposta esistono anche agevolazioni connesse ad esenzioni, deduzioni ed esclusioni dalla base imponibile ai fini della determinazione delle imposte dirette e dell'IRAP. Non rientrando dette agevolazioni nell'ambito di questa analisi, nella Tavola A.6 in appendice al presente capitolo, si riportano, a titolo esemplificativo, le agevolazioni fruite nell'anno 2011. La tavola è un estratto di quella elaborata dall'apposito gruppo di lavoro sull'analisi delle agevolazioni fiscali costituito dal Ministro Tremonti[30].

[30] Si tratta di uno dei quattro gruppi di lavoro costituiti nell'autunno 2010 e coordinato dall'attuale sottosegretario all'economia dr. Ceriani, allora Capo del Servizio Rapporti fiscali della Banca d'Italia.

Per le suddette cinque categorie (*Trasferimenti correnti a imprese, Contributi agli investimenti a imprese, Trasferimenti correnti a amministrazioni pubbliche, Contributi agli investimenti a amministrazioni pubbliche, Acquisizioni di attività finanziarie*), limitatamente alla parte di spesa per le imprese, la Tavola 4-9 suggerisce un'ulteriore disarticolazione dei trasferimenti per le tipologie individuate nel paragrafo 4.2: *fondo perduto, copertura di disavanzi, fondi rotativi, fondo di garanzia, apporti di capitale, contratti di servizio e/o di programma* e *contributi pluriennali*. La Tavola 4-9 presenta tale disarticolazione per tutte le categorie economiche considerate, ordinata[31] per ammontare di risorse.

Analizzando le voci relative ai trasferimenti diretti alle imprese, la prima considerazione da fare è che la categoria su cui vengono spese più risorse per le imprese è quella dei *Contributi agli investimenti a imprese,* all'interno della quale circa il 74 per cento dei trasferimenti, in media nel periodo 2007-2011, è a fondo perduto. Si deve rilevare che, nell'ambito di questa tipologia, il *credito d'imposta* ha assunto una rilevanza crescente nel corso del tempo.

Per ciò che riguarda la categoria dei *Trasferimenti correnti a imprese,* i *contratti di servizio e/o di programma* hanno pesato mediamente nel periodo 2007-2011 per circa il 60 per cento della categoria. Più dell'80 per cento di questi pagamenti è stato effettuato nei confronti di Ferrovie dello Stato S.p.A. a fronte degli obblighi di servizio pubblico riguardanti il trasporto merci e persone.

Dall'analisi dei dati in serie storica emerge che nell'ultimo triennio c'è stata una costante riduzione delle risorse erogate a fondo perduto e per contributi pluriennali e un leggero aumento di quelle destinate ai contratti di servizio.

Per quanto riguarda la categoria economica *Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* si rileva come al suo interno la voce principale sia costituita dai trasferimenti a fondo perduto che comprendono gli sgravi contributivi. La parte rimanente di risorse afferenti a tale categoria riguarda la copertura dei disavanzi delle imprese che operano nel trasporto pubblico locale[32] .

La categoria economica *Acquisizioni di attività finanziarie* assume rilievo ai fini della ricognizione perché in essa sono contenuti i *Fondi rotativi*, che infatti rappresentano circa il 91 per cento dei trasferimenti a imprese di questa categoria.

L'ultima categoria è quella dei *Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche* in cui sono registrati alcuni trasferimenti alle Regioni[33]; nel 2011 la parte più rilevante è finalizzata al finanziamento del trasporto pubblico locale (400 milioni di euro).

Nel complesso, i trasferimenti che ricadono nell'ambito dei *Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* rappresentano il 25 per cento delle risorse trasferite complessivamente alle imprese.

---

[31] L'ordinamento è stato effettuato in base ai valori del 2007.

[32] Queste risorse sono trasferite alle imprese dalle regioni.

[33] Ad esempio, il Piano Gestionale relativo alle somme da assegnare alle regioni per la concessione di aiuti ai giovani imprenditori agricoli.

Tavola 4-9 Trasferimenti a imprese: disarticolazione per tipologia(*). Categorie economiche 23, 6, 4, 31, 22 – Anni 2007-2011. Milioni di euro

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	**10.690,51**	**47,8%**	**9.540,62**	**44,2%**	**12.231,64**	**54,7%**	**11.464,49**	**58,4%**	**9.859,76**	**49,1%**
Fondo perduto	8.509,61	38,0%	6.314,42	29,1%	9.006,88	40,3%	8.268,39	42,1%	7.463,80	37,2%
Contributi pluriennali	2.153,66	9,6%	3.225,90	14,9%	3.165,54	14,2%	2.505,44	12,8%	2.105,13	10,5%
Fondo di garanzia	25,13	0,1%	0,30	0,0%	59,22	0,3%	390,65	2,0%	290,83	1,4%
Copertura disavanzi	2,12	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Apporti di capitale	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	300,00	0,0%	-	0,0%
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	**5.605,40**	**25,1%**	**4.780,55**	**22,1%**	**3.735,86**	**16,7%**	**4.354,47**	**22,2%**	**4.796,33**	**23,9%**
Contratti di servizio e/o di programma	3.490,28	15,6%	2.638,90	12,2%	1.774,16	7,9%	2.688,36	13,7%	3.379,00	16,8%
Fondo perduto	1.935,10	8,7%	2.017,60	9,3%	1.868,73	8,4%	1.571,84	8,0%	1.324,36	6,6%
Contributi pluriennali	180,02	0,8%	124,04	0,6%	92,96	0,4%	94,27	0,5%	92,97	0,5%
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	**5.832,93**	**26,1%**	**6.932,63**	**32,0%**	**5.959,87**	**26,7%**	**3.257,13**	**16,6%**	**4.614,42**	**23,0%**
Fondo perduto	5.732,22	25,6%	6.831,92	31,5%	5.859,16	26,2%	3.076,49	15,7%	4.513,72	22,5%
Copertura disavanzi	100,71	0,5%	100,71	0,5%	100,71	0,5%	180,65	0,9%	100,71	0,5%
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	**218,85**	**0,9%**	**409,99**	**1,8%**	**408,12**	**1,8%**	**558,91**	**2,8%**	**405,45**	**2,0%**
Fondi rotativi	200,78	0,9%	361,92	1,7%	386,04	1,7%	540,83	2,8%	386,35	1,9%
Apporti di capitale	18,08	0,1%	48,08	0,2%	22,08	0,1%	18,08	0,1%	19,09	0,1%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	**18,59**	**0,1%**	**6,26**	**0,0%**	**23,45**	**0,1%**	**11,00**	**0,1%**	**406,15**	**2,0%**
Fondo perduto	1,55	0,0%	0,11	0,0%	0,11	0,0%	-	0,0%	400,00	2,0%
Contributi pluriennali	17,04	0,1%	6,15	0,0%	23,34	0,1%	11,00	0,1%	6,15	0,0%
Totale complessivo	**22.366,29**	**100,0%**	**21.670,05**	**100,0%**	**22.358,93**	**100,0%**	**19.646,00**	**100,0%**	**20.082,12**	**100,0%**

(*) A seguito di una riclassificazione dei fondi rotativi e dei fondi di garanzia i totali di alcune categorie economiche sono diversi rispetto ai totali riportati nella Tavola 4-7.
Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

4.4.1.2 Analisi dei dati per tipologia di trasferimento alle imprese.

In questa parte del lavoro sono riportate le diverse forme di trasferimenti alle imprese classificate secondo le 7 tipologie presentate nel paragrafo 4.2 che, a differenza degli *incentivi,* non necessariamente escludono una qualche forma di controprestazione (Tavola 4-10). In sostanza, si tratta di un aggregato più ampio rispetto a quello utilizzato nel successivo paragrafo 4.5 relativo agli incentivi.

La voce che rappresenta la percentuale maggiore di risorse è quella dei *trasferimenti a fondo perduto* (70,4 per cento in media nel periodo 2007-2011). L'evoluzione nel tempo mostra un andamento altalenante nel periodo in esame. La seconda voce per importanza è costituita dai *contratti di servizio e/o di programma* (13,2 per cento), in controtendenza rispetto agli altri aggregati poiché, dopo una progressiva diminuzione delle risorse ad essi destinate nel triennio 2007-2009, hanno visto aumentare i pagamenti nel biennio successivo.

Anche i *contributi pluriennali* rappresentano circa il 13 per cento del totale dell'intero periodo. Essi potenzialmente attivano interventi nei diversi settori economici per un ammontare pari a circa dieci volte il contributo stanziato nell'ipotesi di contributi di durata quindicennale[34].

[34] Nell'ipotesi di calcolo del valore attuale di una rendita unitaria immediata.

I *fondi rotativi* (con l'1,8 per cento) rappresentano la quasi totalità dei pagamenti rimanenti, essendo i *fondi di garanzia*, le *coperture dei disavanzi e* gli *apporti di capitale* marginali rispetto al complesso delle risorse.

Tavola 4-10 Tipologie di trasferimenti a imprese, categorie economiche: 23, 6, 4, 31, 22. Anni 2007-2011. Milioni di euro

	2007		2008		2009		2010		2011		2007-2011	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
Fondo perduto	16.178,48	72,3%	15.164,05	70,0%	16.734,88	74,8%	12.916,72	65,7%	13.701,88	68,2%	**74.696,02**	**70,4%**
Contratti di servizio e/o di programma	3.490,28	15,6%	2.638,90	12,2%	1.774,16	7,9%	2.688,36	13,7%	3.379,00	16,8%	**13.970,70**	**13,2%**
Contributi pluriennali	2.350,72	10,5%	3.356,09	15,5%	3.281,84	14,7%	2.610,71	13,3%	2.204,25	11,0%	**13.803,62**	**13,0%**
Fondo rotativo	200,78	0,9%	361,92	1,7%	386,04	1,7%	540,83	2,8%	386,35	1,9%	**1.875,92**	**1,8%**
Copertura disavanzi	102,83	0,5%	100,71	0,5%	100,71	0,5%	180,65	0,9%	100,71	0,5%	**585,60**	**0,6%**
Fondo di garanzia	25,13	0,1%	0,30	0,0%	59,22	0,3%	390,65	2,0%	290,83	1,4%	**766,13**	**0,7%**
Apporti di capitale	18,08	0,1%	48,08	0,2%	22,08	0,1%	318,08	1,6%	19,09	0,1%	**425,39**	**0,4%**
Totale complessivo	**22.366,29**	**100,0%**	**21.670,05**	**100,0%**	**22.358,93**	**100,0%**	**19.646,00**	**100,0%**	**20.082,12**	**100,0%**	**106.123,38**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

4.4.2 Il ruolo della tesoreria statale

I pagamenti del bilancio dello Stato in sé consentono di rappresentare solo in parte l'effettivo intervento statale a favore delle imprese.

Si è illustrato nel paragrafo 4.2 il caso dell'utilizzo mediante attualizzazione dei contributi pluriennali in cui, a fronte della registrazione in bilancio delle singole erogazioni dei contributi (di fatto rate di ammortamento) durante l'intero periodo di rimborso del mutuo, le risorse sono effettivamente affluite all'impresa nel momento in cui questa ha ottenuto il netto ricavo del mutuo stesso. Analogamente, le risorse veicolate alle imprese attraverso altri livelli di governo (quelli classificati nel bilancio dello Stato come trasferimenti ad amministrazioni pubbliche) sono in genere versate dal bilancio sui conti di tesoreria intestati agli enti stessi e possono essere erogate alle imprese in tempi diversi, non necessariamente successivi. Un'erogazione dalla tesoreria alle imprese antecedente rispetto al pagamento dal bilancio dello Stato avviene ad esempio nel caso in cui il bilancio rimborsi gli enti per interventi effettuati in tempi precedenti, come può essere il caso degli sgravi contributivi in cui il pagamento del bilancio compensa gli enti di previdenza dei minori incassi realizzati.

Quanto sopra vale in generale in tutti i casi in cui, per effetto di disposizioni di legge o in relazione alle procedure di gestione operativa adottate per talune forme di erogazione, le risorse del bilancio sono versate nella tesoreria statale prima di pervenire al beneficiario finale. E' il caso ad esempio, dei fondi di garanzia, per i quali l'intermediazione della tesoreria è potenzialmente più rilevante in quanto il versamento dal bilancio rappresenta di fatto un accantonamento a copertura del rischio di escussione delle garanzie concesse e l'effettivo beneficio al sistema economico si realizza solo nel momento in cui eventualmente si verificano le condizioni per l'escussione stessa.

L'analisi delle somme destinate dallo Stato alle imprese deve essere quindi completata affiancando all'esame delle risultanze del bilancio quello del ruolo della tesoreria dello Stato, attraverso la quale una parte rilevante di risorse è veicolata al sistema economico: si tratta di un approccio coerente con l'impostazione seguita per la predisposizione del quadro di costruzione del Settore Statale. E' importante altresì rilevare come l'attività di intermediazione della tesoreria non si realizzi esclusivamente attraverso l'erogazione di somme derivanti dal bilancio ma anche a valere su gestioni contabili alimentate da fonti diverse, quali ad esempio le risorse comunitarie o, nel caso dei fondi rotativi, le somme rientrate dai crediti precedentemente concessi.

L'obiettivo del presente paragrafo è di considerare, con riferimento ai flussi in esame, quelli erogati dal sistema bilancio-tesoreria nel suo complesso, come riportato nella Tavola 4-11 relativa all'anno 2010; i dati della tesoreria includono anche le erogazioni effettuate con fondi UE[35]. Un pagamento del bilancio che affluisce su un conto di tesoreria produce un effetto sul sistema economico soltanto quando a esso corrisponde anche un'uscita di risorse dalla tesoreria. Sino a quando non avviene tale uscita di risorse dalla tesoreria non si ha dunque alcun effetto sul fabbisogno, in quanto ad un pagamento del bilancio corrisponde una correzione di segno opposto nella colonna relativa alla tesoreria.

Tavola 4-11 I trasferimenti a imprese e le concessioni di crediti nel conto del Settore Statale. Anno 2010. Milioni di euro

Quadro del settore statale	Bilancio dello Stato	Oprerazioni di Tesoreria	Settore Statale
Trasferimenti correnti a società di servizi pubblici (FS, Poste, ecc.)	3.353,0	244,8	**3.597,8**
Trasferimenti correnti a imprese	1.671,0	1.659,0	**3.330,0**
Trasferimenti in conto capitale a società di servizi pubblici	2.414,0	0,0	**2.414,0**
Contributi agli investimenti a imprese	9.740,0	-1.042,0	**8.698,0**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato e della tesoreria dello Stato

A tal fine sono stati utilizzati i dati contenuti nei sistemi informativi interni alla Ragioneria Generale dello Stato, con riferimento sia a quelli concernenti la gestione e consuntivazione del bilancio sia a quelli relativi ai movimenti e ai saldi dei conti di tesoreria.

Il paragrafo 4.4.2.1 è dedicato all'analisi dei rapporti intercorrenti tra bilancio e tesoreria dello Stato.

Vengono preliminarmente individuate le voci di spesa del bilancio dello Stato, relative ai trasferimenti ad imprese, su cui sono effettuate le successive analisi (queste voci sono costituite dalle categorie economiche del bilancio già oggetto di analisi nei paragrafi precedenti). Con riferimento a tale ambito, si dà poi conto delle somme erogate dal bilancio e direttamente destinate al sistema economico e di quelle intermediate dalla tesoreria dello Stato. Le somme che transitano in tesoreria sono infine oggetto di uno specifico approfondimento, nel quale si forniscono indicazioni sulle principali tipologie di intervento e sui relativi beneficiari.

Il paragrafo 4.4.2.2 è focalizzato su aspetti concernenti il ruolo complessivo della tesoreria nel veicolare risorse al sistema economico, indipendentemente dal fatto che le risorse provengano o meno dal bilancio dello Stato. Viene infatti presentata un'analisi di dettaglio sulle giacenze e i movimenti dei conti relativi ad alcuni "gruppi economici"[36] espressamente dedicati all'erogazione di risorse destinate alle imprese, verificando in primo luogo i movimenti in uscita da tali conti verso il sistema economico. Segue un approfondimento sulle gestioni di tesoreria relative a gestioni fuori bilancio, con particolare riferimento ai fondi rotativi che effettuano erogazioni alle imprese sotto forma di concessione

---

[35] Relativamente all'ammontare registrato alla voce "Concessioni di crediti", va segnalato come questa non comprenda solo erogazioni alle imprese: in particolare, per l'anno in esame, tale voce è incrementata del valore della sottoscrizione dei cosiddetti "Tremonti bond" (2.100 milioni) e della concessione di prestiti alla Grecia (2.907 milioni).

[36] Per gruppi economici si intendono specifiche aggregazioni di conti di tesoreria che gestiscono flussi di natura analoga.

di crediti, finanziate - salvo alcuni versamenti periodici dal bilancio - dalle somme rientrate a seguito delle riscossioni dei crediti precedentemente concessi. Sono infine sviluppati due approfondimenti riguardo temi su cui la tesoreria svolge un ruolo rilevante, in particolare le somme erogate dalla tesoreria in quanto veicolo delle somme provenienti dall'Unione Europea e gli incentivi concessi sotto forma di crediti di imposta.

4.4.2.1 Rapporti tra bilancio e tesoreria dello Stato

Ambito di applicazione

Le analisi che seguono sono state condotte con riferimento in prima battuta ai pagamenti del bilancio dello Stato relativi a *Trasferimenti correnti a imprese* (categoria economica 6) e a *Contributi agli investimenti a imprese* (categoria economica 23). Sono stati poi aggiunti sottoinsiemi di altre categorie di bilancio, individuando all'interno delle stesse la sola componente relativa ad erogazioni a imprese. Si fa riferimento in particolare alla categoria 26, *Altri trasferimenti in conto capitale*[37], e 31, *Acquisizione di attività finanziarie*, al cui interno sono classificate le concessioni di crediti.

Le analisi sono state condotte con riferimento all'anno 2010.

Identificazione delle somme intermediate dalla tesoreria

Solo una quota delle risorse complessivamente erogate dal bilancio dello Stato è accreditata in via diretta ai beneficiari: una parte rilevante transita infatti attraverso conti accesi presso la tesoreria dello Stato prima di pervenire al destinatario finale.

Nella Tavola 4-12[38] si distinguono,con riferimento all'ambito sopra identificato, le somme erogate dal bilancio, a seconda che queste siano direttamente veicolate alle imprese (questa componente è definita più genericamente "sistema economico" in quanto si è verificato che i capitoli selezionati contengono una quota di somme destinate a soggetti non aventi forma di impresa) o che transitino per conti aperti presso la tesoreria. A queste due voci se ne aggiunge una terza di carattere residuale ("altro"), per tenere conto del fatto che alcuni pagamenti registrati nel bilancio rappresentano mere regolazioni contabili, essenzialmente versamenti all'entrata del bilancio stesso, e quindi non rientrano nelle due tipologie principali[39].

Come rilevato in premessa, l'analisi è stata effettuata considerando congiuntamente il patrimonio informativo proveniente dai sistemi di gestione del bilancio e della tesoreria, portando a coerenza le discrepanze tra gli importi registrati nei due sistemi: tali discrepanze sono peraltro risultate di entità marginale e quindi tali da essere ritenute fisiologiche. Sono state infatti individuate alcune situazioni per le quali le informazioni disponibili consentono solo in parte di pervenire ad una individuazione puntuale dei flussi intercorrenti tra bilancio e

---

[37] In tale categoria sono classificati alcuni interventi a favore di imprese che risultano di particolare rilievo allorché si analizza il ruolo della tesoreria statale: ciò in quanto si tratta di interventi gestiti attraverso conti aperti presso la tesoreria stessa, quali ad esempio i fondi gestiti dal Mediocredito Centrale di cui si darà conto in un apposito approfondimento.

[38] Eventuali differenze tra i dati riportati nelle Tavola 4-12 e Tavola 4-9 relativamente alle categorie 6 e 23 dipendono da arrotondamenti. Lo stesso vale per la componente della categoria 31 relativa ai Fondi rotativi. La categoria 26, invece, è presente unicamente nella Tavola 4-12.

[39] Il metodo seguito riprende quanto illustrato in un seminario Ragioneria Generale dello Stato -Università Sapienza tenutosi il 22 dicembre 2011, i cui materiali sono disponibili presso il sito del Servizio Studi Dipartimentale RGS: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/TdS-processo-potenziamento-bdc-Seminario/TdS-processo-potenziamento-bdc-Seminario-Working_paper.pdf

tesoreria statale e che, ai fini del presente approfondimento, hanno richiesto un trattamento ex post del dato "grezzo" proveniente dai sistemi informativi[40].

Riquadro 4-3 Principi e criteri direttivi per una informazione esaustiva sui rapporti tra bilancio e tesoreria

Va rilevato come il percorso di attuazione della legge 196/2009 preveda, entro il 2013, l'attuazione di alcune deleghe che contengono principi e criteri direttivi volti a creare le condizioni per poter disporre di una informazione esaustiva sui rapporti tra bilancio e tesoreria.

In particolare, la delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato di cui all'articolo 40 prevede che i decreti legislativi debbano conformarsi, tra gli altri, al seguente criterio direttivo:

a) revisione del conto riassuntivo del tesoro allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli della tesoreria;

Devono altresì essere emanati i decreti legislativi delegati di cui all'articolo 42 (Delega al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e per il potenziamento del bilancio di cassa) e all'articolo 50 (Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).

In particolare, il comma 1, lettera b), dell'articolo 42 prevede, ai fini del potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, la redazione di un raccordo, anche in appositi allegati al bilancio, tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria.

Il comma 2 dell'articolo 50 riporta infine i seguenti principi e criteri direttivi:

b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato;

c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica.

Nella Tavola 4-12 si riportano, per le quattro categorie analizzate, i pagamenti distinti secondo la ripartizione sopra illustrata. In particolare si nota come, nel complesso, la quota intermediata dalla tesoreria risulta pari al 72 per cento per un ammontare di circa 12,3 miliardi a fronte dei 17,2 miliardi complessivamente presi in esame. Tale quota si eleva all'80 per cento per i trasferimenti correnti ed è pari a circa il 70 per cento per la rimanente parte. In particolare la categoria economica 31, relativa alle concessioni di crediti, risulta quasi totalmente intermediata dalla tesoreria: detti interventi sono concessi principalmente tramite fondi rotativi gestiti fuori bilancio presso la tesoreria stessa.

---

[40] A titolo esemplificativo si possono citare i pagamenti effettuati tramite ruoli di spesa fissa, i cui titoli di spesa, a differenza delle altre tipologie - quali i mandati di pagamento o gli ordini di accreditamento - sono corredati da un set ridotto di informazioni, che non contiene in particolare l'indicazione del conto di tesoreria eventualmente destinatario delle somme. In tal caso si è provveduto a classificare le somme sulla base di informazioni supplementari, anche di natura qualitativa. Per quanto concerne le diverse modalità di esecuzione dei pagamenti di bilancio, si faccia riferimento al riquadro 2 del capitolo relativo alla spesa per consumi intermedi.

Tavola 4-12 Classificazione dei pagamenti da bilancio dello Stato alle imprese per categoria economica e destinazione - Anno 2010. Milioni di euro e in distribuzioni percentuali.

Destinazione	Categoria economica				
	6	23	26	31	Totale
Valori assoluti					
Tesoreria	3.524,60	7.729,10	524,20	533,90	12.311,70
Sistema economico	820,90	3.497,00	284,90	6,90	4.609,80
Altro	8,90	238,50	-	-	247,40
Totale complessivo	**4.354,50**	**11.464, 5**	**809,10**	**540,80**	**17.168,90**
Valori percentuali					
Tesoreria	80,9%	67,4%	64,8%	98,7%	71,7%
Sistema economico	18,9%	30,5%	35,2%	1,3%	26,8%
Altro	0,2%	2,1%	0,0%	0,0%	1,4%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato e della tesoreria dello Stato

L'analisi per tipologia di intervento

Relativamente ai soli flussi intermediati dalla tesoreria si forniscono nelle successive tavole alcuni ulteriori dettagli.

In particolare la Tavola 4-13 e la Tavola 4-14 espongono l'elenco dei principali[41] interventi: tale elenco è costruito a partire dall'analisi delle principali voci di spesa di bilancio che erogano risorse tramite la tesoreria dello Stato. Sono distinti gli interventi di parte corrente (Tavola 4-13) da quelli in conto capitale (Tavola 4-14).

Con riferimento alla parte corrente, si può notare come solo in parte i flussi riguardino interventi di incentivazione alle imprese intesi in senso stretto, essendo una quota rilevante relativa al finanziamento delle imprese partecipate dallo Stato (Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.) o ad altre finalità (quali il finanziamento delle scuole paritarie tramite i provveditorati scolastici). Relativamente alla parte capitale, le erogazioni assumono principalmente la forma di crediti di imposta (per i quali si rinvia ad un successivo approfondimento): quanto alle altre voci, anche in questo caso, come per la spesa corrente, si trovano voci rilevanti che non rientrano nella definizione di incentivo, quali le erogazioni a Ferrovie dello Stato, Alitalia e Poste Italiane, oltre ad alcuni interventi assimilabili ad acquisizioni di beni capitali come le spese per la progettazione e realizzazione di opere strategiche o l'acquisto di talune forniture navali.

[41] La differenza tra il dato della Tesoreria della Tavola 4-12, e quanto riportato dalle Tavola 4-13 a Tavola 4-16 riguarda altre risorse intermediate dalla tesoreria dello Stato destinate a interventi minori che singolarmente presentano importo limitato.

Tavola 4-13 Principali versamenti in tesoreria per tipologia di intervento - Trasferimenti di parte corrente – Anno 2010. Milioni di euro

	Mln (€)
Ferrovie dello Stato	2.113,5
Poste Italiane	540,7
Scuole paritarie	398,0
Istituti, cooperative e comuni – Edilizia agevolata e altri contributi in c/interessi	121,8
Restituzione contributi SSN su premi RC Auto versati nel 2005	101,0
Crediti di imposta	72,2
Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali	40,8
Contratti di programma	33,9

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato

Tavola 4-14 Principali versamenti in tesoreria per tipologia di intervento - Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti – Anno 2010. Milioni di euro.

	Mln (€)
Crediti di imposta	3.462,5
Ferrovie dello Stato	2.037,8
Progettazione e realizzazione opere strategiche	388,1
Alitalia	300,0
Eco-incentivi	292,5
Fondo rotativo imprese	281,4
Fondo per la finanza d'impresa	280,5
Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica	270,7
Interventi riduzione emissioni gas serra	252,5
Settore autostradale	188,7
Poste Italiane	166,9
Fondo per la competitività e lo sviluppo	109,6
Acquisizione forniture navali	82,3
Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura	77,1
Interventi per l'internazionalizzazione delle imprese	42,3

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato e della tesoreria dello Stato

L'analisi per conto di tesoreria destinatario delle risorse

Le successive tavole[42] distinguono invece le erogazioni secondo la natura dei conti di tesoreria su cui affluiscono le risorse. In questo caso una prima analisi è stata condotta considerando la richiamata aggregazione dei conti per gruppo economico, adottata nell'ambito del sistema informativo della tesoreria anche ai fini della pubblicazione mensile in Gazzetta Ufficiale del Conto Riassuntivo del Tesoro. A titolo esemplificativo si può citare il gruppo economico "Amministrazione scolastica – provveditorati" nel quale confluiscono le contabilità speciali intestate alle amministrazioni periferiche del Ministero dell'Istruzione dislocate nelle

[42] La differenza riscontrabile, in alcuni casi, tra le Tavola 4-13 e Tavola 4-14 e le corrispondenti Tavola 4-15 e Tavola 4-16, dipende dalla parziale diversità tra il contenuto delle tipologie di interventi e dei gruppi economici, anche a parità di denominazione.

singole province italiane. La Tavola 4-15 e la Tavola 4-16 riportano per ciascuna categoria i principali gruppi economici destinatari delle somme.

Tavola 4-15 Principali versamenti in tesoreria per gruppo economico - Trasferimenti di parte corrente – Anno 2010. Milioni di euro

	Mln (€)
Ferrovie dello Stato	2.113,5
Poste Italiane	574,6
Provveditorati scolastici – scuole paritarie	398,0
Conti c/o Agenzia delle entrate per compensazioni, rimborsi e crediti di imposta	173,2
Cassa Depositi e Prestiti per Edilizia Agevolata	98,3
Gestioni governative ferroviarie e di navigazione lacuale	50,6
Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali	40,8
Cassa Depositi e Prestiti per contributi in c/interessi	31,2
Amministrazione autonoma Monopoli di Stato	22,9

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato

Tavola 4-16 Principali versamenti in tesoreria per gruppo economico - Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti – Anno 2010. Milioni di euro.

	Mln (€)
Conti c/o Agenzia delle entrate per compensazioni, rimborsi e crediti di imposta	3.501,8
Ferrovie dello Stato	1.840,4
Cassa Depositi e Prestiti	750,8
Conto c/o MISE per trasferimenti in favore di interventi di innovazione tecnologica*	544,7
Fondo c/o Poste Italiane per eco-incentivi	292,5
Fondo per la Finanza di impresa c/o Mediocredito Centrale	280,5
Fondo per l'attuazione del protocollo di Kyoto c/o Ministero dell'Ambiente	252,5
Conto c/o ANAS per interventi nel settore stradale ed autostradale	206,7
Conti intestati ad Università per interventi ricerca scientifica e tecnologica	174,4
Poste Italiane per potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi	166,9
Trasporto pubblico locale c/o MIT e Regioni	155,0
Fondo competitività e sviluppo c/o MISE	100,1
Interventi diversi (MISE, SIMEST, ISA)	91,9
Fondo Agevolazioni Ricerca-FAR	74,0
Conti c/o Mediocredito per credito navale e altri interventi	51,0

**Include 300 milioni per il reintegro dell'anticipazione di tesoreria ad Alitalia – Linee aree italiane S.p.A.*
Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Si è rilevato in precedenza come solo una parte delle somme erogate dalle categorie economiche del bilancio oggetto della presente analisi, siano effettivamente destinate a imprese. A tal proposito, in conclusione di questa sezione si fornisce (Tavola 4-17 e Tavola 4-18), una stima della distinzione dei versamenti in tesoreria per macro tipologie di beneficiari: si sono pertanto distinti gli interventi a seconda che le risorse siano destinate a imprese,distinguendo le pubbliche dalle private, o ad amministrazioni pubbliche, distinte a loro volta per sottosettore. A questa ripartizione per settore del beneficiario fa eccezione la voce "crediti di imposta" per la quale si è preferito concentrare tutti gli interventi in un'unica voce in

quanto tali crediti costituiscono uno strumento per l'erogazione dei trasferimenti e non una tipologia di beneficiario dei trasferimenti stessi. A ciascun gruppo economico è attribuita una macro tipologia: il risultato ha quindi una componente di stima in quanto alcuni gruppi economici contengono interventi destinati a più di una voce (anche se, per come sono costruiti i gruppi economici, si ritiene che per ciascuno di essi si individui un settore beneficiario largamente prevalente).

Questa analisi conferma come una quota ampiamente maggioritaria delle erogazioni di parte corrente sia destinata ad imprese pubbliche, per il finanziamento delle attività di funzionamento (Tavola 4-17).

Tavola 4-17 Versamenti in tesoreria per macro tipologia di beneficiari – Trasferimenti di parte corrente – Anno 2010. Milioni di euro.

	Mln (€)	%
Imprese Pubbliche	2.711,20	76,9
Amministrazioni Centrali (incl. provveditorati scolastici)	490,4	13,9
Crediti di imposta	173,2	4,9
Imprese Private	135,7	3,8
Enti di Previdenza	7,2	0,2
Amministrazioni Locali	6,6	0,2
Altro	0,3	0
Totale complessivo	**3.524,6**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Le erogazioni in conto capitale sono invece in buona parte destinate ad alimentare gli interventi effettuati tramite concessioni di crediti di imposta (Tavola 4-18), che saranno oggetto di un successivo approfondimento. Anche per la spesa in conto capitale, inoltre, una quota rilevante è rappresentata da erogazioni ad imprese pubbliche.

Tavola 4-18 Versamenti in tesoreria per macro tipologia di beneficiari – Trasferimenti di conto capitale e concessioni di crediti - Anno 2010. Milioni di euro.

	Mln (€)	%
Crediti di imposta	3.501,8	39,9%
Imprese Pubbliche	2.546,8	29,0%
Imprese Private	1.878,5	21,4%
Amministrazioni Centrali	559,5	6,4%
Amministrazioni Locali	300,4	3,4%
Enti di Previdenza	0,1	0,0%
Totale complessivo	**8.787,1**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

4.4.2.2 Alcuni approfondimenti

Nel presente paragrafo, saranno approfonditi alcuni aspetti specifici, con un approccio non più circoscritto alla sola analisi dei rapporti bilancio-tesoreria.

In questa sezione si presentano gli esiti di alcuni approfondimenti. In primo luogo sono stati individuati alcuni gruppi economici particolarmente rilevanti ai fini della presente analisi e se ne sono esaminati i movimenti in entrata e in uscita dai conti di tesoreria per mettere in evidenza l'effettiva erogazione di risorse al sistema economico, indipendentemente dalla provenienza delle stesse. Viene poi affrontato il tema delle gestioni fuori bilancio,

principalmente si tratta di fondi rotativi autoalimentati dai rientri delle somme già erogate sotto forma di crediti. Successivamente viene analizzata una specifica tipologia di interventi a favore delle imprese, quelli effettuati a valere su fondi dell'Unione Europea, per i quali la tesoreria non si limita a svolgere un ruolo di mera intermediazione di somme provenienti dal bilancio ma amministra anche risorse derivanti da fonti diverse, costituite, appunto dai fondi dell'Unione Europea. Chiude il paragrafo un approfondimento sui crediti d'imposta che sono gestiti per la quasi totalità nell'ambito dell'apposita contabilità speciale dell'Agenzia delle Entrate, destinata alla gestione del sistema di riscossione delle imposte tramite delega unica e sulla quale sono regolate in particolare le operazioni di compensazione e rimborso di debiti e crediti fiscali.

Analisi di alcuni gruppi economici relativi a trasferimenti ad imprese

In questa sezione si propone un focus, su un periodo pluriennale, sulle risorse intermediate dalla tesoreria e da questa veicolate alle imprese, con riferimento a quattro specifici gruppi economici. Tali gruppi sono stati individuati in quanto in larga parte comprendono conti dedicati all'erogazione di risorse alle imprese: è opportuno tuttavia rilevare come all'interno degli stessi siano presenti quote limitate di erogazioni di altra natura.

L'analisi riguarda l'intera movimentazione dei conti in esame, non limitandosi ai flussi provenienti dal bilancio dello Stato, che verranno comunque evidenziati nelle tavole. Si consideri che un confronto tra le erogazioni del bilancio riportate nel paragrafo 4.4.1e quelle che seguono deve tener conto del fatto che, in questa sezione, i flussi provenienti dal bilancio non riguardano esclusivamente le categorie economiche sopra considerate, ma la totalità degli stessi e quindi può non esservi coincidenza tra le quantificazioni riportate nelle due sezioni.

Sono stati considerati i gruppi economici così denominati:

1) "Trasferimenti in conto capitale ad imprese" nel quale confluiscono interventi di diversa natura, soprattutto riguardanti il settore del trasporto pubblico locale;

2) "Mediocredito centrale – Trasferimenti in conto capitale", nel quale confluiscono diversi interventi gestiti da tale istituto[43];

3) "Artigiancassa", nel quale confluiscono diversi interventi gestiti da tale istituto[44];

4) "Legge 24.11.2003 n.326", nel quale confluisce una pluralità di interventi gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti[45], tra i quali i principali riguardano l'edilizia agevolata e sovvenzionata e la metanizzazione.

Di tali gruppi sono stati analizzati i movimenti, in entrata e in uscita dalla tesoreria, e le giacenze relative al periodo 2007-2011. Va segnalato che all'interno di detti gruppi sono stati

---

[43] Mediocredito centrale è un'istituzione finanziaria operante principalmente a supporto delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali nella gestione di strumenti agevolativi a favore delle imprese su tutto il territorio nazionale. Rientrano in questo gruppo economico, ad esempio, gli interventi del Fondo centrale di garanzia per il credito navale nonché interventi concernenti concessioni di garanzie o contributi in conto interessi su finanziamenti.

[44] Artigiancassa è un'istituzione finanziaria che si occupa della gestione di strumenti agevolativi pubblici, nazionali e regionali, tra cui quelli previsti dalla legge 488/92, ed è prevalentemente finalizzata ad interventi riguardanti le imprese artigiane.

[45] La legge richiamata nella denominazione è infatti quella di trasformazione della Cassa in società per azioni.

esclusi alcuni conti aventi natura di fondo rotativo in quanto compresi nell'approfondimento sulle gestioni fuori bilancio di cui al successivo paragrafo.

La Tavola 4-19 riporta i dati relativi all'intero periodo per il complesso dei gruppi: sono evidenziati i flussi in entrata nei conti, specificando quelli provenienti dal bilancio dello Stato e quelli in uscita, non considerando per questi ultimi la parte destinata a girofondi su conti del medesimo gruppo economico[46] in quanto si rappresentano le movimentazioni su base consolidata.

Tavola 4-19 Movimentazione dei conti appartenenti ai gruppi economici in esame – Periodo 2007-2011. Milioni di euro.

Gruppo Economico	Entrate	*di cui da bilancio dello Stato*	Uscite al netto girofondi
Trasferimenti in conto capitale ad imprese	4.548,4	*2.932,8*	0,0
Mediocredito centrale – Trasf. in c/capitale	244,6	*89,4*	0,0
Artigiancassa	189,9	*29,3*	0,0
Legge 24.11.2003 n.326	1.426,5	*1.243,7*	0,0
Totale complessivo	**6.409,5**	***4.295,2***	**0,0**

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Dalla Tavola 4-19 emerge come nel quinquennio in esame, i conti di tesoreria considerati hanno erogato al sistema economico circa 6,8 miliardi: si tratta di una cifra superiore alle erogazioni dal bilancio registrate nel medesimo periodo, pari a 4,3 miliardi. La differenza è dovuta al fatto che i conti appartenenti ai gruppi in esame non si alimentano esclusivamente dal bilancio dello Stato; un'ulteriore spiegazione è legata al processo di riduzione delle risorse giacenti sui conti di tesoreria che ha riguardato, negli anni analizzati, in particolare il gruppo relativo agli interventi gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Da Tavola 4-20 a Tavola 4-23 è riportato, invece, il dettaglio per anno dei singoli gruppi, comprensivo dell'indicazione del saldo iniziale e finale di ciascun anno[47].

Tavola 4-20 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Trasferimenti in conto capitale ad imprese – Periodo 2007-2011. Milioni di euro.

Gruppo Economico	Anno	Saldo iniziale	Entrate	*di cui da bilancio dello Stato*	Uscite al netto girofondi	Saldo finale
Trasferimenti in conto capitale ad imprese	2007	1.928,0	615,7	*212,9*	932,2	1.439,2
	2008	1.439,2	1.336,1	*1.148,9*	683,1	2.016,3
	2009	2.016,3	1.276,3	*744,1*	996,1	1.915,5
	2010	1.915,5	698,0	*459,1*	639,6	1.860,2
	2011	1.860,2	622,4	*367,7*	715,7	1.643,8
Totale			**4.548,4**	***2.932,8***	**3.966,8**	

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

[46] Non sono stati invece elisi i girofondi ad altri gruppi economici, in quanto da una analisi caso per caso si è verificato che si tratta di movimenti che verosimilmente preludono all'effettivo versamento al beneficiario finale, che si è ipotizzato avvenga dal conto beneficiario del girofondo con uno sfasamento temporale contenuto rispetto al girofondo stesso. Si tratta ad esempio di girofondi tra diversi conti intestati alla Cassa Depositi e Prestiti e classificati in diversi gruppi economici.

[47] Si precisa che, avendo mostrato le uscite al netto dei girofondi, il saldo finale non è ottenibile come somma algebrica del saldo iniziale e delle movimentazioni del periodo.

Tavola 4-21 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Mediocredito centrale – Trasferimenti in conto capitale – Anni 2007-2011. Milioni di euro.

Gruppo Economico	Anno	Saldo iniziale	Entrate	*di cui da bilancio dello Stato*	Uscite al netto girofondi	Saldo finale
Mediocredito centrale – Trasf. in c/capitale	2007	188,7	9,8	*9,8*	13,0	185,5
	2008	185,5	19,0	*19,0*	16,0	188,5
	2009	188,5	9,6	*9,6*	11,0	187,1
	2010	187,1	97,2	*51,0*	9,8	232,7
	2011	232,7	109,0	*0,0*	14,4	219,8
Totale			**244,6**	***89,4***	**64,2**	

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Tavola 4-22 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Artigiancassa – Anni 2007-2011. Milioni di euro.

Gruppo Economico	Anno	Saldo iniziale	Entrate	*di cui da bilancio dello Stato*	Uscite al netto girofondi	Saldo finale
Artigiancassa	2007	222,0	28,3	*6,7*	31,5	218,8
	2008	218,8	58,3	*10,4*	57,2	219,9
	2009	219,9	40,5	*6,1*	43,9	216,5
	2010	216,5	49,5	*6,1*	53,5	212,5
	2011	212,5	13,3	*0,0*	56,2	169,6
Totale			**189,9**	***29,3***	**242,4**	

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Tavola 4-23 Movimentazione dei conti appartenenti al gruppo Legge 24.11.2003 n.326 – Anni 2007-2011. Milioni di euro.

Gruppo Economico	Anno	Saldo iniziale	Entrate	*di cui da bilancio dello Stato*	Uscite al netto girofondi	Saldo finale
Legge 24.11.2003 n.326	2007	4.798,8	299,8	*235,3*	589,8	4.464,1
	2008	4.464,1	287,1	*242,9*	541,6	4.198,7
	2009	4.198,7	325,3	*310,5*	684,7	3.839,3
	2010	3.839,3	261,1	*255,7*	364,8	3.734,6
	2011	3.734,6	253,1	*199,2*	296,8	3.645,9
Totale			**1.426,5**	***1.243,7***	**2.477,6**	

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Le gestioni fuori bilancio

Il presente approfondimento fa riferimento ad alcune gestioni fuori bilancio: in particolare, saranno analizzati il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) di cui alla legge 662/1996 e diversi fondi di natura rotativa[48].

[48]Una definizione di fondo rotativo è rinvenibile nella circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n.29 del 30/06/2004 con la quale, in attuazione della legge finanziaria per il 2003, venivano emanate istruzioni per la riconduzione in bilancio delle gestioni non aventi caratteristiche di fondo rotativo. In particolare, la predetta circolare individua le caratteristiche proprie di un fondo di rotazione come segue: a) le risorse gestite hanno natura pubblicistica, comprendendo in tale ambito anche le istituzioni sovranazionali, b) il fondo si autoalimenta con rientri il cui utilizzo è vincolato alle finalità perseguite dallo stesso, c) i rientri sono costituiti dalle restituzioni effettuate dai beneficiari dei provvedimenti.

Il fondo PMI, costituito presso il Mediocredito centrale, concede garanzie relativamente a operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa, principalmente a favore di soggetti ubicati nelle regioni del Mezzogiorno[49].

I fondi rotativi consistono invece in gestioni contabili dalle quali sono effettuate concessioni di crediti a imprese: salvo il finanziamento iniziale ed eventuali ulteriori versamenti periodici che sono operati dal bilancio statale al fine di ampliare l'ammontare complessivo delle risorse assegnate alle diverse misure, tali gestioni si alimentano con gli introiti generati dalle riscossioni dei crediti precedentemente concessi. Alcuni di tali conti, tuttavia, gestiscono parzialmente interventi a fondo perduto, ossia senza restituzioni da parte del beneficiario.

Una visione completa dell'attività di incentivazione alle imprese effettuata tramite detti fondi non può considerare le sole erogazioni dal bilancio dello Stato: queste rappresentano semplicemente dei saltuari incrementi del plafond complessivo di risorse intermediate dai fondi senza però essere rappresentativi dell'effettiva attività di supporto al sistema economico realizzata tramite gli stessi.

A questo proposito sono state individuate le principali gestioni fuori bilancio riconducibili ad erogazioni alle imprese: con riferimento ai relativi conti di tesoreria, nella Tavola 4-24 è fornita, con riferimento all'anno 2011, l'indicazione delle entrate, distinte tra quelle provenienti dal bilancio e da altre fonti, e delle uscite complessive. In appendice sono riportate le tavole per ciascun anno dal 2007 al 2010.

Si può rilevare come a fronte di circa 1,1 miliardi di somme erogate dal bilancio, il Settore statale, formato dal bilancio dello Stato e dalla tesoreria, abbia versato nell'anno 2011 circa 2,1 miliardi di euro. Si evidenzia che, anche nel presente approfondimento, le uscite sono al netto dei girofondi e delle somme, peraltro di entità ridotta, che da questi fondi sono occasionalmente versate all'entrata del bilancio dello Stato; ciò al fine di valutare le sole risorse effettivamente erogate al sistema economico.

---

[49] Nel 2012 la garanzia del fondo è stata estesa alle operazioni finanziarie di anticipazione del credito a soggetti che vantano crediti commerciali certificati dalle Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art 9, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Tavola 4-24 Gestioni fuori bilancio – Entrate e uscite dai conti di tesoreria – Anno 2011 - Milioni di euro.

Descrizione fondo	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Uscite al netto girofondi
Fondo di garanzia PIM L. 662/1996 - Mediocredito	270,0	22,0	292,0	42,6
Fondo per l'innovazione tecnologica	268,1	13,9	282,0	60,4
Fondo per interventi nelle aree sottoutilizzate	200,4	506,7	707,1	589,9
Fondi gestione patti territoriali e contratti d'area	199,4	0,5	199,9	81,9
Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)	81,9	675,2	757,2	906,4
Navigazione laghi	23,9	21,6	45,5	45,8
Fondo agevolazioni crediti esportazione e investimenti all'estero - Simest	13,9	17,0	30,9	185,0
Fondo centrale credito peschereccio	0,0	1,2	1,3	0,0
Ferrovie della Sardegna	0,0	0,0	0,0	6,2
Fondo per l'internazionalizzazione - Simest	0,0	5,0	5,0	116,0
Fondo crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo - Mediocredito	0,0	62,3	62,3	25,0
Fondo meccanizzazione in agricoltura	0,0	1,7	1,7	0,0
Totale complessivo	**1.057,7**	**1.327,2**	**2.384,8**	**2.059,1**

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Con riferimento agli anni 2007-2011, nella Tavola 4-25 sono presentati i valori totali non distinti per fondo erogatore, rimandando all'appendice per maggiori dettagli.

Le risorse fuoriuscite dalla tesoreria verso il sistema economico ammontano nel periodo considerato a 7,2 miliardi a fronte dei quali le entrate dal bilancio statale sono risultate pari a 4,7 miliardi.

Tavola 4-25 Gestioni fuori bilancio – Entrate e uscite dai conti di tesoreria – Anni 2007-2011 – Milioni di euro.

Anno	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Uscite al netto girofondi
2007	508,6	799,9	1.308,5	1.429,3
2008	535,3	1.068,9	1.604,2	1.664,9
2009	1.556,8	1.376,4	2.933,2	1.142,4
2010	1.072,0	501,9	1.573,9	952,6
2011	1.057,7	1.327,2	2.384,8	2.059,1
Totale complessivo	**4.730,5**	**5.074,2**	**9.804,7**	**7.248,3**

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

I fondi UE

Un ammontare rilevante di risorse finanziarie che la tesoreria veicola alle imprese è erogato a valere su risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale: nel seguito si analizzano i dati relativi ai pagamenti disposti, nel periodo 2007/2011, dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987, in attuazione di specifici interventi cofinanziati dall'Unione europea. Dal punto di vista dei circuiti finanziari, si evidenzia che tali risorse, in parte, affluiscono direttamente al sistema economico, mediante erogazioni disposte dal predetto fondo in favore di imprese pubbliche o private (sulla base delle richieste formulate dalle amministrazioni titolari degli interventi oggetto di

finanziamento) in parte, vengono erogate in favore di altri conti di tesoreria, intestati ad amministrazioni pubbliche o ad organismi incaricati di gestire le predette erogazioni (ad es. il Mediocredito Centrale), che provvedono al successivo pagamento in favore dei beneficiari finali. La scelta della modalità di erogazione è, in ogni caso, rimessa alla singola mministrazione titolare dell'intervento e dipende, in sostanza, dalle specifiche procedure finanziarie vigenti per i diversi settori.

Si rileva, inoltre, come in nessuno dei casi suddetti, le somme, sia di provenienza comunitaria che di cofinanziamento nazionale, transitino per il bilancio dello Stato nel quale è registrato unicamente lo stanziamento annuale del predetto Fondo di Rotazione, riguardante esclusivamente la parte di risorse destinate al cofinanziamento nazionale degli interventi.

La Tavola 4-26 individua i versamenti ad alcuni conti di tesoreria dedicati al finanziamento di interventi in favore di imprese, nonché i versamenti diretti sui conti correnti bancari di imprese pubbliche e private.

Come detto, i trasferimenti su conti di tesoreria si configurano quali operazioni intermedie rispetto ai pagamenti finali che i soggetti titolari effettuano in favore dei destinatari ultimi delle risorse. In questi casi, in particolare, il Fondo effettua di norma trasferimenti complessivi in favore di dette contabilità, a fronte dei finanziamenti comunitari e nazionali assegnati nell'ambito di uno specifico programma.

Negli altri casi, viceversa, si tratta di singoli pagamenti effettuati direttamente in favore dei beneficiari ultimi delle risorse (imprese pubbliche e private), sulla base delle richieste formulate dalle amministrazioni titolari dei programmi comunitari nell'ambito dei quali sono attuate le azioni specifiche oggetto di finanziamento. In questi casi, infatti, il Fondo paga di volta in volta le somme dovute ai singoli beneficiari, in base alle richieste delle Amministrazioni.

Dalla Tavola 4-26 emerge come circa 4 miliardi erogati nel periodo 2007-2011 dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie rappresentino risorse destinate alle imprese, direttamente (1,5 miliardi) o indirettamente, attraverso altre gestioni contabili presso la tesoreria (2,5 miliardi).

Tavola 4-26 Erogazioni ad imprese dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie per destinazione – Anni 2007-2011 – Milioni di euro.

	2007	2008	2009	2010	2011	Totale 2007-11
Versamenti in tesoreria						
Fondo Agevolazioni Ricerca (FAR)	26,1	622,0	163,5	0,0	564,7	1.376,3
Interventi Aree Depresse	153,7	80,1	202,9	18,2	490,8	945,7
Società ferro-tramviarie	0,0	0,0	0,0	20,3	10,0	30,3
Fondo di garanzia PMI	0,0	0,0	34,0	85,5	0,0	119,5
Fondo occupazione	1,0	1,8	0,4	0,0	0,0	3,2
Fondo per l'innovazione tecnologica	0,0	67,2	10,5	0,0	0,0	77,7
Totale tesoreria	**180,7**	**771,1**	**411,2**	**124,0**	**1.065,4**	**2.552,4**
Versamenti al sistema economico						
Imprese private	362,4	293,3	300,6	132,7	303,2	1.392,2
Imprese pubbliche	27,8	15,3	18,3	31,1	29,9	122,4
Totale sistema economico	**390,3**	**308,6**	**318,9**	**163,9**	**333,0**	**1.514,7**
Totale complessivo	**571,0**	**1.079,7**	**730,2**	**287,8**	**1.398,4**	**4.067,1**
di cui cofinanziamento nazionale	***249,4***	***274,0***	***421,4***	***131,7***	***613,9***	***1.690,4***

Fonte: elaborazioni su dati relativi alla tesoreria dello Stato e alle erogazioni del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Ad integrazione di quanto desumibile dalla Tavola 4-25, concernente i 2,5 miliardi erogati alle imprese provenienti dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, si rileva che i conti in esame - alimentati, oltre che da girofondi tra i quali rientrano le somme ricevute dal suddetto fondo, anche dal bilancio dello Stato - hanno complessivamente erogato al sistema economico un importo pari a circa 9 miliardi, a valere sulla totalità delle risorse affluite sui predetti conti.

A queste somme si possono aggiungere quelle versate dal Fondo di Rotazione sui conti intestati all'AGEA e agli altri organismi pagatori per interventi nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale nel contesto della politica agricola comune (PAC) dell'Unione Europea. Si tratta di somme ingenti, dell'ordine di 3-4 miliardi annui, come emerge dalla Tavola 4-27.

Tavola 4-27 Erogazioni del Fondo di Rotazione all'AGEA ed agli altri organismi pagatori regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale – Anni 2007-2011 – Milioni di euro.

	Totale	*di cui cofinanziamento nazionale*
2007	3.241,2	*22,7*
2008	3.693,0	*271,6*
2009	4.606,3	*384,8*
2010	3.760,2	*421,2*
2011	3.436,9	*493,4*
Totale	**18.737,7**	***1.593,8***

Fonte: elaborazioni su dati della tesoreria dello Stato.

Come per i versamenti a imprese provenienti dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, qualche considerazione si può formulare sulle erogazioni al sistema economico effettuate a valere sui Fondi in materia di agricoltura e sviluppo rurale, pari a 18,7 miliardi. A fronte di tali introiti, e come nel caso precedente della Tavola 4-25, i conti di

tesoreria in esame nel medesimo periodo hanno erogato risorse al sistema economico per circa 20 miliardi. Per questi conti della Tavola 4-26, a differenza di quelli di cui alla Tavola 4-25, oltre il 90 per cento degli introiti derivano dal Fondo di Rotazione. Questo fa sì che una quota rilevante dei citati 20 miliardi trovi origine nei finanziamenti erogati dal Fondo.

I crediti di imposta

La necessità di non limitare l'analisi ai soli pagamenti di bilancio emerge chiaramente con riferimento agli interventi che si realizzano nella forma di crediti di imposta. La particolare natura di tali interventi fa sì che la periodica alimentazione della contabilità speciale ad essi dedicata[50], tramite risorse derivanti da autorizzazioni di spesa e di pagamento da parte del bilancio, segua un profilo temporale significativamente diverso da quello dell'effettiva fruizione da parte dei beneficiari finali, che si può invece porre pari alle uscite della predetta contabilità speciale riconducibili a tali interventi.

Con riferimento all'anno 2011 è stato effettuato un approfondimento specifico per definire, a fronte delle somme pagate dal bilancio, l'ammontare dei crediti d'imposta effettivamente fruiti. In tale anno sono state registrate uscite dalla predetta contabilità speciale per crediti di imposta pari a circa 1,3 miliardi, laddove dal bilancio dello Stato è stato versato nella citata contabilità speciale poco più di 1 miliardo. Si può notare come, pur con un livello complessivo non particolarmente diverso, le differenze a livello di singola tipologia di credito di imposta siano significative.

I risultati sono riportati nella Tavola 4-28, nella quale le forme di credito di imposta sono aggregate secondo una ripartizione per tipologia di attività incentivata (investimenti, occupazione, ecc.).

Tavola 4-28 Pagamenti dal bilancio dello Stato e effettiva fruizione dei crediti di imposta per tipologia di credito – Anno 2011 – Milioni di euro

Crediti di imposta	Pagamenti dal bilancio	Effettiva fruizione
Investimenti	391,2	287,0
Ricerca	185,4	315,1
Rottamazione	150,0	265,1
Autotrasporto	95,2	138,0
Settore cinematografico	79,8	92,6
Occupazione	41,3	68,2
Editoria	17,1	0,4
Ricostruzione in Abruzzo	0,0	33,7
Interessi sui mutui a tasso variabile >4%	0,0	7,2
Incentivi P.M.I.	0,0	1,7
Campagne pubblicitarie	0,0	0,1
Altri crediti	49,4	75,0
Totale	**1.009,4**	**1.284,1**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato e della tesoreria dello Stato.

[50] Si tratta della della contabilità speciale n.1778 gestita dall'Agenzia delle entrate

4.5 Gli incentivi alle imprese

Periodicamente l'Istat pubblica l'ammontare complessivo dei trasferimenti alle imprese nell'ambito del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Secondo l'ultimo dato disponibile, tale importo – come già ricordato - è pari a 32.899 milioni di euro di cui 15.005 milioni di euro a carico dello Stato, 17.168 milioni di euro a carico delle amministrazioni locali e la parte residuale da attribuire ad enti diversi delle amministrazioni centrali. Trattasi di risorse finanziarie destinate alle imprese per una molteplicità di funzioni che vanno dalla erogazione di servizi regolati da specifici contratti alla realizzazione di determinate opere o forniture.

Esiste poi un altro aggregato, altrettanto importante, che nelle statistiche ufficiali non compare in maniera esplicita, costituito da quelle specifiche risorse finanziarie che lo Stato e gli enti territoriali destinano alle imprese non già in cambio di una qualche fornitura di beni o servizi, ma semplicemente sotto forma di sostegno, senza che l'operatore pubblico richieda in cambio alcuna controprestazione: si tratta dei cosiddetti *incentivi alle imprese*. E' il caso, ad esempio, dei contributi in conto capitale e in conto interessi, dei crediti di imposta, degli sgravi contributivi e previdenziali e di molte altre forme di agevolazione. In questi casi le finalità degli interventi sono le più diverse, dal sostegno alla competitività di un determinato settore o di una certa filiera, allo sviluppo di una specifica area territoriale "sottoutilizzata".

Nella successiva analisi sono esclusi gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle Regioni, dagli Enti locali o da altri enti; sono esclusi, inoltre, gli incentivi alle imprese che erogano servizi per conto dell'operatore pubblico come, ad esempio, Trenitalia S.p.A. e Poste S.p.A. attraverso contratti di servizio e/o di programma. In questa parte del lavoro sono definiti incentivi alle imprese le risorse trasferite dal bilancio dello Stato alle imprese senza alcuna forma di controprestazione; i dati si riferiscono ai pagamenti erogati nel quinquennio 2007-2011 e sono tratti dal consuntivo del bilancio dello Stato.

Di seguito si riporta una sintesi della procedura seguita per la stima degli incentivi.

4.5.1 La procedura di quantificazione

La quantificazione dell'ammontare di risorse pubbliche destinate alle imprese risulta particolarmente complessa per una molteplicità di ragioni. Da un lato le imprese ricevono sostegno attraverso diversi strumenti di incentivazione (contributi in conto capitale, in conto interessi, crediti di imposta, etc.) e fonti di finanziamento (europee, nazionali e regionali), dall'altro la nozione stessa di "incentivo", "sostegno" o "aiuto" alle imprese - come ricordato - non appare univocamente definita[51] .

La ricognizione degli incentivi è stata svolta partendo dall'ipotesi, poi confermata, che le categorie economiche[52] del bilancio dello Stato analizzate nel paragrafo 4.4.1 non consentono di quantificare da sole gli incentivi alle imprese. Infatti, alcune categorie che non sembrerebbero direttamente collegate alle imprese, in realtà vedono proprio queste ultime

[51] L'Unione Europea per "aiuto di Stato" intende qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato UE; per "regime di aiuti" intende un atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori procedure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese.

[52] Si tratta delle categorie Trasferimenti correnti ad imprese (6), Contributi agli investimenti ad imprese (23), Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (4) e Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (22), Acquisizioni di attività finanziarie (31).

come beneficiarie finali. Viceversa, altre categorie che sembrerebbero destinate alle imprese, in realtà includono trasferimenti ad altri soggetti esclusi dal perimetro dell'analisi.

Il lavoro si è sviluppato secondo due direzioni. Sono stati esaminati i *capitoli di bilancio* e i *piani gestionali* per verificare se rispondessero o meno al criterio utilizzato per la selezione. Successivamente, partendo dalle disposizioni normative chiaramente riconducibili agli incentivi e opportunamente integrate da altre fonti informative, sono stati individuati ulteriori piani gestionali contenenti somme che possono considerarsi incentivi alle imprese[53]. Attraverso queste fasi è stato possibile individuare le risorse pubbliche che, direttamente o indirettamente, sono destinate alle imprese a titolo di incentivi.

Si è scelto, dunque, di basare la ricognizione sui *piani gestionali* sottostanti ai capitoli del bilancio dello Stato in quanto consentono di determinare con maggiore precisione i destinatari finali della spesa pubblica e le finalità dell'intervento. Tali informazioni sono state integrate con le informazioni ricavabili dalle classificazioni economiche e dai capitoli, in modo da aumentarne il contenuto informativo e il dettaglio.

Nel complesso, l'analisi ha riguardato i dati di consuntivo relativi ai pagamenti di cassa di 2.628 piani gestionali nel periodo tra il 2007 ed il 2011. Al fine di distinguere la tipologia di incentivi destinati alle imprese, si è proceduto alla scomposizione dei pagamenti in base alla loro natura. In particolare, sono state individuate tre categorie che possono essere considerate il nucleo degli incentivi destinati alle imprese: "incentivi alle imprese", "incentivi fiscali" e "incentivi contributivi e previdenziali"[54].

4.5.2 Tipologia e ripartizione settoriale

La Tavola 4-29 riporta i pagamenti relativi alle suddette categorie. Nel 2011 gli incentivi pagati alle imprese in forma diretta sono stati 5,3 miliardi di euro, quelli erogati sotto forma indiretta 1,5 miliardi di euro. Per quanto concerne gli incentivi contributivi e previdenziali occorre precisare che all'interno della categoria sono inclusi sia gli sgravi contributivi propri sia le forme di sostegno all'occupazione. A causa della eterogeneità di tali voci, per l'intero periodo si è preferito escludere dai conteggi tutte le forme "generiche" di sostegno alla occupazione come la cassa integrazione guadagni e gli oneri di mobilità. Nella Tavola 4-29 si riportano gli estremi inferiori di un'ampia forbice che, per il 2011, è compresa tra 0,282 e 3,066 miliardi di euro; tale forbice rappresenta la stima degli incentivi contributivi e previdenziali. Pertanto, la quantificazione totale degli incentivi è in un intervallo compreso tra 6,8 e 9,6 miliardi di euro.

Considerando l'ipotesi minima relativa agli incentivi contributivi e previdenziali, si rileva che, dopo una crescita costante degli incentivi pagati alle imprese nel quadriennio 2007-2010, passati da 7 a 10,4 miliardi di euro, si è registrata una forte riduzione nel 2011 (-3,6 miliardi di euro) in parte dovuta agli incentivi diretti (-1,1 miliardi di euro) in parte dovuta agli incentivi fiscali (-2,5 miliardi di euro). Nel periodo si è avuto un picco di 3,6 miliardi di euro di incentivi fiscali nel 2010, derivante principalmente dal *credito d'imposta* concesso al settore automobilistico. Si sottolinea che, per tutti gli anni considerati, i crediti di imposta rappresentano la quasi totalità degli incentivi fiscali. Facendo, invece, riferimento all'ipotesi di

---

[53] Le fonti informative sono state la *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive* (MISE, 2009), le bozze dei decreti legislativi di riordino, e altre fonti.

[54] Gli "incentivi alle imprese" sono risorse direttamente trasferite alle imprese. Le altre due categorie sono, invece, agevolazioni definite indirette in quanto contributive, previdenziali e fiscali.

stima massima degli incentivi contributivi e previdenziali, che comprendono sgravi e alcune misure di sostegno all'occupazione, si osserva un andamento irregolare con un valore massimo nel 2011.

Tavola 4-29 Tipologie di Incentivi – Anni 2007-2011 - Milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011
1. Incentivi alle imprese	4.756,32	5.049,20	6.803,89	6.464,25	5.335,95
2. Incentivi fiscali	1.043,26	1.363,24	1.538,14	3.615,99	1.187,15
3. Incentivi contributivi e previdenziali					
3.1. stima minima	1.250,26	2.217,23	1.340,36	355,62	282,69
3.2. stima massima	2.176,70	2.715,42	1.936,46	1.072,27	3.066,21

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Nella Tavola 4-30 è riportata la ripartizione degli incentivi per settore di destinazione, considerando l'ipotesi di stima minima per gli incentivi contributivi e previdenziali. I principali settori sono l'*Aeronautico*, il *Navale*, l'*Automobilistico*, l'*Istruzione e formazione* e i *Trasporti* che da soli valgono il 43,4 per cento dell'ammontare complessivo. Il settore *Automobilistico*, che rappresenta circa il 6,4 per cento del totale, è caratterizzato quasi esclusivamente da incentivi nella forma del credito d'imposta.

Si precisa che la voce *Altro*, che rappresenta il 26,4 per cento del totale come somma quinquennale, fa riferimento a capitoli di bilancio che, pur prevedendo risorse destinate alle imprese, non hanno un collegamento univoco con uno specifico settore.[55]

Tavola 4-30 Totale incentivi per settore. Periodo 2007-2011. Milioni di euro.

	2007-2011	
	Mln (€)	%
Aeronautico	7.816,63	18,3%
Navale	2.955,52	6,9%
Automobilistico	2.733,28	6,4%
Istruzione e formazione	2.731,86	6,4%
Trasporti	2.236,32	5,2%
Manifatturiero	2.120,89	5,0%
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.100,38	4,9%
Editoria	1.955,09	4,6%
Ricerca e Sviluppo	1.843,20	4,3%
Costruzioni	1.557,62	3,7%
Spettacolo	1.154,44	2,7%
Telecomunicazioni	867,97	2,0%
Autotrasporto	787,04	1,8%
Università e ricerca	504,91	1,2%
Ferrovie	260,10	0,6%
Artigianato	149,58	0,4%
Commercio e turismo	133,81	0,3%
Infrastrutture pubbliche e logistica	102,97	0,2%
Difesa	7,32	0,0%
Farmaceutico	6,48	0,0%
Estrattivo	6,33	0,0%
Tessile, abbigliamento e calzaturiero	0,05	0,0%
Altro (non riconducibile ad uno specifico settore)	11.250,83	26,4%
Totale complessivo	**42.603,56**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Nell'ambito dei cosiddetti incentivi fiscali la Tavola 4-31 dà evidenza separata della distribuzione settoriale dei soli crediti d'imposta tra il 2007 e il 2011. Il dato più significativo, oltre al 30,7 per cento destinato al settore automobilistico e influenzato dagli incentivi alla rottamazione erogati nel periodo considerato, è sicuramente il 21,1 per cento delle risorse destinate alla ricerca. Quest'ultima è interamente finanziata con crediti d'imposta. Da sottolineare anche che circa la metà dei crediti di imposta relativi alla voce *Altro* è costituito dal credito d'imposta per i nuovi investimenti nelle aree svantaggiate (1.214 milioni di euro).

Tavola 4-31 Credito d'imposta per settore. Periodo 2007-2011. Milioni di euro.

	2007-2011	
	Mln (€)	%
Automobilistico	2.673,28	30,7%
Ricerca e Sviluppo	1.843,20	21,1%
Navale	726,03	8,3%
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	702,99	8,1%
Spettacolo	236,68	2,7%
Editoria	132,37	1,5%
Autotrasporto	44,00	0,5%
Altro (non riconducibile ad uno specifico settore)	2.359,22	27,1%
Totale complessivo	**8.717,77**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

In precedenza si è evidenziato che le somme destinate alle imprese sono provenienti principalmente dalle categorie economiche *Trasferimenti ad imprese e Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* e, in misura minore, da altre categorie[56]. Queste ultime rappresentano circa il 5 per cento del totale dei contributi erogati nell'intero periodo. Sul totale delle erogazioni il peso delle categorie *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* e *Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche* è pari al 20,6 per cento, mentre quello delle categorie tipicamente considerate per la quantificazione degli incentivi – *Trasferimenti correnti a imprese* e *Contributi agli investimenti ad imprese* - è del 74,3 per cento. Notevole è l'incidenza dei *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*, circa il 20 per cento (Tavola 4-32). A questo proposito è opportuno segnalare che gli interventi ivi ricompresi sono costituiti principalmente da sgravi contributivi concessi alle imprese.

Tavola 4-32 Totale incentivi alle imprese per categoria economica. Periodo 2007-2011 – Milioni di euro.

	2007-2011	
	Mln (€)	%
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE (Cat. 6)	6.648,24	15,6%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE (Cat. 23)	24.998,98	58,7%
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (Cat. 4)	8.294,05	19,5%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (Cat. 22)	489,68	1,1%
ALTRE CATEGORIE	2.172,62	5,1%
Totale complessivo	**42.603,56**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Dalla Tavola 4-33 risulta che l'industria è il settore economico che attrae la maggior parte delle risorse, pari al 63,7 per cento del totale nel 2011. Il settore dei servizi, nel triennio 2008-2010, ha aumentato la sua capacità di attrazione. Considerando l'intero quinquennio, la quota settoriale è passata dal 30,5 per cento del 2007 al 25,51 per cento del 2011. Il settore primario, principale destinario dei Fondi europei (PAC), ha ricevuto in media quinquennale, il 4,7 per cento degli incentivi.

Tavola 4-33 Totale incentivi alle imprese per settore economico. Anni 2007-2011. Milioni di euro.

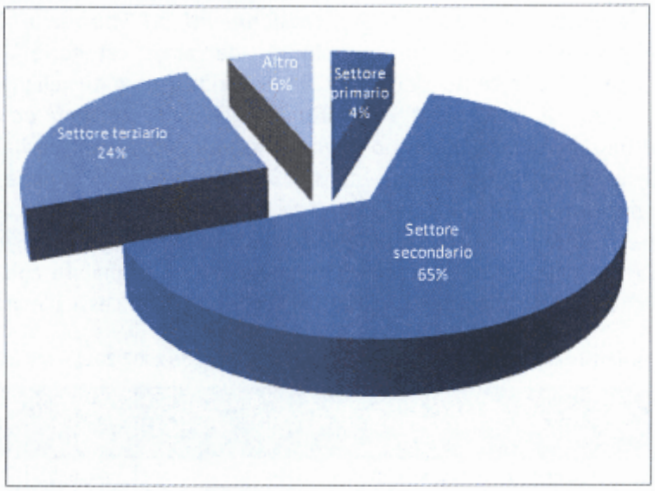
	2007		2008		2009		2010		2011	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
Agricoltura	332,67	4,72%	469,89	5,45%	448,73	4,63%	442,90	4,24%	302,75	4,45%
Industria	4.264,91	60,50%	5.970,03	69,18%	6.337,47	65,45%	6.696,84	64,17%	4.335,97	63,71%
Servizi	2.150,53	30,50%	1.839,01	21,31%	2.194,99	22,67%	2.361,43	22,63%	1.736,14	25,51%
Altro (non riconducibile ad uno specifico settore)	301,74	4,28%	350,74	4,06%	701,19	7,24%	934,70	8,96%	430,93	6,33%
Totale complessivo	**7.049,85**	**100,00%**	**8.629,66**	**100,00%**	**9.682,39**	**100,00%**	**10.435,87**	**100,00%**	**6.805,79**	**100,00%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Il Grafico 4-11 mostra la composizione settoriale degli incentivi sul totale dei pagamenti nell'intero periodo.

[56] In particolare dalle categorie Consumi intermedi (2), Poste correttive e compensative (10), Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (21), Altri trasferimenti in conto capitale (26) e Acquisizioni di attività finanziarie (31).

Grafico 4-11 Composizione settoriale dei pagamenti. Periodo 2007-2011. Distribuzione percentuale.

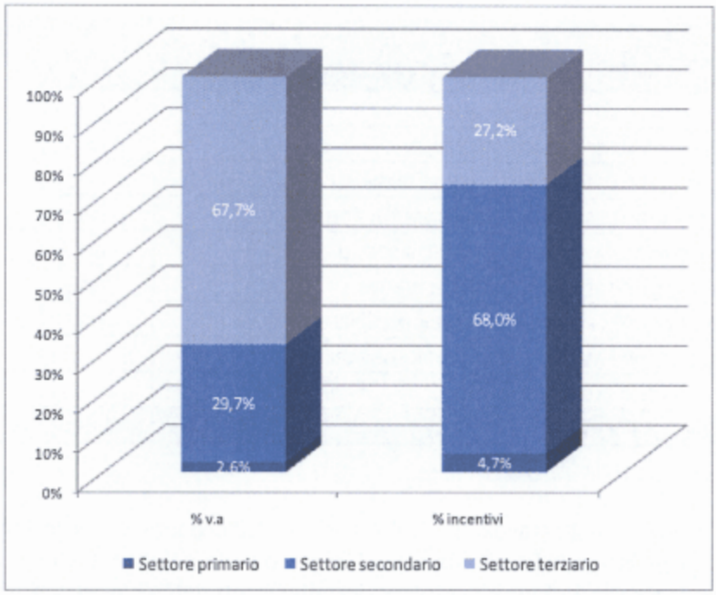


Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Si è anche verificato se la destinazione settoriale degli incentivi rilevata rispecchi o meno il peso relativo dei settori nell'economia italiana[57]; dal confronto non sono emersi profili similari. La destinazione degli incentivi pubblici non sembra assecondare, dunque, il processo di terziarizzazione dell'economia italiana (Grafico 4-12). In termini di valore aggiunto, il settore dell'*industria* pesava nel 2011 circa il 30 per cento, mentre il settore dei *servizi* rappresentava il 68 per cento; dall'analisi dei dati sugli incentivi – al netto della quota *Altro* – è, invece, emerso che al settore dei servizi è destinato circa il 27 per cento degli incentivi alle imprese, a fronte del 68 per cento dell'*industria*.

[57] Il valore aggiunto dell'economia è calcolato al netto della componente relativa ai servizi del settore pubblico.

Grafico 4-12 Valore aggiunto e incentivi per settore. Anno 2011. Distribuzione percentuale.



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e bilancio dello Stato

A margine si evidenzia che il *terziario*, settore trainante nelle moderne economie mondiali, è il comparto relativamente meno incentivato, considerando che la definizione di incentivi adottata in questo approfondimento esclude tutti i trasferimenti alle imprese legati a contratti di servizio e di programma relativi al Trasporto pubblico locale su ferro e su gomma.

4.5.3 Ripartizione per ministero di competenza

Dopo aver analizzato la destinazione settoriale degli incentivi, è interessante analizzare anche la loro distribuzione per ministero. L'ammontare degli incentivi è stato scomposto per ministero di competenza, con riferimento all'anno 2011. È importante sottolineare che il Ministero dello sviluppo economico gestisce il 48,4 per cento dell'intero ammontare; il rimanente 51,6 per cento è ripartito tra il Ministero dell'economia e finanze (19,6 per cento), il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (15,9 per cento), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (9,2 per cento), il Ministero del lavoro e politiche sociali (2,4 per cento), ed altri (Tavola 4-34).

Tavola 4-34 Totale incentivi per ministero di competenza. Anno 2011 – Milioni di euro e distribuzione percentuale.

	2011	
	Mln (€)	%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3.295,91	48,4%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1.335,10	19,6%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	1.083,24	15,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	626,13	9,2%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	162,54	2,4%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	135,52	2,0%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	118,86	1,7%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	47,50	0,7%
MINISTERO DELLA DIFESA	1,00	0,0%
Totale complessivo	**6.805,79**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Come si evince dalla Tavola 4-35, il Ministero dell'economia e delle finanze regola la quasi totalità degli incentivi fiscali, mentre il Ministero dello sviluppo economico veicola il 60 per cento degli incentivi in forma diretta. Gli incentivi contributivi e previdenziali sono erogati dagli Enti di previdenza; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rimborsa, a volte in esercizi successivi all'effettiva fruizione del beneficio, gli enti che hanno sostenuto la spesa.

Tavola 4-35 Tipologia incentivi per ministero di competenza. Anno 2011 – Milioni di euro e distribuzione percentuale.

	2011	
	Mln (€)	%
1. Incentivi alle imprese	**5.335,95**	**78,4%**
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3.245,53	47,7%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	827,67	12,2%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	626,13	9,2%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	369,85	5,4%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	135,52	2,0%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	72,92	1,1%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	47,50	0,7%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	9,83	0,1%
MINISTERO DELLA DIFESA	1,00	0,0%
2. Incentivi fiscali	**1.187,15**	**17,4%**
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	914,26	13,4%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	222,52	3,3%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	50,38	0,7%
3. Incentivi contributivi e previdenziali	**282,69**	**4,2%**
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	152,71	2,2%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	50,99	0,7%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	45,94	0,7%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	33,05	0,5%
Totale complessivo	**6.805,79**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

4.5.4 Una "mappa" degli incentivi

Più volte il Ministero dello sviluppo economico, sia pur limitatamente agli incentivi di propria competenza, ha evidenziato un'eccessiva proliferazione degli strumenti finanziari e normativi. Per tali ragioni, senza pretesa di esaustività, sulla base delle autorizzazioni di spesa sottostanti ai capitoli, si è ritenuto di evidenziare le norme che finanziano le tre forme di incentivazione riportate in precedenza.

Come si evince dalla Tavola 4-36, sono 66 le leggi, articolate in 129 autorizzazioni, che disciplinano gli incentivi in forma diretta. Sono, invece, 13 e 10 le norme che regolano, rispettivamente, gli incentivi fiscali e gli incentivi contributivi e previdenziali. Nel complesso, dunque, le leggi considerate, che recano pagamenti a carico del bilancio dello Stato nel periodo 2007-2011, sono 89 e le autorizzazioni 165 (per un maggior dettaglio sulle leggi di incentivazione si veda la Tavola 4-38).

Tavola 4-36 Numero di leggi e autorizzazioni con risorse. Anno 2011.

	N. Leggi	N. Autorizzazioni
Incentivi alle imprese	66	129
Incentivi fiscali	13	23
Incentivi contributivi e previdenziali	10	13

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

A fronte di questo considerevole numero di leggi, in realtà sono solo sette le disposizioni normative che trasferiscono il 42,6 per cento delle risorse (Tavola 4-37). Circa il 23 per cento di tutti gli *incentivi diretti* è finanziato dalla Legge Finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007). Oltre il 34 per cento delle *agevolazioni fiscali* è finanziato dalla Legge Finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) che prevede il credito d'imposta per i nuovi investimenti nelle aree svantaggiate. Infine, il 43 per cento circa degli *incentivi contributivi e previdenziali* è erogato sulla base del Decreto Legislativo n. 146 del 1999 che regola gli sgravi contributivi in agricoltura.

Tavola 4-37 Principali norme di incentivazione. Quantificazione delle risorse relative all'anno 2011. Milioni di euro

	Incentivi alle imprese		Incentivi fiscali		Incentivi contributivi e previdenziali		Totale	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
LF n. 244 / 2007	1.233,99	23,1%					1.233,99	18,1%
LF n. 296 / 2006	424,42	8,0%					424,42	6,2%
DL n. 5 / 2009	283,65	5,3%					283,65	4,2%
LF n. 296 / 2006			408,29	34,4%			408,29	6,0%
DL n. 457 / 1997			222,52	18,7%			222,52	3,3%
DL n. 5 / 2009			150,00	12,6%			150,00	2,2%
DLG n. 146 / 1997					77,00	43,5%	77,00	1,1%
L n. 30 / 1998					50,12	28,3%	50,12	0,7%
DL n. 207 / 2008					49,74	28,1%	49,74	0,7%
Totale principali norme	**1.942,06**	**36,4%**	**780,80**	**65,8%**	**176,86**	**62,6%**	**2.899,72**	**42,6%**
Totale complessivo	**5.335,95**	**100,0%**	**1.187,15**	**100,0%**	**282,69**	**100,0%**	**6.805,79**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato

Il decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, in corso di conversione, prevede tra l'altro l'abrogazione di 43 norme o parti di norme in materia di incentivazione alle imprese. Una sintesi delle principali novità introdotte dal decreto è nel paragrafo seguente; l'elenco completo delle disposizioni abrogate è riportato in appendice.

Tavola 4-38 Riepilogo leggi di incentivazione con risorse (*). Anno 2011.

Amministrazione	Incentivi alle imprese	Incentivi fiscali	Incentivi contributivi e previdenziali
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DL n. 78 / 2009 L n. 125 / 1991 L n. 266 / 1997		DL n. 207 / 2008 DLG n. 146 / 1997 LF n. 296 / 2006 L n. 57 / 2001
MINISTERO DELLA DIFESA	LF n. 191 / 2009		
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	LF n. 296 / 2006		
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DL n. 112 / 2008 DL n. 115 / 1974 DL n. 12 / 1985 DL n. 135 / 2009 DL n. 162 / 2008 DL n. 185 / 2008 DL n. 207 / 2008 DL n. 4 / 2006 DL n. 535 / 1996 DL n. 78 / 2009 L n. 166 / 2002 L n. 194 / 1998 L n. 261 / 1997 L n. 297 / 1978 L n. 413 / 1998 L n. 431 / 1991 L n. 454 / 1997 L n. 472 / 1999 L n. 51 / 2001 L n. 522 / 1999 L n. 88 / 2001 L n. 94 / 1982 LF n. 191 / 2009 LF n. 244 / 2007 LF n. 296 / 2006 LF n. 388 / 2000 LF n. 41 / 1986 LF n. 67 / 1988 LF n. 910 / 1986	DL n. 457 / 1997	L n. 522 / 1999
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DL n. 162 / 2008 DL n. 307 / 1996 DLG n. 143 / 1997 DLG n. 226 / 2001 DPR n. 270 / 2001 L n. 267 / 1991 L n. 423 / 1998 L n. 462 / 1986 L n. 499 / 1999 LF n. 191 / 2009 LF n. 244 / 2007 LF n. 296 / 2005		LF n. 203 / 2008 DL n. 78 / 2010

Amministrazione	Incentivi alle imprese	Incentivi fiscali	Incentivi contributivi e previdenziali
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DL n. 135 / 2009 DL n. 393 / 1996 DL n. 98 / 2011 L n. 261 / 1997 L n. 67 / 1987 LF n. 296 / 2006 LF n. 311 / 2004 LF n. 350 / 2003 LF n. 388 / 2000 LF n. 448 / 2001 L n. 394 / 1981 L n. 295 / 1973 DPR n. 223 / 2010 L n. 370 / 1999	DL n. 225 / 2010 DL n. 269 / 2003 DL n. 324 / 1997 DL n. 5 / 2009 DL n. 70 / 2011 L n. 449 / 1997 L n. 62 / 2001 LF n. 191 / 2009 LF n. 244 / 2007 LF n. 296 / 2006 LF n. 388 / 2000 LF n. 448 / 2001	L n. 30 / 1998 L n. 472 / 1999
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	L n. 62 / 2000 DL n. 212 / 2002 LF n. 289 / 2002 LF n. 203 / 2008		
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO*	DL n. 248 / 2007 DL n. 35 / 2005 DL n. 40 / 2010 DL n. 415 / 1992 DL n. 5 / 2009 DLT n. 377 / 1945 L n. 140 / 1999 L n. 181 / 1989 L n. 208 / 1998 L n. 28 / 2000 L n. 46 / 1982 L n. 481 / 1994 L n. 99 / 2009 LF n. 244 / 2007 LF n. 289 / 2002 LF n. 296 / 2006 LF n. 350 / 2002 LF n. 350 / 2003 L n. 266 / 1997 L n. 662 / 1992 L n. 144 / 1999 DLG n. 185 / 2000	LF n. 244 / 2007	
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DL n. 657 / 1974 L n. 163 / 1985 L n. 662 / 1996 LF n. 244 / 2007		

** Il D.L. 83/2012 ha abrogato numerose leggi di incentivazione del MISE. Per un approfondimento su tali norme, si rimanda alle Tavola 4-39 e alla Tavola A.5 (appendice).*

4.5.5 Il decreto di riordino degli incentivi

Con il decreto legge n. 83[58] del 22 giugno 2012, in corso di conversione, sono state avviate iniziative intese al riordino, alla razionalizzazione ed alla riprogrammazione degli strumenti nazionali esistenti per l'incentivazione alle attività imprenditoriali, mediante

interventi di abrogazione di norme, di semplificazione di procedure e di rimodulazione di preesistenti normative.

L'azione di riordino e di razionalizzazione degli strumenti, in un'ottica di rigore finanziario e contenimento della spesa pubblica, è tesa a recuperare risorse e a concentrare la politica industriale su ambiti di intervento orizzontali considerati prioritari per il rilancio della competitività del sistema produttivo del Paese.

Fondo per la crescita sostenibile

L'articolo 23 del citato decreto legge provvede a riordinare il fondo speciale rotativo sull'innovazione tecnologica (ex FIT) di cui all'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982 n. 46, denominandolo "Fondo per la crescita sostenibile". Esso si pone come obiettivo prioritario il finanziamento di programmi ed interventi per la competitività e il sostegno dell'apparato produttivo, nelle forme di cui all'articolo 7, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 123, ad eccezione del credito d'imposta, sulla base di progetti di rilevante interesse nazionale, articolati su tre linee strategiche: 1) la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione; 2) il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi tramite la sottoscrizione di accordi di programma; 3) la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero. Per ogni obiettivo è istituita una sezione dedicata nell'ambito del Fondo.

Si prevede, in contemporanea, l'abrogazione di 43 norme di agevolazione alle imprese, gestite dal Ministero dello sviluppo economico. Si tratta di norme in parte con scarsa o nulla operatività, non più in grado di determinare un effettivo impatto sul sistema economico e in parte ancora attive con un numero elevato di procedimenti pendenti.

Al nuovo Fondo affluiranno gli stanziamenti iscritti in bilancio e non utilizzati e le somme restituite o non erogate a seguito di revoche ai sensi delle leggi di incentivazione abrogate, così come le risorse di competenza del Ministero dello sviluppo economico già depositate presso la Cassa Depositi e Prestiti. Si andranno in questo modo a recuperare circa 650 milioni di euro nel 2012, più altri 200 milioni negli anni successivi, che saranno utilizzati esclusivamente nella forma del finanziamento agevolato.

Saranno, altresì, disponibili le risorse del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)" istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. stimabili in circa 1,2 miliardi di euro, da utilizzare nella forma del finanziamento agevolato.

Sviluppo dell'occupazione nel settore della green economy

L'articolo 57 del decreto mira a perseguire gli obiettivi già del fondo rotativo istituito dall'art. 1, comma 1110 della legge n. 296/2006 (Fondo Kyoto), favorendo, al contempo, l'occupazione giovanile nei settori di punta della cosiddetta "green economy", prevedendo l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato a soggetti privati che operano nei seguenti settori: 1) protezione del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico e sismico; 2) ricerca, sviluppo e produzione di biocarburanti di seconda e terza generazione; 3) ricerca, sviluppo, produzione e installazione di tecnologie nel solare termico, solare a concentrazione, solare termo-dinamico, solare fotovoltaico, biomasse, biogas e geotermia; 4) incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario, compresi gli interventi di social housing, a condizione che i progetti di investimento prevedano occupazione aggiuntiva, a tempo indeterminato, di giovani con età non superiore a 35 anni alla data di assunzione.

I finanziamenti a tasso agevolato hanno durata non superiore a settantadue mesi, ad esclusione di quelli erogati alle ESCO[59], agli affidatari di contratti di disponibilità (art. 44 D.L. n. 1/2012) e alle società a responsabilità limitata semplificata, costituite ai sensi dell'articolo 2463-bis del codice civile, per i quali la durata non può essere superiore a centoventi mesi.

Le risorse prontamente riallocabili, allo stato, risultano pari ad almeno 470 milioni di euro per le quali, con la norma in esame, si provvede a riorientare la finalizzazione.

Misure per la ricerca scientifica e tecnologica

Il decreto legge 83/2012, agli articoli 60 -63, innova profondamente anche il "Fondo per gli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica" (FIRST), gestito dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. L'obiettivo è di migliorare l'incisività degli strumenti di finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, superando l'attuale tripartizione tra ricerca di base, ricerca industriale e sviluppo sperimentale

Per realizzare tale obiettivo, l'azione del FIRST si concentrerà sui seguenti settori di intervento: interventi di ricerca fondamentale; interventi di ricerca industriale; appalti precommerciali di ricerca e sviluppo sperimentale; azioni di innovazione sociale; interventi integrati di ricerca e sviluppo sperimentale, infrastrutturazione, formazione di capitale umano di alto livello qualitativo, di trasferimento tecnologico e spin off di nuova imprenditorialità innovativa; interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali.

Gli aiuti previsti a sostegno delle attività ritenute ammissibili saranno concessi nella forma di contributi a fondo perduto, credito agevolato, credito di imposta ai sensi dell'articolo 1 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106, prestazione di garanzie, agevolazioni fiscali di cui all'articolo 7, commi 1 e 4, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 123.

Con uno o più decreti di natura non regolamentare, emanati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, saranno definite le spese ammissibili, le caratteristiche specifiche delle attività e degli strumenti, le modalità e i tempi di attivazione, le misure delle agevolazioni, le modalità della loro concessione ed erogazione.

Dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto saranno abrogati: l'articolo 104 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (FIRB), a eccezione del comma 5 ed il Decreto Legislativo 27 luglio 1999, n. 297, e successive modificazioni (FAR).

Nella Tavola 4-39 si riportano alcune delle modifiche apportate dal D.L. 83/2012 alle leggi di incentivazione del Ministero dello Sviluppo economico. L'elenco completo delle norme abrogate è in appendice (Tavola A.5).

[59] Le ESCO (Energy Service Company) sono società di servizi energetici che effettuano interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica.

Tavola 4-39 Leggi di incentivazione del Mise di cui alla Tavola 4-38.

Norma	Descrizione della parte della norma inerente gli incentivi	Abrogazioni del D.L. 83/2012
d.l. 415/92	Legge 488/92	abrogata
L. 481/1994	articolo 2 del decreto legge 20 giugno 1994, n. 396, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 481 (Contributi per dismissioni nel settore siderurgico)	abrogato
L. 208/98	Aree depresse	abrogata
L. 99/2009	Art. 2 Crisi industriali	Abrogato
L. 140/1999	Norme in materia di attività produttive (settori aeronautico, aerospaziale e duale, attività mineraria, etc.)	Abrogato articolo 5 (Agevolazioni per i partecipanti al consorzio Infomercati per finanziamenti finalizzati alla connessione al sistema nazionale informatico dei mercati agroalimentari all'ingrosso)
d.l. 35/2005	Il d.l. contiene numerose norme in materia di incentivi, per lo più superate (ad es. art. 8); sono ancora in corso progetti finanziati	Abrogato articolo 11, comma 3, (Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà.)
LF 296/2006	Non è indicata la disposizione di riferimento; la LF 2007 contiene varie disposizioni, ad es.: • comma 224-240 incentivi rottamazione veicoli • comma 841-846: fondo competitività, Progetti innovazione industriale, altre misure di aiuto MISE • comma 847-850 Fondo finanza di impresa • comma 855-859: FRI regionale • comma 870-874 FIRST MIUR che assorbe il FAR	Abrogato articolo 1, commi 280-283, commi 847-850 e comma 853 (Credito d'imposta per le attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo; fondo per la finanza d'impresa; fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà) Superato comma 870-874 da riforma FIRST
DL 248/2007	Proroga degli incentivi fiscali per la rottamazione	
L. 244/2007	Art. 29 incentivi rottamazione veicoli	
DL 5/2009	Incentivi rottamazione veicoli	
D.L. 40/2010	Art. 4 Fondo sostegno domanda	
L.46/82	Art. 14 FIT	superata
L. 181/1989	Aree di crisi	
L. 28/2000	Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica: l'art. 4, c. 5, prevede rimborsi degli oneri sostenuti da Emittenti radiofoniche e televisive locali per la trasmissione di messaggi autogestiti a titolo gratuito durante le campagne elettorali	
L.F 289/2002	La LF 2003 contiene varie disposizioni sugli incentivi tra cui: • art. 60 Fondo unico incentivi • art. 61 FAS / utilizzo economie 488 / incentivi per campagne pubblicitarie • art. 62 incentivi investimenti (credito di imposta) • art. 63 incentivi assunzioni (credito di imposta) • art. 73 estensione territoriale L. 181/1989	

4.6 Conclusioni

In questo capitolo è stata presentata un'analisi delle risorse trasferite al sistema produttivo del paese attraverso l'esame delle principali fonti informative: i dati Eurostat, il conto economico delle amministrazioni pubbliche (Istat), il bilancio e la tesoreria dello Stato. Si tratta di basi di dati complementari tra loro che forniscono una misura dell'aggregato *"spese per trasferimenti alle imprese"* da cui, attraverso ulteriori elaborazioni, è possibile pervenire ad una stima della *"spesa per incentivi alle imprese"*. Sono state escluse dall'analisi le fonti di dati e le stime non ufficiali provenienti dalle strutture di ricerca private.

A livello europeo è emerso che i confronti internazionali presentano dei limiti in quanto i *contributi alla produzione* sono i soli ad essere rappresentati separatamente nelle statistiche. In generale, limitatamente ad essi, nel periodo 2000-2010 si è osservato un *trend* decrescente della spesa destinata alle imprese, fatta eccezione per alcuni paesi minori. Nel confronto rispetto ai principali paesi, l'Italia ha fatto registrare una contrazione della spesa del 40,2 per cento, a fronte di una riduzione inferiore in Germania (-27,9 per cento), Regno Unito (-24,9 per cento) e Francia (-23,5 per cento). Dall'analisi dei dati secondo la classificazione funzionale è emerso che la diversa organizzazione nella produzione e nell'erogazione di alcuni servizi pubblici determina in maniera significativa la struttura della spesa per le corrispondenti funzioni. I confronti tra Paesi risentono dunque di questo limite.

Per quanto riguarda l'ambito nazionale l'ammontare complessivo dei trasferimenti alle imprese per l'anno 2011, desumibile dal conto delle pubbliche amministrazioni dell'Istat, è pari a 32.899 milioni di euro di cui 15.005 milioni di euro a carico dello Stato e 17.168 milioni di euro a carico delle amministrazioni locali; la parte residuale è da attribuire ad altri enti delle amministrazioni centrali. Si tratta di risorse finanziarie destinate alle imprese per diverse funzioni che vanno dall'erogazione di servizi regolati da specifici contratti, principalmente per i trasporti, per il sostegno all'istruzione, per la realizzazione di determinate opere o forniture. L'analisi di tali dati, pur fornendo un'informazione completa e coerente con il quadro di finanza pubblica, presenta il limite di essere troppo aggregata per poter individuare al suo interno la sola parte che, secondo la definizione adottata in questo capitolo, fa riferimento agli incentivi alle imprese. Dall'analisi delle categorie *Trasferimenti correnti ad imprese* e *Contributi agli investimenti ad imprese* è emerso che i trasferimenti nel 2011 sono stati pari a 14.655,59 milioni di euro. Tuttavia estendendo l'analisi anche alle altre categorie economiche del bilancio dello Stato le voci di spesa che "di fatto" possono essere ricondotte alle imprese ammontano a 20.082,12 milioni di euro. Si tratta di risorse che possono essere considerate trasferimenti alle imprese ma che non costituiscono il nucleo degli incentivi in senso stretto.

Dall'approfondimento sul ruolo della tesoreria è emerso come l'analisi dell'intervento statale nell'erogazione di risorse alle imprese non possa limitarsi alle sole uscite del bilancio. Infatti, oltre il 70 per cento delle risorse del bilancio transita attraverso conti di tesoreria prima di pervenire al beneficiario finale. Inoltre, vi sono forme di intervento la cui modalità gestionale è tale che si registrano movimenti in tesoreria di importo significativo che transitano solo in parte per il bilancio (come per i fondi UE) oppure per i quali il dato di bilancio risulta scarsamente rappresentativo dell'effettiva fruizione da parte degli operatori economici (come per i crediti di imposta). Ne consegue che è presente un disallineamento tra i pagamenti del bilancio dello Stato e le effettive erogazioni ai beneficiari finali degli interventi. In tal senso, le deleghe della legge 196/2009, laddove prevedono che sia dato maggior risalto al raccordo tra gestione di bilancio e tesoreria o che siano ricondotte al bilancio alcune somme attualmente gestite su conti di tesoreria, soprattutto attraverso un miglioramento del patrimonio informativo disponibile, dovrebbero permettere una maggiore tracciabilità del ruolo della tesoreria stessa nel veicolare le risorse al sistema economico.

Sintetizzando i principali risultati, nel periodo 2007-2011, con riferimento ai quattro gruppi economici oggetto di approfondimento, - trasferimenti in conto capitale a imprese, Mediocredito centrale, trasferimenti in conto capitale, Artigiancassa, interventi gestiti attraverso la Cassa Depositi e Prestiti - e alle gestioni fuori bilancio, essenzialmente legate a fondi di natura rotativa, le uscite di tesoreria sono pari a circa 14 miliardi di euro (rispettivamente 6,8 e 7,2 miliardi) a fronte di erogazioni dal bilancio pari a 9 miliardi di euro (4,3 e 4,7 miliardi). Per quanto concerne i finanziamenti comunitari alle imprese, è stata rilevata l'importanza del ruolo di intermediazione della tesoreria che permette di dare una

rappresentazione esaustiva del fenomeno rispetto alla sola quota che trova evidenza diretta in bilancio attraverso i versamenti al *Fondo di rotazione* a titolo di cofinanziamento nazionale. Dalle analisi effettuate per il periodo in esame, le erogazioni dalla tesoreria sono risultate tendenzialmente superiori rispetto ai corrispondenti pagamenti del bilancio dello Stato; ciò è imputabile sia alla esistenza di altre fonti di alimentazione, che alla presenza di giacenze iniziali e alla loro progressiva utilizzazione.

Uno specifico approfondimento del capitolo è stato dedicato alla stima delle risorse finanziarie erogate alle imprese sotto forma di incentivi, trasferite cioè dal bilancio dello Stato senza alcuna forma di controprestazione. Dall'analisi sono stati esclusi gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle Regioni, dagli Enti locali o da altri enti; sono esclusi, inoltre, gli incentivi alle imprese che erogano servizi per conto dell'operatore pubblico come, ad esempio, Trenitalia S.p.A. e Poste S.p.A. attraverso contratti di servizio e/o di programma. Nel periodo 2007-2011 l'ammontare complessivamente erogato degli incentivi, così definiti, è stato pari a 42.603,56 milioni di euro; il 2010 ed il 2011 sono stati gli anni che hanno fatto registrare rispettivamente le maggiori (10.435,86 milioni di euro) e le minori erogazioni (6.805,79 milioni di euro). Relativamente al 2011[60] sono stati erogati 5.335,94 milioni di euro in forma diretta ed i restanti 1.469,85 pagati in modo indiretto attraverso gli incentivi fiscali, contributivi e previdenziali.

A livello settoriale nel 2011, l'*industria* è il settore che ha ricevuto in valore assoluto l'ammontare maggiore di incentivi (4.335,97 milioni di euro) seguito dai *servizi* (1.736,14 milioni di euro) e dall'*agricoltura* (302,75 milioni di euro). Da un'analisi più disaggregata è emerso che, nel periodo 2007-2011, l'*aeronautico* è stato il settore maggiormente incentivato in valore assoluto (7.816,63 milioni di euro), seguito dal *navale* (2.955,52 milioni di euro), e dall'*automobilistico* (2.733,28 milioni di euro). Non trascurabili sono stati i contributi ricevuti dall'*editoria* (1.955,09 milioni di euro) e dallo *spettacolo* (1.154,44 milioni di euro).

Sul piano normativo, nonostante il recente decreto legge 83/2012, recante "Misure urgenti in materia di riordino degli incentivi per la crescita e lo sviluppo sostenibile" preveda l'abrogazione di quarantatre articoli e/o norme, il numero di leggi destinate all'incentivazione resta particolarmente elevato. Questo lavoro ne ha censite 89, di cui 66 che disciplinano gli incentivi in forma diretta e le restanti 23 che regolano gli incentivi fiscali, contributivi e previdenziali. Si segnala, infine, che delle 43 disposizioni abrogate, solo la legge 488/92 presentava pagamenti nell'esercizio finanziario 2011.

Dall'analisi degli incentivi per ministero di competenza risulta che il Ministero dello sviluppo economico gestisce il 48,4 per cento dei principali strumenti di incentivazione diretta. Risulta, inoltre, che a seguito del crescente ricorso agli strumenti di incentivazione indiretta come il credito d'imposta, il Ministero dell'economia e delle finanze veicola il 19,6 per cento del totale; marginale, ma non trascurabile, il ruolo dei restanti dicasteri.

In un contesto di recessione economica è importante verificare la velocità nell'erogazione di risorse pubbliche destinate alle imprese sotto forma di incentivi. In quest'ottica, è opportuno che le somme a disposizione delle imprese non rimangano inutilizzate per periodi lunghi, o peggio, non vengano erogate affatto. L'analisi dei residui di stanziamento riferita all'intero periodo 2007-2011 ha evidenziato un positivo dimezzamento

---

[60] In aggiunta alle analisi sulla spesa svolte nel presente capitolo, si segnalano i risultati della ricognizione delle agevolazioni fiscali, curata dalla Commissione coordinata dal Sottosegretario all'economia Ceriani e aggiornata dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha quantificato in circa 4 miliardi di euro l'ammontare complessivo delle agevolazioni fiscali fruite dalle imprese nel corso del 2011 (Appendice, Tavola A.6).

dello stock di risorse non impegnate. Al netto del Fondo per lo sviluppo e coesione (ex *Fondo per le aree sottoutilizzate),* le somme non impegnate sono passate da 1.961 milioni di euro nel 2007 a 345 milioni di euro nel 2011; si tratta di un significativo miglioramento rispetto al passato. Tuttavia, nell'esercizio 2011, si segnalano i 120 milioni di euro di somme stanziate e non impegnate per "fronteggiare gli aumenti repentini dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi nel 2008", i 90 milioni di euro del "fondo rotativo per l'innovazione tecnologica", i 30 milioni di euro per "investimenti a favore di autotrasportatori", i 25 milioni di euro di "contributi al settore aereonautico" e i 24,5 milioni di euro di "contributi a favore delle imprese di pesca marittima".

4.7 Appendice

Tavola A.1 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2007 – Milioni di euro.

Descrizione fondo	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Totale uscite
Fondi gestione patti territoriali e contratti d'area	190,0	45,3	235,3	243,9
Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)	93,8	92,3	186,1	250,6
Ferrovie della Sardegna	77,5	7,6	85,0	74,1
Navigazione laghi	52,5	12,3	64,8	37,5
Fondo per l'innovazione tecnologica	43,5	69,2	112,7	208,9
Simest	30,4	0,0	30,4	210,0
Fondo di garanzia PIM L. 662/1996 - Mediocredito	20,0	0,0	20,0	10,0
Fondo per interventi nelle aree depresse	0,8	249,9	250,7	334,2
Fondo centrale credito peschereccio	0,2	1,2	1,3	0,0
Fondo crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo - Mediocredito	0,0	270,9	270,9	60,0
Fondo per l'internazionalizzazione - Simest	0,0	42,0	42,0	0,0
Fondo meccanizzazione in agricoltura	0,0	9,3	9,3	0,0
Totale	**508,6**	**799,9**	**1.308,5**	**1.429,3**

Tavola A.2 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Dati in milioni di euro. Anno 2008 – Milioni di euro.

Descrizione fondo	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Totale uscite
Simest	181,0	0,0	181,0	160,0
Fondi gestione patti territoriali e contratti d'area	150,0	1,0	151,0	166,6
Fondo per l'innovazione tecnologica	63,2	68,3	131,4	522,7
Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)	61,1	710,9	772,0	352,4
Ferrovie della Sardegna	46,7	10,4	57,1	65,9
Navigazione laghi	33,3	8,0	41,3	41,2
Fondo centrale credito peschereccio	0,0	1,7	1,7	0,6
Fondo di garanzia PIM L. 662/1996 - Mediocredito	0,0	0,0	0,0	15,5
Fondo per interventi nelle aree depresse	0,0	130,8	130,8	339,9
Fondo crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo - Mediocredito	0,0	86,1	86,1	0,0
Fondo per l'internazionalizzazione - Simest	0,0	45,0	45,0	0,0
Fondo meccanizzazione in agricoltura	0,0	6,6	6,6	0,0
Totale	**535,3**	**1.068,9**	**1.604,2**	**1.664,9**

Tavola A.3 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2009 – Milioni di euro.

Descrizione fondo	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Totale uscite
Fondo per interventi nelle aree depresse	666,6	287,5	954,1	384,9
Fondi gestione patti territoriali e contratti d'area	436,0	12,6	448,6	129,1
Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)	184,2	279,1	463,3	274,5
Fondo di garanzia PIM L. 662/1996 - Mediocredito	180,0	359,1	539,1	25,0
Simest	69,3	300,0	369,3	140,0
Navigazione laghi	19,6	12,5	32,2	40,0
Fondo crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo - Mediocredito	1,0	30,0	31,0	1,0
Fondo centrale credito peschereccio	0,0	1,6	1,6	0,0
Fondo per l'innovazione tecnologica	0,0	61,2	61,2	147,9
Ferrovie della Sardegna	0,0	0,1	0,1	0,0
Fondo per l'internazionalizzazione - Simest	0,0	29,0	29,0	0,0
Fondo meccanizzazione in agricoltura	0,0	3,9	3,9	0,0
Totale	**1.556,8**	**1.376,4**	**2.933,2**	**1.142,4**

Tavola A.4 Fondi rotativi. Entrate e uscite dai conti di tesoreria. Anno 2010 – Milioni di euro.

Descrizione fondo	Entrate da bilancio	Entrate per girofondi o altro	Totale entrate	Totale uscite
Fondo per l'innovazione tecnologica	544,7	0,8	545,5	107,8
Fondo di garanzia PIM L. 662/1996 - Mediocredito	280,5	125,0	405,5	31,0
Fondo per interventi nelle aree depresse	100,1	108,6	208,7	336,6
Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)	81,2	114,7	195,9	151,5
Simest	42,3	19,0	61,3	121,0
Navigazione laghi	23,0	10,7	33,7	37,8
Fondi gestione patti territoriali e contratti d'area	0,1	13,3	13,4	125,9
Fondo centrale credito peschereccio	0,1	0,8	0,9	0,0
Ferrovie della Sardegna	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo - Mediocredito	0,0	91,0	91,0	15,0
Fondo per l'internazionalizzazione - Simest	0,0	14,9	14,9	26,0
Fondo meccanizzazione in agricoltura	0,0	3,1	3,1	0,0
Totale	**1.072,0**	**501,9**	**1.573,9**	**952,6**

Tavola A.5 Disposizioni abrogate dal D.L. 83/2012

Disposizioni abrogate
1) Legge 29 ottobre 1954 n. 1083 "Concessioni di contributi per lo sviluppo delle esportazioni italiane";
2) legge 30 luglio 1959, n. 623 (Incentivi a favore delle medie e piccole industrie e dell'artigianato);
3) decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902 (Credito agevolato al settore industriale);
4) articoli 3 e 4 della legge 12 agosto 1977, n. 675 (Interventi per la ristrutturazione e la riconversione industriale);
5) articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (Eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981);
6) articolo 10 del decreto legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981 n. 394 (consorzi per l'esportazione)
7) articoli 9 e 17 della legge 6 ottobre 1982, n. 752 (Ricerca mineraria);
8) articolo 1 della legge 19 dicembre 1983, n. 696 (Norme concernenti l'agevolazione della produzione industriale delle piccole e medie imprese e l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi);
9) legge 1° marzo 1986, n. 64 (Intervento straordinario nel Mezzogiorno);
10) articolo 3-octies decreto legge 26 gennaio 1987, n. 9 convertito con modificazioni dalla legge 27 marzo 1987, n. 121 (Fondo nazionale di promozione e sviluppo del commercio);
11) articolo 3 del decreto legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1987, n. 15 (Sostegno finanziario alle PMI dei settori commercio e turismo per l'acquisto di locali precedentemente in affitto);
12) legge 3 ottobre 1987, n. 399 (Agevolazioni della produzione industriale delle PMI);
13) articolo 15, comma 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Compensi alle societa' finanziarie CFI e SOFICOOP per gestione partecipazioni assunte ai sensi della legge 49/1985);
14) Legge 21 febbraio 1989 n. 83 "Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane";
15) articoli 4 e 7 della legge 30 luglio 1990, n. 221;
16) articoli 5, 6, 8, 12, 17, 23, 27 e 34 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle PMI);
17) articolo 14 della legge 27 marzo 1992, n. 257 (Agevolazioni per l'innovazione e la riconversione produttiva relativamente all'utilizzo dell'amianto);
18) articolo 1, comma 2, del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488 (Attivita' produttive nelle aree sottoutilizzate);
19) decreto legge 24 aprile 1993, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 1993, n. 204 (Interventi urgenti a sostegno del settore minerario);
20) articolo 2 del decreto legge 20 giugno 1994, n. 396, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 481 (Contributi per dismissioni nel settore siderurgico);
21) articolo 3-bis del decreto legge 19 dicembre 1994, n. 691, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 febbraio 1995, n. 35 (Provvidenze per eventi alluvionali del 1994);
22) articolo 1 del decreto legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341 (Agevolazioni in forma automatica per la realizzazione di nuovi investimenti effettuati dalle PMI industriali nelle aree depresse);
23) articolo 2, comma 42 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Cofinanziamento programmi regionali);

(segue) **Tavola A.5 – Disposizioni abrogate dal D.L. 83/2012**

Disposizioni abrogate (segue)
24) articolo 11 del decreto legge 29 dicembre 1995, n. 560, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1996, n. 74 (Disposizioni integrative per precedenti interventi alluvionali);
25) articolo 2, comma 203, lettere e) ed f), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Contratti di programma e contratti d'area);
26) articolo 1 della legge 25 marzo 1997, n. 77 (Incentivi per l'acquisto di strumenti per pesare);
27) articolo 13 del decreto legge 28 marzo 1997 n. 79, convertito dalla legge 28 maggio 1997 n. 140 (Misure fiscali a sostegno dell'innovazione nelle imprese industriali);
28) articolo 8, comma 2 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (estensione degli incentivi automatici alle PMI dell'intero territorio nazionale);
29) articolo 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (Aree di degrado urbano);
30) articoli 9 e 11 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Estensione della legge 488/92 al settore del turismo; incentivi fiscali alle piccole e medie imprese dei settori del commercio e del turismo);
31) articolo 24, commi 4, 5 e 6 ed articolo 25, comma 7, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Interventi per i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva fidi per lo sviluppo delle imprese operanti nel commercio, nel turismo e nei servizi; indennizzi a favore dei soggetti titolari di esercizi di vicinato)
32) all'articolo 10, coma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, le parole "allegata al Documento di programmazione economico-finanziaria" sono soppresse;
33) Articolo 22, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 143 (Disposizioni in materia di contributi e di finanziamenti per lo sviluppo delle esportazioni);
34) articolo 54, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Estensione della legge 488/92 al settore del commercio);
35) articolo 5 della legge 11 maggio 1999, n. 140 (Agevolazioni per i partecipanti al consorzio Infomercati per finanziamenti finalizzati alla connessione al sistema nazionale informatico dei mercati agroalimentari all'ingrosso);
36) articoli 4, commi 5, 6 e 7, e 13, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Rilievi geofisici condotti per la ricerca e la coltivazione di riserve di idrocarburi);
37) articoli 6, commi da 13 a 19, 103, commi 5 e 6, 106 e 114, commi 4 e 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Detassazione degli utili reinvestiti; credito d'imposta per il commercio elettronico; collegamento telematico "quickresponse" fra imprese del settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero; promozione e sviluppo di nuove imprese innovative mediante partecipazione al capitale di rischio ripristino ambientale e sicurezza dei lavoratori nei siti di cava);
38) articolo 14, commi 1 e 3 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Modalita' semplificate di applicazione della legge 488/92 per le imprese artigiane);
39) articolo 52, commi 77 e 78, e articolo 59 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Contributi per il settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero; interventi per la formazione e valorizzazione degli stilisti);
40) articolo 2, commi 4 e 5, ed articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Agevolazioni per programmi di sviluppo e innovazione nelle PMI del settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero; incentivi per il settore delle fonderie);
41) articolo 11, comma 3, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficolta'.
42) articolo 1, commi 280-283, commi 847-850 e comma 853 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Credito d'imposta per le attivita' di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo; fondo per la finanza d'impresa; fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficolta');.
43) articolo 2 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Norma previgente sugli interventi di reindustrializzazione; Utilizzo delle economie legge 488/92; in particolare, interventi di sostegno, riqualificazione e reindustrializzazione dei sistemi di illuminazione del Veneto delle armi di Brescia, mediante accordi di programma).

Tavola A.6 – Agevolazioni fiscali fruite dalle imprese nell'anno 2011.

Norma di riferimento	Descrizione	Termine vigenza (anno d imposta)	Natura delle misure	Effetti finanziari ex post (in mln. di euro)	Soggetti e categorie dei beneficiari
MISURE IN MATERIA DI IMPRESA					
IMPOSTE DIRETTE					
Art. 6 del D.L. n. 63/02, comma 1, modificato dall'art. 2 del D.L. n. 138/2011	Non concorre a formare il reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi la quota del 90 per cento degli utili netti annuali destinata a riserva minima obbligatoria.	a regime	Esclusione dal reddito	-270,5	Società cooperative e loro consorzi
Art. 6 del D.L. n. 63/02, comma 2, modificato dall'art. 2 del D.L. n. 138/2011	Le somme di cui all'articolo 3, comma 2, lettera b), della legge 142/2001 e all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 601/1973 destinate ad aumento del capitale non concorrono a formare il reddito imponibile			-1,5	
Art. 12 del D.P.R. n. 601/1973	Per le società cooperative e loro consorzi sono ammesse in deduzione dal reddito le somme ripartite tra i soci sotto forma di restituzione di una parte del prezzo dei beni e servizi acquistati o di maggiore compenso per i conferimenti effettuati.	a regime	Deduzione dal reddito d'impresa	-46,4	Società cooperative e loro consorzi
Art. 12 della Legge n. 904/77; art. 1, commi 460 e 464, della Legge n. 311/04; art. 82, comma 28, del D.L. n. 112/08 - D.L. n. 138/2011	Non concorrono al reddito imponibile delle cooperative le somme destinate alle riserve indivisibili, a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuirle tra i soci, sia durante la vita dell'ente che all'atto del suo scioglimento. Tale norma non si applica alle cooperative a mutualità prevalente: a) per la quota del 20% degli utili netti delle cooperative agricole; b) per la quota del 40% degli utili netti delle altre cooperative; c) per la quota del 65% degli utili netti delle società cooperative di consumo. La limitazione non si applica alle cooperative sociali. Per le cooperative NON a mutualità prevalente la detassazione è limitata al 30% degli utili, se la quota è destinata a riserva indivisibile prevista dallo statuto.	a regime	Deduzione dal reddito d'impresa	-89,0	Società cooperative e loro consorzi
Art. 1, commi da 96 a 117, della Legge n. 244 del 2007 - Art. 27, commi 1 e 2, del D.L. n. 98 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011).	"Nuovo" regime dei contribuenti minimi. Per i soggetti rispondenti ai requisiti previsti dalla norma, è prevista l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi e delle addizionali regionali e comunali pari al 5%. I contribuenti sono esenti da Irap, non addebitano l'IVA sulle vendite e non hanno diritto alla detrazione per l'IVA sugli acquisti. E' possibile optare per l'applicazione dell'IVA e dell'IRPEF nei modi ordinari. Si applica, per il periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro successivi. Il regime è applicabile anche oltre il quarto periodo di imposta successivo, fino al compimento del trentacinquesimo anno di età.	a regime a partire dal 1° gennaio 2012	Regime speciale	-10,0	Esclusivamente persone fisiche: a) che intraprendono un'attività d'impresa, arte o professione; b) che l'hanno intrapresa successivamente al 31 dicembre 2007.
Art. 10, del D.P.R. n. 601/1973; art. 2, comma 8, della Legge 350/2003 e art. 1, commi 460 e 461, della Legge n. 311/2004	Sono esenti da IRES i redditi conseguiti da società cooperative agricole e loro consorzi mediante l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, conservazione, valorizzazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti prevalentemente dai soci. I redditi conseguiti dalle cooperative della piccola pesca e dai loro consorzi sono esenti da IRES. Tali esenzioni non operano limitatamente al 20% degli utili netti annuali.	a regime	Esenzione IRES	-101,2	Società cooperative agricole e loro consorzi
Art. 11, D.P.R. n. 601/1973; art. 1, commi 462 e 463, L. n. 311/2004	I redditi conseguiti dalle società cooperative di produzione e lavoro, limitatamente al reddito imponibile derivante dall'indeducibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive, sono esenti da IRES se l'ammontare delle retribuzioni effettivamente corrisposte ai soci non è inferiore al cinquanta per cento dell'ammontare complessivo di tutti gli altri costi; se l'ammontare delle retribuzioni è inferiore al cinquanta per cento ma non al venticinque per cento dell'ammontare complessivo degli altri costi l'imposta sul reddito delle persone giuridiche e l'imposta locale sui redditi sono ridotte alla metà	a regime	Esenzione IRES		Società cooperative di produzione e lavoro
Art. 21, comma 1, della Legge n. 448/98; Art. 6, comma 3, della legge 388/00; Art. 1, comma 129, Legge n. 266/05; Art. 1, comma 393, della Legge n. 296/06; Art.1, comma 168, della Legge n. 244/2007; Art.1, comma 8, del D.L. n.194/09; Art. 2, comma 5, del Dl. 225 del 2010	Deduzione forfetaria dal reddito di impresa a favore degli esercenti impianti di distribuzione carburante	2.011,0	Deduzione	-64,9	Esercenti impianti di distribuzione di carburante
Artt. da 155 a 161, TUIR	Tonnage tax: regime di determinazione del reddito dei soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lettera a), del TUIR, derivante dall'utilizzo delle navi indicate nell'art. 8-bis, comma 1, lett. a), del D.P.R. n. 633/1972, iscritte nel registro internazionale di cui al D.L. n. 457/1997, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 30/1998. Il regime è opzionale e comporta la determinazione del reddito in via forfetaria secondo i criteri previsti dall'art. 156 del TUIR	a regime	Regime forfetario	-36,2	Soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lettera a), del Tuir (società per azioni e in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione residenti nel territorio dello Stato).

(continua)

***(segue)* Tavola A.6 – Agevolazioni fiscali fruite dalle imprese nell'anno 2011.**

Norma di riferimento	Descrizione	Termine vigenza (anno d'imposta)	Natura delle misure	Effetti finanziari ex post (in mln. di euro)	Soggetti e categorie dei beneficiari
MISURE IN MATERIA DI IMPRESA					
IMPOSTE DIRETTE (Segue)					
Art. 11 della Legge n. 59/92	I versamenti effettuati ai Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione di cui all'art. 11, comma 1, della L. n. 59/1992, effettuati dai soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lett. a) del TUIR sono esenti da imposte e sono deducibili, nei limiti del 3%, dalla base imponibile del soggetto che effettua l'erogazione.	a regime	Deduzione dal reddito d'impresa	-19,1	Società cooperative e loro consorzi
Art. 4, comma 2, del D.L. n. 457/97, art. 13, comma 3, della L. 488/1999 e art. 145, comma 66, della L. n. 388/2000	Il reddito derivante dall'utilizzo di navi iscritte nel registro internazionale concorre in misura pari al 20% a formare il reddito complessivo ai fini IRES e IRPEF.	a regime	Riduzione dell'imponibile	-22,5	Soggetti che esercitano l'attività armatoriale tramite utilizzo di navi iscritte nel Registro internazionale
Art. 1, comma 1094, della Legge n. 296/06 come modificato dall'art.1, comma 177, Legge n. 244/07	Possibilità per le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci, di determinare il reddito applicando all'ammontare dei ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento.	a regime	Regime speciale	-14,5	Società di persone, società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli
Art.1, commi 1093 Legge n. 296/06	Possibilità per le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 93 di optare per la determinazione catastale del reddito, ex articolo 32 del Tuir.				Società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 93
Art. 7, comma 3, della Legge n. 59/92	Non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte dirette le quote di utili destinate ad aumento gratuito del capitale sociale, anche in deroga ai limiti massimi di partecipazione, purché nei limiti della variazione dell'indice dei prezzi al consumo accertata dall'Istat.	a regime	Esclusione	-5,4	Società cooperative e loro consorzi
Comma 126, art. 1, legge 27 dicembre 2006, n. 296 Imposta d'ingresso nel regime SIIQ e SIINQ relativa agli immobili posseduti dalla società alla data di chiusura dell'ultimo esercizio in regime ordinario.	L'ingresso nel regime speciale SIIQ e SIINQ comporta il realizzo a valore normale degli immobili, nonché dei diritti reali su immobili destinati alla locazione, posseduti dalla società alla data di chiusura dell'ultimo esercizio in regime ordinario. L'importo complessivo delle plusvalenze così realizzate, al netto di eventuali minusvalenze, è assoggettato a imposta sostitutiva con l'aliquota del 20 %.	a regime	Regime speciale	-26,6	SPA fiscalmente residenti nel territorio dello Stato non quotate (SINQ), ovvero quotate (SIIQ), svolgenti in via prevalente l'attività di locazione immobiliare, che abbiano le caratteristiche soggettive previste dal comma 125 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006
Art. 1, commi da 338 a 341, della Legge n. 244/07	Detassazione degli utili reinvestiti nel settore cinematografico	2.013,0	Esclusione dal reddito	-0,2	L'intero settore cinematografico: imprese di produzione, distribuzione, esercizio cinematografico e soggetti, anche esterni alla filiera, che investono nel settore
Art. 6 comma 1 DL 185/2008	Deducibilità di un importo pari al 10% dell'IRAP dalle imposte dirette (IRPEF e IRES). La percentuale rappresenta forfetariamente l'IRAP riferibile sia alla quota di interessi passivi e oneri assimilati al netto degli interessi attivi e proventi assimilati, sia alla quota delle spese del personale dipendente e assimilato	a regime dal periodo d'imposta 2008	Deduzione	-433,5	IMPRESE. Contribuenti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo
Articolo 58, comma 2 del Tuir	Regime della c.d. "Participation exemption" - parziale esenzione delle plusvalenze derivanti dalla cessione, dal risarcimento, anche in forma assicurativa, o da autoconsumo di partecipazioni, quote e strumenti finanziari assimilati,realizzate dalle persone fisiche e società di persone su partecipazioni detenute nell'ambito di attività di impresa.	a regime	Esclusione dal reddito	-6,1	Società di persone e imprenditori individuali che agiscono nell'ambito della propria attività d'impresa (art. 58, comma 2 del Tuir).
Articolo 59 del Tuir	Imposizione parziale dei dividendi relativi a partecipazioni qualificate possedute da soggetti IRPEF nell'ambito dell'attività d'impresa	a regime	Esclusione dal reddito	-21,7	Soggetti passivi IRPEF nell'ambito di attività d'impresa
Art. 66, c.5., TUIR	Deduzione forfetaria per spese non documentate in base ai viaggi effettuati dagli esercenti autotrasporto c/terzi di minori dimensioni	a regime	Esclusione dal reddito	-65,0	Esercenti autotrasporto c/terzi di minori dimensioni
Art. 1, comma 131, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e art. 10 del DM 174/2007	Esenzione dall'Ires del reddito d'impresa derivante dall'attività di locazione immobiliare. Esenzione dall'Irap della quota del valore della produzione proporzionalmente corrispondente al rapporto tra i componenti positivi imputabili alla gestione esente rilevanti ai fini Irap e l'ammontare complessivo dei componenti positivi rilevanti agli stessi effetti.	a regime	Esenzione IRES e IRAP	-5,0	SPA fiscalmente residenti nel territorio dello Stato non quotate (SINQ), ovvero quotate (SIIQ), svolgenti in via prevalente l'attività di locazione immobiliare, che abbiano le caratteristiche soggettive previste dal comma 125 dell'art. 1 della legge n. 29
TOTALE MISURE IMPOSTE DIRETTE (*)				-1239,29	

(continua)

***(segue)* Tavola A.6 – Agevolazioni fiscali fruite dalle imprese nell'anno 2011.**

Norma di riferimento	Descrizione	Termine vigenza (anno d imposta)	Natura delle misure	Effetti finanziari ex post (in mln. di euro)	Soggetti e categorie dei beneficiari
CREDITI D'IMPOSTA IN COMPENSAZIONE					
Art. 1, comma 40 legge n. 220 del 2010	Rimborso in F24 contributi al SSNsui premi assicurativi per responsabilità civile per i veicoli adibiti al trasporto merci	2.011,0	Credito d'imposta	-16,40	Imprese autotrasporto merci su strada
Art. 1 , comma 2, del D.L. n. 324/97; Art. 1, comma 54, della Legge n. 239/04; Art. 5-sexies, del D.L. n. 203/05	Credito d'imposta per l'acquisto di veicoli alimentati a metano o GPL o a trazione elettrica o per l'installazione di impianti di alimentazione a metano e GPL	a regime	Credito d'imposta	-691,00	Imprese costruttrici o importatrici e imprese di installazione di impianti
Art. 1, comma 271, della Legge n.296/06; Art. 1, comma 284, della Legge n.244/07 (monitorato - art. 2 comma 3 DL 03/06/2008 n. 97)	Credito d'imposta per nuovi investimenti nelle aree delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato CE	2.013,0	Credito d'imposta	-359,80	Imprese
Art. 1, comma 172, della Legge n. 244/07; art. 2, comma 2, della Legge n. 203/08	Estensione del beneficio di cui all'art. 4, comma 1, del D.L n. 457/1997, nel limite dell'80%, alle imprese che esercitano la pesca costiera, nonché alle imprese che esercitano la pesca nelle acque interne e lagunari. L'art. 2, comma 2, della L. 203/2008 stabilizza a regime detto beneficio a decorrere dal periodo d'imposta 2009.	a regime	Credito d'imposta	-17,3	Imprese esercenti pesca costiera e pesca nella acque interne e lagunari
Art. 1, commi da 325 a 337, della Legge 244/07 prorogata dalla Legge 10/2011	Crediti d'imposta finalizzati allo sviluppo delle attività cinematografiche	2.013,0	Credito d'imposta	-48,20	L'intero settore cinematografico: imprese di produzione, distribuzione, esercizio cinematografico e soggetti, anche esterni alla filiera, che investono nel settore
Art. 8, comma 10, lett. f), della Legge n. 448/98	Credito di imposta sulle reti di teleriscaldamento alimentato con biomassa ed energia geotermica	a regime	Credito d'imposta	-26,50	Gestori di reti di teleriscaldamento alimentato con biomassa in comuni delle zone climatiche E ed F e gestori di impianti e reti di teleriscaldamento alimentati da energia geotermica
Art. 20 del D.LGS. n. 60/99	Credito d'imposta a favore degli esercenti delle sale cinematografiche commisurato ai corrispettivi al netto dell'IVA	a regime	Credito d'imposta	-22,00	Esercenti sale cinematografiche
art.4, comma 1, del D.L. n. 457/97 e art. 13, comma 2, della L. 488/1999	Credito d'imposta a favore imprese armatoriali	a regime	Credito d'imposta	-180,00	Soggetti che esercitano l'attività armatoriale tramite utilizzo di navi iscritte nel Registro internazionale
Art. 1, comma 172, della Legge n. 244/07; art. 2, comma 2, della Legge n. 203/08	Estensione del beneficio di cui all'art. 4, comma 2, del D.L n. 457/1997, nel limite dell'80%, alle imprese che esercitano la pesca costiera, nonché alle imprese che esercitano la pesca nelle acque interne e lagunari. L'art. 2, comma 2, della L. 203/2008 stabilizza a regime detto beneficio a decorrere dal periodo d'imposta 2009.	a regime	Esclusione dal reddito	-17,5	Imprese esercenti pesca costiera e pesca nella acque interne e lagunari
Art. 5 della Legge n. 449/97	Credito d'imposta a favore delle PMI per la ricerca scientifica	a regime	Credito d'imposta	-3,40	PMI
Artt. 3 e 4, della Legge n.193/2000 e D.M. n. 87/02	Credito d'imposta assunzione lavoratori detenuti	a regime	Credito d'imposta	-3,20	Imprese che, a decorrere dal 28 luglio 2000, assumono lavoratori dipendenti che a tale data risultano detenuti o internati presso istituti penitenziari.
Art. 1 della Legge n. 77/97	Credito d'imposta per l'acquisto di strumenti per la pesatura	a regime	Credito d'imposta	-0,20	Imprese
Art.13, comma 5, della Legge n.388/2000	Credito d'Imposta acquisto personal computer corredati di accessori idonei da utilizzare per la connessione con il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate".	a regime	Credito d'imposta	-0,09	Imprenditori o lavoratori autonomi
Art.103, commi 5 e 6, della Legge n.388/2000	Credito d'Imposta per l'e-commerce	a regime	Credito d'imposta	-0,03	Associazioni, consorzi tra PMI
Art. 50, commi 6 e 13-bis, del D.L. n. 269/03	Credito d'imposta a favore delle farmacie pubbliche e private per acquisto di software	a regime	Credito d'imposta	-0,02	Farmacie pubbliche e private
Art. 11 della Legge n. 449/97	Incentivi al settore del commercio e del turismo: credito d'imposta a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali	a regime	Credito d'imposta	-0,10	PMI
TOTALE MISURE CREDITI D'IMPOSTA (*)				-1385,74	
IRAP					
Art. 45, comma 1 , del D.Lgs. n. 446/97; art.2, comma 1, della Legge n. 203/08	Aliquota agricoltura ridotta al 1,9% in luogo del 3,9%	a regime	Aliquota ridotta	-207	Produttori agricoli titolari di reddito agrario
Art. 11, comma 4 bis del D. Lgs. 446/1997	Deduzione forfetaria dalla base imponibile per i soggetti di minori dimensioni.	a regime	Esclusione dal reddito	-1.200	Tutti i soggetti passivi Irap eccetto le Amministrazioni pubbliche e le imprese operanti in concessione e a tariffa
TOTALE MISURE IRAP (*)				-1407	
TOTALE MISURE IN MATERIA DI IMPRESA (*)				-4032	

Fonte: risultati commissione Ceriani e successivi aggiornamenti a cura del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle politiche fiscali

PARTE III

Alcuni approfondimenti sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e sulle Istituzioni scolastiche

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 Alcuni cenni generali sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato

1.1 Introduzione

Nell'attuale contesto di riforma e contenimento della spesa pubblica, diverse norme, ora come in passato, hanno posto l'accento sulla necessità di razionalizzare la spesa sostenuta dallo Stato per le strutture periferiche.

Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", all'articolo 9, stabilisce che si dia "inizio ad un ciclo di "spending review" mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato". Con particolare riferimento alla rete periferica dello Stato stabilisce, inoltre, che "per le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione". Tale testo è poi ripreso nell'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

La rete periferica delle amministrazioni centrali dello Stato è molto articolata. Con pochissime eccezioni, tutte le amministrazioni centrali dello Stato sono dotate di diverse tipologie di strutture periferiche e di una articolazione territoriale molto ampia, aspetti che – stanti gli attuali sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato – rendono complessa perfino l'esatta identificazione delle stesse e la rilevazione delle loro caratteristiche principali, quali le competenze e le attività svolte, l'articolazione territoriale, le dotazioni umane, strumentali e finanziarie, i servizi erogati o gli output prodotti.

Le informazioni più complete e omogenee inerenti le strutture periferiche dello Stato sono desumibili dal sistema informativo di contabilità economico-analitica impiegato dalla Ragioneria generale dello Stato per la rilevazione dei costi per ogni centro di costo di tutte le Amministrazioni centrali dello Stato.

Nei capitoli seguenti a questo sono riportate analisi specifiche effettuate per alcune strutture periferiche dello Stato. I dati e le informazioni commentati e analizzati in tali capitoli sono stati raccolti appositamente per gli scopi specifici di ciascuna analisi in misura prevalente direttamente in collaborazione con le amministrazioni, nell'ambito dei Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa. Tali dati e informazioni costituiscono un notevole arricchimento – rispetto all'insieme di informazioni desumibile puramente dal sistema di contabilità economica e non dedicato allo scopo – in particolare per ciò che riguarda le attività svolte, le dotazioni strumentali e i fenomeni di contesto più direttamente correlati all'azione delle strutture analizzate.

1.2 Le informazioni provenienti dal sistema di contabilità economica

Non esistendo un sistema centralizzato ad hoc che raccoglie e gestisce sistematicamente le informazioni riguardanti la periferia delle amministrazioni centrali dello Stato, queste devono essere desunte da sistemi informativi preposti per altri tipi di rilevazioni ma che consentono anche di cogliere l'appartenenza o meno dell'unità di analisi alla periferia dello Stato. Il principale sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato dal quale possono essere desunte alcune informazioni è il sistema di contabilità economico-analitica dei centri di costo, introdotto nella contabilità pubblica ai sensi del Titolo III del d.lgs. 7 agosto 1997, n.279[1].

Il sistema di contabilità economica rileva per ogni amministrazione centrale dello Stato i costi delle strutture dello Stato con riferimento al responsabile organizzativo (mediante il piano dei centri di costo), alla natura del costo (attraverso il piano dei conti), alla finalità o destinazione della spesa (mediante la classificazione per Missioni e per Programmi). Tale sistema di rilevazione è stato rafforzato dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, n. 196 del 31 dicembre 2009, che ha istituzionalizzato la produzione dei documenti di budget e di consuntivazione dei costi quali allegati allo Stato di previsione della spesa dei Ministeri e al Rendiconto generale dello Stato.

I centri di costo sono unità organizzative individuate all'interno del centro di responsabilità amministrativa al quale appartengono, e corrispondono a strutture organizzative di livello generale (ovvero dirette da un dirigente di prima fascia o equiparato) a cui è assegnata la responsabilità di gestire le risorse dalle quali si generano i costi. Per ogni centro di costo, oltre alla rilevazione dei costi secondo i criteri sopra menzionati, si rileva l'appartenenza o meno alla rete periferica. I centri di costo non corrispondono necessariamente a singoli uffici periferici; pertanto solo in presenza di tale corrispondenza il sistema di contabilità economica rileva i costi a livello di singolo ufficio periferico[2]. La corrispondenza tra singolo ufficio periferico e il centro di costo si verifica soltanto in taluni casi, e solo per alcuni di questi la copertura degli uffici della stessa tipologia è esaustiva. Per molte strutture, invece, il sistema fornisce dati aggregati che possono riferirsi: (i) ad un unico o a più centri di costo che raggruppano i dati relativi agli uffici periferici aventi la stessa natura e dipendenti dal medesimo centro di responsabilità, (ii) a centri di costo che racchiudono l'intera rete periferica di un Ministero.

---

[1] Altre informazioni sulle strutture periferiche dello Stato possono essere desunte dal sistema conoscitivo del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni (SICO) e in particolare dalla Relazione al Conto annuale. Si tratta di informazioni che potrebbero fornire ulteriori elementi di dettaglio in virtù del fatto che la rilevazione è effettuata a livello di unità organizzativa interna diretta da dirigenti di II fascia (quindi a un livello di dettaglio superiore rispetto a quello del sistema di rilevazione di contabilità economica) e che per ogni unità organizzativa viene rilevata anche l'attività svolta dalla stessa e i servizi resi. Si tratta però di informazioni che allo stato attuale sono ancora eterogenee e incomplete per quanto riguarda la caratterizzazione "centro/periferia". Inoltre, allo stato attuale, anche a causa a volte di mancate risposte, il sistema non copre alcune strutture, quali i Corpi di Polizia, le Forze Armate, i Vigili del Fuoco, le Capitanerie di Porto, gli Uffici della Motorizzazione civile e il Ministero delle politiche agricole e forestali, e di conseguenza tale rilevazione risulta essere non esaustiva. Proprio in virtù del fatto che tali informazioni potrebbero arricchire il set informativo attualmente esistente sulle strutture periferiche, la Ragioneria generale dello Stato sta lavorando nella direzione di rendere più complete le informazioni desumibili da tale rilevazione.

[2] A titolo puramente esemplificativo, le Prefetture costituiscono singoli centri di costo e i loro costi sono rilevati a livello di singolo ufficio. La copertura dei dati sulle Prefetture è ormai prossima ad essere esaustiva. Dal 2010 i costi sono rilevati per 102 prefetture, mentre dal 2011 i dati di tre nuove Prefetture sono rilevati come unico centro di costo. Al contrario, sempre a titolo di esempio, i comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, così come le Capitanerie di Porto o gran parte delle Questure, o le strutture militari del Ministero della difesa, non costituiscono singoli centri di costo e i relativi dati di costo sono rilevati al livello aggregato per la periferia nel suo complesso o per ampi raggruppamenti e non per singola struttura periferica.

1.3 Le strutture periferiche rilevate dalla contabilità economica

L'articolazione della rete periferica delle amministrazioni centrali dello Stato, così come rilevata dai dati di contabilità economica, non risulta essere omogenea da un anno all'altro, scontando riorganizzazioni delle amministrazioni centrali e il formarsi di nuovi centri di costo. A causa delle riorganizzazioni che interessano le amministrazioni centrali, si può assistere ad accorpamenti o scissioni di centri di costo, al loro passaggio da una amministrazione a un'altra o talvolta alla loro contabilizzazione non come struttura periferica, bensì presso il centro di responsabilità di pertinenza, contabilizzati indistintamente insieme alle strutture centrali.

La Tavola 1-1 mostra il numero dei centri di costo delle strutture periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato nel periodo 2008-2012. Come si evince dalla tabella, nel corso degli anni sono aumentati sensibilmente i centri di costo rilevati dalla contabilità economica, passando da 137 nel 2008 a 251 nel 2012[3]. A tale aumento hanno contribuito principalmente il Ministero della giustizia, con il frazionamento dei centri di costo dei "Provveditorati regionali" nel 2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il frazionamento dei "Provveditorati interregionali" nel 2011 e il Ministero dell'interno con una progressiva maggiore articolazione dei centri di costo relativi alle "Prefetture–Uffici Territoriali del Governo" e l'apertura nel 2011 di alcuni centri di costo riguardanti le "Questure" e le "Direzioni regionali dei Vigili del Fuoco".

Tavola 1-1 Distribuzione centri di costo delle strutture periferiche per amministrazione. Anni 2008-2012

Amministrazione	2008	2009	2010	2011	2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	1	1	1	7	6
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	-	-	1	1	1
MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	3	-	-	-	-
MINISTERO DELLA DIFESA	16	16	16	17	17
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	5	5	20	20
MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	2	2	2
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	3	1	3	15	15
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	2	2	2	2	2
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	4	4	4	9	9
MINISTERO DELL'INTERNO	43	83	104	137	137
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	36	36	37	19	19
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	2		2	2	2
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	22	22	21	21	21
Totale complessivo	**137**	**170**	**198**	**252**	**251**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

La Tavola 1-2 rappresenta invece la numerosità dei centri di costo delle strutture periferiche delle singole amministrazioni per l'anno 2012, per tipologia di ufficio periferico. Il dato non rappresenta il numero degli uffici periferici di ciascuna amministrazione, bensì il numero di centri di costo afferenti una determinata tipologia di uffici periferici[4]. Al fine di agevolarne la lettura, i centri di costo simili per tipologia sono stati aggregati.

---

[3] Recentemente, in applicazione dell'articolo 21 della legge di riforma contabile n. 196 del 31 dicembre 2009, la Ragioneria generale dello Stato ha evidenziato la necessità di procedere ad una individuazione più dettagliata dei centri di costo, ed in particolare di quelli periferici e dei relativi elementi informativi.

[4] A titolo di esempio, per il Ministero degli Affari esteri, il numero 3 relativo alle Ambasciate, non si riferisce al numero complessivo di ambasciate esistenti bensì al numero di centri di costo attualmente esistenti per la tipologia "Ambasciate".

Si nota che vi sono alcuni Ministeri (quali, ad esempio il Ministero dell'interno, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, o il Ministero della difesa) che più di altri sono caratterizzati dall'avere una rete periferica, in termini di centri di costo, piuttosto articolata e diversificata.

Tavola 1-2 Articolazione dei centri di costo delle strutture periferiche per amministrazione di appartenenza. Anno 2012

Amministrazione	2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	**6**
Ambasciate	3
Consolato Generale	1
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni - Sede Estera	1
Rappresentanza Permanente presso UE Bruxelles	1
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	**1**
Direzione Generale politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica - Amministrazione periferica	1
MINISTERO DELLA DIFESA	**17**
Aeronautica Militare - Struttura periferica	1
Arma dei Carabinieri - Strutture periferiche	2
Armamenti aeronautici - Struttura periferica	1
Armamenti navali - Struttura periferica	1
Armamenti terrestri - Struttura periferica	1
Commissariato e servizi generali - Struttura periferica	1
Esercito Italiano - Struttura periferica	1
Gestione degli enti dell'area tecnico-industriale - Struttura periferica	1
Lavori e demanio - Struttura periferica	1
Marina Militare - Strutture periferiche	2
Onoranze ai caduti di guerra - Struttura periferica	1
Sanita' militare - Struttura periferica	1
Segretariato generale - Struttura periferica	1
Stato Maggiore Difesa - Struttura periferica	1
Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate - Struttura periferica	1
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	**20**
Centri per la Giustizia Minorile	1
Corti di Appello	1
I.S.S.Pe e Scuole di Formazione	1
Procure Generali	1
Provveditorati Regionali	16
MINISTERO DELLA SALUTE	**2**
Uffici di sanità	1
Uffici veterinari e per gli adempimenti cee e posto di ispezione frontaliera	1
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	**15**
Capitanerie di Porto - Uffici periferici	1
Direzioni Generali Territoriali	5
Provveditorati interregionali	9

Amministrazione	2012
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	**2**
Corpo Forestale dello Stato - Struttura periferica	1
Uffici e Laboratori periferici dell' Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	1
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	**9**
Comandi del corpo della Guardia di Finanza	7
Commissioni Tributarie	1
Ragionerie Territoriali dello Stato	1
MINISTERO DELL'INTERNO	**137**
Direzione interregionale Vigili del Fuoco	1
Direzioni regionali dei Vigili del Fuoco	10
Uffici periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco	1
Prefetture - Uffici Territoriali del Governo	103
Questure	21
Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza	1
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	**19**
Istituti di alta cultura	1
Uffici Scolastici Regionali	18
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	**2**
Ispettorati territoriali	1
Uffici periferici del coordinamento degli incentivi alle imprese	1
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	**21**
Antichità - musei e soprintendenze	1
Archivi di Stato e sovrintendenze archivistiche	1
Biblioteche e istituti culturali	1
Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee – sovrintendenze	1
Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici	17
Totale complessivo	**251**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Budget LB 2012

Seguire nel tempo l'evoluzione dei centri di costo delle strutture periferiche non è agevole. Nel periodo 2008-2012, preso in esame per le analisi di seguito riportate, per alcune amministrazioni i dati per i singoli centri di costo delle strutture periferiche sono agevolmente confrontabili da un anno all'altro; per altre, invece, un tale confronto necessita di elaborazioni preliminari o talvolta non è possibile. A titolo di esempio, i centri di costo delle strutture periferiche del Ministero della difesa sono rimasti pressoché inalterati da un anno all'altro; soltanto dal 2011 sono stati costituiti due nuovi centri di costo per l'Arma dei Carabinieri e per la Marina Militare relativi a strutture dell'Italia centrale. Anche per il Ministero della giustizia, vi è una certa stabilità negli anni dei centri di costo, salvo la costituzione di 16 Provveditorati regionali quali singoli centri di costo in luogo del centro di costo unico rilevato fino al 2011.

Un esempio invece di centri di costo non monitorabili costantemente e agevolmente a causa delle riorganizzazioni intervenute nel corso degli anni è costituito dagli "Uffici veterinari e per gli adempimenti CEE e posto di ispezione frontaliera" che nel 2008 appartenevano al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dal 2010 fanno parte del Ministero della salute, mentre nel 2009 non compaiono nella lista delle strutture periferiche poiché

contabilizzati all'interno del centro di responsabilità pertinente, insieme alle strutture centrali. Analogamente, a causa della ristrutturazione che ha interessato il dicastero, le strutture periferiche del Ministero dello sviluppo economico (gli "Ispettorati territoriali" e gli "Uffici periferici del coordinamento degli incentivi alle imprese") contabilizzate separatamente nel 2008 e nel periodo 2010-2012, sono state invece contabilizzate all'interno dei rispettivi centri di responsabilità nel 2009.

1.4 I costi delle strutture periferiche

In questo paragrafo si analizzano nel dettaglio le informazioni desunte dal sistema di contabilità economica sulle strutture periferiche. I dati di costo descritti nei paragrafi seguenti riguardanti il periodo 2008-2012 sono rielaborazioni di informazioni desunte dal Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e dal budget dello Stato redatto a legge di bilancio per l'anno 2012. La definizione di "periferia" assunta in queste analisi fa riferimento al concetto di territorialità, e quindi di dislocazione delle strutture sul territorio nazionale, piuttosto che all'articolazione periferica dello Stato derivante dall'applicazione dei regolamenti di amministrazione. Al fine di rappresentare un quadro più prossimo alla reale dislocazione delle strutture dello Stato sul territorio, sono state effettuate alcune elaborazioni sui dati originali di contabilità economica per ridurre al minimo, ove possibile, la distorsione derivante dall'attribuzione alle amministrazioni centrali di centri di costo periferici negli anni delle ristrutturazioni amministrative. In taluni casi, laddove non è stato possibile effettuare tale correzione, le serie presentano elementi di discontinuità.

I costi propri[5] delle strutture periferiche dello Stato nel quinquennio 2008-2012 (cfr. Tavola 1-3) superano gli 80 miliardi di euro l'anno, con una tendenza alla diminuzione alla fine del periodo (si tenga conto che per il 2012 i dati sono a previsione iniziale). Questo dato potrebbe risentire di una sottostima, considerato che una quota dei costi delle strutture periferiche potrebbe ancora essere sostenuta dalle amministrazioni centrali. Ad eccezione del Ministero dell'ambiente, tutte le amministrazioni sono dotate di strutture periferiche. Il Ministero della salute non presenta dati per il 2008 e 2009 poiché in quegli anni tale Ministero era accorpato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Pertanto, per il 2008, i dati delle strutture periferiche del Ministero della salute sono accorpati a quelli del Ministero del lavoro. Per il 2009, invece, i costi di entrambi i Ministeri, del lavoro e della salute, e quelli del Ministero dello sviluppo economico sono stati rilevati a livello di centro di responsabilità e non di centro di costo, rendendo in questo modo indistinguibili i costi delle strutture centrali da quelli delle strutture periferiche.

[5] Nel seguito si adopera il termine "costi" per intendere i costi propri, ovvero i costi di funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato.

Tavola 1-3 Costi strutture periferiche per amministrazione. Anni 2008-2012. Dati in euro

Amministrazione	Cons 2008	Cons 2009	Cons 2010	Cons 2011	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	810.693.489	812.344.400	776.113.873	692.513.746	705.539.369
MINISTERO DEL LAVORO, (DELLA SALUTE) E DELLE POLITICHE SOCIALI (*)	371.962.519	-	343.330.759	327.215.138	318.384.592
MINISTERO DELLA DIFESA	20.361.296.171	19.689.606.741	20.257.803.535	19.946.743.810	18.573.178.509
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	7.109.923.889	7.131.016.235	7.261.116.114	7.183.168.561	7.433.417.258
MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	51.897.440	50.582.972	47.950.399
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	-	-	-	-	-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	898.165.491	524.808.770	888.669.559	917.090.757	902.910.726
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	430.052.341	474.990.788	499.300.917	464.885.722	424.344.244
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	3.948.470.930	4.478.481.310	4.234.632.727	3.847.711.004	4.051.936.661
MINISTERO DELL'INTERNO	8.013.434.322	8.210.726.783	8.153.704.547	8.272.964.524	8.249.516.896
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	42.858.953.943	43.880.521.414	41.694.547.809	40.109.275.312	40.101.043.151
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	46.366.394	-	45.906.426	43.407.313	44.685.262
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	779.065.608	653.373.883	689.262.542	661.474.011	660.045.542
Totale complessivo	**85.628.385.098**	**85.855.870.323**	**84.896.286.248**	**82.517.032.869**	**81.512.952.610**

(*) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010-2012)

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

Circa la metà dei costi della periferia, oltre 40 miliardi di euro l'anno, sono attribuibili al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Escludendo il Ministero dell'istruzione (cfr. Tavola 1-4), le amministrazioni a cui afferiscono i costi maggiori per le strutture periferiche sono il Ministero della difesa, che assorbe mediamente oltre 19 miliardi l'anno nel quinquennio considerato (circa il 47 per cento dei costi totali delle strutture periferiche dello Stato, escluso il MIUR), il Ministero dell'interno, cui afferiscono circa 8 miliardi l'anno (mediamente circa il 19 per cento dei costi totali, escluso il MIUR) e il Ministero della giustizia, con oltre 7 miliardi l'anno (circa il 17 per cento dei costi totali, escluso il MIUR). Il Ministero dell'economia e delle finanze assorbe mediamente oltre 4 miliardi l'anno, ovvero circa il 10 per cento dei costi totali della periferia dello Stato, escluso il MIUR.

Tavola 1-4 Peso dei costi strutture periferiche (escluso MIUR) sul totale dei costi delle amministrazioni periferiche dello Stato. Anni 2008-2012. Valori percentuali

Amministrazione	Cons 2008	Cons 2009	Cons 2010	Cons 2011	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	1,9%	1,9%	1,8%	1,6%	1,7%
MINISTERO DEL LAVORO, (DELLA SALUTE) E DELLE POLITICHE SOCIALI (*)	0,9%	0,0%	0,8%	0,8%	0,8%
MINISTERO DELLA DIFESA	47,6%	46,9%	46,9%	47,0%	44,8%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	16,6%	17,0%	16,8%	16,9%	17,9%
MINISTERO DELLA SALUTE	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	2,1%	1,3%	2,1%	2,2%	2,2%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1,0%	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	9,2%	10,7%	9,8%	9,1%	9,8%
MINISTERO DELL'INTERNO	18,7%	19,6%	18,9%	19,5%	19,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	-	-	-	-	-
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	1,8%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Totale complessivo	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

(*) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010-2012)

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

Per quanto riguarda il Ministero dell'istruzione, le strutture scolastiche e gli uffici scolastici regionali assorbono la quasi totalità dei costi (99 per cento) della periferia[6]. Mediamente il 98 per cento dei costi della periferia del Ministero della difesa riguarda le strutture periferiche operative delle Forze armate (Esercito Militare, Marina Militare,

[6] La periferia del MIUR è composta anche dagli Istituti di alta cultura che assorbono il restante 1% dei costi.

Aeronautica Militare e Carabinieri). Per il Ministero dell'interno, il 73 per cento dei costi della periferia è dovuto alle strutture periferiche della pubblica sicurezza (le Questure), il 20 per cento alle strutture periferiche dei Vigili del Fuoco (comandi provinciali, direzioni regionali e interregionali), il restante 7 per cento afferisce alle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo. Per quanto riguarda il Ministero della giustizia, il 43 per cento dei costi della periferia è riferito alle Corti d'appello, il 37 per cento ai Provveditorati regionali, il 18 per cento alle Procure generali e il restante 2 per cento è relativo ai Centri per la giustizia minorile e alle scuole di formazione. Infine, per quanto riguarda il Ministero dell'economia e delle finanze, nel quinquennio l'87 per cento circa dei costi è attribuibile ai comandi del Corpo della Guardia di Finanza, l'8 per cento circa alle Ragionerie territoriali (ex provinciali) dello Stato, alle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze e ai Dipartimenti provinciali del Tesoro e il 4 per cento circa alle Commissioni tributarie[7].

I costi per le strutture periferiche dello Stato ammontano a circa il 93 per cento del totale dei costi delle amministrazioni centrali dello Stato nel quinquennio 2008-2012 (cfr. Tavola 1-5). Anche escludendo i costi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tale peso non si riduce sostanzialmente, ammontando a circa l'88 per cento nel quinquennio.

Tale situazione però riflette una notevole diversificazione tra le amministrazioni. La periferia assorbe la quasi totalità dei costi del Ministero dell'istruzione; similmente, la rete periferica assorbe il 94-95 per cento dei costi totali dei Ministeri della difesa e del Ministero della giustizia e il 90 per cento circa dei costi totali del Ministero dell'interno. Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la periferia incide per oltre l'80 per cento sui costi totali, mentre per il Ministero degli affari esteri, il Ministero del lavoro, e delle politiche sociali, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per i beni e le attività culturali, le strutture periferiche assorbono circa il 70 per cento del totale dei costi delle stesse amministrazioni. La periferia invece incide per meno del 20 per cento dei costi per i Ministeri della salute e dello sviluppo economico.

---

[7] Vale la pena, inoltre, segnalare, per altri Ministeri per i quali il peso della periferia è meno rilevante, i costi associati ad alcune strutture particolari. I costi delle Capitanerie di Porto, afferenti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), ammontano mediamente a oltre 550 milioni di euro, pari al 70% circa dei costi della rete periferica del MIT. I costi del Corpo Forestale dello Stato, afferenti al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), ammontano mediamente a 420 milioni di euro l'anno, pari al 90% circa dei costi totali della periferia del MIPAAF.

Tavola 1-5 Peso dei costi delle strutture periferiche sul totale dei costi dell'amministrazione. Anni 2008-2012. Valori percentuali

Amministrazione	Cons 2008	Cons 2009	Cons 2010	Cons 2011	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	75,6%	72,0%	69,5%	67,1%	67,0%
MINISTERO DEL LAVORO, (DELLA SALUTE) E DELLE POLITICHE SOCIALI (*)	47,9%	-	67,2%	74,1%	72,4%
MINISTERO DELLA DIFESA	94,6%	94,2%	94,3%	94,7%	93,8%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	94,4%	94,7%	95,1%	95,1%	95,4%
MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	13,2%	17,3%	16,5%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	-	-	-	-	-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	81,4%	45,1%	77,9%	82,2%	83,4%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	70,6%	71,1%	74,7%	73,8%	67,0%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	70,9%	77,5%	74,4%	71,8%	70,9%
MINISTERO DELL'INTERNO	90,0%	89,9%	89,8%	90,1%	89,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	99,5%	99,7%	99,7%	99,7%	99,7%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	18,4%	-	19,7%	19,9%	19,4%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	72,7%	68,5%	67,8%	68,2%	67,8%
Totale complessivo	**93,5%**	**92,8%**	**93,4%**	**93,5%**	**93,1%**

(*) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010-2012)

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

L'analisi della natura economica dei costi, secondo il primo livello del piano dei conti, mostra che nel quinquennio considerato la voce di costo più rilevante è quella relativa al personale[8], cui afferiscono costi tra i 72 e i 76 miliardi di euro l'anno, tra l'87 e l'88 per cento del totale dei costi delle periferie nel quinquennio (la Tavola 1-6 riporta la distribuzione dei costi per il solo anno 2011).

A livello di singolo Ministero, l'incidenza di tale voce di costo sul totale dei costi nel 2011 varia da un minimo del 72 e del 73 per cento per i Ministeri della giustizia e della difesa, rispettivamente, ad un massimo del 98 per cento per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tavola 1-6 Distribuzione dei costi sulle voci del primo livello del piano dei conti per amministrazione. Anno 2011. Valori percentuali

Amministrazione	Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	Altri costi	Ammorta-menti	Beni di Consumo	Oneri straordinari e da contenzioso	Personale	Totale complessivo
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13,3%	1,8%	1,1%	1,0%	0,0%	82,8%	100,0%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	10,3%	0,4%	0,1%	0,4%	0,0%	88,8%	100,0%
MINISTERO DELLA DIFESA	8,3%	0,3%	4,6%	13,6%	0,0%	73,3%	100,0%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	21,8%	2,9%	1,4%	2,0%	0,1%	71,7%	100,0%
MINISTERO DELLA SALUTE	6,0%	0,5%	1,7%	1,0%	0,0%	90,7%	100,0%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	15,1%	0,5%	1,0%	2,8%	0,0%	80,6%	100,0%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	6,8%	0,3%	2,2%	1,4%	0,0%	89,3%	100,0%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	7,3%	1,9%	2,3%	1,2%	0,1%	87,2%	100,0%
MINISTERO DELL'INTERNO	7,9%	0,5%	1,8%	1,8%	0,5%	87,5%	100,0%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1,5%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	98,1%	100,0%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	6,7%	1,3%	0,4%	0,6%	0,0%	91,0%	100,0%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	12,9%	0,6%	1,7%	0,7%	0,4%	83,6%	100,0%
Totale complessivo	**6,2%**	**0,5%**	**1,6%**	**3,8%**	**0,1%**	**87,7%**	**100,0%**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2011

[8] In contabilità economica, tale voce rappresenta i costi relativi all'utilizzo di risorse umane con contratti a tempo indeterminato e a tempo parziale, in forma temporanea, o con contratti di tipo privatistico. Per una descrizione più puntuale delle voci e delle sottovoci del piano dei conti, da cui sono tratte le definizioni delle pagine , cfr: http://www.rgs.mef.gov.it/ Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/Normativa/DM66233-08-06-2007.pdf

Escludendo i costi relativi al personale (cfr. Tavola 1-7), complessivamente i costi maggiori sono sostenuti in relazione alla voce "acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi"[9] (50,7 per cento nel 2011), ai "beni di consumo"[10] (31,4 per cento) e agli "ammortamenti"[11] (12,8 per cento). Gli "altri costi"[12] ammontano complessivamente a circa il 4,5 per cento del totale dei costi, mentre gli "oneri straordinari e da contenzioso"[13] rappresentano una percentuale molto bassa dei costi, pari allo 0,6 per cento.

Sempre escludendo i costi per il personale, l'acquisto di servizi rappresenta una voce di costo molto rilevante per ogni amministrazione (che varia da circa il 57 per cento a circa il 92 per cento del totale dei costi dell'amministrazione nel 2011), fatta eccezione per il Ministero della difesa, per il quale i costi per acquisto di servizi ammontano a circa il 31 per cento del totale dei suoi costi. L'amministrazione che spende la quota maggiore del proprio bilancio per beni di consumo è il Ministero della difesa (2,7 miliardi di euro nel 2011, pari a circa il 51 per cento del totale), che spende prevalentemente per la voce "Armi e armamenti e mezzi" (2 miliardi di euro, pari a circa il 38,2 per cento del totale). Per gli altri Ministeri, tale quota è molto meno rilevante (tra il 3,4 per cento minimo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il 14,4 per cento massimo dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'interno).

Tavola 1-7 Costi strutture periferiche primo livello del piano dei conti (esclusi costi personale). Anno 2011. Valori percentuali

Amministrazione	Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	Altri costi	Ammorta-menti	Beni di Consumo	Oneri straordinari e da contenzioso	Totale complessivo
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	77,1%	10,5%	6,4%	5,9%	0,1%	100,0%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	92,3%	3,2%	1,1%	3,4%	0,1%	100,0%
MINISTERO DELLA DIFESA	30,9%	1,1%	17,1%	50,9%	0,1%	100,0%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	77,2%	10,3%	5,1%	7,0%	0,3%	100,0%
MINISTERO DELLA SALUTE	65,2%	5,0%	18,7%	11,1%	0,0%	100,0%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	77,7%	2,4%	5,4%	14,4%	0,1%	100,0%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	63,4%	2,6%	20,5%	13,3%	0,3%	100,0%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	56,9%	14,6%	17,9%	9,6%	1,1%	100,0%
MINISTERO DELL'INTERNO	63,1%	4,1%	14,5%	14,4%	4,0%	100,0%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	81,1%	6,3%	1,3%	11,0%	0,3%	100,0%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	74,1%	14,6%	4,8%	6,6%	0,0%	100,0%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	78,9%	3,6%	10,4%	4,5%	2,6%	100,0%
Totale complessivo	**50,7%**	**4,5%**	**12,8%**	**31,4%**	**0,6%**	**100,0%**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2011

Per alcune amministrazioni, un peso significativo assumono anche le voci "altri costi", che superano il 10 per cento del totale dei costi per il Ministero dell'economia e delle finanze (14,6 per cento), il Ministero dello sviluppo economico (14,6 per cento), il Ministero degli affari esteri (10,5 per cento) e il Ministero della giustizia (10,3 per cento). Gli ammortamenti invece costituiscono una quota significativa del costo totale per il Ministero delle politiche agricole,

[9] Si tratta di costi relativi all'acquisto di servizi forniti da soggetti esterni all'amministrazione e quelli relativi al godimento di beni, materiali o immateriali, di terzi (es. affitti, canoni, ...).

[10] Si tratta di costi relativi ai beni in uso alle amministrazioni, che esauriscono la loro vita utile nel momento stesso del consumo o in un arco temporale molto limitato, o che sono acquistati in modo ricorrente.

[11] Rappresentano i costi relativi all'utilizzo di beni durevoli acquisiti e alle manutenzioni straordinarie effettuate.

[12] Si riferiscono ad ulteriori costi che le amministrazioni possono sostenere nello svolgimento dei compiti ad esse assegnate.

[13] Rappresentano i costi che si generano nello svolgimento delle attività dell'amministrazione, anche a carattere di eccezionalità.

alimentari e forestali (20,5 per cento), per il Ministero della salute (18,7 per cento), per il Ministero dell'economia e delle finanze (17,9 per cento), per il Ministero della difesa (17,1 per cento), per il Ministero dell'interno (14,5 per cento) e per il Ministero per i beni e le attività culturali (10,4 per cento).

La Tavola 1-8 rappresenta i dati di costo ad un livello di dettaglio maggiore, ovvero al secondo livello del piano dei conti per l'anno 2011. Con riferimento ai costi relativi all'"acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi", che nel 2011 ammontano a 5,1 miliardi di euro, le amministrazioni che contribuiscono di più a tale voce di costo sono il Ministero della difesa (che, con 1,65 miliardi di costo, pesa per il 32 per cento) e il Ministero della giustizia (1,57 miliardi, 31 per cento). Le voci di acquisto di servizi più rilevanti riguardano i "servizi ausiliari" con 1 miliardo di euro[14]; di questi, 492 milioni riguardano il Ministero dell'istruzione (49 per cento), 225 milioni il Ministero della giustizia (23 per cento) e 157 milioni di euro il Ministero della difesa (16 per cento). Altre voci rilevanti sono costituite da "Prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali" che ammontano a 891 milioni di euro, di cui 759 milioni relativi al Ministero della giustizia (85 per cento) (in questa categoria rientrano le spese per intercettazioni e la quasi totalità delle spese di giustizia), da "utenze e canoni" che ammontano a 846 milioni di euro di cui 278 milioni relativi al Ministero della difesa (33 per cento), 264 milioni al Ministero della giustizia (31 per cento) e 155 milioni al Ministero dell'interno (18 per cento) e da "Noleggi, locazioni e leasing" che ammontano a 766 milioni di euro, di cui 227 milioni relativi al Ministero dell'interno (30 per cento) e 223 milioni relativi al Ministero della difesa (29 per cento).

Per quanto riguarda i "beni di consumo", che nel 2011 ammontano a circa 3,2 miliardi di euro, 2 miliardi si riferiscono a "armi e armamenti e mezzi per la difesa", quasi interamente afferenti al Ministero della difesa, mentre 1 miliardo si riferisce a "materiali e accessori", di cui 662 milioni relativi allo stesso Ministero della difesa. Al Ministero della difesa afferiscono pertanto l'85 per cento dei costi per beni di consumo. Il costo per "ammortamenti" è di circa 1,3 miliardi nel 2011, di cui 909 milioni riferibili al Ministero della difesa (70 per cento circa). La voce "altri costi" ammonta a circa 452 milioni di euro che per gran parte riguardano "incarichi istituzionali" (210 milioni, 46 per cento), per lo più di pertinenza del Ministero della giustizia (155 milioni).

La voce più consistente dei costi riguarda il "personale" e ammonta a 72 miliardi di euro nel 2011, di cui oltre la metà (39 miliardi, circa il 54 per cento del totale) sono relativi al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 14,6 miliardi (20 per cento) al Ministero della difesa, 7,2 miliardi (10 per cento) al Ministero dell'interno e 5,1 miliardi (7 per cento) al Ministero della giustizia. Tale distribuzione riflette quella del personale nelle strutture periferiche di tali amministrazioni (cfr. Tavola 1-9). Infatti, mediamente nel quinquennio il 61 per cento del personale delle strutture periferiche afferisce al Ministero dell'istruzione, il 18 per cento al Ministero della difesa, il 9 per cento al Ministero dell'interno e il 6 per cento al Ministero della giustizia.

---

[14] I servizi ausiliari comprendono le voci: sorveglianza e custodia, pulizia e lavanderia, stampa e rilegatura, trasporti traslochi e facchinaggio, prestazioni artigianali e altri servizi ausiliari.

Tavola 1-8 Costi strutture periferiche per amministrazione al secondo livello del piano dei conti. Anno 2011. Milioni di euro

I LIVELLO Piano dei conti	II LIVELLO Piano dei conti	Amministrazione												Totale complessivo
		MAE	MLSPS	Difesa	Giustizia	Salute	MIT	MIPAAF	MEF	Interno	MIUR	MISE	MIBAC	
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	Assicurazioni	0,6	0,0	10,4	1,0	0,0	0,4	3,4	3,6	19,7	0,2	0,1	0,3	39,6
	Consulenza	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	6,3	0,1	11,1	0,0	3,6	0,0	2,7	24,2
	Formazione e addestramento	0,0	0,0	61,5	0,8	0,1	4,4	0,8	5,4	3,6	1,7	0,0	0,3	78,8
	Manutenzione	9,1	2,5	266,4	132,8	0,1	24,7	10,8	34,2	89,9	5,2	0,4	19,1	595,1
	Manutenzione di armi, armamenti e mezzi per la difesa	0,0	0,0	351,3	0,0	0,0	0,0	0,0	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	364,2
	Noleggi, locazioni e leasing	32,4	22,4	223,2	117,7	0,7	24,0	7,0	84,4	226,9	6,3	0,2	20,5	765,7
	Prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali	3,5	0,1	26,5	759,0	0,0	7,5	0,7	16,8	8,2	63,8	0,0	4,9	891,1
	Promozione	5,1	0,0	1,4	0,1	0,0	0,1	0,3	0,5	1,3	0,2	0,0	0,6	9,7
	Servizi ausiliari	11,7	2,1	157,3	225,4	0,9	13,0	1,4	18,7	61,5	492,1	0,5	15,5	1.000,2
	Servizi finanziari	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
	Servizi per trasferte	0,7	0,4	65,9	43,0	0,3	25,3	1,6	14,7	2,2	0,9	0,7	1,5	157,0
	Servizi ristorazione	0,0	0,0	203,6	24,1	0,0	3,6	0,4	39,8	82,8	10,9	0,0	0,0	365,2
	Utenze e canoni	28,9	6,2	277,9	263,5	0,9	29,1	4,8	39,0	155,2	19,2	1,1	20,0	845,9
	Totale	**92,0**	**33,8**	**1.645,7**	**1.567,5**	**3,1**	**138,5**	**31,4**	**281,1**	**651,2**	**604,2**	**2,9**	**85,4**	**5.136,8**
Altri costi	Amministrativi	12,1	0,1	17,4	17,6	0,0	2,5	0,6	9,6	37,0	11,5	0,2	0,9	109,4
	Imposte	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
	Incarichi istituzionali	0,0	0,0	0,0	155,2	0,0	0,0	0,0	54,0	0,0	0,3	0,0	0,0	209,5
	Partecipazione ad organizzazioni	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
	Tasse	0,3	1,0	39,3	36,9	0,2	1,8	0,7	8,4	5,5	35,5	0,4	2,8	132,7
	Totale	**12,5**	**1,2**	**56,9**	**209,7**	**0,2**	**4,4**	**1,3**	**72,1**	**42,5**	**47,2**	**0,6**	**3,9**	**452,4**
Ammortamenti	Beni immateriali	0,0	0,0	11,5	8,9	0,6	0,0	0,2	16,2	1,0	0,2	0,0	0,2	38,9
	Beni immobili	1,0	0,0	94,2	4,3	0,0	0,2	0,0	1,5	1,7	0,0	0,0	1,4	104,3
	Beni mobili	5,1	0,4	730,4	60,3	0,2	8,9	8,0	65,8	140,2	9,5	0,2	3,6	1.032,4
	Manutenzioni straordinarie	1,5	0,0	73,0	30,4	0,0	0,5	2,0	5,0	6,3	0,2	0,0	6,1	125,0
	Totale	**7,6**	**0,4**	**909,1**	**103,9**	**0,9**	**9,6**	**10,1**	**88,5**	**149,2**	**9,9**	**0,2**	**11,3**	**1.300,7**
Beni di Consumo	Armi e armamenti e mezzi per la difesa	0,0	0,0	2.034,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.034,3
	Carta, cancelleria e stampati	5,3	0,8	11,7	15,5	0,1	6,0	0,6	3,2	4,2	38,0	0,1	1,1	86,6
	Giornali e pubblicazioni	0,3	0,0	1,3	0,9	0,0	0,1	0,2	0,8	0,1	10,0	0,0	0,3	14,0
	Materiali e accessori	1,6	0,4	662,2	125,7	0,4	19,5	5,8	43,2	144,2	33,7	0,1	3,5	1.040,2
	Totale	**7,1**	**1,2**	**2.709,5**	**142,1**	**0,5**	**25,7**	**6,6**	**47,2**	**148,5**	**81,6**	**0,3**	**4,9**	**3.175,1**
Oneri straordinari e da contenzioso	Costi straordinari	0,0	0,0	0,3	3,5	0,0	0,1	0,0	0,5	0,2	0,1	0,0	2,1	6,8
	Esborso da contenzioso	0,1	0,0	2,5	2,7	0,0	0,0	0,1	4,8	41,1	2,0	0,0	0,8	54,1
	Totale	**0,1**	**0,0**	**2,8**	**6,2**	**0,0**	**0,2**	**0,1**	**5,3**	**41,3**	**2,1**	**0,0**	**2,8**	**60,9**
Personale	Altri costi del personale	363,7	4,0	824,6	67,0	0,6	9,8	7,3	36,2	97,5	221,9	1,3	8,6	1.642,6
	Retribuzioni	209,5	286,6	13.798,2	5.086,7	45,3	729,1	408,0	3.317,3	7.142,8	39.142,3	38,2	544,6	70.748,6
	Totale	**573,2**	**290,6**	**14.622,8**	**5.153,8**	**45,9**	**738,8**	**415,3**	**3.353,5**	**7.240,2**	**39.364,3**	**39,5**	**553,2**	**72.391,2**
Totale complessivo		**692,5**	**327,2**	**19.946,7**	**7.183,2**	**50,6**	**917,1**	**464,9**	**3.847,7**	**8.273,0**	**40.109,3**	**43,4**	**661,5**	**82.517,0**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2011

Tavola 1-9 Anni persona delle strutture periferiche. Anni 2008-2012.

Amministrazione	Cons 2008	Cons 2009	Cons 2010	Cons 2011	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	5.240	5.297	5.251	5.280	5.807
MINISTERO DEL LAVORO, (DELLA SALUTE) E DELLE POLITICHE SOCIALI (*)	7.923	-	6.610	6.821	6.806
MINISTERO DELLA DIFESA	304.858	303.035	302.683	300.496	301.226
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	97.413	95.443	94.505	90.202	95.641
MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	769	747	751
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	-	-	-	-	-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	16.784	10.277	16.515	16.445	16.820
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	8.725	8.053	9.369	8.691	7.615
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	66.943	69.464	68.410	63.449	65.165
MINISTERO DELL'INTERNO	154.490	152.167	151.000	147.550	152.373
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1.105.821	1.098.788	1.033.352	995.293	980.888
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1.028	-	967	895	886
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	15.002	13.537	13.791	13.734	13.351
Totale complessivo	**1.784.227**	**1.756.062**	**1.703.222**	**1.649.603**	**1.647.328**

(*) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010-2012)

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

Rapportando il costo delle strutture periferiche al numero degli anni persona si ottiene un indicatore del costo medio per addetto della periferia per amministrazione (cfr. Tavola 1-10). Per il complesso delle amministrazioni tale costo ammonta mediamente a circa 49 mila euro nel quinquennio. Tale costo è circa tre volte più elevato per il Ministero degli affari esteri (circa 142 mila euro in media per addetto); è inoltre elevato, anche se in misura sensibilmente inferiore, per il Ministero della giustizia (76 mila euro in media per addetto), per il Ministero della salute (66 mila euro in media), per il Ministero della difesa (65 mila euro in media) e per il Ministero dell'economia e delle finanze (62 mila euro in media).

Tavola 1-10 Costo per addetto delle strutture periferiche. Anni 2008-2012. Dati in euro

Amministrazione	Cons 2008	Cons 2009	Cons 2010	Cons 2011	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	154.726	153.347	147.808	131.165	121.498
MINISTERO DEL LAVORO, (DELLA SALUTE) E DELLE POLITICHE SOCIALI (*)	46.948	-	51.941	47.972	46.780
MINISTERO DELLA DIFESA	66.789	64.975	66.928	66.379	61.659
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	72.987	74.715	76.833	79.634	77.722
MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	67.490	67.690	63.817
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	-	-	-	-	-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	53.514	51.066	53.810	55.766	53.681
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	49.292	58.987	53.293	53.489	55.728
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	58.983	64.472	61.901	60.643	62.179
MINISTERO DELL'INTERNO	51.870	53.959	53.998	56.069	54.140
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	38.758	39.935	40.349	40.299	40.882
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	45.089	-	47.465	48.503	50.459
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	51.930	48.264	49.978	48.163	49.440
Totale complessivo	**47.992**	**48.891**	**49.845**	**50.022**	**49.482**

(*) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008-2009), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010-2012)

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per gli anni 2008-2011 e Budget LB 2012.

1.5 Conclusioni

Allo stato attuale, le informazioni più complete ed omogenee riguardanti le strutture periferiche dello Stato sono quelle desumibili dal sistema informativo della contabilità economico-analitica della Ragioneria generale dello Stato impiegato per la rilevazione dei costi

dei centri di costo delle amministrazioni centrali dello Stato. Le informazioni desumibili dal sistema permettono di tracciare un quadro generale dell'articolazione periferica dello Stato e del peso della periferia nel bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato nel complesso e nell'ambito delle singole amministrazioni, in termini di numerosità delle strutture (intese come centri di costo attualmente esistenti), del personale impiegato presso le stesse e delle risorse economiche assorbite dalla periferia. I sistemi attualmente gestiti dalla Ragioneria non consentono, tuttavia, di desumere informazioni altrettanto complete ed omogenee in merito alle attività svolte dalle singole strutture, ai volumi di servizi resi o alle loro dotazioni strumentali, utili per effettuare valutazioni di merito in termini di impiego efficiente delle risorse ed eventuali margini di razionalizzazione della spesa.

Le informazioni desumibili dalla contabilità economica mettono in luce la rilevanza dell'articolazione territoriale delle amministrazioni centrali dello Stato. Alcuni Ministeri, quali il Ministero della difesa, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'istruzione, il Ministero della giustizia e il Ministero per i beni e le attività culturali sono caratterizzati dall'avere una rete periferica molto ampia, composta da numerose strutture, talvolta molto differenti tra loro.

In termini di costi, la periferia dello Stato assorbe circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del totale dei costi delle amministrazioni centrali dello Stato. A livello di singole amministrazioni, oltre al Ministero dell'istruzione – al quale è attribuita la metà dei costi della periferia dello Stato, e per il quale la quasi totalità del costo riguarda la periferia - i Ministeri a cui sono associati i costi maggiori per la periferia sono il Ministero della difesa (47 per cento del costo totale della periferia dello Stato, escluso il MIUR, di cui il 98 per cento è imputabile alle strutture periferiche operative delle Forze armate), il Ministero dell'interno (19 per cento dei costi totali, di cui il 73 per cento è attribuibile alle strutture periferiche della pubblica sicurezza), il Ministero della giustizia (17 per cento dei costi totali, di cui l'80 per cento relativo alle Corti d'appello e ai Provveditorati regionali) e al Ministero dell'economia e delle finanze (10 per cento dei costi totali, di cui l'87 per cento attribuibile al Corpo della Guardia di Finanza). Per tutti i Ministeri menzionati la periferia assorbe all'incirca o più del 90 per cento del costo complessivo dell'amministrazione, con l'eccezione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il quale le strutture periferiche incidono per circa il 70 per cento del totale dei costi.

La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'87 per cento del costo complessivo della periferia dello Stato (per il Ministero dell'istruzione la quasi totalità del costo è per il personale). Il contributo maggiore a tale spesa proviene dal Ministero dell'istruzione (54 per cento), dal Ministero della difesa (20 per cento), dal Ministero dell'interno (10 per cento) e dal Ministero della giustizia (7 per cento), rispecchiando la distribuzione del personale in queste strutture.

Al di là dei costi per il personale, i costi più rilevanti della periferia riguardano l'acquisto di servizi (oltre il 50 per cento dei costi della periferia, al netto di quelli del personale), la voce preponderante nel bilancio di quasi tutte le amministrazioni (ad eccezione del Ministero della difesa, che però contribuisce in misura rilevante al totale dei costi della periferia per tale voce), e i beni di consumo, particolarmente rilevanti nel bilancio della periferia del Ministero della difesa, per via di spese relative ad armi e armamenti.

CAPITOLO 2 Ministero dell'interno: i Vigili del Fuoco

2.1 Un caso pilota

2.1.1 Contesto e elementi qualificanti l'approccio dell'analisi

Le analisi illustrate in questo capitolo sono il frutto della collaborazione tra istituzioni svoltasi all'interno di un gruppo di lavoro (avviato prima della costituzione dei Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa) composto da rappresentanti del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile (DVF) del Ministero dell'interno, dell'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero dell'interno (UCB) e del Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato. Questa iniziativa, istituendo una sede di collaborazione e scambio di informazioni tra il Ministero dell'interno e la Ragioneria specificamente dedicata al tema dell'analisi e valutazione della spesa, ha costituito di fatto un'anticipazione del modus operandi dei "Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa" definiti ai sensi dell'art. 39 della "Legge di contabilità e finanza pubblica" n. 196 del 31 dicembre 2009. Le analisi di questo gruppo di lavoro sono state successivamente convogliate nell'ambito delle attività previste dal Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa del Ministero dell'interno.

Il gruppo di lavoro ha condiviso l'obiettivo di carattere generale di effettuare analisi funzionali al conseguimento di un effettivo miglioramento dell'efficienza e dell'allocazione della spesa del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, pervenendo a prime considerazioni sui livelli di efficienza raggiunti dalle strutture periferiche del Dipartimento e a prime ipotesi di determinazione di fabbisogno di spesa delle stesse. Trattandosi di analisi basate su una ingente quantità di informazioni, raccolte in modo esaustivo per tutte le strutture periferiche del Dipartimento, e su ricostruzioni – effettuate per lo scopo – di dati di costo per le singole strutture attualmente non ufficialmente disponibili, preme sottolineare il carattere esplorativo di tali analisi, che tuttavia forniscono già delle informazioni molto utili circa l'esistenza di possibili margini di efficientamento nell'impiego delle risorse.

L'esperienza di tale gruppo di lavoro è particolarmente significativa nell'ambito della pubblica amministrazione sotto molteplici punti di vista:

1. Coinvolgimento diretto dell'amministrazione nel gruppo di lavoro. Il Dipartimento dei Vigili del Fuoco si è reso disponibile ad avviare una attività di analisi e valutazione della spesa delle proprie strutture, condividendo con il gruppo di lavoro gli obiettivi dello studio e partecipando fattivamente alle varie fasi delle analisi.
2. Complessità delle analisi. Le analisi intraprese presentano oggettivamente un elevato grado di complessità imputabile prevalentemente alla vasta articolazione territoriale delle strutture dei Vigili del Fuoco e alla peculiarità di trattarsi di strutture prevalentemente operative che forniscono servizi di sicurezza ai cittadini: tali tipi di servizi si misurano non tanto e non solo con la quantificazione del numero degli interventi di soccorso e di prevenzione effettuati, quanto piuttosto con il garantire l'efficiente approntamento del dispositivo di sicurezza pronto ad intervenire in caso di bisogno.

3. Rilettura e valorizzazione del patrimonio informativo esistente dell'amministrazione sotto una nuova ottica. In effetti i processi di analisi e valutazione della spesa comportano l'assunzione di un particolare punto di vista nell'esaminare l'attività delle amministrazioni pubbliche: l'ottica di processo produttivo, in base alla quale l'azione dell'amministrazione è esaminata considerando gli input, il processo/attività, l'output ed eventualmente le possibili ricadute dell'output sul contesto di riferimento (indicate spesso con il termine di outcome). Dal punto di vista dei dati, assumere tale ottica implica la riconsiderazione delle informazioni presenti nei sistemi informativi esistenti e la loro rilettura e riclassificazione secondo i concetti tipici dell'ottica di processo (input, output, outcome).
4. Applicazione di metodologie quantitative specifiche. Per il perseguimento degli obiettivi identificati dal gruppo si ricorre a tecniche quantitative sofisticate, a supporto di analisi statistiche di carattere descrittivo, finalizzate all'identificazione delle strutture più efficienti e alla determinazione di fabbisogni delle stesse.

Per tali ragioni, le analisi relative ai Vigili del Fuoco sono particolarmente idonee per essere utilizzate come possibile prototipo per i lavori relativi ad altre strutture periferiche, specie per quanto riguarda la valorizzazione dei sistemi informativi esistenti nelle singole amministrazioni per gli scopi dell'analisi e valutazione della spesa, per le analisi di efficienza e per la determinazione dei fabbisogni, anche in virtù dell'applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n.98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 01, comma 4, della legge 14 settembre 2011, n. 148 in tema di definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato.

La realizzazione delle analisi qui rappresentate ha richiesto un lavoro sistematico di ricognizione delle informazioni disponibili presso il DVF e la Ragioneria, di raccolta in una apposita banca dati, e di riclassificazione delle stesse secondo la logica di processo sopra esposta. Adottando dunque tale ottica, ogni comando provinciale è considerato una unità statistica, nonché una unità produttiva, per la quale si analizzano i caratteri statistici rilevati-anche in relazione al territorio nel quale esercita le proprie competenze, la loro distribuzione e le eventuali relazioni tra questi. Per i cento comandi provinciali esistenti sul territorio nazionale sono stati raccolti molteplici dati, raggruppabili in 5 principali tipologie di informazioni: (a) caratterizzazione dei comandi provinciali, (b) caratterizzazione del contesto territoriale e demografico in cui operano i comandi, (c) dati fisici relativi a: risorse (umane e strumentali) impiegate per l'erogazione dei servizi e l'effettuazione di interventi (dati di input), (d) servizi di prevenzione e interventi di soccorso (dati di output), (e) dati economici relativi alle risorse acquisite/impiegate per l'erogazione dei servizi e l'effettuazione di interventi.

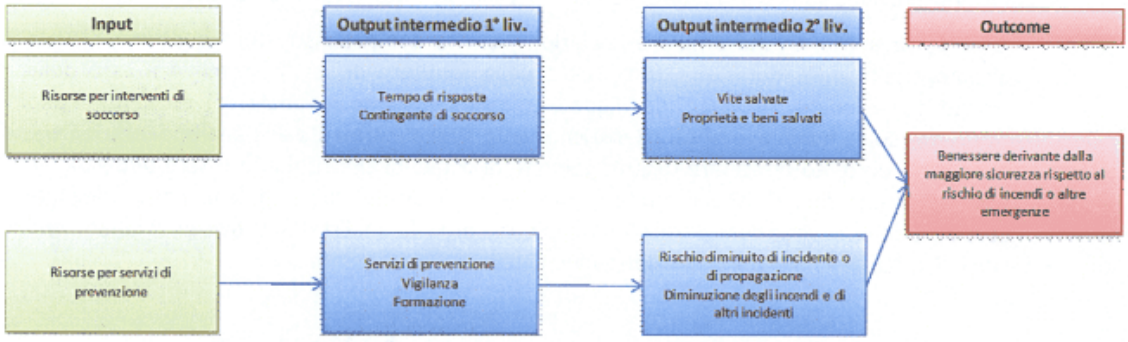
L'applicazione di tecniche di efficienza e la determinazione dei fabbisogni hanno richiesto di effettuare diverse tipologie di analisi.

1. Analisi descrittive. Analisi delle informazioni finalizzate alla costruzione di un quadro generale dell'articolazione dei comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, delle attività da essi svolte e del contesto nel quale operano. Tale quadro consente di effettuare una "tipizzazione" dei comandi in base ad alcune caratteristiche (quali ad esempio: la dimensione, le attività prevalenti svolte, la presenza o meno di nuclei specialistici, di sedi distaccate, il tipo di sedi, ecc.), utile per l'individuazione di comandi "rappresentativi" sotto alcuni punti di vista, sui quali condurre delle analisi specifiche. Tali analisi consentono, inoltre, di investigare l'esistenza di eventuali differenze tra i comandi in ordine sia al tipo di attività svolta, che alle modalità di erogazione di servizi o di effettuazione di interventi, indagando circa: l'esistenza di una eventuale correlazione tra le attività svolte dai comandi e le caratteristiche del contesto nel

quale essi operano (quali per esempio alcune caratteristiche del territorio, il bacino di utenza, la vicinanza o meno a luoghi soggetti a rischio di intervento); le differenze nel personale, nei mezzi mediamente impiegati nei diversi interventi o servizi svolti e nei tempi medi di realizzazione degli interventi; le principali variabili che possono concorrere a determinare le modalità di erogazione dei servizi o l'effettuazione degli interventi dei comandi più virtuosi; l'esistenza di differenze nei costi stimati.

2. Analisi di efficienza. Le analisi descrittive sono propedeutiche a quelle di efficienza, intese come individuazione di situazioni-tipo (comandi-tipo), e a quelle degli scostamenti dalle situazioni-tipo individuate. Si tratta di analisi che, in termini molto generali, richiedono di inquadrare le attività delle strutture oggetto di esame e i servizi da esse rese all'interno di un processo produttivo caratterizzato da una determinata funzione di produzione o di costo. A tale riguardo risulta utile individuare una rappresentazione concettuale delle attività oggetto di analisi che sia funzionale alla misurazione. Nel caso particolare delle attività dei Vigili del Fuoco esistono pochi studi in letteratura relativi ad analisi di efficienza ed efficacia. In alcuni di questi studi (ad es. Jaldell, 2002) il processo produttivo è stato rappresentato concettualmente come nel seguente schema (Figura 2-1).

Figura 2-1 Input, output e outcome per le attività dei Vigili del Fuoco



Fonte: Jaldell (2002)

Secondo tale schematizzazione concettuale l'attività dei Vigili del Fuoco è ricondotta a due principali compiti: prevenire gli incendi e altri tipi di incidenti, intervenire il più rapidamente ed efficacemente possibile nel caso in cui gli incendi o altri incidenti dovessero verificarsi. In relazione a questi due compiti il processo produttivo può essere suddiviso in tre livelli di prodotto.

Le risorse per gli interventi di soccorso sono destinate - ad un primo livello (output intermedio di 1° livello) - ad intervenire il più rapidamente possibile ("*the faster, the better*") e con il contingente maggiore possibile ("*the more, the better*"); questo output di primo livello è impiegato in modo da conseguire il salvataggio di quante più vite possibili e del patrimonio naturale e artificiale (output intermedio di 2° livello).

In modo analogo, le risorse destinate alle attività di prevenzione sono finalizzate ad un primo livello (output intermedio di 1° livello) ad erogare servizi di prevenzione (ispezioni, sopralluoghi, ecc.), di vigilanza e di formazione; questo output di primo livello è realizzato in modo da ridurre il rischio di incidenti o di propagazione degli stessi e dovrebbe determinare in generale una diminuzione del numero degli incendi e di altri tipi di incidenti (output intermedio di 2° livello). Entrambi gli output di secondo livello – quello delle attività di soccorso

e quello delle attività di prevenzione – sono finalizzati a garantire una maggiore sicurezza per la collettività (output finale di 3° livello o outcome).

I pochi studi esistenti in letteratura[1] sono quasi sempre focalizzati sull'analisi di efficienza delle attività di soccorso, per le quali risultano più spesso disponibili i dati necessari, come in questo caso. In letteratura[2] le tecniche di analisi di efficienza più diffusamente impiegate sono quelle della *Data Envelopment Analysis* (DEA), tecnica non parametrica e non stocastica (che non necessita della specificazione della forma funzionale del modello di produzione), e della *Stochastic Fronteer Analysis* (SFA), tecnica parametrica (che implica la specificazione e la stima di una funzione di produzione o di costo) e stocastica (con un termine di errore stocastico che si compone di una parte puramente stocastica e di una parte che spiega l'inefficienza). Entrambe le tecniche attribuiscono a tutte le unità del collettivo statistico (in questo caso i comandi) dei punteggi di efficienza. Al fine di individuare le caratteristiche distintive delle unità efficienti, alle unità statistiche risultate più efficienti si confrontano le altre unità del collettivo statistico.

3. Determinazione dei fabbisogni. Ai fini della determinazione dei fabbisogni, si fa ricorso più frequentemente a stime di funzioni di costo (piuttosto che di produzione) che permettono di individuare le unità che producono al costo inferiore. Tali unità costituiscono delle "*best practices*" e i costi ad esse associati possono essere considerati rappresentativi ai fini dell'individuazione del "fabbisogno standard" per un dato livello dei servizi da erogare.

In presenza di una ampia articolazione territoriale delle strutture e di una elevata disomogeneità nelle dotazioni strutturali e nella fornitura di servizi, come è il caso delle strutture periferiche dei Vigili del Fuoco, è opportuno che le analisi di efficienza siano effettuate su comandi aventi caratteristiche simili. Preliminarmente alle analisi di efficienza è necessario pertanto effettuare raggruppamenti di comandi che risultano essere omogenei in base ad alcune caratteristiche, onde evitare generalizzazioni che non tengano in adeguata considerazione le situazioni particolari. A tale riguardo le analisi descrittive preliminari sono cruciali per una più adeguata individuazione di tali raggruppamenti.

2.1.2 Alcune analisi descrittive sui comandi provinciali dei Vigili del Fuoco

Attraverso le statistiche qui elaborate si delinea un quadro generale dell'articolazione e delle caratteristiche dei comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, delle attività da essi svolte, delle risorse impiegate e dei servizi resi, anche con riferimento al contesto nel quale essi operano. Ciò consente di tipizzare i comandi in base alla dimensione, alle attività prevalenti svolte, alla presenza o meno di nuclei specialistici, al numero e al tipo di sedi distaccate, al fine di individuare comandi rappresentativi sotto determinati punti di vista, nell'ottica di sfruttare tali informazioni per le successive analisi di efficienza e per la determinazione dei fabbisogni.

Tra gli aspetti analizzati vi sono quelli che riguardano caratteristiche strutturali dei comandi (§ 2.1.2.1.1), quali la localizzazione degli stessi sul territorio, la loro dimensione, la distribuzione delle sedi e dei distaccamenti e la presenza di nuclei specialistici. Segue una breve analisi relativa alle dotazioni umane e strumentali dei comandi (§§ 2.1.2.1.2 e 2.1.2.1.3). Si prosegue con una analisi dei servizi resi dai comandi dei Vigili del Fuoco, distinguendo in particolare gli interventi di soccorso e i servizi di prevenzione (§ 2.1.2.2) e si conclude con una

---

[1] Per una rassegna cfr. Jaldell (2002).
[2] Cfr. Coelli, T. J. et al (2005).

breve sezione dedicata all'analisi delle risorse finanziarie impiegate dai comandi (§ 2.1.2.3). Tale impostazione riflette l'ipotesi di esaminare le attività dei Vigili del Fuoco nell'ottica di processo produttivo: le sezioni 2.1.2.1 e 2.1.2.3 riguardano la descrizione degli input e dei loro costi, la sezione 2.1.2.2 riguarda la descrizione degli output di primo livello nel caso degli interventi di soccorso e dei servizi di prevenzione.

Le analisi riguardano la totalità delle unità statistiche, poiché i dati sono stati rilevati in maniera esaustiva su tutti i comandi dei Vigili del Fuoco presenti sul territorio. Il periodo di riferimento varia a seconda della disponibilità di dati e della tipologia delle analisi effettuate. In generale, con varie eccezioni, i dati si riferiscono al periodo dal 2004 (primo anno di osservazione per alcune serie storiche) al 2011. Per alcune variabili (quali, ad esempio, la dotazione dei mezzi), per le quali non è disponibile il dato in serie storica bensì soltanto quello rilevato al momento della consultazione dei sistemi informativi, l'anno di riferimento è quello relativo all'ultima consultazione del sistema (2012)[3].

2.1.2.1 Analisi degli input

2.1.2.1.1 Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco e loro sedi

I dati e le informazioni raccolte nella banca dati costituita appositamente, riguardano 100 comandi provinciali dei Vigili del Fuoco[4]: 43 al Nord, 21 al Centro, 23 al Sud e 13 nelle Isole. Ogni comando si compone di una sede centrale e di più sedi distaccate. Non esistendo una univoca corrispondenza tra comando e provincia, ne deriva che alcuni comandi operano su ambiti territoriali più ampi della provincia. Oltre ai comandi provinciali, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco si avvale sul territorio di 17 Direzioni Regionali, di 1 Direzione Interregionale (per il Veneto e il Trentino alto Adige) e di 3 Direzioni Aeroporti e Porti presenti a Milano, Palermo e Roma. Tali Direzioni dipendono finanziariamente dai comandi capoluoghi di regione, ad eccezione della Direzione Interregionale del Veneto e Trentino Alto Adige che dipende dal comando di Padova.

Nei sistemi informativi del DVF, i comandi sono classificati in base alla loro dimensione, in funzione della numerosità di personale operativo permanente (vigili permanenti, capi squadra, capi reparto) assegnato alle sede centrale del comando, come desunta da tabelle organiche teoriche. Il DVF identifica 16 fasce dimensionali; raggruppando tali fasce in modo da definire "piccolo" un comando con una dotazione di personale inferiore o uguale a 92 unità, "medio" un comando con un numero di unità di personale compreso tra 93 e 213 e "grande" un comando con una dotazione di personale uguale o superiore alle 214 unità, si individuano 52 comandi di piccole dimensioni, 41 comandi di medie dimensioni e 7 comandi di grandi dimensioni. Questi ultimi sono ubicati essenzialmente nelle province più grandi: Roma, Milano, Torino, Napoli, Palermo, Venezia, Genova. In termini percentuali, i comandi di piccole dimensioni prevalgono in tutte le aree geografiche (Nord 47 per cento, Centro 57 per cento,

---

[3] Ad eccezione di poche serie storiche, per le quali è stata specificata la fonte, tutti i dati sono tratti dai sistemi informativi del Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

[4] Non sono inclusi i comandi provinciali delle province autonome di Aosta, Trento e Bolzano. I comandi provinciali dei Vigili del Fuoco non sono inoltre presenti nelle seguenti province: Barletta-Andria-Trani (istituita nel 2004 e operativa dal 2009), Carbonia-Iglesias (istituita nel 2001, operativa dal 2005), Fermo (istituita nel 2004, operativa dal 2009), Monza-Brianza (istituita nel 2004, operativa dal 2009), Olbia-Tempio (istituita nel 2001 con legge regionale della Sardegna, operativa dal 2005), Medio Campidano (istituita nel 2001 con legge regionale della Sardegna, operativa dal 2005), Ogliastra (istituita nel 2001 con legge regionale della Sardegna, operativa dal 2005).

Sud 65 per cento) ad eccezione che nelle Isole, dove prevalgono i comandi di media dimensione (54 per cento).

Nella Tavola A 1 dell'Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco[5] è riportato un primo quadro che rappresenta i comandi dei Vigili del Fuoco, oltre che per dimensione, anche per numero di sedi e di distaccamenti volontari, popolazione residente nella provincia di riferimento, densità demografica e superficie del territorio provinciale. Per comodità di lettura i dati sono raggruppati per regione e ripartizione geografica.

Ciascun comando provinciale è caratterizzato dalla presenza di molteplici sedi sul territorio (935 in totale nel 2011), tra le quali sono incluse le sedi centrali; si tratta di distaccamenti terrestri[6], aeroportuali, portuali, volontari, stagionali e altri[7]. I distaccamenti terrestri sono 484 e rappresentano oltre il 50 per cento del totale delle sedi. I distaccamenti volontari, pari a 268, rappresentano invece poco meno del 30 per cento del totale, mentre gli "altri distaccamenti" coprono circa l'8 per cento del totale (circa il 30 per cento di questi ultimi è localizzato presso il comando di Roma). I distaccamenti stagionali, quelli aeroportuali e quelli portuali sono invece pari, rispettivamente, a 43 (5 per cento), 38 (4 per cento) e 25 unità (3 per cento). Solo un terzo circa dei comandi presenta un numero di sedi superiore alla media (9 sedi) e, tra questi, solo 8 comandi hanno un numero di sedi superiore alle 20 unità (i comandi con un numero di sedi superiore a 30 sono Torino, Roma e Belluno, con rispettivamente 56, 56 e 37 sedi).

E' interessante notare che comandi classificati come "piccoli" (quali Belluno e Cuneo) o "medi" (quali Udine e Brescia) hanno un numero elevato di sedi (anche superiore a quello di alcuni comandi di "grandi" dimensioni). Ciò trova una prima spiegazione nella presenza di distaccamenti volontari nelle province di pertinenza dei comandi. Infatti, i comandi menzionati rientrano proprio tra quelli che possiedono un numero maggiore di distaccamenti volontari: Belluno (31), Cuneo (18), Udine (15) e Brescia (15)[8]. Solo Torino, con 43 distaccamenti, presenta più distaccamenti volontari dei comandi menzionati.

Considerato che la presenza dei distaccamenti debba riflettere la "domanda di servizi" [9] del territorio e che tale domanda, nel caso dei servizi resi dai Vigili del Fuoco, si sostanzia – tra

---

[5] Le informazioni della tavola, per quanto riguarda i dati di contesto, si riferiscono agli ultimi anni disponibili delle serie: 2011 per la popolazione residente (dati provvisori derivanti da ultimo censimento Istat), dati all'1 gennaio 2011 per la densità demografica e la superficie del territorio provinciale in km quadrati.

[6] Tra i distaccamenti terrestri sono inclusi i "distaccamenti misti" (in parte permanenti e in parte volontari).

[7] Si tratta di distaccamenti che non rientrano in nessuna delle categorie precedenti, quali "nuclei elicotteristi", "nuclei sommozzatori", "ad uso particolare" - presenti solo nel comando di Roma, presso sedi istituzionali, quali la Camera dei Deputati, la Corte Costituzionale – "di emergenza" – presenti per esempio a L'Aquila e istituiti a seguito del terremoto del 2009 – "poli didattici", "autofficine/autorimesse".

[8] I comandi provinciali dotati di distaccamenti volontari sono 59 (268 distaccamenti in totale). La maggior parte dei distaccamenti volontari si trova al Nord (208); seguono il Centro (23), il Sud (21) e le Isole (16).

[9] E' bene porre in evidenza quale sia la *ratio* che sottende alla scelta dell'Amministrazione di soddisfare la predetta "domanda di servizi" mediante l'istituzione di un distaccamento composto da vigili del fuoco volontari. Su input dell'amministrazione locale, infatti, il Dipartimento valuta, anche attraverso le analisi di contesto svolte dalle strutture territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, se il territorio in cui andrà ad insistere il nuovo distaccamento necessita di un significativo miglioramento degli standard di sicurezza. Viene, infatti, verificata la sussistenza di una serie di condizioni che sono alla base della scelta di prevedere la presenza di un presidio operativo volontario quali: la presenza di aree boschive ad alto rischio incendi, la difficoltà di raggiungere tutti gli insediamenti del territorio, specialmente se si è in presenza di zone montuose o, comunque, con collegamenti stradali non adeguati per garantire ai mezzi operativi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (C.N.VV.F.) tempi di risposta adeguati. L'attività di soccorso tecnico urgente svolta in tali contesti non richiede l'elevato livello di specializzazione operativa garantito dal personale di ruolo (come invece necessario in caso di territori con una forte presenza di aree industrializzate con un correlato ed elevato grado di rischiosità ambientale prodotta dagli insediamenti imprenditoriali e dalle condizioni socio-economiche delle comunità). L'arco alpino ed, in parte, anche il versante appenninico sono, in tal senso, caratterizzati – proprio in funzione della evidente caratteristica orografica – da una maggiore presenza di distaccamenti volontari che, se da un lato presentano maggiore flessibilità

le altre cose – nella numerosità della popolazione da servire, nella sua distribuzione sul territorio e nell'ampiezza del territorio stesso, si può osservare (cfr. Tavola A 1 dell'Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco) che esiste una significativa correlazione tra numero di sedi e popolazione residente[10].

Vi sono comunque alcuni comandi, quali quelli di Sondrio, Nuoro e Belluno che, pur insistendo su un territorio con una popolazione residente relativamente bassa (tra un terzo e un quarto della popolazione mediamente afferente ad una provincia), presentano un numero relativamente alto di sedi (rispettivamente, pari a 15, 12 e 37 unità). In particolare, Belluno, con 37 sedi, è il terzo comando provinciale per numero di sedi sull'intero territorio nazionale, pur essendo la provincia solo all'85-esimo posto in termini di numerosità della popolazione residente. Si tratta, in questi casi, di province con una densità di popolazione molto bassa, inferiore alle 60 persone per chilometro quadrato[11]. La numerosità delle sedi in corrispondenza di province con bassa densità di popolazione può essere, quindi, spiegata con la necessità di copertura di tutti i possibili destinatari dei servizi. Inoltre, l'estensione territoriale delle province in cui operano i tre comandi sopra menzionati è relativamente superiore alla superficie media provinciale a livello nazionale.

I comandi sono dotati di nuclei specializzati nell'impiego di mezzi non tradizionali per lo svolgimento di attività di soccorso. Alcuni nuclei sono presenti in tutti i comandi provinciali, altri sono presenti solo in alcuni comandi. In questo secondo caso, il bacino di utenza del servizio offerto da tali nuclei è necessariamente più ampio di quello della provincia di pertinenza del comando. I nuclei speleo-alpinistico fluviali (cosiddetti nuclei S.A.F.) e i nuclei per la difesa nucleare, biologica, chimica e radiologica (cosiddetti nuclei N.B.C.R.) sono gli unici presenti in tutti i comandi provinciali. I nuclei elicotteristi sono presenti solo in 12 comandi, i nuclei sommozzatori sono presenti in 28 comandi, mentre i nuclei S.A.F. avanzati sono presenti in 15 comandi. Vi sono inoltre anche 12 nuclei cinofili. Esistono inoltre nuclei a livello regionale: si tratta dei nuclei N.B.C.R. regionali ordinari, presenti in 9 comandi prevalentemente ubicati in province capoluogo di regione, e dei nuclei N.B.C.R. regionali avanzati, presenti in 11 comandi siti prevalentemente in province capoluogo di regione. Infine, esistono 21 nuclei Telecomunicazioni, afferenti alle Direzioni Regionali[12].

I nuclei elicotteristi sono impiegati per raggiungere zone altrimenti inaccessibili e come ausilio alle squadre a terra soprattutto in caso di calamità naturali. I 12 nuclei elicotteristi sono così distribuiti per area geografica: 5 al Nord, 2 al Centro, 3 al Sud e 2 nelle Isole. Spesso tali nuclei sono presenti presso i comandi che si trovano nelle province più popolose.

I nuclei sommozzatori intervengono nelle varie situazioni di pericolo legate all'elemento acqua: ricerca di persone in mare, laghi e fiumi, presenza di rischi biologici, chimici e nucleari, emergenza alluvionale, incendi a bordo di navi, immersione anche in luoghi non convenzionali quali acquedotti, pozzi, reti fognarie ed acque nere. I 28 nuclei sommozzatori sono così distribuiti per area geografica: 11 al Nord, 6 al Centro, 7 al Sud e 4 nelle Isole. Solo in Molise, Umbria e Basilicata non sono presenti nuclei di sommozzatori.

---

ed economicità dei distaccamenti permanenti, non possono costituire sempre e comunque un replicabile parametro di efficienza dei Comandi Provinciali in cui essi operano.

[10] La correlazione tra il numero delle sedi e la popolazione residente è di 0,72. Ai comandi con numero di sedi superiore alla media nazionale, corrisponde una popolazione media di circa un milione di abitanti, mentre ai comandi con un numero di sedi inferiore o uguali alla media, corrisponde una popolazione media pari a circa 370 mila unità.

[11] La densità media nazionale è di 260 abitanti per chilometro quadrato.

[12] In particolare, ciascuna Direzione Regionale dispone di almeno 1 Nucleo Telecomunicazioni. Le Regioni Toscana, Sicilia e Sardegna dispongono di due di questi nuclei.

I nuclei S.A.F sono impiegati in particolare in quelle situazioni in cui, a causa dello specifico scenario incidentale in ambienti particolarmente impervi (grotte, forre, falesie, tralicci, grattacieli, viadotti, ...) non sono utilizzabili i normali mezzi in dotazione. Infine, i nuclei N.B.C.R. sono chiamati a intervenire nelle situazioni in cui esiste un fondato pericolo di contagio da sostanze nucleari, biologiche, chimiche o radiologiche, in grado di provocare gravi danni a persone, animali o cose.

2.1.2.1.2 Personale

Nella Tavola A 2 in Appendice è riportato, per ciascun comando, il numero di unità lavorative permanenti amministrative, operative e totali[13] e del personale volontario richiamato sia ad ore che a giorni nel 2011. I dati relativi al personale permanente quantificano il numero di unità di personale assegnate annualmente ad un comando qualunque sia il tipo di sede in cui operano, attribuendo l'unità alla sede nella quale ha prestato servizio per il maggior numero di mesi[14].

Mediamente, i comandi "grandi" hanno 981 unità permanenti, quelli "medi" 334, quelli "piccoli" 196. I comandi di Roma, Milano e Napoli hanno oltre mille unità di personale permanente, e tra questi Roma, con 1.920 unità, registra una dotazione pari a 1,8 volte gli altri due comandi.

In generale, la numerosità del personale operativo è di gran lunga superiore a quella del personale amministrativo, con una proporzione in media di circa 10 unità di personale operativo per ogni unità di personale amministrativo.

Nel periodo 2007-2011 si è registrato complessivamente un incremento del personale permanente del 6 per cento circa, determinato dall'incremento sia del personale amministrativo (+35,0 per cento) che di quello operativo (+4,1 per cento); in alcuni comandi (Napoli, L'Aquila e Ragusa) tale incremento è stato molto rilevante. La dimensione dei comandi, valutata in termini di unità di personale permanente totale, appare commisurata alla popolazione residente nella provincia (coefficiente di correlazione pari a 0,9), che può essere ragionevolmente assunta come variabile rappresentativa del potenziale bacino di utenza.

La Tavola mostra inoltre che i comandi che ricorrono in misura maggiore all'impiego di personale volontario sono quelli di Roma (404 vigili volontari circa, di cui circa il 70 per cento impiegati presso le strutture centrali del Dipartimento, in particolare presso le Scuole Centrali Antincendio), Milano (126) e Napoli (101), che hanno anche un numero elevato di personale permanente, Torino (126), che ha un elevato numero di distaccamenti volontari, e Bologna (97)[15].

Nella letteratura delle analisi di efficienza si fa spesso ricorso a variabili che esprimono la qualità del servizio reso. Un possibile *indicatore* idoneo a rappresentare un aspetto qualitativo

---

[13] Per personale amministrativo si intende personale che esplica prevalentemente attività amministrative: personale appartenente ai ruoli tecnici, amministrativo-contabili e tecnico-informatici. Per personale operativo si intende personale che esplica prevalentemente attività operative: personale che esplica attività di tipo tecnico-specialistico tipiche dell'ufficio periferico, diverse dalle attività amministrative.

[14] Naturalmente, la dotazione di personale dei comandi si riflette nella categorizzazione degli stessi nelle classi dimensionali introdotte in precedenza: infatti i primi 7 comandi con maggiore quantità di personale permanente sono tutti i comandi classificati come "grandi". Inoltre, coerentemente con la distribuzione dei comandi stessi sul territorio, risulta che il 39% del personale permanente è impiegato nei comandi del Nord, il 23% nei comandi del Sud, il 22% nei comandi del Centro e il 16% nei comandi delle Isole.

[15] Il personale volontario è impiegato con richiami della durata di 20 giorni. I dati sulla consistenza del predetto personale sono pertanto riportati ad anni/persona.

può essere il rapporto tra popolazione residente nella provincia del comando e il personale operativo in servizio permanente presso lo stesso, che esprime quante unità di popolazione residente sono servite da una unità di personale[16] (cfr. Tavola A 3 dell'Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco, dove i comandi sono ordinati in modo decrescente rispetto al valore dell'indicatore). Tra i comandi con un rapporto inferiore vi sono, come è da attendersi, quelli afferenti a province di dimensione molto piccola, per le quali l'esistenza del comando rende comunque necessaria la presenza di un certo numero di unità di personale. Tuttavia, anche tra i comandi per i quali il rapporto è molto elevato (vicino o superiore alle 3.000 unità di popolazione per unità operativa) ve ne sono alcuni afferenti a province non particolarmente popolose, quali Como, Lecco, Pavia, Cremona e Reggio Emilia.

Tra i comandi classificati come "grandi" in base alla dotazione di personale operativo, Torino, Napoli e Milano presentano un rapporto vicino o superiore alle 3.000 unità (3.315, 3.101, 2.993 rispettivamente), mentre Roma ha un rapporto notevolmente inferiore (2.200). Per gli altri comandi grandi, Palermo, Venezia e Genova, tale rapporto è inferiore alle 2.000 unità. Interessante è il confronto tra i comandi di Milano e Roma per i quali, a fronte di una dimensione demografica paragonabile, Roma presenta una quantità di personale – sia operativo che totale – quasi doppia rispetto a Milano. La provincia di Roma registra comunque un'estensione della superficie territoriale pari a circa 3,4 volte quella della provincia di Milano. Inoltre, una quota significativa del personale di ruolo e volontario (circa 403 unità) posto amministrativamente in carico al comando provinciale di Roma svolge servizi presso le strutture centrali del Dipartimento (Centro Operativo Nazionale, Autorimessa dipartimentale, Centrale DC 75 di Montelibretti), presso le scuole di formazione e presso gli Organi Costituzionali (presìdi antincendio della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e Corte Costituzionale).

Tendenzialmente, le province per le quali il numero di residenti per unità operativa è maggiore presentano una maggiore densità di popolazione[17]. In linea di massima, quanto più la popolazione è concentrata sul territorio, tanto minore è la necessità di coprire il territorio stesso con un numero elevato di unità di personale. Al contrario, quanto più la popolazione è dispersa sul territorio, tanto maggiore è la necessità di impiego di un numero più elevato di unità di personale, al fine di assicurare comunque una copertura del servizio capillare.

Un altro indicatore che può essere idoneo a rappresentare un aspetto qualitativo del servizio è il rapporto tra l'estensione della superficie del territorio provinciale e il numero di unità di personale operativo impiegate presso il comando provinciale. Tale indicatore esprime quanti chilometri quadrati di superficie sono serviti da una unità di personale operativo[18] (cfr. Tavola A 3 in Appendice, dove i comandi sono ordinati in modo decrescente rispetto al valore dell'indicatore).

Tendenzialmente, i comandi in corrispondenza dei quali si registra una maggiore estensione della superficie per unità operativa sono quelli relativi a province con densità demografica minore. In altri termini, più ampia è la superficie di territorio servita da una unità

---

[16] Questo indicatore – essendo basato in particolare sul rapporto tra la popolazione e il solo personale operativo permanente – costituisce una *proxy* di quell'aspetto della qualità del servizio che nella letteratura anglosassone (cfr. Jaldell (2002)) viene etichettato con l'espressione "*the more the better*" e si riferisce in modo particolare agli interventi di soccorso.

[17] L'indice di correlazione tra la popolazione per unità operativa impiegata e l'indice di densità è di 0,30.

[18] Anche per questo indicatore vale la stessa interpretazione del precedente. La considerazione al numeratore della superficie in luogo della popolazione residente tiene conto anche di quegli interventi di soccorso non mirati alla sola protezione della popolazione, bensì di altri elementi del territorio (ad esempio, infrastrutture, unità produttive, boschi, ecc.).

di personale operativo, meno densamente popolosa è la superficie (coefficiente di correlazione pari a -0,5).

2.1.2.1.3 Mezzi operativi

Le attività dei Vigili del Fuoco comportano l'impiego di mezzi operativi di varia natura, raggruppabili nelle seguenti ampie tipologie: automezzi, natanti, velivoli, mezzi aeroportuali. La situazione ad oggi della dotazione di mezzi dei Vigili del Fuoco mostra che la quasi totalità dei comandi è dotata di automezzi e di natanti, mentre solo alcuni comandi sono dotati di velivoli e mezzi aeroportuali.

Nel complesso, il corpo dei Vigili del Fuoco risulta dotato ad oggi di oltre 13 mila automezzi (presenti in tutti i comandi), con una dotazione media di automezzi per comando pari a circa 132 unità[19]. Anche per gli automezzi, così come per il personale e il numero delle sedi, la dotazione di ogni comando è fortemente commisurata alla popolazione residente nella provincia (coefficiente di correlazione pari a 0,86). Vi sono tuttavia comandi con un alto numero di automezzi a fronte di una popolazione residente relativamente bassa, come, ad esempio, al Nord i comandi di Belluno, Sondrio e Savona, al Sud quello de L'Aquila e nelle Isole quello di Sassari. Tuttavia va considerato che province quali Belluno, Sondrio, L'Aquila e Sassari presentano una estensione territoriale relativamente ampia (superiore alla superficie provinciale media nazionale). D'altro canto, vi sono anche comandi che registrano una bassa dotazione di automezzi, a fronte di una popolazione residente relativamente alta. Si tratta, ad esempio, al Nord, dei comandi di Modena, Verona, Padova e Vicenza, e al Sud, dei comandi di Caserta, Cosenza, Foggia e Lecce[20].

Per quanto riguarda i natanti, la dotazione complessiva ad oggi è di 784 unità, presenti in tutti i comandi. A fronte di una dotazione media di 7,8 natanti, i comandi di Venezia e Roma sono quelli con una dotazione maggiore (33 e 39 unità rispettivamente). I comandi grandi presentano una dotazione superiore al doppio della media nazionale, ma anche alcuni comandi medi, come, in ordine di dotazione, Ravenna, Ancona, Bologna, Cagliari e Livorno.

I velivoli in dotazione al corpo dei Vigili del Fuoco ad oggi sono 38 in totale, distribuiti su 13 comandi provinciali. In particolare, 17 velivoli si trovano nei comandi del Nord, 6 in quelli del Centro, 15 in quelli del Sud e delle Isole. In tutti i comandi dotati di velivoli è presente un nucleo elicotteristi, con la sola eccezione del comando di La Spezia.

I mezzi aeroportuali in dotazione ai Vigili del Fuoco ad oggi sono complessivamente 407, distribuiti su 37 comandi. Sono dotati di mezzi aeroportuali i comandi di tutte le regioni, eccetto quelli del Molise e della Basilicata. Ad eccezione di Foggia e Nuoro, tutti i comandi che utilizzano mezzi aeroportuali presentano un distaccamento aeroportuale (la provincia di Foggia ha comunque l'aeroporto).

Anche con riferimento alla dotazione di mezzi operativi è possibile calcolare *indicatori* rappresentativi di aspetti della qualità del servizio reso. In particolare, rapportando un parametro rappresentativo del bacino di utenza del servizio al numero di mezzi operativi si può ottenere una misura dell'utenza potenziale da soddisfare mediamente con un mezzo

---

[19] E' necessario sottolineare al riguardo che circa il 50% dei mezzi ha un'età pari o superiore a 10 anni; il 20% di questi è in servizio da almeno 20 anni.

[20] In merito alla dislocazione sul territorio dei mezzi di soccorso bisogna anche considerare la scelta organizzativa di raggruppare alcune tipologie di veicoli (quelli che constituiscono le colonne mobili regionali utilizzate in emergenze di protezione civile derivanti da calamità naturali) presso alcune sedi. Così, ad esempio, presso il citato comando di Belluno sono dislocati i mezzi di movimento terra utilizzati in occasione di eventi sismici e franosi.

operativo. Tuttavia, mentre nel caso del personale operativo la popolazione residente e la superficie della provincia possono essere assunte in generale quali *proxy* del bacino di utenza, nel caso dei mezzi operativi il bacino di utenza deve essere individuato in modo differente a seconda della tipologia di mezzo. Infatti, per i mezzi in dotazione presso tutti i comandi (automezzi e natanti) è ragionevole continuare ad utilizzare le stesse *proxy*, mentre per mezzi quali i velivoli e i mezzi aeroportuali, in dotazione solo ad alcuni comandi, occorre definire in modo più appropriato il bacino di utenza.

Nella Tavola A 4 dell'Appendice sono riportati per ciascun comando provinciale i valori del numero di residenti per automezzo e dei chilometri quadrati di superficie per automezzo (i dati sono ordinati in modo decrescente rispetto al valore dei due indicatori). Tendenzialmente, le province per le quali si riscontra un numero più elevato di residenti per automezzo sono quelle che presentano una maggiore densità demografica (correlazione pari a 0,50). Al contrario, le province per cui si riscontra una superficie media per automezzo maggiore sono, tendenzialmente, quelle che presentano una minore densità demografica (correlazione pari a -0,48).

Per gli indicatori analoghi elaborati per il numero dei natanti, si registrano le stesse osservazioni degli indicatori calcolati con riferimento agli automezzi; si riscontra, infatti, una relazione positiva tra la quantità di popolazione per mezzo a disposizione e la densità di popolazione (correlazione pari a 0,2) e una relazione negativa tra superficie media per natante e densità demografica (correlazione pari a -0,27).

Come già anticipato, indicatori come quelli appena calcolati non appaiono ugualmente idonei nel caso di mezzi operativi come i velivoli o i mezzi aeroportuali che sono in dotazione solo ad alcuni comandi provinciali e che presentano evidentemente un "bacino di utenza" che può essere molto diverso da quello di un servizio reso da mezzi in dotazione a tutti i comandi. Occorre in questi casi definire in modo appropriato il potenziale bacino di utenza. Ad esempio, nel caso dei velivoli l'utenza potenziale può comunque essere definita in termini di popolazione residente e superficie territoriale, a patto di definire preliminarmente quale può essere la sfera d'azione di ciascun comando dotato di questo tipo di mezzo operativo. Nel caso, invece, dei mezzi aeroportuali l'utenza potrebbe anche essere definita in termini di volume del traffico aereo degli aeroporti potenzialmente serviti con i mezzi in dotazione a ciascun comando.

A titolo puramente esemplificativo, esaminando la distribuzione dei velivoli e dei nuclei elicotteristi sono stati ipotizzati 2 grandi bacini di utenza corrispondenti alle 2 ripartizioni geografiche Nord-Centro e Sud-Isole[21], al fine di calcolare indicatori analoghi a quelli visti in precedenza in termini di popolazione residente.

Nuovamente, come per gli automezzi e i natanti, si riscontra una relazione positiva tra il numero di residenti per velivolo in dotazione e la densità di popolazione e una relazione negativa tra estensione della superficie per velivolo in dotazione e densità demografica.

---

[21] In particolare, si è ipotizzato che i velivoli in dotazione ai comandi ricadenti in ciascuna delle 2 macro-aree servano principalmente la propria macro-area; inoltre, si è ipotizzato che alcuni comandi del Nord intervengano anche in aree del Centro, che il comando di Catania intervenga anche nelle province della Calabria – dove sono assenti i nuclei elicotteristi – e che alcuni comandi del Sud intervengano anche presso alcune aree delle Isole.

2.1.2.2 Analisi degli output

In termini schematici i servizi resi dai Vigili del Fuoco possono essere ricondotti a due ampie categorie:

1) Gli interventi di soccorso che, in base al sistema informativo dei Vigili del Fuoco, possono essere raggruppati nelle seguenti tipologie: "incendi", "incidenti stradali", "recuperi", "statica", "acqua", "aeroporti e porti", "emergenza protezione civile" (micro-calamità)[22], "vari", "falso allarme" "intervento non più necessario";
2) I servizi di prevenzione, che possono essere distinti in: pratiche di prevenzione incendi e servizi di vigilanza, corsi di formazione.

2.1.2.2.1 Interventi di soccorso

La Tavola 2-1 riporta, per ciascun anno del periodo 2004-2011, il numero degli interventi di soccorso effettuati complessivamente in Italia dai Vigili del Fuoco (tali dati derivano dall'aggregazione degli interventi effettuati dai singoli comandi, informazioni disponibili nella banca dati costituita per le analisi).

Tavola 2-1 Numero di interventi di soccorso per tipologia. Anni 2004-2011

Tipologia intervento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Falso Allarme	19.535	17.363	20.034	22.753	20.555	20.881	19.507	18.793
Incendi	216.557	219.225	229.701	259.931	236.731	210.548	197.166	230.145
Aeroporti e porti	472	392	388	354	389	404	393	355
Incidenti stradali	42.901	41.705	40.264	37.732	34.986	33.607	34.131	31.018
Recuperi	9.728	10.449	7.878	6.931	7.434	9.583	8.566	6.113
Statica	34.991	36.347	28.144	26.456	31.890	50.740	37.720	32.101
Acqua	43.508	46.338	37.866	32.387	41.862	48.098	46.479	34.306
Vari	337.461	337.999	315.564	307.584	324.105	359.282	345.192	327.082
Emergenza protezione civile (micro-calamità)	124	303	152	183	436	1.562	800	450
Intervento non più necessario	44.419	42.259	43.455	47.243	47.620	49.754	47.519	47.667
Totale	**749.696**	**752.380**	**723.446**	**741.554**	**746.008**	**784.459**	**737.473**	**728.030**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Dal 2004 al 2011 si registra a livello complessivo una riduzione del numero degli interventi di soccorso, pari al 3 per cento circa, avvenuta prevalentemente nel 2010 e nel 2011. Alla diminuzione contribuiscono in misura maggiore le riduzioni degli interventi "vari" (che pesano mediamente nel periodo circa il 44 per cento) del 3 per cento circa, degli "incidenti stradali" del 27,7 per cento (peso medio 5 per cento) e dell'"acqua" del 21,2 per cento (peso medio 5,5 per cento), che sono compensate solo in parte dall'aumento del 6,3 per cento degli interventi per "incendi", che pesano mediamente per il 30 per cento.

[22] Il sistema statistico registra gli interventi derivanti da emergenze di protezione civile di livello locale (micro calamità). Non sono contemplate nella statistica ordinaria le attività svolte nei crateri emergenziali di rilevanza regionale e nazionale (sisma Abruzzo dell'aprile 2009, eventi franosi nella provincia di Messina dell'ottobre 2009, eventi alluvionali del Veneto del dicembre 2010 ecc...). Nel seguito del testo, per interventi di "emergenza e protezione civile" si intende interventi per micro-calamità.

Nel 2011 (Grafico 2-1), al pari degli altri anni, gli interventi "vari"[23] e quelli per "incendi" coprono, nel loro insieme, oltre i 3/4 del totale (rispettivamente il 45 per cento e il 32 per cento). La parte restante è composta per buona parte dalle tipologie di intervento "non più necessario" (6 per cento) e "acqua" (5 per cento). Gli interventi per "incidenti stradali" e "statica" costituiscono ognuno il 4 per cento del totale, mentre gli interventi di "falso allarme" rappresentano il 3 per cento del totale. Meno rilevanti quantitativamente sono gli interventi per "recuperi" (circa l'1 per cento del totale), gli interventi "emergenza protezione civile" (0,1 per cento del totale) e gli interventi in "aeroporti e porti" (0,05 per cento del totale).

Ad eccezione degli interventi in "aeroporti e porti" e degli interventi per "emergenza protezione civile", tutti i comandi provinciali effettuano le altre tipologie di intervento di soccorso, e nella quasi totalità dei comandi la gran parte degli interventi è costituita dagli interventi "vari" e dagli interventi "incendi", con prevalenza media dei primi sui secondi.

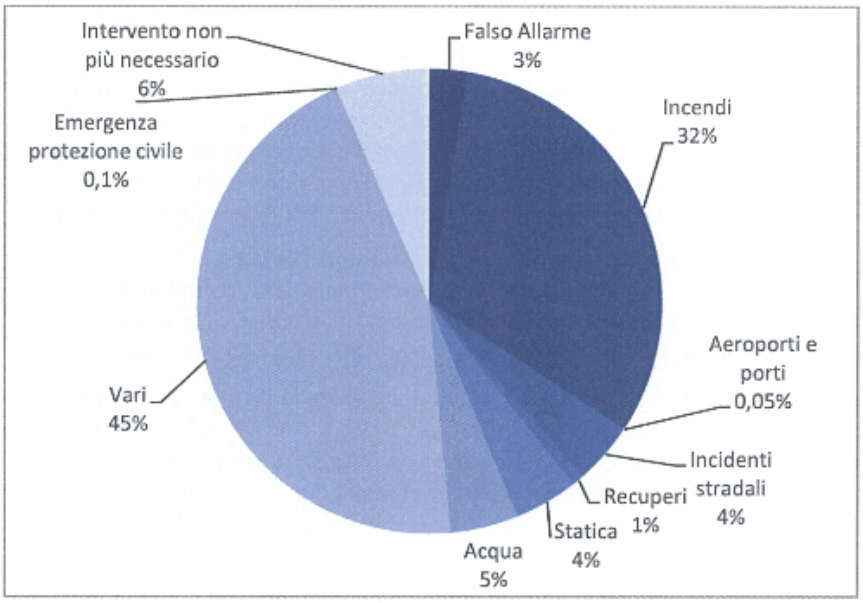
Focalizzandosi ancora sul 2011, al Nord e al Centro la distribuzione degli interventi per tipologia è paragonabile a quella media nazionale: gli interventi "vari" e per "incendi" rappresentano nel complesso più del 70 per cento degli interventi, con una prevalenza dei primi (circa il 53 per cento al Nord e il 50 per cento al Centro) sui secondi (il 22 per cento al Nord e il 26 per cento al Centro)[24].

---

[23] Dall'Annuario statistico del Corpo dei Vigili del Fuoco (aggiornato al 2010) si evince che la gran parte degli interventi codificati come "vari" è composta da interventi per "apertura porte e finestre" e "altri tipi": ciascuna di queste due tipologie rappresenta circa 1/3 del totale degli interventi di questa categoria. Circa l'11% degli interventi "vari" è inoltre composto da interventi per "soccorso a persone", circa il 6% da interventi per "fuga gas", oltre il 5% da interventi per "ascensori bloccati" e circa il 5% da interventi per "servizio di assistenza (generico)". Coprono una piccola parte degli interventi "vari" gli interventi per "salvataggio animali" (3,8%) e quelli per "lavaggio strada" (1,3%). Marginali gli interventi per "cattura folli o alienati", "incidenti sul lavoro", "recupero animali morti", "recupero salme", "salvataggio persone", "trasporto ammalati". Prevalgono, quindi, nella categoria degli interventi "vari", gli interventi rivolti alle persone.

[24] A parte queste due tipologie prevalenti, al Nord hanno un peso rilevante gli interventi "non più necessari" (circa il 7% del totale), gli interventi per "incidenti stradali" (oltre il 6% del totale), e gli interventi della categoria "acqua" (oltre il 5% del totale); al Centro, oltre a queste tipologie (che pesano tra circa il 4% e circa il 6% del totale), hanno un peso rilevante anche gli interventi di "statica" che rappresentano oltre il 5% del totale.

Grafico 2-1 Distribuzione percentuale degli interventi di soccorso per tipologia di intervento. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Al Sud la situazione è differente. Infatti, gli interventi "vari" e "incendi", pur continuando a coprire nel complesso più del 70 per cento del totale degli interventi di soccorso, si invertono nell'ordine di grandezza: i secondi (44 per cento del totale) prevalgono sui primi (34 per cento del totale). La maggiore rilevanza in termini quantitativi degli interventi per "incendi" al Sud si coglie guardando ai valori assoluti: il numero medio degli interventi per "incendi" per comando provinciale al Sud è di 3.448 interventi, contro i 2.065 del Centro e i 1.383 del Nord[25].

Anche nelle Isole gli interventi per "incendi" (42 per cento del totale) superano quelli "vari" (35 per cento del totale). Come per il Sud, queste due tipologie di interventi coprono quindi oltre i 3/4 del totale; analogamente al Sud, il numero medio per comando provinciale di interventi per "incendi" è intorno ai 3.500 interventi[26].

Con riferimento alla relazione tra la numerosità degli interventi di soccorso e determinate caratteristiche del contesto territoriale di riferimento, si osserva (per l'anno 2011):

- una elevata correlazione tra il numero complessivo degli "interventi di soccorso" e la popolazione residente, così come tra il numero complessivo degli "interventi di soccorso" e il numero di occupati del settore industriale[27];
- un certo grado di correlazione tra il numero complessivo degli interventi di soccorso e il numero di stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti[28].

---

[25] Gli interventi "non più necessari" coprono, come al Nord e al Centro, una quota non trascurabile del totale (circa il 7%); gli interventi "acqua" e "statica" rappresentano invece circa il 5% del totale. Coprono circa il 2,5% del totale gli interventi per "incidenti stradali". Marginali risultano gli altri interventi.

[26] Gli interventi "statica" e non "più necessari" rappresentano ognuno circa il 6% del totale, mentre gli interventi "acqua" il 4% del totale. Rappresentano quasi il 3% del totale gli interventi per "incidenti stradali". Marginali risultano gli altri interventi.

[27] L'indice di correlazione tra numero degli interventi e popolazione è di 0,94; l'indice di correlazione tra numero degli interventi e occupati del settore industriale è di 0,90.

Secondo la schematizzazione concettuale di Jaldell (2002) richiamata nel paragrafo 2.1.1, la velocità degli interventi costituisce uno degli output di primo livello delle risorse impiegate dai comandi. Il "tempo medio di arrivo", espresso in minuti e calcolato per ciascun intervento come media della differenza tra orario di arrivo sul luogo e orario di uscita dalla sede[29], è un indicatore di tale output. Sulla base di questo dato si può calcolare, per ciascun comando e per ciascuna tipologia di intervento, una media dei tempi medi di arrivo da cui poi ricavare una media nazionale per tipologia di intervento (Tavola 2-2).

Tavola 2-2 Media nazionale dei tempi medi di arrivo per tipologia di intervento di soccorso. Anni 2005-2010 e 2011. Minuti.

Tipologia intervento	MEDIA ITALIA 2005-2010	2011
Falso Allarme	10,81	11,31
Incendi	12,39	13,18
Aeroporti e porti	18,73	20,15
Incidenti stradali	11,87	11,87
Recuperi	18,41	20,51
Statica	13,51	14,35
Acqua	12,11	13,14
Vari	10,60	11,61
Emergenza protezione civile (micro-calamità)	64,94	100,37
Intervento non più necessario	11,34	11,50

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Escludendo la tipologia "emergenza protezione civile" – che presenta tempi medi molto più alti rispetto a quelli degli altri tipi di intervento, ma che copre una quota piccola del totale degli interventi effettuati sull'intero territorio nazionale nel periodo 2005-2011 – la media nazionale dei tempi medi di arrivo nel periodo 2005-2010 oscilla da 11 a 19 minuti circa: il tempo medio di arrivo non appare quindi influenzato in misura rilevante dalla tipologia di intervento. Tali tempi medi nel 2011 sono stati sistematicamente più alti della media del periodo 2005-2010 per tutte le tipologie di intervento, ad eccezione degli incidenti stradali che presentano lo stesso tempo medio.

La media ponderata (per il numero degli interventi) dei tempi medi di arrivo di tutti gli interventi mostra un graduale aumento dei tempi medi di arrivo dal 2005 al 2009 dagli 11 minuti medi del 2005 ai 12 minuti e mezzo del 2009. Nel 2010 e nel 2011 si registra invece una modesta inversione di tendenza, con una riduzione dei tempi medi a 12 minuti circa, un dato comunque più alto del tempo medio dell'inizio del periodo (Tavola 2-3).

[28] L'indice di correlazione tra numero degli interventi e numero degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti è 0,69.

[29] Il dato proveniente dai sistemi informativi del DVF, derivante dalle schede compilate dalle squadre dei vigili che rientrano dagli interventi, ha necessitato di elaborazioni per essere corretto da errori. Dal calcolo sono esclusi i casi in cui la squadra che interviene si trova già fuori sede.

Tavola 2-3 Media nazionale ponderata dei tempi medi di arrivo. Anni 2005-2011. Minuti.

Anno	MEDIA ITALIA
2005	11,07
2006	11,10
2007	11,41
2008	11,76
2009	12,43
2010	12,26
2011	12,38

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Analizzando i tempi medi di arrivo sulla base della graduatoria dei comandi rispetto alla media dei tempi 2005-2011 e la graduatoria rispetto ad un indice calcolato coma somma dei ranghi derivanti dalle graduatorie dei tempi di arrivo per ciascuno degli anni del periodo 2005-2011 (Tavola A 5 dell'Appendice), e confrontando i comandi che registrano i minori tempi medi di arrivo con quelli che registrano i ranghi minori, si osserva che nelle prime 16 posizioni di entrambe le graduatorie figurano, in ordine crescente di tempi, i comandi di Trieste, Imperia, Caltanisetta, Gorizia, Napoli, Alessandria, Catania, Ravenna, Crotone, Agrigento, Reggio Emilia, Siracusa, Savona, Sassari, Terni e Brindisi. Tali comandi, che riportano tutti una media dei tempi medi di arrivo del periodo 2005-2011 non superiore ai 10 minuti, registrano quindi buone performance abbastanza costantemente nel periodo 2005-2011.

Confrontando poi i comandi che registrano i maggiori tempi medi di arrivo con quelli che registrano i ranghi maggiori, si osserva che nelle ultime 14 posizioni di entrambe le graduatorie figurano, in ordine decrescente di tempi, i comandi di Potenza, Rieti, Firenze, Viterbo, Prato, Chieti, Brescia, Taranto, Treviso, Verona, Bergamo, Cosenza, Perugia e Campobasso. Tali comandi, che riportano tutti una media dei tempi medi arrivo del periodo 2005-2011 superiore ai 14 minuti, registrano quindi cattive performance abbastanza costantemente nel periodo 2005-2011.

Focalizzandosi sul 2011, la Tavola A 6 in Appendice (in cui i comandi sono ordinati in ordine crescente di tempo medio di arrivo complessivo) illustra i tempi medi di arrivo per le tipologie di intervento effettuate da tutti i comandi (ad esclusione degli interventi in "Aeroporti e porti" e "Emergenza protezione civile")[30]. In generale, si osserva una forte variabilità del tempo medio di arrivo complessivo tra i comandi provinciali. Ad esempio, nel 2011 il *range* varia da un minimo di circa 6 minuti impiegati dal comando di Trieste a oltre 24 minuti impiegati dal comando di Potenza. Tendenzialmente, quanto più ampia è la superficie territoriale che un'unità operativa deve coprire, tanto maggiori sono i tempi medi di arrivo[31]. La positività della relazione si coglie soprattutto negli estremi: Trieste è il comando con i minori tempi medi di arrivo e la minore superficie per unità operativa, mentre Potenza è il comando con i maggiori tempi medi di arrivo e la maggiore superficie per unità operativa.

[30] Seppure la graduatoria dei comandi in termini di tempi medi vari negli anni, per la gran parte dei comandi la posizione assunta nel 2011 non si discosta sensibilmente da quella assunta mediamente nel periodo 2005-2010. Per la generalità dei comandi, la performance registrata nel 2011 è infatti sostanzialmente assimilabile a quella registrata in ciascuno degli anni del periodo 2005-2010.

[31] L'indice di correlazione tra tempi medi di arrivo (anno 2011) e superficie per unità operativa è di 0,23.

La gran parte dei comandi (74 per cento) registra un tempo medio di arrivo compreso tra i 10 e i 15 minuti, il 12 per cento un tempo medio al di sotto dei 10 minuti, mentre il 14 per cento un tempo medio superiore ai 15 minuti. Tutte le tipologie di intervento concorrono a determinare la differenza tra i comandi. Se si considerano i tempi medi relativi ai primi 12 comandi che registrano le migliori performance (sotto i 10 minuti) e agli ultimi 14 comandi che registrano le peggiori performance (sopra i 15 minuti), si nota che per gli interventi più frequenti – "incendi" e "vari" – le differenze in media sono di oltre 7 e 8 minuti, rispettivamente. Tuttavia, differenze rilevanti (oltre i 10 minuti mediamente) si registrano anche per interventi di "recuperi", "statica" e "acqua", e per gli "interventi non più necessari" (differenze in media di circa 7 minuti).

Gli interventi "Emergenza protezione civile" e "Aeroporti e porti" meritano una trattazione a parte poiché tali tipologie di intervento non sono effettuate da tutti i comandi in tutti gli anni considerati e poichè a tali interventi sono spesso associati valori dei tempi medi generalmente più alti rispetto agli altri interventi. Elevata è inoltre la variabilità dei tempi medi, sia tra i comandi all'interno del singolo anno, che tra gli anni, per i singoli comandi.

Per quanto riguarda gli interventi "Emergenza protezione civile", tra il 2005 e il 2011 i tempi medi di arrivo oscillano tra un minimo di 1 minuto e un massimo di 16 ore (nel 2009)[32]. Non sono sempre gli stessi comandi a registrare i minori/maggiori tempi di arrivo: la variabilità è alta tra i comandi e tra gli anni[33]. Analoghe considerazioni valgono per gli interventi "Aeroporti e porti": tra il 2005 e il 2011 i tempi medi di arrivo oscillano tra un minimo di 1 minuto e un massimo di 6 ore (nel 2010)[34].

L'analisi dei dati relativi al personale e ai mezzi (automezzi, velivoli e natanti) mediamente impiegati dai comandi nelle varie tipologie di intervento di soccorso (ad esclusione degli interventi in "Aeroporti e porti") nell'anno 2011 mostra che il numero di unità di personale mediamente impiegate dai comandi non varia sensibilmente né tra le varie tipologie di intervento, aggirandosi sulle 5 unità per ciascuna tipologia, né tra i comandi. Analogamente, il numero di mezzi mediamente impiegati negli interventi non presenta un'evidente variabilità né tra le varie tipologie di interventi, aggirandosi per ciascuna di esse tra 1 e 1,5 unità, né tra i comandi. Diverso è il caso degli interventi in "Aeroporti e porti", per i quali mediamente sono impiegate 8 unità di personale e 2 mezzi. In questo caso si verifica anche una elevata variabilità tra i comandi: per il personale, si oscilla tra l'impiego di 1 unità del comando di Piacenza e l'impiego di 13 unità del comando di Catanzaro, mentre per i mezzi si oscilla tra l'impiego di 0,6 unità del comando di Milano e 5,3 unità del comando di Catanzaro.

2.1.2.2.2 Attività di prevenzione incendi

Oltre agli interventi di soccorso, una componente rilevante delle attività dei Vigili del Fuoco è rappresentata dai servizi di prevenzione incendi. Rientrano nell'ambito di questi servizi

---

[32] L'elevata variabilità del tempo di arrivo dipende dal fatto che si tratta di interventi tra loro eterogenei, che possono essere effettuati anche in aree molto lontane da quelle della provincia di riferimento del comando.

[33] Tra i comandi con più alta variabilità, si registrano Verbano-Cusio-Ossola (che oscilla tra un minimo di 17 minuti nel 2006 e un massimo di circa 16 ore nel 2009), Cuneo (tra un minimo di 17 minuti nel 2006 e un massimo di circa 15 ore nel 2009), Modena (tra un minimo di 19 minuti nel 2009 a un massimo di circa 11 ore nel 2011).

[34] Tra i comandi con più alta variabilità, si registrano Reggio Calabria (che oscilla tra un minimo di 2,5 minuti nel 2011 a un massimo di 6 ore nel 2010), Vibo Valentia (tra un minimo di 1 minuto nel 2005 e 2006 a un massimo di quasi 3 ore nel 2009), Ravenna (tra un minimo di 7,5 minuti nel 2009 a un massimo di oltre 2 ore e mezza nel 2005).

l'attività di espletamento delle pratiche "prevenzione incendi", che consiste nel rilascio di certificati di prevenzione incendi, di atti di autorizzazione, di benestare tecnico, di collaudo per attività, costruzioni civili, industriali, artigianali e commerciali e di impianti, prodotti, apparecchiature e simili, e l'effettuazione di servizi di vigilanza, che consistono nel presidio fisico nei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento e nelle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico. Rientrano tra le attività di prevenzione anche i corsi di formazione erogati dai Vigili del Fuoco. Allo stato attuale, sia per i servizi di vigilanza che per i corsi di formazione, le informazioni provenienti dalle procedure informatizzate del DVF sono parziali; essi, pertanto, non sono stati oggetto di analisi.

A livello complessivo, nel 2011, sono state evase 176.858 pratiche a fronte di un numero di pratiche presentate pari a 162.965[35]. Rispetto agli anni precedenti, il numero di pratiche presentate ed evase è sensibilmente inferiore, con una riduzione delle pratiche presentate del 24 per cento rispetto al 2010 (e del 22 per cento rispetto al 2007) e una riduzione delle pratiche evase del 18 per cento rispetto al 2010 (e del 14 per cento rispetto al 2007). Anche il personale impiegato per la predisposizione delle pratiche si è ridotto (del 2 per cento rispetto al 2010 e del 7 per cento rispetto al 2007).

Il numero di pratiche evase da un comando è direttamente correlato con le principali variabili che identificano il bacino di utenza di tali servizi: la popolazione residente (coefficiente di correlazione pari a 0,85), numero di addetti del settore industriale (0,93) e il numero di stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti (0,80).

2.1.2.3 Dati monetari

Questa sezione fornisce una descrizione sintetica dei costi stimati per i singoli comandi provinciali per il periodo 2008-2011 e di alcune loro caratteristiche. Il Riquadro 2-1 illustra sinteticamente alcuni elementi del metodo impiegato per la ricostruzione dei dati di costo a partire dai dati del bilancio finanziario.

Riquadro 2-1 Ricostruzione dei dati monetari dei comandi dei Vigili del Fuoco

I comandi provinciali dei Vigili del Fuoco non costituiscono singolarmente dei centri di costo; il sistema di contabilità economica, infatti, attualmente rileva i costi soltanto per il complesso dei comandi che costituisce un unico centro di costo denominato "Uffici periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco". Al fine di considerare nelle analisi di questo capitolo una variabile che approssimi il costo del singolo comando provinciale, è stato necessario effettuare una ricostruzione dei dati per ciascun comando, per il periodo oggetto di analisi 2008-2011, a partire dai dati del bilancio finanziario, con particolare riferimento ai pagamenti effettuati.

Il bilancio finanziario permette di individuare con immediatezza le risorse destinate alle sedi periferiche tramite gli "ordini di accreditamento", ovvero le somme messe a disposizione dei funzionari delegati. E' stato possibile pertanto individuare le somme destinate ai singoli comandi provinciali selezionando le somme accreditate sulle Tesorerie Provinciali a favore dei "Comandanti

[35] Il confronto su base annua delle pratiche presentate con quelle evase non appare significativo per il fatto che in un dato anno possono essere evase anche pratiche presentate in anni precedenti. Il numero di pratiche evase oscilla tra il massimo di Milano, pari a 11.819, e il minimo di Crotone, pari a 212.

Provinciali" del Dipartimento dei Vigili del Fuoco. Tuttavia, gli ordini di accreditamento non esauriscono il totale delle risorse destinate alla periferia. Una parte consistente delle spese effettuate centralmente dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco è, infatti, destinata alle sedi periferiche. Si tratta in particolare di spese, quali ad esempio spese per manutenzione straordinaria delle sedi, spese per l'acquisto di mezzi, spese per equipaggiamento e casermaggio che, per questioni di economicità, è più conveniente per l'amministrazione effettuare a livello centralizzato per tutte le sedi. Data la rilevanza dell'incidenza delle spese centrali sostenuta a favore dei comandi provinciali, si è ritenuto opportuno stimare la quota delle spese centrali destinate ai comandi provinciali, distinguendo la spesa per ciascuno dei comandi. Sia per la determinazione della tipologia delle spese centrali da attribuire ai comandi che per la determinazione della quota di spese centrali destinate agli stessi, e quindi per la distribuzione di tale quota tra i singoli comandi, è stato necessario effettuare delle ipotesi e definire criteri di ripartizione ad hoc con l'ausilio del Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

Tra le spese centrali ve ne sono alcune che sono state escluse dall'attribuzione ai comandi. In particolare, vi sono delle spese che, pur concorrendo a definire il fabbisogno finanziario dei comandi, si è ritenuto opportuno non ripartire tra gli stessi in considerazione del fatto che si tratta di spese sostenute soltanto da alcuni comandi e che, se incluse, avrebbero offerto una rappresentazione distorta dei costi relativi dei comandi. In questo ambito rientrano sia spese che necessariamente riguardano solo alcuni comandi e non la generalità (come è per esempio il caso dei fitti dei locali, che riguarda solo i comandi ubicati in sedi in affitto), sia il caso di spese che -per via del breve periodo temporale considerato- non sono rappresentative del fenomeno nel suo complesso (ad esempio spese di edilizia). Tra le spese centrali non considerate oggetto di analisi, vi sono anche le spese di natura indennitaria per il personale in servizio o assistenziale per le famiglie del personale, assegni vitalizi alle vittime del dovere, spese sanitarie, spese per liti e arbitraggi, spese per trasferimenti a favore di associazioni nazionali dei Vigili del Fuoco volontari ed altre spese a queste assimilabili. Vi sono, infine, spese attribuibili prevalentemente all'amministrazione centrale, quali ad esempio le spese per missioni, per il funzionamento di comitati, consigli, commissioni, che quindi sono state escluse dall'analisi.

Con riferimento alle spese centrali oggetto di ripartizione tra i singoli comandi provinciali si sono considerati i capitoli e i piani gestionali ricadenti nei titoli di spesa "ruoli di spesa fissa", "ruoli di spesa fissa su eccedenze" e "ordini di pagare su impegno", escludendo quelli ricadenti nel titolo di spesa "ordini di pagare ad impegno contemporaneo", quest'ultimo più tipico delle spese del centro. Per ciò che riguarda i "ruoli di spesa fissa" e i "ruoli di spesa fissa su eccedenze", si è fatto riferimento ai soli capitoli relativi alle spese di personale. Queste sono state ripartite tra i comandi sulla base della quota di anni persona afferenti agli "Uffici periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco" sul totale degli anni persona del Dipartimento dei Vigili del Fuoco (tale quota si aggira intorno al 96 per cento nel periodo considerato)[2]. Il totale delle spese di personale così calcolato è stato attribuito ai singoli comandi provinciali in base alla quota di unità di personale permanente di ciascun comando sul totale delle unità di personale del Dipartimento. Con riferimento, invece, alle spese centrali pagate con "ordini di pagare su impegno" si è proceduto alla ripartizione delle spese tra i comandi sulla base di variabili rilevanti per le spese oggetto di ripartizione. Così, ad esempio, si

sono utilizzati i dati relativi alla superficie delle sedi dei comandi per ripartire le spese per pulizie, utenze e manutenzione ordinaria dei locali; i dati relativi al numero di mezzi in dotazione ai comandi per le spese relative all'acquisto, al noleggio e alla gestione di mezzi e di materiale tecnico; i dati relativi alle pratiche di prevenzione incendi per le spese postali e alle unità di personale presso i comandi per la ripartizione della maggioranza delle spese rimanenti.

Il dato di costo totale per ciascun comando è stato ottenuto dalla somma degli ordini di accreditamento per comando, e delle spese ripartite relative a ruoli di spesa fissa, ruoli di spesa fissa su eccedenze e ordini di pagare su impegno. La ricostruzione di un dato monetario quanto più possibile rappresentativo del costo sostenuto dal comando ha comportato una ulteriore elaborazione sui dati finanziari dei capitoli e piani gestionali relativi ai debiti pregressi per la loro corretta attribuzione agli esercizi finanziari di competenza, effettuata sfruttando le informazioni disponibili in merito agli esercizi di formazione dei debiti.

(1) I dati sugli anni persona derivano dai sistemi di contabilità economica della Ragioneria generale dello Stato.

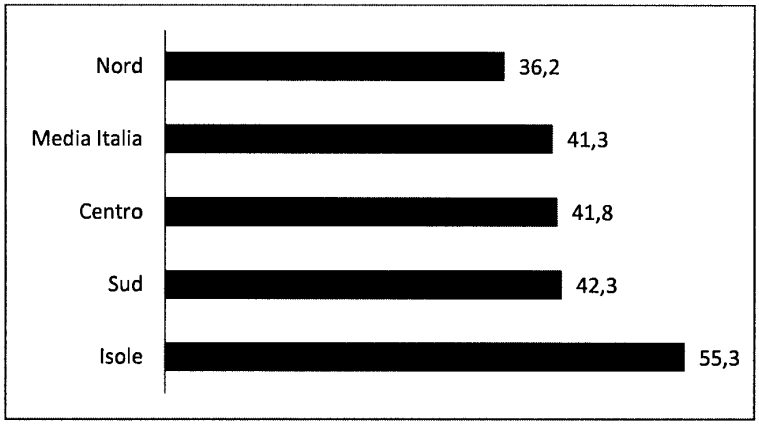
In base ai dati di costo ricostruiti, il comando che sostiene i costi maggiori in ciascuno dei quattro anni considerati è il comando di Roma, che impiega circa il doppio delle risorse rispetto al comando di Milano, il secondo comando più "costoso". Ciò è imputabile essenzialmente al fatto che le dotazioni umane (personale) e strumentali (mezzi e sedi) del comando di Roma sono circa il doppio di quelle del comando di Milano, mentre il numero di interventi di soccorso è pari a quasi 1,3 volte quelli del comando di Milano. E' bene rimarcare che il dato di costo del comando di Roma è significativamente influenzato dalla presenza, di cui si è fatto cenno in precedenza, di personale di ruolo e volontario, posto amministrativamente in carico al comando medesimo ma impiegato in servizi presso le strutture centrali del Dipartimento, presso le scuole di formazione e presso gli Organi Costituzionali. Anche dal punto di vista dell'acquisto di beni e servizi, fa finanziariamente capo al comando di Roma la gestione di alcune strutture (es. Centro Aviazione del C.N.VV.F.) che svolgono attività aventi respiro nazionale.

In generale, una quota variabile tra l'80 e il 90 per cento dei costi totali sono attribuibili al personale. I costi rimanenti sono distribuiti in proporzioni simili tra "Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi", "Beni di consumo" e "Ammortamenti". Gli "Altri costi" costituiscono una quota marginale del totale.

La Tavola A 7 in Appendice riporta il costo per abitante per i singoli comandi nel periodo 2008-2011. Focalizzandosi sul 2011, si può osservare una accentuata variabilità dei costi pro-capite sul territorio. Infatti, il Grafico 2-2 mostra una forbice molto ampia tra i comandi del Nord, per i quali il costo pro-capite è mediamente di 36 euro circa, e i comandi delle Isole, per i quali il costo medio pro-capite è di 55 euro circa[36].

[36] Su questo risultato incide sensibilmente la spesa per abitante dei comandi di Nuoro e Sassari, ai quali corrispondono i maggiori costi pro-capite (rispettivamente 100,76 e 98,52).

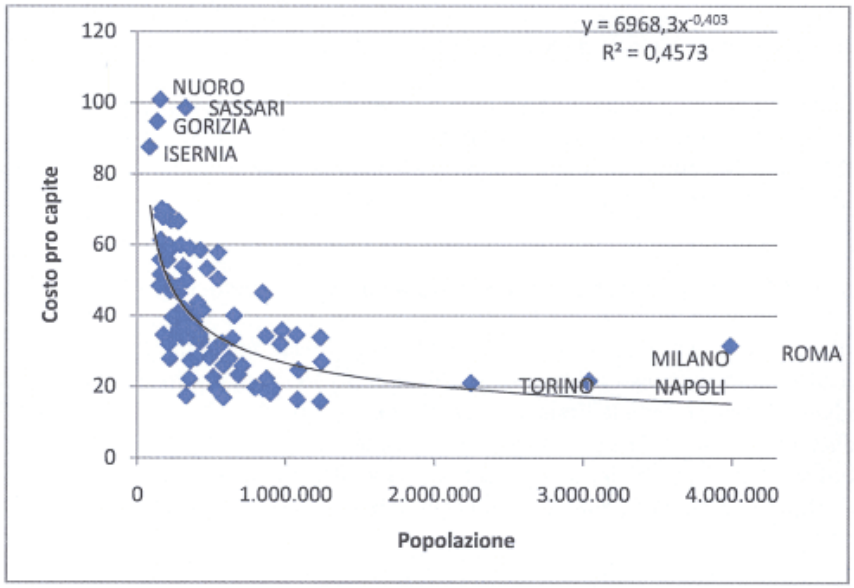
Grafico 2-2 Costi totali per abitante per area geografica. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Il Grafico 2-3 mostra l'esistenza di una moderata relazione inversa tra il costo per abitante e la popolazione della provincia servita dal comando. Tale relazione inversa non è generalizzata e non presenta carattere di linearità: si nota, infatti, che comandi con elevato bacino d'utenza, quali Roma, Milano, Napoli e Torino, sostengono costi pro-capite simili a comandi con bacino di utenza molto inferiore, mentre comandi con un bacino di utenza non elevato, quali Isernia, Gorizia, Nuoro e Sassari, sostengono costi pro-capite molto elevati rispetto a comandi con bacino di utenza simile.

Grafico 2-3 Costi pro-capite e popolazione residente. Anno 2011

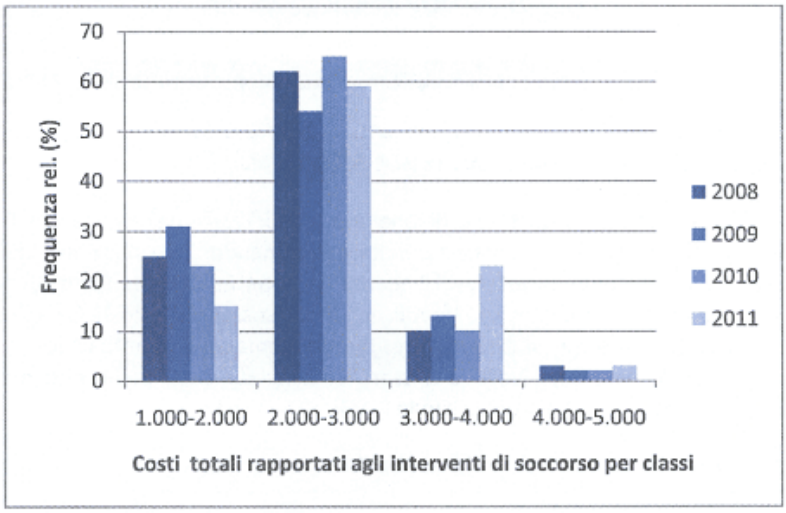


Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Analogamente, si registra l'esistenza di una modesta relazione inversa tra il costo per abitante e la densità della popolazione[37]. Questa circostanza è coerente con i fatti osservati nei paragrafi precedenti, secondo i quali ad una maggiore densità abitativa corrisponde di norma un rapporto maggiore tra residenti serviti e unità operative e tra residenti serviti e mezzi in dotazione. Pertanto, più è concentrata la popolazione sul territorio, minore è in proporzione il numero di persone e mezzi necessari per servirla, minore è in proporzione il costo.

Il Grafico 2-4 rappresenta la distribuzione dei costi complessivi sostenuti dai singoli comandi rapportati al numero di interventi di soccorso effettuati negli anni 2008-2011.

Grafico 2-4 Costi totali rapportati agli interventi di soccorso. Anni 2008-2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS e Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

Il grafico mostra che per tutti gli anni del periodo di riferimento una quota consistente dei comandi registra un costo per intervento compreso tra 2.000 e 3.000 euro (il costo medio nel 2011 è di 2.500 euro). Tuttavia, si osserva anche una elevata variabilità, con comandi che superano i 4.000 euro e comandi con costi inferiori a 1.700 euro.

2.1.3 Analisi dei costi e stime di efficienza sui comandi provinciali

In questa sezione si analizzano statisticamente l'attività svolta dai 100 comandi dei Vigili del Fuoco e i costi da questi sostenuti, nell'ottica di determinare dei costi medi per i comandi dei Vigili del Fuoco (tramite la stima di una funzione di regressione dei costi dei comandi), sulla base dei quali effettuare una prima stima approssimativa del fabbisogno di spesa dei comandi, e di studiare il grado di efficienza dei singoli comandi (tramite analisi di efficienza DEA), inteso come la capacità di soddisfare la domanda di interventi e di servizi al costo minimo[38].

---

[37] L'indice di correlazione tra la spesa per abitante e la densità di popolazione è di -0,27.

[38] E' opportuno qui sottolineare che le stime dei fabbisogni alle quali si perviene in questa sezione sono basate sui dati relativi al periodo 2008-2011 e pertanto non tengono in considerazione le riduzioni delle spese già operate dalla Legge 12 novembre 2011 n.183 (Legge di Stabilità 2012).

Le analisi di cui sopra sono effettuate per raggruppamenti omogenei di comandi per tener conto delle loro specificità. In particolare, il criterio secondo il quale sono stati individuati i raggruppamenti di comandi risponde alla logica che i comandi che appartengono allo stesso gruppo siano caratterizzati dalla stessa funzione di produzione, ovvero dall'impiego della stessa tecnologia. In altre parole, nel caso specifico dei Vigili del Fuoco, ciò significa che i comandi dello stesso raggruppamento sono caratterizzati dallo stesso tipo di dotazione strutturale (che non dipende da una libera scelta del comando, ma da scelte specifiche operate dall'amministrazione). In tal modo, le differenze tra i costi dei comandi che appartengono allo stesso gruppo possono essere spiegate da un impiego inefficiente degli input di produzione che sono simili per tutti i comandi dello stesso raggruppamento. Nel caso dei comandi dei Vigili del Fuoco, differenze nelle dotazioni strutturali sono legate principalmente alla presenza o meno nel comando di nuclei specialistici, o di distaccamenti che impiegano mezzi particolari. Tra le varie tipologie di nuclei specialistici di cui sono dotati i comandi dei Vigili del Fuoco (elicotteristi, sommozzatori, S.A.F., N.B.C.R, cinofili, telecomunicazioni), quello che richiede l'impiego di mezzi e dotazioni speciali, e particolarmente costose rispetto alle altre, è il nucleo elicotteristi. Considerazioni analoghe si possono effettuare per i comandi dotati di distaccamenti aeroportuali e, anche se in misura minore, per i comandi dotati di distaccamenti portuali.

La Figura 2-2 riporta la situazione ad oggi dei comandi dotati di Nuclei elicotteristi, di distaccamenti aeroportuali e di distaccamenti portuali. Sulla base delle considerazioni sopra menzionate, per le successive analisi sono stati individuati i seguenti quattro raggruppamenti:

a) Raggruppamento 1: comandi senza dotazioni speciali (55 comandi non dotati né di nuclei elicotteristi, né di distaccamenti aeroportuali, né di distaccamenti portuali);

b) Raggruppamento 2: comandi dotati solo di distaccamenti portuali (8 comandi del gruppo C della Figura 2-2);

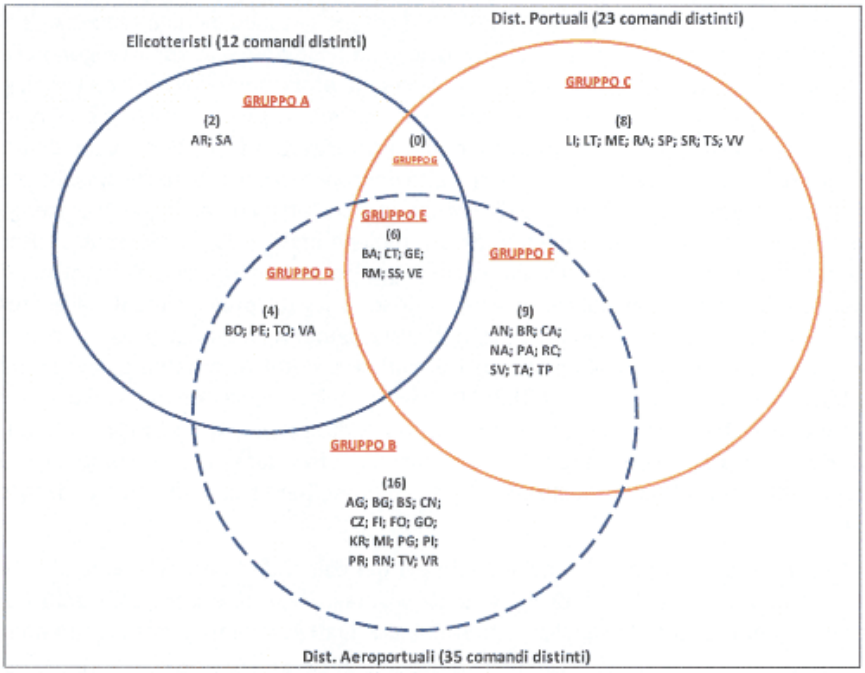
c) Raggruppamento 3: composto da due sottogruppi: comandi dotati solo di distaccamenti aeroportuali (16 comandi del gruppo B della Figura 2-2) e comandi dotati sia di distaccamenti aeroportuali che di distaccamenti portuali (9 comandi del gruppo F della Figura 2-2). Nel complesso si tratta di 25 comandi;

d) Raggruppamento 4: comandi dotati di nuclei elicotteristi (12 comandi dei gruppi A, D ed E della Figura 2-2).

Nel raggruppare nel modo descritto i comandi che hanno dotazioni speciali, ci si è basati sull'osservazione delle diverse dotazioni e dei maggiori costi sostenuti mediamente dai comandi dotati di nuclei elicotteristi, che pertanto sono stati considerati come un gruppo a se stante (raggruppamento 4). Considerazioni analoghe hanno portato alla considerazione di un gruppo di comandi, non già inclusi nel raggruppamento 4, dotati di distaccamenti aeroportuali (e quindi tra questi rientrano anche comandi che contestualmente sono dotati di distaccamenti aeroportuali e portuali; raggruppamento 3). I comandi dotati soltanto di distaccamenti portuali sono stati considerati separatamente dagli altri (raggruppamento 2).

I raggruppamenti sono stati costruiti in modo tale da configurarsi come insiemi disgiunti: ciascun comando è presente in uno solo dei 4 raggruppamenti individuati.

Figura 2-2 Situazione dei comandi dotati di nuclei specialistici



Nei successivi Box 2-1, Box 2-2, Box 2-3 e Box 2-4 si forniscono i risultati delle stime dei costi medi e delle analisi di efficienza per tutti i raggruppamenti identificati. Le analisi riguardano il periodo 2008-2011. Nel Box 2-5 i risultati sono riepilogati con particolare riferimento agli elementi rilevanti per il calcolo dei fabbisogni.

La logica sottostante la definizione delle funzioni di costo stimate per tutti i raggruppamenti è di spiegare il costo sostenuto dai comandi in relazione all'output prodotto o alla domanda di interventi/servizi da soddisfare. Tali fattori, come mostrato anche nel grafico che illustra il processo produttivo tipico dei Vigili del Fuoco del paragrafo 2.1.1, possono essere colti da diverse variabili: (i) la popolazione della provincia di appartenenza del comando, che rappresenta il bacino di utenza dei comandi (quindi la determinante del fabbisogno di interventi/servizi) e più in generale un fattore di rischio (quindi la necessità di un presidio del territorio)[39], (ii) il numero di interventi di soccorso effettuati, indicatore diretto della produzione di servizi dei comandi, (iii) i tempi medi di arrivo sul luogo dell'intervento, indicatore di qualità del servizio ("the faster the better")[40], nonché output di primo livello secondo lo schema citato, (iv) il personale e i mezzi impiegati negli interventi di soccorso (spesso in letteratura anche le dotazioni di personale e di mezzi sono impiegate quale *proxy* del personale intervenuto e dei mezzi impiegati), indicatore di qualità del servizio ("the more the better"), nonché output di primo livello secondo lo schema citato, (v) la superficie della provincia di appartenenza del comando, determinante del fabbisogno di interventi/servizi (altrimenti letta come variabile di caratterizzazione territoriale). Le equazioni stimate per i

[39] Cfr. ad esempio Sakata, M. (2004) e per una rassegna della letteratura Jaldell, H. (2002).
[40] Tale indicatore è impiegato nei paper di Wallace, R. (1977) e Jaldell, H. (2002).

differenti raggruppamenti includono alcune o tutte le variabili menzionate a seconda del tipo di raggruppamento considerato e della significatività e del segno dei coefficienti associati alle variabili.

Per quanto riguarda invece le analisi di efficienza, per tutti i raggruppamenti si adotta un approccio *"input-oriented"* ipotizzando rendimenti di scala costanti[41]: la logica è quella di analizzare e confrontare i comandi nella loro capacità di minimizzare i costi (gli input), dato un certo livello dell'output (rappresentato dal numero di interventi di soccorso, dal personale mediamente impiegato negli interventi, dalla dotazione di mezzi, intesa come indicatore della qualità del servizio, dall'ampiezza del bacino di utenza servito dal comando e dai tempi medi di arrivo) e dato un certo contesto (rappresentato dall'estensione della superficie del territorio in cui opera il comando). In letteratura è frequente l'utilizzo di variabili di contesto[42], qui inserite come variabili di output: ciò permette di scontare dall'inefficienza delle unità produttive fattori dovuti a particolari condizioni di contesto in cui le stesse unità operano (inserendo la superficie tra le variabili, si tiene conto degli eventuali maggiori oneri che i comandi che operano in un territorio molto esteso devono sostenere rispetto ad altri comandi, a parità di tutte le altre condizioni). Nelle analisi descrittive si è avuto modo, infatti, di osservare che la superficie della provincia in cui opera il comando è un fattore che può concorrere a spiegare una maggiore dotazione di fattori produttivi (personale, mezzi e sedi). In particolare, si è osservato che alcuni comandi, ubicati in province poco popolose ma con una superficie relativamente ampia, sono dotati di un elevato numero di sedi, presumibilmente a causa della necessità di copertura del territorio. L'estensione territoriale tuttavia può anche essere interpretata come una *proxy* della domanda di servizi e di interventi da parte dei Vigili del Fuoco, al pari della popolazione.

Box 2-1 Analisi sui comandi senza dotazioni speciali (raggruppamento 1)

Seguendo l'impostazione tracciata nel paragrafo precedente, si stima una funzione di costo per tale raggruppamento, composto da 55 comandi. La funzione che in base alle osservazioni si adatta meglio a spiegare il costo dei comandi di questo raggruppamento pone il (logaritmo del) costo totale in relazione a: (logaritmo della) popolazione ("LNPOP"), (logaritmo della) superficie ("LNSUP"), (logaritmo del) numero degli interventi di soccorso ("LNINT"), (logaritmo del) tempo medio di arrivo ("LNTM"), (logaritmo del) numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi di soccorso ("LNIMP"):

$$ln(CT)= b_0 + b_1\, ln(POP) + b_2\, ln(SUP) + b_3\, ln(INT) + b_4\, ln\,(TM) + b_5\, ln(IMP) + u$$

La stima dei costi ottenuta per tale raggruppamento di comandi è riportata nella Tavola 2-4.

Tavola 2-4 Stima OLS costi raggruppamento 1 (comandi senza dotazioni speciali)

Variabili	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95%	Superiore 95%
Intercetta	10,559	0,322	32,750	0,000	9,923	11,195
LN(POP)	0,082	0,028	2,919	0,004	0,027	0,137
LN(SUP)	0,215	0,020	10,869	0,000	0,176	0,254
LN(INT)	0,309	0,040	7,646	0,000	0,229	0,389
LN(TM)	-0,052	0,052	-1,000	0,319	-0,155	0,051
LN(IMP)	0,281	0,126	2,238	0,026	0,033	0,528
R^2 corretto = 0,716 test_F = 111,607 p-value test _F = 1,25 E-57						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

[41] L'assunzione di rendimenti di scala costanti deriva dalla mancata osservazione nelle statistiche descrittive delle sezioni precedenti di evidenti economie o diseconomie di scala nel processo produttivo dei comandi.

[42] Per una rassegna della letteratura, cfr. Jaldell, H. (2002).

La diagnostica suggerisce un buon livello di adattamento della funzione ai dati osservati (R^2 corretto pari a 0,72). Ad eccezione dei tempi medi, tutte le variabili adoperate sono statisticamente significative. I coefficienti sono, inoltre, del segno atteso. Il coefficiente associato alla popolazione è positivo (maggiore è il bacino di utenza, maggiori sono i costi), così come quelli associati alla superficie (più è ampio è il territorio da servire, maggiori sono i costi), agli interventi (maggiore è il numero di interventi effettuati, maggiori sono i costi) e alle unità di personale mediamente impiegate negli interventi (maggiore è il numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi, maggiori sono i costi). Il coefficiente associato ai tempi medi è invece negativo: minori sono i tempi medi, maggiori sono i costi. E' difficile, tuttavia, stabilire a priori una relazione tra costi e tempi medi.

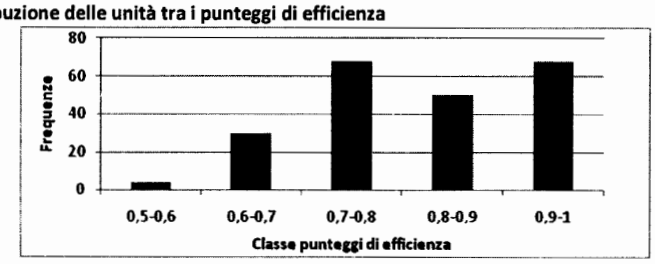
I residui della regressione forniscono una prima indicazione dei comandi che, sulla base della specificazione dei costi adoperata, producono ad un costo inferiore a parità di tecnologia, risultando quindi più virtuosi o "efficienti" (in questo caso il concetto di efficienza è usato in senso lato, ed è legato al concetto di costo medio). I residui con segno negativo corrispondono, infatti, ai comandi che producono ad un costo inferiore a quello medio; al contrario, i residui con segno positivo corrispondono ai comandi che producono ad un costo superiore a quello medio. Occorre specificare che si tratta di una stima *"pooled"*, ovvero che considera contemporaneamente la dimensione spaziale e temporale. Pertanto, ad ogni comando sono associati quattro residui, uno per ciascun anno del periodo considerato per l'analisi (2008-2011). Ciò implica che la valutazione della virtuosità o dell'efficienza del comando sulla base del costo medio non è valutata in termini assoluti, ma relativi. Un indicatore di efficienza globale del comando può essere pertanto calcolato considerando la media dei residui nei quattro anni.

Sulla base della funzione di costo stimata, si può effettuare una prima indicativa quantificazione del fabbisogno di questo raggruppamento di 55 comandi, associando alle unità statistiche che presentano residui positivi il costo medio stimato dal modello (inferiore a quello effettivo) e alle unità che presentano residui negativi il loro costo effettivo (poiché queste producono già ad un costo che è inferiore a quello medio, possono essere considerate "efficienti"). Tale prima indicativa quantificazione ammonta a circa 574,1 milioni di euro, e si discosta negativamente dal costo effettivamente sostenuto da questo raggruppamento di comandi (ottenuto come somma dei costi sostenuti mediamente dai singoli comandi nel periodo 2008-2011) per 38,2 milioni di euro, con un risparmio stimato del 6 per cento circa[43]. Tale stima può essere interpretata come una prima valutazione del potenziale risparmio di risorse che si otterrebbe qualora i comandi che producono a un costo superiore al costo medio stimato dal modello producessero a un costo pari a tale costo medio. In altre parole, il concetto di fabbisogno che deriva da tale calcolo non è legato ad un concetto di efficienza ideale (ovvero di uso ottimale degli input di produzione); esso esprime invece quale sarebbe l'ammontare di risorse necessarie al complesso dei comandi del raggruppamento in esame qualora i comandi che producono a un costo superiore al costo medio stimato dal modello producessero al costo medio e i rimanenti continuassero a produrre al loro attuale costo di produzione.

Al fine di valutare l'efficienza produttiva dei comandi di questo raggruppamento, si effettua una analisi DEA con un modello simile a quello stimato con la regressione OLS che impiega come input di produzione i costi totali dei comandi e come output le variabili "popolazione", "superficie", "numero degli interventi di soccorso", "personale mediamente impiegato in interventi di soccorso", (inverso dei) "tempi medi"[44].

Il Grafico 2-5 mostra la distribuzione dei punteggi di efficienza dei comandi di questo raggruppamento ottenuti dall'analisi DEA (con efficienza crescente da 0 a 1).

Grafico 2-5 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

[43] Il termine risparmio, qui come nel seguito, è da intendersi anche come potenziale surplus di risorse (importo teorico massimo) derivante da un impiego non ottimale dei fattori produttivi. Tale surplus di spesa, se evitato attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbe essere oggetto di riallocazione nell'ambito della stessa amministrazione.

[44] Nella letteratura delle analisi di efficienza si considera generalmente l'inverso dei tempi medi, perché si sostiene che minori sono i tempi medi e quindi maggiore è l'inverso del loro valore- maggiore è l'output, maggiore è l'efficienza.

I punteggi di efficienza registrati dalle unità comando/anno si addensano nelle classi 0,7-0,8 e 0,9-1 (entrambe con circa il 31 per cento delle unità). Seguono le classi 0,8-0,9 (circa il 23 per cento delle unità) e 0,6-0,7 (circa il 14 per cento delle unità). Residuali sono le unità che ricadono nella classe 0,5-0,6 (circa il 2 per cento).

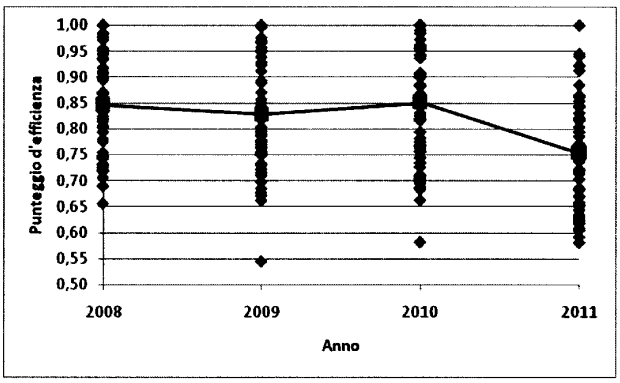
La Tavola 2-5 e il Grafico 2-6 mostrano invece la distribuzione negli anni dei punteggi di efficienza. Si osserva che la media dei punteggi è sostanzialmente stabile nel periodo 2008-2010, intorno a 0,84, mentre peggiora sensibilmente nel 2011, a 0,75.

Tavola 2-5 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011

Anno	EFF Media	CV EFF	EFF Min	EFF Max
2008	0,85	12,24	0,66	1,00
2009	0,83	13,11	0,55	1,00
2010	0,84	13,70	0,58	1,00
2011	0,75	14,52	0,58	1,00

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Grafico 2-6 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

La Tavola 2-6, infine, mette in luce le caratteristiche dei comandi più e meno efficienti. Al fine di individuare i comandi più efficienti/inefficienti nell'intero periodo considerato, si sono raggruppati i punteggi di efficienza delle unità comando/anno in quattro quartili. Nel primo quartile ricadono le unità qui definite come più efficienti, nel secondo quelle quasi efficienti, nel terzo le unità quasi inefficienti e nel quarto quelle inefficienti. I comandi più efficienti/inefficienti sono stati quindi individuati sulla base delle frequenze osservate nei vari quartili. In particolare, si sono considerati tra i comandi più efficienti nell'intero periodo quelli che registrano le maggiori frequenze nel primo quartile (o, al limite, nel secondo quartile), mentre si sono considerati tra i comandi meno efficienti quelli che registrano le maggiori frequenze nel quarto quartile (o, al limite, nel terzo quartile)[45].

[45] Nel caso del raggruppamento in esame, si sono considerati tra i più efficienti i comandi che registrano la presenza nel primo quartile almeno 3 volte e nel secondo quartile al massimo una volta, mentre si sono considerati tra i meno efficienti i comandi che registrano la presenza nel quarto quartile almeno 3 volte e nel terzo quartile al massimo una volta.

Tavola 2-6 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011

Comandi più efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	317.679	74,28	153.350	1.007.628
Costo per intervento	2.147,94	26,44	1.229,22	3.834,41
Personale per 10.000 abitanti	6,31	75,46	2,87	19,27
Automezzi per10.000 abitanti	3,1	61,18	1,15	6,8
Natanti per 10.000 abitanti	0,14	72,68	0,05	0,37
Sedi per 10.000 abitanti	0,23	100,18	0,04	0,76
Interventi per10.000 abitanti	141,18	51,17	62,84	289,28
Tempi medi	12,59	16,6	9,82	18,05
Personale mediamente impiegato	4,76	7,13	3,93	5,26
Comandi meno efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	419.032	27,24	287.620	692.124
Costo per intervento	2.456,92	16,64	1.721,83	3.433,31
Personale per 10.000 abitanti	8,25	25,18	6,18	12,64
Automezzi per 10.000 abitanti	4,42	69,85	2,21	12,22
Natanti per10.000 abitanti	0,22	55,83	0,1	0,45
Sedi per10.000 abitanti	0,38	136,99	0,13	1,76
Interventi per10.000 abitanti	170,54	22,38	119,35	300,31
Tempi medi	12,27	10,19	10,35	14,86
Personale mediamente impiegato	4,61	8,42	3,67	5,07

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

La tavola mostra che i comandi più efficienti sostengono un costo per 10.000 abitanti e un costo per intervento sensibilmente inferiori rispetto ai comandi meno efficienti[45]. Essi, inoltre, impiegano in termini relativi meno input (personale, automezzi, natanti, sedi), anche se in media effettuano un minor numero di interventi[47]. Non si registrano differenze rilevanti nei tempi di effettuazione degli interventi e nelle unità di personale mediamente impiegate[48].

Per tutti e quattro i raggruppamenti in esame, si osserva sistematicamente un maggior impiego nei comandi più efficienti di personale volontario. In questo caso, la quota di personale volontario rispetto al personale totale dei comandi più efficienti è pari al 14 per cento, mentre la stessa quota per i comandi meno efficienti è pari al 12 per cento.

---

[46] Tra le due variabili standardizzate di costo, il costo pro-capite è quello rappresentativo delle risorse spese per presidiare il territorio, ovvero per garantire che il dispositivo di sicurezza sia pronto ad intervenire in caso di bisogno (come si è fatto cenno nel paragrafo 2.1.1).

[47] Tra i comandi più efficienti, si annoverano quelli di Caserta, Como e Lecce. Tali comandi coprono il proprio bacino di utenza con una minore dotazione di input, conseguendo, relativamente ai comandi del raggruppamento in esame, un notevole risparmio di risorse. Questi comandi rientrano infatti tra quelli che registrano una maggiore popolazione per unità operativa (cfr Tavola A 3 in Appendice) e per automezzo (cfr Tavola A 4 in Appendice), un minor costo per abitante (cfr Tavola A 7 in Appendice) e un minor costo per intervento.

[48] In generale, per questo come per gli altri raggruppamenti di comandi, non si apprezza una sostanziale differenza tra comandi più e meno efficienti nell'impiego di personale negli interventi. La variabile "personale impiegato negli interventi" non risulta quindi essere discriminante nella determinazione del punteggio di efficienza.

E' interessante osservare che i risultati dell'analisi DEA risultano essere sostanzialmente in linea con quelli ottenuti con la stima OLS della funzione di costo[49]. Tendenzialmente, alle unità statistiche alle quali sono associati i residui più bassi nella regressione OLS (unità che producono sotto il costo medio, e quindi più virtuose) sono associate le unità con i punteggi di efficienza più elevati nell'analisi DEA[50].

Box 2-2 Analisi sui comandi dotati solo di distaccamenti portuali (raggruppamento 2)

Analogamente a quanto effettuato per il raggruppamento 1, anche per questo raggruppamento si stima una funzione dei costi totali sostenuti dagli 8 comandi che vi appartengono. In base alle osservazioni, la funzione che spiega meglio il costo dei comandi pone in relazione il (logaritmo del) costo totale alle seguenti variabili: (logaritmo della) popolazione ("LNPOP"), (logaritmo del) numero degli interventi di soccorso ("LNINT"), (logaritmo del) tempo medio di arrivo ("LNTM"). L'equazione stimata è pertanto:

$$ln(CT) = b_0 + b_1 ln(POP) + b_2 ln(INT) + b_3 ln(TM) + u.$$

La Tavola 2-7 riporta i risultati della stima dei costi per tale raggruppamento di comandi.

Tavola 2-7 Stima OLS costi raggruppamento 2 (comandi con distaccamenti portuali)

Variabili	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95%	Superiore 95%
Intercetta	11,138	0,619	17,989	0,000	9,869	12,406
LN(POP)	0,219	0,084	2,619	0,014	0,048	0,390
LN(INT)	0,328	0,119	2,751	0,010	0,084	0,573
LN(TM)	-0,137	0,074	-1,862	0,073	-0,288	0,014
R^2 corretto = 0,729 test_F = 28,866 p-value test _F = 1,03 E-08						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

La diagnostica suggerisce un buon livello di adattamento della funzione ai dati osservati (R^2 corretto pari a 0,73). Le variabili sono tutte statisticamente significative e i coefficienti sono del segno atteso. Come in precedenza, il coefficiente associato alla popolazione è positivo, così come quello associato agli interventi, mentre il coefficiente associato ai tempi medi è negativo.

Anche per questo raggruppamento si effettua una prima stima del relativo fabbisogno sulla base dei residui della funzione di costo stimata, associando alle unità statistiche che registrano residui positivi il costo medio stimato dal modello e a quelle che registrano residui negativi il loro costo effettivo. Tale stima indicativa ammonta a 109,9 milioni di euro, discostandosi dal costo effettivamente sostenuto da tale gruppo di comandi (ottenuto come somma dei costi mediamente sostenuti dai singoli comandi nel periodo 2008-2011) per 5,1 milioni di euro, con un risparmio del 4 per cento circa. Analogamente al caso precedente, tale stima può essere interpretata come una prima valutazione del risparmio di risorse che si otterrebbe qualora i comandi che producono a un costo superiore al costo medio stimato dal modello producessero a tale costo medio e gli altri producessero al loro costo attuale.

L'analisi di efficienza è effettuata utilizzando un modello "*input-oriented*" a rendimenti di scala costanti simile a quello stimato per la regressione OLS, che impiega come input i costi totali e come output le variabili "popolazione", "numero degli interventi di soccorso" e l'inverso dei "tempi medi" alle quali sono state aggiunte quali ulteriori variabili rappresentative dell'output, la "superficie" e il "numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi di soccorso"[51].

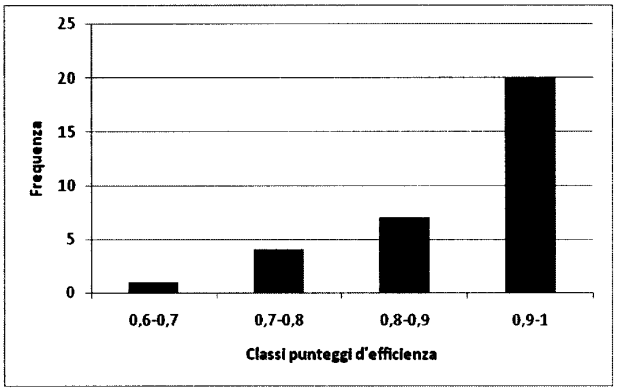
[49] L'indice di correlazione tra i residui della stima OLS e i punteggi di efficienza DEA è pari a -0,7.

[50] Sulla base dei punteggi di efficienza derivanti dall'analisi DEA si può determinare una ulteriore stima del fabbisogno dei comandi di questo raggruppamento. Tale stima è puramente indicativa, essendo basata sull'ipotesi di soluzione sia di inefficienze legate all'impiego dei fattori produttivi che di eventuali inefficienze legate a fattori di scala (situazione in cui a tutti i comandi è associato il punteggio di efficienza massimo). La stima del fabbisogno ammonta a circa 494,9 milioni di euro, con un risparmio rispetto al costo totale di questo raggruppamento di comandi di 117,4 milioni di euro, pari a circa il 19%. Alla stima del fabbisogno si è pervenuti assumendo che i comandi con un punteggio di efficienza pari a 1 producano al loro costo effettivo e che i comandi con un punteggio di efficienza inferiore a 1 producano ad un costo, inferiore a quello effettivo sostenuto, commisurato al loro grado di inefficienza (quindi come se recuperassero interamente l'efficienza).

[51] Per l'interpretazione di tali variabili si rimanda al paragrafo 2.1.3.

Il Grafico 2-7 mostra che i punteggi di efficienza delle unità comando/anno si addensano maggiormente nella classe 0,9-1 (62,5 per cento delle unità), ad indicare complessivamente l'elevato grado di efficienza delle unità di questo raggruppamento. Molto minore è la frequenza delle unità che ricadono nelle classi 0,8-0,9 (22 per cento) e 0,7-0,8 (12,5 per cento). Residuali sono, infine, le unità che ricadono nella classe 0,6-0,7 (3 per cento).

Grafico 2-7 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

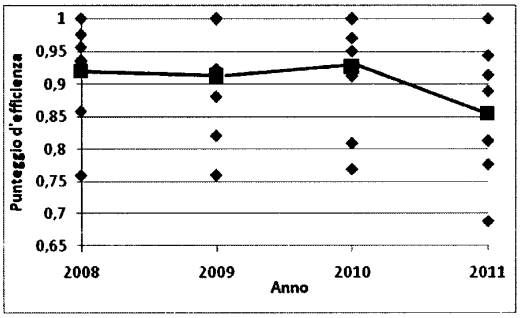
La distribuzione dei punteggi di efficienza negli anni (Tavola 2-8 e Grafico 2-8), mostra che la media dei punteggi è sostanzialmente stabile nel periodo 2008-2010, mentre peggiora debolmente nel 2011, quando anche la variabilità dei punteggi è maggiore.

Tavola 2-8 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011

Anno	EFF media	CV EFF	EFF min	EFF max
2008	0,92	8,32	0,76	1,00
2009	0,91	9,77	0,76	1,00
2010	0,93	9,76	0,77	1,00
2011	0,85	11,77	0,69	1,00

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Grafico 2-8 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Infine, la Tavola 2-9 mette in evidenza le caratteristiche dei comandi più e meno efficienti, avendo individuato i comandi più efficienti/meno efficienti nell'intero periodo sulla base delle frequenze osservate nei quattro quartili

in cui sono stati raggruppati i punteggi di efficienza delle unità comando/anno[52].

Tavola 2-9 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011

Comandi più efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Minimo	Massimo
Costo per 10.000 abitanti	400.964,88	37,00	253.257,28	637.176,76
Costo per intervento	2.349,27	24,25	1.591,59	3.727,87
Personale per 10.000 abitanti	7,61	31,34	5,29	10,98
Automezzi per 10.000 abitanti	3,06	28,59	2,02	4,08
Natanti per 10.000 abitanti	0,29	70,45	0,11	0,60
Sedi per 10.000 abitanti	0,20	38,65	0,13	0,31
Interventi per 10.000 abitanti	173,97	31,12	67,94	249,10
Tempi medi	11,61	25,59	7,61	15,49
Personale mediamente impiegato	4,98	4,59	4,53	5,26
Comandi meno efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Minimo	Massimo
Costo per 10.000 abitanti	448.268,52	7,56	426.827,05	498.883,06
Costo per intervento	2.888,34	7,98	2.683,85	3.216,52
Personale per 10.000 abitanti	8,65	3,43	8,41	9,05
Automezzi per 10.000 abitanti	2,88	0,75	2,86	2,91
Natanti per 10.000 abitanti	0,47	0,75	0,47	0,47
Sedi per 10.000 abitanti	0,18	0,75	0,17	0,18
Interventi per 10.000 abitanti	155,3	3,27	149,23	161,66
Tempi medi	12,84	0,62	12,78	12,96
Personale mediamente impiegato	5,22	2,35	5,14	5,4

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

I comandi più efficienti sostengono un costo per 10.000 abitanti e un costo per intervento sensibilmente inferiori rispetto ai comandi meno efficienti. Essi, inoltre, in termini relativi impiegano meno input (personale, natanti), ed effettuano un maggior numero di interventi. I tempi medi dei comandi più efficienti sono inoltre più bassi dei tempi medi dei comandi meno efficienti. Le due categorie di comandi presentano infine all'incirca lo stesso numero di unità di personale mediamente impiegato negli interventi[53].

Si nota, inoltre, che la quota di personale volontario rispetto al personale totale dei comandi più efficienti è pari al 13 per cento, mentre la stessa quota per i comandi meno efficienti è pari al 9 per cento.

Anche in questo caso è interessante osservare che i risultati dell'analisi DEA sono in linea con quelli ottenuti con la stima OLS[54], indicando che tendenzialmente, alle unità statistiche alle quali sono associate i residui più bassi della

[52] In particolare, si sono considerati tra i più efficienti i comandi che registrano almeno 2 volte la presenza nel primo quartile (non si rilevano, in questo raggruppamento, comandi che registrano la presenza nel primo quartile per più di due volte) e tra i meno efficienti i comandi che registrano la presenza nel quarto quartile quattro volte (è il caso di un singolo comando).

[53] Tra i comandi più efficienti, si annovera quello di Latina. Tale comando copre il proprio bacino di utenza con una minore dotazione di input, conseguendo, relativamente agli altri comandi del raggruppamento, un notevole risparmio di risorse. Il comando rientra infatti tra quelli che registrano una maggiore popolazione per unità operativa (cfr Tavola A 3 in Appendice) e per automezzo (cfr Tavola A 4 in Appendice), un minor costo per abitante (cfr Tavola A 7 in Appendice) e un minor costo per intervento.

[54] L'indice di correlazione tra i residui della stima OLS e i punteggi di efficienza DEA è pari a -0,8.

regressione OLS (unità che producono sotto il costo medio) sono associate le unità statistiche con i punteggi di efficienza più elevati nell'analisi DEA[55].

Box 2-3 Analisi sui comandi dotati esclusivamente di distaccamenti aeroportuali e comandi dotati sia di distaccamenti aeroportuali che di distaccamenti portuali (raggruppamento 3)

La stima OLS dei costi totali (ai logaritmi) per questo raggruppamento di 25 comandi viene effettuata in funzione delle variabili: (logaritmo della) popolazione ("LNPOP"), (logaritmo del) numero di interventi di soccorso ("LNINT"), (logaritmo del) tempo medio di arrivo ("LNTM"), (logaritmo del) numero di mezzi aeroportuali in dotazione presso i comandi ("LNAER"). Rispetto alle specificazioni precedenti, in questa e nella successiva, si aggiungono le dotazioni di mezzi speciali (qui i mezzi aeroportuali), quali ulteriori elementi caratterizzanti le modalità di erogazione degli interventi. La funzione stimata è pertanto:

$$ln(CT) = b_0 + b_1 ln(POP) + b_2 ln(INT) + b_3 ln(TM) + b_4 ln(AER) + u.$$

Tavola 2-10 Stima OLS costi raggruppamento 3 (comandi con distaccamenti aeroportuali e portuali)

Variabili	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95%	Superiore 95%
Intercetta	9,763	0,304	32,098	0,000	9,159	10,367
LN(POP)	0,163	0,034	4,739	0,000	0,094	0,231
LN(INT)	0,547	0,043	12,590	0,000	0,461	0,634
LN(TM)	-0,186	0,079	-2,357	0,020	-0,343	-0,029
LN(AER)	0,207	0,050	4,133	0,000	0,107	0,306
R^2 corretto = 0,896 test_F = 215,198 p-value test _F = 1,03 E-46						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Come in precedenza, il modello approssima bene i dati (R^2 corretto pari a 0,9) e tutte le variabili sono statisticamente significative e del segno atteso (Tavola 2-10). Il coefficiente associato ai tempi medi continua ad essere di segno negativo.

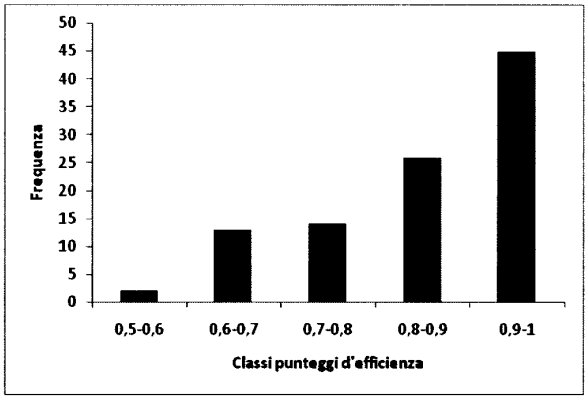
La stima del fabbisogno per il raggruppamento di comandi in questione effettuata sulla base di tale relazione ammonta indicativamente a 537,9 milioni di euro. Tale fabbisogno si discosta dal costo effettivamente sostenuto da tale gruppo di comandi (ottenuto come somma dei costi mediamente sostenuti dai singoli comandi nel periodo 2008-2011) per 31,5 milioni di euro, con un risparmio del 6 per cento circa derivante dall'ipotesi che i comandi che producono a un costo superiore al costo medio stimato dal modello producano a tale costo medio e gli altri comandi al loro attuale costo effettivo.

L'analisi di efficienza DEA sfrutta le stesse variabili impiegate per la stima della funzione del costo, arricchendola con l'informazione derivante da altri indicatori di output, quali il "numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi di soccorso" e la "superficie".

I punteggi di efficienza registrati dalle unità comando/anno si addensano soprattutto nelle classi 0,90-1 (45 per cento delle unità) e, in minor misura, nella classe 0,8-0,9 (26 per cento delle unità). Inoltre, il 14 per cento delle unità è compresa nella classe 0,7-0,8, il 13 per cento nella classe 0,6-0,7 e il 2 per cento nella classe 0,5-0,6 (Grafico 2-9).

[55] Sulla base dei punteggi di efficienza derivanti dall'analisi DEA si può determinare anche per questo raggruppamento una ulteriore stima indicativa del relativo fabbisogno. Tale stima ammonta a circa 103,3 milioni di euro, con un risparmio rispetto al costo totale di questo raggruppamento di comandi di 11,7 milioni di euro, pari a circa il 10%.

Grafico 2-9 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

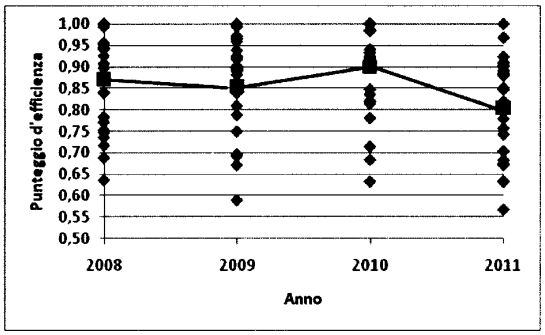
Con riferimento all'andamento dell'efficienza nei vari anni (Tavola 2-11 e Grafico 2-10), si osserva che questo risulta sostanzialmente stabile nel periodo 2008-2010, mentre registra un peggioramento nel 2011.

Tavola 2-11 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011

Anno	EFF Media	CV EFF	EFF Min	EFF Max
2008	0,87	12,54	0,64	1,00
2009	0,86	12,65	0,59	1,00
2010	0,89	12,29	0,63	1,00
2011	0,80	14,93	0,57	1,00

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Grafico 2-10 Distribuzione dei risultati di efficienza nel periodo 2008-2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Come per i raggruppamenti precedenti, si sono individuati i comandi più efficienti/meno efficienti nell'intero periodo sulla base delle frequenze osservate nei quattro quartili in cui sono stati raggruppati i punteggi di efficienza delle unità comando/anno (Tavola 2-12)[56].

La tavola mostra che comandi più efficienti sostengono un costo per 10.000 abitanti sensibilmente inferiore rispetto ai comandi meno efficienti e un costo per intervento leggermente superiore. Essi, inoltre, in termini relativi impiegano meno input (personale, automezzi, natanti, sedi), effettuando un minor numero di interventi. I comandi più efficienti registrano inoltre una dotazione di mezzi aeroportuali inferiore rispetto ai comandi meno efficienti, tempi medi leggermente maggiori e un numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi molto simile[57].

Tavola 2-12 Caratteristiche dei comandi più e meno efficienti nel periodo 2008-2011

Comandi più efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	348.048,90	81,35	147.966,11	759.216,55
Costo per intervento	2.871,06	16,33	2.221,02	3.616,07
Personale per 10.000 abitanti	6,66	80,30	2,91	14,52
Automezzi per 10.000 abitanti	2,17	57,82	1,24	3,91
Natanti per 10.000 abitanti	0,08	90,30	0,02	0,18
Sedi per 10.000 abitanti	0,16	34,91	0,09	0,23
Interventi per 10.000 abitanti	136,70	92,94	43,47	315,70
Mezzi Aeroportuali	8,67	15,03	7,00	10,00
Tempi medi	12,98	20,78	8,22	15,34
Personale mediamente impiegato per intervento	5,02	3,93	4,70	5,26
Comandi meno efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	494.041,03	10,13	427.617,93	578.018,16
Costo per intervento	2.832,30	5,23	2.664,87	3.136,75
Personale per 10.000 abitanti	9,50	8,88	8,50	10,73
Automezzi per 10.000 abitanti	3,16	10,34	2,80	3,60
Natanti per 10.000 abitanti	0,26	39,60	0,12	0,36
Sedi per 10.000 abitanti	0,19	11,10	0,16	0,22
Interventi per 10.000 abitanti	174,36	8,07	146,88	197,30
Mezzi Aeroportuali	10,33	4,76	10,00	11,00
Tempi medi	11,28	8,83	9,67	13,41
Personale mediamente impiegato per intervento	5,21	4,22	4,96	5,59

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Inoltre, per quanto riguarda il differente impiego di personale volontario, si nota che la quota dello stesso

---

[56] In particolare, si sono considerati tra i più efficienti i comandi che registrano la presenza nel primo quartile almeno 3 volte e nel secondo quartile al massimo per una volta, mentre si sono considerati tra i meno efficienti i comandi che registrano la presenza nel quarto quartile almeno 3 volte e nel terzo quartile al massimo una volta.

[57] Tra i comandi più efficienti, si annoverano quelli di Brescia e Bergamo. Tali comandi coprono il proprio bacino di utenza con una minore dotazione di input, conseguendo, relativamente agli altri comandi del raggruppamento, un notevole risparmio di risorse. Questi comandi rientrano infatti tra quelli che registrano una maggiore popolazione per unità operativa (cfr. Tavola A 3 in Appendice) e per automezzo (cfr Tavola A 4 in Appendice) e un minor costo per abitante (cfr Tavola A 7 in Appendice).

personale rispetto al personale totale dei comandi più efficienti è pari al 15 per cento, mentre la stessa quota per i comandi meno efficienti è pari all'11 per cento.

I risultati dell'analisi DEA sono in linea con quelli ottenuti con la stima OLS (coefficiente di correlazione tra i risultati pari a –0,7)[58].

Box 2-4 Analisi sui comandi dotati di nuclei elicotteristi (raggruppamento 4)

Per questo raggruppamento di 12 comandi la funzione dei costi totali (ai logaritmi) è stimata in funzione delle variabili: (logaritmo del) numero degli interventi di soccorso ("LNINT"), (logaritmo del) tempo medio di arrivo ("LNTM"), (logaritmo del) numero di "mezzi speciali" (velivoli e mezzi aeroportuali) in dotazione presso il comando ("LNMSP"). A differenza di tutte le altre specificazioni, in questo caso non è stata inclusa tra le variabili esplicative la popolazione perché i comandi di questo raggruppamento intervengono spesso fuori area, servendo quindi una popolazione ben più ampia di quella del territorio provinciale di competenza. Come nel caso dei distaccamenti aeroportuali e portuali è stata invece inclusa la variabile "mezzi speciali" (velivoli e mezzi aeroportuali) poiché si ritiene che la valutazione dell'efficienza dei comandi in possesso di dotazioni speciali non possa prescindere dal considerare i costi fissi legati al possesso di tali dotazioni particolarmente costose[59]. La funzione stimata è pertanto:

$$ln(CT) = b_0 + b_1 ln(INT) + b_2 ln(TM) + b_3 ln(MSP) + u.$$

Tavola 2-13 Stima OLS costi raggruppamento 4 (comandi con nuclei elicotteristi)

Variabile	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95%	Superiore 95%
Intercetta	9,806	0,488	20,111	0,000	8,823	10,789
LN(INT)	0,659	0,038	17,429	0,000	0,582	0,735
LN(TM)	0,332	0,140	2,366	0,022	0,049	0,615
LN(MSP)	0,184	0,029	6,460	0,000	0,127	0,242
R^2 corretto = 0,926 test_F = 197,574 p-value test _F = 1,53 E-25						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS e Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Analogamente ai raggruppamenti precedenti, la funzione spiega bene i dati osservati (R^2 corretto pari a 0,93), le variabili sono tutte statisticamente significative e i coefficienti sono del segno atteso (Tavola 2-13). In questo caso, il coefficiente associato ai tempi medi è positivo.

La stima del fabbisogno per tale raggruppamento di comandi ammonta indicativamente a 434,6 milioni di euro, discostandosi negativamente dal costo effettivamente sostenuto da tale gruppo di comandi per 25,5 milioni di euro, con un risparmio del 6 per cento circa.

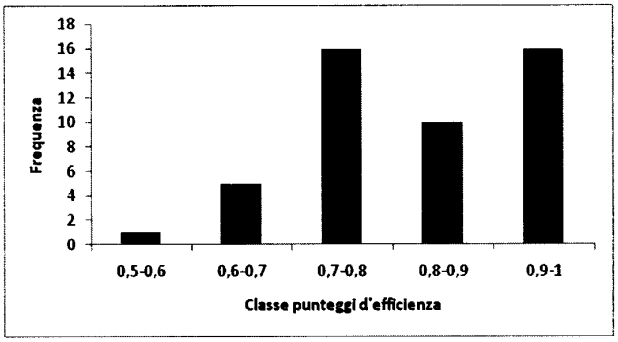
L'analisi di efficienza è effettuata utilizzando un modello "*input-oriented*" a rendimenti di scala costanti simile a quello stimato per la regressione OLS, aggiungendo tra le variabili di output, la variabile "numero di unità di personale mediamente impiegate negli interventi di soccorso".

I punteggi di efficienza registrati dalle unità comando/anno si addensano soprattutto nelle classi 0,7-0,8 e 0,9-1 (entrambe con il 33 per cento delle unità, Grafico 2-11). Molto frequenti sono anche le unità ricadenti nella classe 0,8-0,9 (21 per cento delle unità). Meno frequenti sono le unità ricadenti nelle classi di punteggio 0,6-0,7 (10 per cento) e 0,5-0,6 (2 per cento).

[58] Sulla base dell'analisi DEA anche per questo raggruppamento si è calcolato il fabbisogno dell'insieme dei comandi che vi appartengono. Tale stima indicativa ammonta a 482,0 milioni di euro, con un risparmio di 87,4 milioni di euro sul costo effettivo del raggruppamento, pari a circa il 15%.

[59] La considerazione dei mezzi aeroportuali è legata alla presenza nel raggruppamento anche di comandi dotati di distaccamenti aeroportuali.

Grafico 2-11 Distribuzione delle unità tra i punteggi di efficienza



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

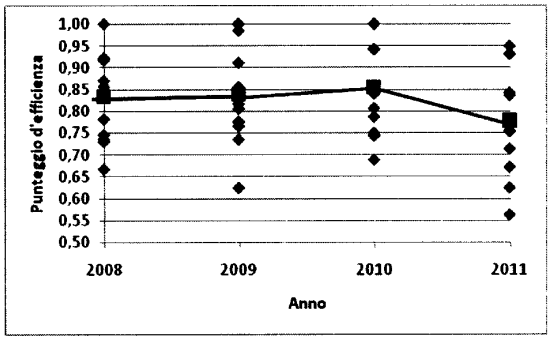
La distribuzione dei punteggi di efficienza negli anni (Tavola 2-14 e Grafico 2-12), mostra che la media dei punteggi è sostanzialmente stabile nel periodo 2008-2010, mentre peggiora debolmente nel 2011.

Tavola 2-14 Sintesi risultati di efficienza nel periodo 2008-2011

Anno	EFF Media	CV EFF	EFF Min	EFF Max
2008	0,83	12,01	0,67	1,00
2009	0,84	13,92	0,63	1,00
2010	0,85	13,58	0,69	1,00
2011	0,78	15,95	0,56	0,95

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Grafico 2-12 Distribuzione dei risultati di efficienza periodo 2008-2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Come per i raggruppamenti precedenti, si sono individuati i comandi più efficienti/meno efficienti nell'intero periodo sulla base delle frequenze osservate nei quattro quartili in cui sono stati raggruppati i punteggi di efficienza delle unità comando/anno[60].

Tavola 2-15 Comandi più efficienti e meno efficienti periodo 2008-2011

Comandi più efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Minimo	Massimo
Costo per intervento	2.742,85	14,25	2.145,55	3.232,55
Personale per 10.000 abitanti	8,36	18,04	6,67	9,93
Automezzi per 10.000 abitanti	3,29	14,16	2,83	3,77
Natanti per 10.000 abitanti	0,18	50,10	0,09	0,26
Sedi per 10.000 abitanti	0,22	10,83	0,20	0,25
Interventi per 10.000 abitanti	166,81	15,66	141,70	224,88
Tempi medi	13,47	10,55	12,02	16,73
Personale mediamente impiegato	5,20	4,21	4,73	5,48
Mezzi speciali	8,00	80,18	2,00	14,00
Comandi meno efficienti				
	Media	Coefficiente di Variazione	Minimo	Massimo
Costo per intervento	3.215,57	11,42	2.919,34	3.734,17
Personale per 10.000 abitanti	8,50	0,80	8,40	8,56
Automezzi per 10.000 abitanti	2,37	0,65	2,35	2,39
Natanti per 10.000 abitanti	0,39	0,65	0,38	0,39
Sedi per 10.000 abitanti	0,19	0,65	0,19	0,19
Interventi per 10.000 abitanti	134,95	5,21	124,43	139,16
Tempi medi	13,86	2,38	13,59	14,34
Personale mediamente impiegato	5,16	1,70	5,04	5,24
Mezzi speciali	13,00	0,00	13,00	13,00

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Dalla Tavola 2-15 si evince che i comandi più efficienti sostengono un costo per intervento sensibilmente inferiore rispetto ai comandi meno efficienti[61] ed effettuano un maggior numero di interventi. Essi, inoltre, in termini relativi hanno una dotazione di personale analoga a quella dei comandi meno efficienti. I tempi medi e le unità di personale mediamente impiegate negli interventi assumono anch'essi valori analoghi nelle due categorie di comandi. I comandi più efficienti presentano infine una dotazione minore di "mezzi speciali" (velivoli e mezzi aeroportuali) rispetto ai comandi meno efficienti.

Si nota, inoltre, che la quota di personale volontario rispetto al personale totale dei comandi più efficienti è pari al 12 per cento, mentre la stessa quota per i comandi meno efficienti è pari al 4 per cento.

[60] In particolare, si sono considerati tra i più efficienti i comandi che registrano la presenza nel primo quartile almeno 3 volte e nel secondo quartile al massimo per una volta, mentre si sono considerati tra i meno efficienti i comandi che registrano la presenza nel quarto quartile per quattro volte (si tratta di un solo comando).

[61] Il costo per intervento è in questo caso più interessante da osservare rispetto al costo per abitante dato che i comandi dotati di nuclei elicotteristi intervengono su aree molto più estese rispetto a quella della provincia di riferimento.

I risultati dell'analisi DEA sono in linea con quelli ottenuti con la stima OLS (coefficiente di correlazione tra i risultati pari a 0,8)[62].

Poiché i quattro raggruppamenti individuati per le analisi sono tra loro disgiunti, è possibile effettuare una prima indicativa stima del fabbisogno totale dei comandi provinciali dei Vigili del Fuoco aggregando le stime dei fabbisogni dei singoli raggruppamenti. Tale stima ammonta a 1.656,4 milioni di euro, inferiore al costo totale effettivamente sostenuto dai 100 comandi (ottenuto come media dei costi sostenuti dai 100 comandi nel periodo 2008-2011) per un importo di 100,4 milioni di euro, che corrisponde a circa il 6 per cento del costo complessivo effettivo[63]. Si tratta, come detto, di una prima stima indicativa che dovrà essere corroborata da ulteriori approfondimenti ed analisi, anche al fine di rendere operativo un percorso riorganizzativo teso a realizzare i segnalati risparmi. Emerge, comunque, dall'analisi condotta, la sussistenza di ambiti di miglioramento, sia in termini di riallocazione delle risorse assegnate, sia in termini organizzativi, ovvero di riequilibrio di efficienza delle strutture territoriali del C.N.VV.F..

Box 2-5 Sintesi dei risultati: elementi per il calcolo dei fabbisogni

Nel presente Box si rappresentano sinteticamente i risultati derivanti dalle analisi precedenti (Box 2-4). La Tavola 2-16 sintetizza per i diversi raggruppamenti identificati e per il totale dei comandi dei Vigili del Fuoco le prime indicative quantificazioni dei fabbisogni determinate tramite l'impiego dei metodi OLS e DEA. Per quanto riguarda il metodo DEA, si propongono diverse quantificazioni dei fabbisogni, effettuate sotto le ipotesi che le strutture risultate meno efficienti guadagnino almeno fino all'80 per cento dell'efficienza(DEA, hp EFF 80 per cento), fino al 90 per cento (DEA, hp EFF 90 per cento) e recuperino pienamente il loro deficit di efficienza (DEA, EFF max). Dal punto di vista della quantificazione dei fabbisogni- e dei conseguenti risparmi di spesa- le tre ipotesi sono quindi chiaramente progressive[64].

L'ipotesi di risparmio estrema (DEA, EFF max), è effettuata presupponendo un guadagno completo di efficienza di tutti i comandi. Tale ipotesi, data la numerosità dei comandi, la complessità delle attività da questi svolte, e le peculiarità di molti di questi (che sono tali da non renderli perfettamente confrontabili), è da considerare puramente teorica.

La Tavola 2-17 mostra gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla diverse quantificazioni dei fabbisogni, mentre la Tavola 2-18 mostra tali risparmi espressi come percentuale del costo effettivo.

Tavola 2-16 Sintesi delle quantificazioni dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Milioni di euro

Raggruppamenti	Costo medio effettivo	OLS	DEA (hp. EFF 80 %)	DEA (hp. EFF 90 %)	DEA (EFF max)
Raggr. 1 - Comandi senza dotazioni speciali	612,3	574,1	584,4	546,1	494,9

[62] Sulla base dell'analisi DEA anche per questo raggruppamento si è calcolato il fabbisogno dell'insieme dei comandi che vi appartengono. Tale stima ammonta a 371,2 milioni di euro, con un risparmio di 88,9 milioni di euro sul costo effettivo del raggruppamento, pari a circa il 19%.

[63] In base ai calcoli derivanti dalle analisi DEA, si ottiene una stima alternativa, data anche questa dalla aggregazione delle stime ottenute per i singoli raggruppamenti. Tale stima complessiva ammonta indicativamente a 1.451,4 milioni di euro, inferiore al fabbisogno complessivo per 305,4 milioni di euro, cui corrisponde un risparmio complessivo del 17% circa.

64 Nelle ipotesi di recuperi parziali di efficienza (80% e 90%) si assume che le unità con un punteggio superiore alle soglie stabilite (0,80 e 0,90, rispettivamente) siano efficienti, e quindi a queste si associa il loro costo effettivo, mentre a quelle con un punteggio inferiore a tali soglie si associa un costo commisurato ad un recupero di efficienza pari all'80% e al 90% rispettivamente. Tale costo sarà quindi inferiore a quello effettivamente sostenuto dal comando, ma maggiore di quello che si otterrebbe sotto l'ipotesi di un recupero totale di efficienza.

Raggr. 2 - Comandi con distaccamenti portuali	115,0	109,9	114,1	110,5	103,3
Raggr. 3 - Comandi con dist. aeroportuali e portuali	569,4	537,9	550,7	526,1	482,0
Raggr. 4 - Comandi con nuclei elicotteristi	460,1	434,6	442,2	411,4	371,2
Totale comandi	**1.756,8**	**1.656,4**	**1.691,4**	**1.594,1**	**1.451,4**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Tavola 2-17 Sintesi delle quantificazioni dei risparmi derivanti dalle stime dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Milioni di euro

Raggruppamenti	Costo medio effettivo	OLS	DEA (hp. EFF 80 per cento)	DEA (hp. EFF 90 per cento)	DEA (EFF max)
Raggr. 1 - Comandi senza dotazioni speciali	612,3	38,2	27,9	66,2	117,4
Raggr. 2 - Comandi con distaccamenti portuali	115,0	5,1	0,9	4,5	11,7
Raggr. 3 - Comandi con dist. aeroportuali e portuali	569,4	31,5	18,7	43,3	87,4
Raggr. 4 - Comandi con nuclei elicotteristi	460,1	25,5	17,9	48,7	88,9
Totale comandi	**1.756,8**	**100,4**	**65,4**	**162,7**	**305,4**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Tavola 2-18 Sintesi delle quantificazioni dei risparmi percentuali derivanti dalle stime dei fabbisogni secondo i metodi OLS e DEA. Valori percentuali

Raggruppamenti	Costo medio effettivo	OLS	DEA (hp. EFF 80 %)	DEA (hp. EFF 90 %)	DEA (EFF max)
Raggr. 1 - Comandi senza dotazioni speciali	612,3	6	5	11	19
Raggr. 2 - Comandi con distaccamenti portuali	115	4	1	4	10
Raggr. 3 - Comandi con dist. aeroportuali e portuali	569,4	6	3	8	15
Raggr. 4 - Comandi con nuclei elicotteristi	460,1	6	4	11	19
Totale comandi	**1.756,80**	**6**	**4**	**10**	**17**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

2.2 Conclusioni

Le analisi effettuate in questo capitolo sulla base della notevole quantità di informazioni rilevate per i 100 comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, forniscono indicazioni molto utili circa l'esistenza di margini di efficientamento delle risorse in termini di miglior impiego dei

fattori produttivi, che determinerebbero potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione. Le analisi, i cui risultati sono stati rappresentati nel capitolo in termini sintetici e aggregati, indicano per il complesso delle strutture del C.N. VV. F. risparmi in prima approssimazione quantificati in un *range* che varia da un minimo del 4 per cento dell'attuale costo sostenuto complessivamente da tutti i comandi, ad un massimo del 17 per cento, sotto l'ipotesi estrema.

Naturalmente tale quantificazione sottende situazioni molto diversificate, in cui vi sono comandi che offrono servizi e intervengono sul territorio impiegando in maniera efficiente le risorse disponibili, generalmente sostenendo costi (in termini pro-capite e in relazione agli interventi effettuati) sensibilmente più bassi di altri comandi, impiegando in termini relativi meno risorse (personale, mezzi, sedi) e ricorrendo maggiormente all'impiego di personale volontario.

Tali risultati derivano dall'applicazione di tecniche di analisi basate su metodi matematici, statistici ed econometrici che inevitabilmente si fondano su assunzioni e su modelli teorici che si ritiene che ben approssimino i fenomeni allo studio. Il ricorso a tali metodi è d'altro canto indispensabile per operare efficacemente delle sintesi in presenza di collettivi statistici molto numerosi e per i quali si studiano molteplici caratteristiche, come nel caso dei comandi provinciali dei Vigili del Fuoco. Il grado di astrazione operato da tali tecniche, che comunque permettono di estrarre indicazioni importanti, deve tuttavia conciliarsi con la traduzione in pratica delle risultanze delle analisi, affinché queste diventino un efficace strumento di guida per le scelte organizzative dell'amministrazione. Nel caso dei Vigili del Fuoco, le risultanze devono trovare applicazione in un contesto caratterizzato da rigidità oggettive, quali: la richiesta di servizi proveniente dalla collettività, l'obbligo di prossimità al cittadino, il livello complessivo di rischio del territorio. Infatti, i servizi effettuati dai Vigili del Fuoco costituiscono per lo più variabili esogene per le unità produttive, in quanto determinate da richieste della collettività che devono essere soddisfatte in modo totale, rispettando determinati parametri di efficacia. Inoltre, la produzione di servizi è strettamente connessa ad una esigenza di prossimità al cittadino. Infine, il livello complessivo di rischio del territorio è determinato in larga parte da fattori naturali ed antropici che connotano il territorio stesso e che rappresentano anch'essi fattori esogeni, scarsamente influenzabili dai compiti istituzionali assegnati al Corpo.

L'analisi statistica effettuata mette comunque in evidenza tutti quegli aspetti di natura economica per i quali diviene, nell'attuale contesto generale di finanza pubblica, assolutamente necessario proseguire iniziative di ricerca tese al miglioramento delle *performances*, per incrementare il livello di efficienza delle strutture. In tal senso, gli studi effettuati dovranno necessariamente proseguire, in termini di maggior approfondimento ed analiticità, per fornire elementi pratici e operativi alle singole strutture, nella considerazione dei vincoli sopra rappresentati.

Appendice statistica relativa ai dati sui Vigili del Fuoco

Tavola A 1 Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, per dimensione, numero di sedi, numero di distaccamenti volontari, popolazione residente, densità demografica e superficie del territorio provinciale

Ripartizione geografica	Regione	Comando provinciale	Dimensione del comando (2011)*	N. sedi (2011)*	N. distaccamenti volontari (2011)*	Popolazione residente (2011)**	Densità demografica (1/1/2011)**	Superficie del territorio provinciale in Km^2 (1/1/2011)**
Nord	EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	medio	21	8	981.807	268	3.702
		FERRARA	medio	7	2	353.725	137	2.632
		FORLI'-CESENA	medio	9	4	390.381	166	2.377
		MODENA	medio	11	5	687.237	261	2.683
		PARMA	medio	5	1	428.652	128	3.449
		PIACENZA	medio	3	0	284.711	112	2.589
		RAVENNA	medio	6	1	385.976	211	1.858
		REGGIO EMILIA	medio	5	1	518.011	231	2.293
		RIMINI	piccolo	4	0	322.294	382	862
	FRIULI VENEZIA GIULIA	GORIZIA	piccolo	4	0	139.983	306	466
		PORDENONE	piccolo	4	0	310.983	139	2.276
		TRIESTE	medio	5	0	233.077	1.117	212
		UDINE	medio	23	15	536.035	110	4.904
	LIGURIA	GENOVA	grande	12	0	862.267	480	1.838
		IMPERIA	piccolo	3	0	212.854	193	1.156
		LA SPEZIA	medio	5	1	220.063	253	882
		SAVONA	piccolo	8	0	282.255	186	1.545
	LOMBARDIA	BERGAMO	medio	11	5	1.087.401	404	2.723
		BRESCIA	medio	21	15	1.240.553	263	4.784
		COMO	piccolo	9	6	587.547	462	1.288
		CREMONA	piccolo	2	0	357.473	205	1.771
		LECCO	piccolo	4	0	336.705	417	816
		LODI	piccolo	3	2	224.393	291	782
		MANTOVA	piccolo	4	0	408.893	178	2.339
		MILANO	grande	25	10	3.043.501	1.999	1.579
		PAVIA	piccolo	9	6	537.620	185	2.965
		SONDRIO	piccolo	15	10	181.091	57	3.212
		VARESE	medio	8	1	873.241	737	1.199
	PIEMONTE	ALESSANDRIA	medio	8	2	428.343	124	3.560
		ASTI	piccolo	4	3	217.870	147	1.511
		BIELLA	piccolo	3	2	182.417	203	917
		CUNEO	piccolo	23	18	586.599	86	6.903
		NOVARA	piccolo	4	1	364.217	278	1.338
		TORINO	grande	56	43	2.250.710	337	6.830
		VERB-CUSIO-OSSOLA	piccolo	10	8	160.385	72	2.255
		VERCELLI	piccolo	7	4	176.853	86	2.088

Ripartizione geografica	Regione	Comando provinciale	Dimensione del comando (2011)*	N. sedi (2011)*	N. distaccamenti volontari (2011)*	Popolazione residente (2011)**	Densità demografica (1/1/2011)**	Superficie del territorio provinciale in Km² (1/1/2011)**
Nord	VENETO	BELLUNO	piccolo	37	31	210.277	58	3.678
		PADOVA	medio	7	1	921.659	436	2.142
		ROVIGO	piccolo	4	0	242.409	138	1.790
		TREVISO	medio	9	2	877.905	359	2.477
		VENEZIA	grande	16	2	850.523	350	2.466
		VERONA	medio	6	1	903.564	295	3.121
		VICENZA	medio	7	1	859.987	320	2.725
Centro	LAZIO	FROSINONE	piccolo	5	0	493.928	154	3.244
		LATINA	medio	7	0	544.391	247	2.250
		RIETI	piccolo	3	1	156.142	58	2.749
		ROMA	grande	56	3	3.991.078	779	5.381
		VITERBO	piccolo	4	0	313.998	89	3.612
	MARCHE	ANCONA	medio	10	0	475.038	248	1.940
		ASCOLI PICENO	piccolo	4	0	209.887	174	1.228
		MACERATA	piccolo	7	1	319.181	117	2.774
		PESARO-URBINO	medio	6	0	363.003	143	2.564
	TOSCANA	AREZZO	medio	7	0	344.453	108	3.236
		FIRENZE	medio	12	2	972.288	284	3.514
		GROSSETO	piccolo	7	3	221.442	51	4.504
		LIVORNO	medio	6	1	336.943	283	1.212
		LUCCA	piccolo	5	0	388.922	222	1.773
		MASSA	piccolo	3	0	200.387	176	1.156
		PISA	medio	12	5	412.729	171	2.446
		PISTOIA	piccolo	4	0	288.415	304	965
		PRATO	piccolo	3	0	240.684	684	365
		SIENA	piccolo	6	0	267.194	71	3.821
	UMBRIA	PERUGIA	medio	15	3	659.538	106	6.334
		TERNI	piccolo	3	0	228.944	111	2.122
Sud	ABRUZZO	CHIETI	piccolo	6	1	388.280	153	2.588
		L'AQUILA	piccolo	11	3	297.418	62	5.034
		PESCARA	medio	8	2	315.629	272	1.189
		TERAMO	piccolo	3	0	305.872	160	1.951
	BASILICATA	MATERA	piccolo	7	1	200.842	59	3.446
		POTENZA	piccolo	9	2	378.409	59	6.548
	CALABRIA	CATANZARO	piccolo	9	1	360.165	154	2.391
		COSENZA	piccolo	11	2	715.485	110	6.650
		CROTONE	piccolo	4	0	171.331	102	1.717
		REGGIO CALABRIA	medio	12	2	547.897	178	3.183
		VIBO VALENTIA	piccolo	5	0	161.952	146	1.139
	CAMPANIA	AVELLINO	piccolo	6	1	430.292	157	2.792

Ripartizione geografica	Regione	Comando provinciale	Dimensione del comando (2011)*	N. sedi (2011)*	N. distaccamenti volontari (2011)*	Popolazione residente (2011)**	Densità demografica (1/1/2011)**	Superficie del territorio provinciale in Km² (1/1/2011)**
Isole	MOLISE	BENEVENTO	piccolo	4	0	285.677	139	2.071
		CASERTA	medio	4	0	903.758	347	2.639
		NAPOLI	grande	18	0	3.035.918	2.631	1.171
		SALERNO	medio	13	0	1.092.910	226	4.917
		CAMPOBASSO	piccolo	3	0	226.982	79	2.909
		ISERNIA	piccolo	2	0	87.578	58	1.529
	PUGLIA	BARI	medio	11	0	1.248.086	329	3.825
		BRINDISI	piccolo	5	0	401.207	219	1.840
		FOGGIA	medio	10	3	627.007	92	6.966
		LECCE	piccolo	9	3	803.554	296	2.759
		TARANTO	medio	7	0	579.836	239	2.429
	SARDEGNA	CAGLIARI	medio	9	0	551.247	123	4.570
		NUORO	piccolo	12	0	158.456	41	3.934
		ORISTANO	piccolo	4	0	164.113	55	3.040
		SASSARI	medio	12	0	329.616	79	4.282
	SICILIA	AGRIGENTO	medio	7	1	447.310	149	3.045
		CALTANISSETTA	piccolo	5	1	273.155	128	2.128
		CATANIA	medio	16	3	1.080.034	307	3.552
		ENNA	piccolo	7	1	173.668	67	2.562
		MESSINA	medio	12	2	648.036	201	3.247
		PALERMO	grande	18	4	1.239.837	250	4.992
		RAGUSA	piccolo	6	1	308.329	197	1.614
		SIRACUSA	medio	8	2	397.952	192	2.109
		TRAPANI	medio	10	1	430.843	177	2.462
TOTALE ITALIA				**935**	**268**	**56.459.713**		**273.399**
MEDIA ITALIA				**9,4**	**2,7**	**564.597**	**259,8**	**2.734**

** Fonte: Dipartimento dei Vigili del Fuoco*

Tavola A 2 Dotazione di personale permanente e di personale volontario dei comandi. Anno 2011

Comando	Personale permanente						Personale volontario		Personale totale	
	Unità amministrative	Var % sul 2007	Unità operative	Var % sul 2007	Totale personale permanente	Var % sul 2007	Totale personale volontario (anni persona)	Var % sul 2007	Totale personale permanente e volontario	Var % sul 2007
ROMA	106	1,9	1.814	-1,7	1.920	-1,5	403,7	43,8	2.323,7	4,2
MILANO	70	20,7	1.017	12,9	1.087	13,3	126,2	38,1	1.213,2	15,5
NAPOLI	99	253,6	979	127,7	1.078	135,4	100,8	17,4	1.178,8	116,7
TORINO	61	3,4	679	0,0	740	0,3	125,5	8,2	865,5	1,4
PALERMO	72	5,9	632	-9,1	704	-7,7	61,5	68,4	765,5	-4,3
VENEZIA	51	96,2	639	-0,3	690	3,4	24,8	-18,9	714,8	2,5
GENOVA	51	21,4	599	-3,7	650	-2,1	52,6	8,4	702,6	-1,4
CATANIA	59	22,9	569	2,7	628	4,3	61,1	25,3	689,1	5,9
BOLOGNA	46	64,3	483	-3,6	529	0,0	96,9	-0,7	625,9	-0,1
BARI	59	5,4	505	4,1	564	4,3	50,2	-18,3	614,2	2,0
CAGLIARI	53	1,9	466	-4,3	519	-3,7	72,3	9,5	591,3	-2,3
FIRENZE	61	29,8	467	3,3	528	5,8	48,5	6,9	576,5	5,9
SASSARI	25	4,2	469	-2,9	494	-2,6	78,7	-4,2	572,7	-2,8
VARESE	23	35,3	490	12,4	513	13,2	28,5	31,5	541,5	14,1
SALERNO	33	22,2	419	-8,3	452	-6,6	54,3	-11,9	506,3	-7,2
REGGIO CALABRIA	46	17,9	416	1,5	462	2,9	40,3	-1,5	502,3	2,5
PERUGIA	30	7,1	409	11,4	439	11,1	53,4	48,8	492,4	14,3
TRAPANI	24	9,1	415	-2,1	439	-1,6	31,8	-0,4	470,8	-1,5
ANCONA	33	57,1	359	4,1	392	7,1	52,8	34,6	444,8	9,8
MESSINA	38	40,7	326	-3,3	364	0,0	41,4	7,9	405,4	0,8
CATANZARO	36	12,5	297	8,4	333	8,8	50,6	-27,2	383,6	2,2
BRESCIA	25	127,3	288	-1,7	313	3,0	61,5	4,1	374,5	3,1
TREVISO	26	36,8	309	1,6	335	3,7	20,7	-8,7	355,7	2,9
COSENZA	27	12,5	264	12,8	291	12,8	59,8	2,2	350,8	10,8
AGRIGENTO	24	41,2	296	0,0	320	2,2	26,8	-3,0	346,8	1,8
SAVONA	20	42,9	298	-3,6	318	-1,5	24,6	-3,1	342,6	-1,7
TARANTO	24	26,3	286	-4,3	310	-2,5	27,9	4,9	337,9	-1,9
BERGAMO	22	83,3	263	-3,7	285	0,0	52,6	59,4	337,6	6,2
PISA	23	130,0	272	-5,9	295	-1,3	37,9	12,4	332,9	0,1
VERONA	25	47,1	280	0,4	305	3,0	19,2	-16,0	324,2	1,7
FOGGIA	28	64,7	262	8,3	290	12,0	33,0	-6,7	323,0	9,7
PADOVA	41	141,2	253	7,2	294	16,2	28,7	-15,0	322,7	12,5
L'AQUILA	31	181,8	251	38,7	282	46,9	38,8	18,7	320,8	42,8
SIRACUSA	24	9,1	255	0,0	279	0,7	29,5	2,4	308,5	0,9
VICENZA	25	92,3	258	-5,1	283	-0,7	23,0	-32,0	306,0	-4,0
UDINE	28	16,7	226	3,7	254	5,0	51,2	3,0	305,2	4,6
LIVORNO	20	53,8	255	4,1	275	6,6	30,1	22,6	305,1	8,0
BRINDISI	29	26,1	251	-5,3	280	-2,8	21,3	-3,0	301,3	-2,8
PESCARA	23	53,3	246	-7,9	269	-4,6	30,8	-4,1	299,8	-4,6
LATINA	22	10,0	241	9,0	263	9,1	36,7	34,1	299,7	11,7
NUORO	16	45,5	228	2,7	244	4,7	54,8	-3,2	298,8	3,2
LECCE	27	0,0	234	3,1	261	2,8	35,2	-8,1	296,2	1,3
MODENA	19	11,8	248	1,2	267	1,9	28,6	-15,2	295,6	0,0
CASERTA	26	4,0	241	-14,5	267	-13,0	28,5	-6,0	295,5	-12,4
CUNEO	18	12,5	239	2,6	257	3,2	38,5	-4,4	295,5	2,2
POTENZA	30	15,4	222	15,6	252	15,6	36,6	-13,6	288,6	10,8
FORLI'-CESENA	23	4,5	229	-1,7	252	-1,2	31,5	-5,2	283,5	-1,6
TRIESTE	29	141,7	230	-0,9	259	6,1	20,7	-0,8	279,7	5,6
ALESSANDRIA	19	0,0	231	6,0	250	5,5	27,9	9,0	277,9	5,8
BELLUNO	16	45,5	216	8,0	232	10,0	33,8	-21,0	265,8	4,7
PARMA	17	70,0	229	3,2	246	6,0	19,5	-35,9	265,5	1,2

Comando	Personale permanente						Personale volontario		Personale totale	
	Unità amministrative	Var % sul 2007	Unità operative	Var % sul 2007	Totale personale permanente	Var % sul 2007	Totale personale volontario (anni persona)	Var % sul 2007	Totale personale permanente e volontario	Var % sul 2007
AVELLINO	26	13,0	207	2,5	233	3,6	29,5	10,1	262,5	4,3
CHIETI	24	50,0	208	6,7	232	10,0	30,4	-16,2	262,4	6,1
AREZZO	21	133,3	201	-1,5	222	4,2	36,3	48,9	258,3	8,8
RAVENNA	20	233,3	211	7,1	231	13,8	26,8	-1,9	257,8	11,9
CALTANISSETTA	18	50,0	209	2,5	227	5,1	29,3	76,0	256,3	10,2
RAGUSA	24	26,3	208	33,3	232	32,6	23,3	43,5	255,3	33,5
RIMINI	15	114,3	207	6,2	222	9,9	27,4	16,3	249,4	10,6
LUCCA	24	20,0	199	-1,0	223	0,9	25,9	15,7	248,9	2,3
FROSINONE	22	15,8	188	6,8	210	7,7	38,7	34,2	248,7	11,1
PESARO-URBINO	19	137,5	204	-4,2	223	0,9	23,0	28,4	246,0	3,0
BENEVENTO	21	-4,5	203	8,6	224	7,2	20,7	6,3	244,7	7,1
GORIZIA	15	150,0	207	1,5	222	5,7	21,7	-10,4	243,7	4,1
FERRARA	18	5,9	202	1,0	220	1,4	22,3	-21,9	242,3	-1,3
GROSSETO	20	66,7	184	0,5	204	4,6	37,5	30,9	241,5	8,0
MACERATA	24	26,3	179	0,6	203	3,0	34,1	-6,7	237,1	1,5
SIENA	15	66,7	197	7,1	212	9,8	23,8	-0,9	235,8	8,7
SONDRIO	17	183,3	193	5,5	210	11,1	21,6	28,4	231,6	12,5
LA SPEZIA	20	5,3	189	0,5	209	1,0	19,2	-19,7	228,2	-1,2
CROTONE	14	27,3	183	0,0	197	1,5	29,6	-37,5	226,6	-6,1
ENNA	15	36,4	177	22,9	192	23,9	29,5	-15,6	221,5	16,6
MATERA	20	5,3	169	19,9	189	18,1	30,4	19,1	219,4	18,3
PORDENONE	18	63,6	178	9,2	196	12,6	22,8	32,2	218,8	14,4
ASCOLI PICENO	16	77,8	182	12,3	198	15,8	19,7	49,3	217,7	18,2
PISTOIA	16	128,6	180	7,1	196	12,0	18,9	24,7	214,9	13,0
REGGIO EMILIA	20	33,3	173	17,7	193	19,1	21,8	9,0	214,8	18,0
MASSA	20	53,8	164	13,9	184	17,2	24,7	12,2	208,7	16,6
CAMPOBASSO	24	60,0	154	6,9	178	11,9	29,1	55,9	207,1	16,6
MANTOVA	18	20,0	172	-1,7	190	0,0	15,7	-13,4	205,7	-1,2
PAVIA	17	21,4	153	2,7	170	4,3	30,8	22,6	200,8	6,7
VITERBO	21	50,0	157	1,3	178	5,3	21,3	-10,8	199,3	3,3
TERNI	19	46,2	154	1,3	173	4,8	24,9	94,3	197,9	11,3
TERAMO	18	20,0	151	-1,3	169	0,6	27,8	-12,3	196,8	-1,5
PIACENZA	17	54,5	155	14,8	172	17,8	21,6	-10,2	193,6	13,8
COMO	19	26,7	139	-1,4	158	1,3	34,6	-5,5	192,6	0,0
IMPERIA	17	-5,6	162	-1,2	179	-1,6	12,8	-48,1	191,8	-7,2
NOVARA	20	53,8	148	11,3	168	15,1	21,8	17,3	189,8	15,3
ORISTANO	16	33,3	144	4,3	160	6,7	24,6	-30,1	184,6	-0,3
VERCELLI	12	20,0	142	4,4	154	5,5	26,9	28,3	180,9	8,3
ROVIGO	17	70,0	142	2,9	159	7,4	18,6	-11,9	177,6	5,0
VIBO VALENTIA	14	-17,6	127	-8,0	141	-9,0	27,8	-14,1	168,8	-9,9
PRATO	12	20,0	127	12,4	139	13,0	14,6	81,6	153,6	17,2
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	15	87,5	121	2,5	136	7,9	15,3	-14,1	151,3	5,2
ISERNIA	17	88,9	110	-6,8	127	0,0	17,4	14,3	144,4	1,5
CREMONA	16	60,0	110	3,8	126	8,6	17,8	49,2	143,8	12,4
RIETI	15	36,4	100	-2,9	115	0,9	20,6	-18,2	135,6	-2,6
ASTI	14	75,0	103	5,1	117	10,4	14,7	-1,9	131,7	8,9
LODI	14	27,3	84	-3,4	98	0,0	20,3	31,4	118,3	4,3
BIELLA	11	37,5	92	5,7	103	8,4	14,7	-9,9	117,7	5,7
LECCO	15	66,7	85	4,9	100	11,1	12,0	-10,5	112,0	8,3
Totale Italia	**2.683**	**35,0**	**28.084**	**4,1**	**30.767**	**6,2**				

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Tavola A 3 Popolazione residente e superficie provinciale in km2 per unità operativa di personale operativo permanente, per comando. Anno 2011 (ordinamento decrescente)

Comando	Popolazione per unità operativa permanente
BRESCIA	4.307,5
COMO	4.227,0
BERGAMO	4.134,6
LECCO	3.961,2
CASERTA	3.750,0
PADOVA	3.642,9
PAVIA	3.513,9
LECCE	3.434,0
VICENZA	3.333,3
TORINO	3.314,7
CREMONA	3.249,8
VERONA	3.227,0
NAPOLI	3.101,0
REGGIO EMILIA	2.994,3
MILANO	2.992,6
TREVISO	2.841,1
MODENA	2.771,1
COSENZA	2.710,2
LODI	2.671,3
FROSINONE	2.627,3
SALERNO	2.608,4
BARI	2.471,5
NOVARA	2.460,9
CUNEO	2.454,4
FOGGIA	2.393,2
MANTOVA	2.377,3
UDINE	2.371,8
LATINA	2.258,9
ROMA	2.200,2
ASTI	2.115,2
FIRENZE	2.082,0
AVELLINO	2.078,7
BOLOGNA	2.032,7
TARANTO	2.027,4
TERAMO	2.025,6
MEDIA ITALIA	**2.010,4**
VITERBO	2.000,0
MESSINA	1.987,8
BIELLA	1.982,8
PALERMO	1.961,8

Comando	Superficie per unità operativa permanente
POTENZA	29,5
CUNEO	28,9
RIETI	27,5
FOGGIA	26,6
COSENZA	25,2
GROSSETO	24,5
VITERBO	23,0
UDINE	21,7
ORISTANO	21,1
MATERA	20,4
L'AQUILA	20,1
SIENA	19,4
PAVIA	19,4
CAMPOBASSO	18,9
VERB-CUSIO-OSSOLA	18,6
FROSINONE	17,3
NUORO	17,3
BELLUNO	17,0
PIACENZA	16,7
SONDRIO	16,6
BRESCIA	16,6
AREZZO	16,1
CREMONA	16,1
MACERATA	15,5
PERUGIA	15,5
ALESSANDRIA	15,4
PARMA	15,1
VERCELLI	14,7
ASTI	14,7
ENNA	14,5
ISERNIA	13,9
TERNI	13,8
MANTOVA	13,6
AVELLINO	13,5
REGGIO EMILIA	13,3
FERRARA	13,0
TERAMO	12,9
PORDENONE	12,8
ROVIGO	12,6
PESARO-URBINO	12,6

Comando	Popolazione per unità operativa permanente
LUCCA	1.954,4
CATANIA	1.898,1
PRATO	1.895,1
PARMA	1.871,8
CHIETI	1.866,7
ALESSANDRIA	1.854,3
PIACENZA	1.836,8
RAVENNA	1.829,3
MACERATA	1.783,1
VARESE	1.782,1
PESARO-URBINO	1.779,4
FERRARA	1.751,1
PORDENONE	1.747,1
AREZZO	1.713,7
ROVIGO	1.707,1
FORLI'-CESENA	1.704,7
POTENZA	1.704,5
PERUGIA	1.612,6
PISTOIA	1.602,3
BRINDISI	1.598,4
RIETI	1.561,4
SIRACUSA	1.560,6
RIMINI	1.557,0
PISA	1.517,4
AGRIGENTO	1.511,2
TERNI	1.486,6
RAGUSA	1.482,4
CAMPOBASSO	1.473,9
GENOVA	1.439,5
BENEVENTO	1.407,3
SIENA	1.356,3
VENEZIA	1.331,0
VERB-CUSIO-OSSOLA	1.325,5
ANCONA	1.323,2
LIVORNO	1.321,3
REGGIO CALABRIA	1.317,1
IMPERIA	1.313,9
CALTANISSETTA	1.307,0
PESCARA	1.283,0
VIBO VALENTIA	1.275,2
VERCELLI	1.245,4

Comando	Superficie per unità operativa permanente
CHIETI	12,4
LECCE	11,8
SALERNO	11,7
VERONA	11,1
CASERTA	11,0
MODENA	10,8
VICENZA	10,6
FORLI'-CESENA	10,4
BERGAMO	10,4
AGRIGENTO	10,3
BENEVENTO	10,2
CALTANISSETTA	10,2
TORINO	10,1
BIELLA	10,0
MESSINA	10,0
CAGLIARI	9,8
MEDIA ITALIA	**9,7**
LECCO	9,6
CROTONE	9,4
LATINA	9,3
LODI	9,3
COMO	9,3
SASSARI	9,1
NOVARA	9,0
PISA	9,0
VIBO VALENTIA	9,0
LUCCA	8,9
RAVENNA	8,8
TARANTO	8,5
PADOVA	8,5
SIRACUSA	8,3
CATANZARO	8,1
TREVISO	8,0
PALERMO	7,9
RAGUSA	7,8
BOLOGNA	7,7
REGGIO CALABRIA	7,7
BARI	7,6
FIRENZE	7,5
BRINDISI	7,3
IMPERIA	7,1

Comando	Popolazione per unità operativa permanente
MASSA	1.221,9
CATANZARO	1.212,7
GROSSETO	1.203,5
MATERA	1.188,4
L'AQUILA	1.184,9
CAGLIARI	1.182,9
LA SPEZIA	1.164,4
ASCOLI PICENO	1.153,2
ORISTANO	1.139,7
TRAPANI	1.038,2
TRIESTE	1.013,4
ENNA	981,2
BELLUNO	973,5
SAVONA	947,2
SONDRIO	938,3
CROTONE	936,2
ISERNIA	796,2
SASSARI	702,8
NUORO	695,0
GORIZIA	676,2

Comando	Superficie per unità operativa permanente
MASSA	7,1
ASCOLI PICENO	6,7
CATANIA	6,2
TRAPANI	5,9
ANCONA	5,4
PISTOIA	5,4
SAVONA	5,2
PESCARA	4,8
LIVORNO	4,8
LA SPEZIA	4,7
RIMINI	4,2
VENEZIA	3,9
GENOVA	3,1
ROMA	3,0
PRATO	2,9
VARESE	2,4
GORIZIA	2,3
MILANO	1,6
NAPOLI	1,2
TRIESTE	0,9

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Tavola A 4 Popolazione residente e superficie provinciale in km2 per automezzo in dotazione ai Vigili del Fuoco, per comando. Anno 2011 (ordinamento decrescente)

Comando	Popolazione per automezzo
NAPOLI	9.953,83
PADOVA	8.613,64
LECCE	8.548,45
VICENZA	8.514,72
BERGAMO	7.995,60
CASERTA	7.927,70
MILANO	7.925,78
VERONA	7.406,26
COSENZA	7.300,87
BRESCIA	7.170,83
REGGIO EMILIA	6.815,93
TREVISO	6.753,12
SALERNO	6.505,42
BARI	6.029,40
PALERMO	5.903,99
ROMA	5.869,23
VARESE	5.821,61
MODENA	5.633,09
FOGGIA	5.452,23
COMO	4.979,21
PAVIA	4.932,29
AGRIGENTO	4.915,49
LATINA	4.860,63
SIRACUSA	4.853,07
FROSINONE	4.842,43
MESSINA	4.730,19
CREMONA	4.703,59
LECCO	4.612,40
TORINO	4.602,68
RIMINI	4.539,35
RAGUSA	4.534,25
LUCCA	4.470,37
PARMA	4.465,13
TARANTO	4.460,28
AVELLINO	4.436,00
FIRENZE	4.360,04
MEDIA ITALIA	**4.259,18**
NOVARA	4.235,08
VENEZIA	4.189,77

Comando	Superficie per automezzo
COSENZA	67,86
FOGGIA	60,58
POTENZA	57,95
SIENA	46,60
CUNEO	46,33
NUORO	43,71
VITERBO	41,51
ORISTANO	38,48
MATERA	37,87
GROSSETO	36,32
PARMA	35,93
ENNA	35,58
PERUGIA	34,80
RIETI	33,53
AGRIGENTO	33,46
CAMPOBASSO	33,43
AREZZO	32,69
L'AQUILA	32,27
FROSINONE	31,80
CALTANISSETTA	30,41
REGGIO EMILIA	30,17
LECCE	29,36
SALERNO	29,27
ALESSANDRIA	29,18
AVELLINO	28,78
PIACENZA	28,15
BRESCIA	27,66
PAVIA	27,20
VICENZA	26,98
CAGLIARI	26,57
PORDENONE	26,47
SIRACUSA	25,72
MACERATA	25,68
CROTONE	25,62
VERONA	25,58
UDINE	25,15
PESARO-URBINO	24,42
ISERNIA	24,27
TERNI	24,11

Comando	Popolazione per automezzo
CATANIA	4.138,06
MANTOVA	3.969,83
PRATO	3.945,64
CUNEO	3.936,91
CALTANISSETTA	3.902,21
BRINDISI	3.680,80
PERUGIA	3.623,84
PORDENONE	3.616,08
VITERBO	3.609,17
FORLI'-CESENA	3.548,92
GENOVA	3.519,46
ALESSANDRIA	3.511,01
LODI	3.506,14
AREZZO	3.479,32
BOLOGNA	3.469,28
PESARO-URBINO	3.457,17
REGGIO CALABRIA	3.445,89
LIVORNO	3.438,19
PISTOIA	3.353,66
POTENZA	3.348,75
TRAPANI	3.339,87
CHIETI	3.318,63
SIENA	3.258,46
CAGLIARI	3.204,92
ROVIGO	3.189,59
RAVENNA	3.138,02
FERRARA	3.102,85
PIACENZA	3.094,68
MACERATA	2.955,38
MASSA	2.946,87
CATANZARO	2.881,32
ANCONA	2.778,00
PISA	2.751,53
UDINE	2.748,90
TERAMO	2.731,00
BIELLA	2.722,64
BENEVENTO	2.695,07
PESCARA	2.652,34
CAMPOBASSO	2.608,99
TERNI	2.601,64
ASTI	2.593,69

Comando	Superficie per automezzo
PALERMO	23,77
RAGUSA	23,74
MESSINA	23,70
ROVIGO	23,55
CREMONA	23,30
SONDRIO	23,27
CASERTA	23,15
FERRARA	23,09
MANTOVA	22,71
SASSARI	22,30
CHIETI	22,12
MODENA	21,99
FORLI'-CESENA	21,61
VERCELLI	20,88
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	20,69
MEDIA ITALIA	**20,62**
LUCCA	20,38
LATINA	20,09
BERGAMO	20,02
REGGIO CALABRIA	20,02
PADOVA	20,01
BENEVENTO	19,53
CATANZARO	19,13
TRAPANI	19,08
TREVISO	19,05
TARANTO	18,68
BARI	18,48
ASTI	17,99
TERAMO	17,42
VIBO VALENTIA	17,26
MASSA	17,01
BRINDISI	16,88
PISA	16,31
FIRENZE	15,76
NOVARA	15,56
RAVENNA	15,11
ASCOLI PICENO	14,45
BELLUNO	14,31
TORINO	13,97
BIELLA	13,69
CATANIA	13,61

Comando	Popolazione per automezzo
CROTONE	2.557,18
ASCOLI PICENO	2.469,26
VIBO VALENTIA	2.453,82
ENNA	2.412,06
MATERA	2.207,05
ORISTANO	2.077,38
SAVONA	2.016,11
LA SPEZIA	2.000,57
TRIESTE	1.958,63
IMPERIA	1.917,60
L'AQUILA	1.906,53
RIETI	1.904,17
GROSSETO	1.785,82
VERCELLI	1.768,53
NUORO	1.760,62
SASSARI	1.716,75
GORIZIA	1.627,71
VERB-CUSIO-OSSOLA	1.471,42
ISERNIA	1.390,13
SONDRIO	1.312,25
BELLUNO	818,20

Comando	Superficie per automezzo
BOLOGNA	13,08
LIVORNO	12,37
LODI	12,22
VENEZIA	12,15
RIMINI	12,14
ANCONA	11,35
PISTOIA	11,22
LECCO	11,18
SAVONA	11,03
COMO	10,92
IMPERIA	10,41
PESCARA	9,99
LA SPEZIA	8,02
VARESE	7,99
ROMA	7,91
GENOVA	7,50
PRATO	5,99
GORIZIA	5,42
MILANO	4,11
NAPOLI	3,84
TRIESTE	1,78

Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

Tavola A 5 Media dei tempi medi di arrivo per interventi di soccorso e somma dei ranghi, per comando. Anni 2005-2011 (dati disposti in ordinamento crescente)

Comando	Media tempi medi (2005-2011)
TRIESTE	5,7
IMPERIA	7,7
CALTANISSETTA	7,7
GORIZIA	8,1
NAPOLI	8,4
ALESSANDRIA	8,4
CATANIA	8,4
RAVENNA	8,5
CROTONE	9,1
AGRIGENTO	9,2
REGGIO EMILIA	9,2
SIRACUSA	9,2
SAVONA	9,3
SASSARI	9,6
TERNI	9,7
BRINDISI	9,8
MESSINA	10,0
GENOVA	10,0
ORISTANO	10,1
TRAPANI	10,2
CAGLIARI	10,2
PORDENONE	10,4
ANCONA	10,5
ASTI	10,5
CREMONA	10,5
CUNEO	10,6
FOGGIA	10,6
MANTOVA	10,6
TORINO	10,7
MASSA	10,7
BENEVENTO	10,8
BELLUNO	10,8
RAGUSA	10,8
UDINE	10,9
LA SPEZIA	10,9
LECCE	11,0
LODI	11,1
AVELLINO	11,1
LUCCA	11,1

Comando	Somma Ranghi (2005-2011)
TRIESTE	7
IMPERIA	27
CALTANISSETTA	28
GORIZIA	39
CATANIA	51
ALESSANDRIA	59
NAPOLI	66
RAVENNA	67
CROTONE	85
REGGIO EMILIA	87
SAVONA	90
AGRIGENTO	97
SIRACUSA	98
SASSARI	118
BRINDISI	135
TERNI	144
GENOVA	155
MESSINA	156
ORISTANO	168
TRAPANI	176
CAGLIARI	186
PORDENONE	195
ANCONA	204
ASTI	212
CREMONA	224
FOGGIA	224
MASSA	228
MANTOVA	230
CUNEO	235
TORINO	236
BELLUNO	246
BENEVENTO	253
UDINE	255
RAGUSA	258
LA SPEZIA	267
LECCE	277
LODI	277
AVELLINO	283
NUORO	285

Comando	Media tempi medi (2005-2011)
NUORO	11,2
PISA	11,3
TERAMO	11,3
VERB-CUSIO-OSSOLA	11,4
PISTOIA	11,5
LATINA	11,5
REGGIO CALABRIA	11,5
VIBO VALENTIA	11,6
MACERATA	11,6
MILANO	11,6
PIACENZA	11,7
BARI	11,7
L'AQUILA	11,7
LIVORNO	11,8
PESARO-URBINO	11,8
PALERMO	11,8
VARESE	11,9
AREZZO	12,0
PESCARA	12,0
FERRARA	12,1
CASERTA	12,1
BOLOGNA	12,1
ROVIGO	12,2
MATERA	12,3
SALERNO	12,3
SONDRIO	12,4
PAVIA	12,5
PADOVA	12,5
NOVARA	12,6
CATANZARO	12,9
PARMA	12,9
BIELLA	12,9
FORLI'-CESENA	13,1
RIMINI	13,1
LECCO	13,1
VERCELLI	13,1
ROMA	13,1
COMO	13,1
MODENA	13,2
ASCOLI PICENO	13,2
ISERNIA	13,3

Comando	Somma Ranghi (2005-2011)
LUCCA	289
PISA	302
LATINA	303
TERAMO	317
VIBO VALENTIA	320
VERB-CUSIO-OSSOLA	325
PISTOIA	335
PIACENZA	342
PALERMO	345
REGGIO CALABRIA	347
MILANO	350
MACERATA	353
L'AQUILA	355
PESCARA	355
BARI	360
LIVORNO	362
PESARO-URBINO	375
AREZZO	390
FERRARA	398
VARESE	401
CASERTA	402
BOLOGNA	410
SALERNO	410
ROVIGO	420
MATERA	425
PAVIA	433
SONDRIO	443
PADOVA	452
NOVARA	458
CATANZARO	485
ASCOLI PICENO	489
PARMA	494
RIMINI	494
LECCO	495
BIELLA	496
FORLI'-CESENA	503
COMO	508
ROMA	510
ISERNIA	511
VERCELLI	511
MODENA	517

Comando	Media tempi medi (2005-2011)
GROSSETO	13,3
VENEZIA	13,4
ENNA	13,8
SIENA	13,8
VICENZA	13,9
FROSINONE	14,0
CAMPOBASSO	14,1
PERUGIA	14,2
COSENZA	14,2
BERGAMO	14,4
VERONA	14,4
TREVISO	14,4
TARANTO	14,5
BRESCIA	14,5
CHIETI	14,6
PRATO	14,9
VITERBO	15,5
FIRENZE	15,6
RIETI	16,6
POTENZA	19,4

Comando	Somma Ranghi (2005-2011)
GROSSETO	525
VENEZIA	533
FROSINONE	565
ENNA	568
SIENA	571
VICENZA	571
CAMPOBASSO	592
TARANTO	595
COSENZA	596
BERGAMO	597
PERUGIA	598
CHIETI	614
TREVISO	614
VERONA	614
BRESCIA	622
PRATO	636
VITERBO	665
FIRENZE	670
RIETI	686
POTENZA	700

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Tavola A 6 Tempi medi di arrivo per tipologia di intervento (esclusi "Aeroporti e porti" ed "Emergenza protezione civile"). Anno 2011 e media anni 2005-2010

Comando	Falso Allarme	Incendi	Incidenti stradali	Recuperi	Statica	Acqua	Vari	Intervento non più necessario	Media ponderata tempi medi 2011	Media ponderata tempi medi 2005-2010
TRIESTE	6,0	6,0	5,9	14,3	5,7	5,3	6,4	5,1	6,1	5,7
ALESSANDRIA	7,6	9,2	10,1	11,1	10,8	8,7	5,9	7,6	7,2	8,4
CALTANISSETTA	5,5	8,7	9,1	7,8	6,6	5,6	5,6	6,9	7,4	7,7
IMPERIA	8,0	9,5	9,4	10,1	7,7	10,5	6,5	7,7	7,5	7,7
RAVENNA	7,5	9,1	9,0	15,3	6,5	6,4	6,9	9,3	7,6	8,5
GORIZIA	8,6	8,9	7,9	13,8	7,3	7,0	7,7	7,6	7,9	8,1
AGRIGENTO	6,0	9,5	8,8	14,8	7,8	8,8	7,0	7,5	8,6	9,2
SIRACUSA	8,5	10,3	10,4	11,3	5,4	7,6	6,4	9,7	8,8	9,2
CATANIA	8,3	9,8	9,1	13,8	6,7	9,3	8,1	8,4	8,8	8,4
SAVONA	8,9	9,8	10,3	14,3	8,5	10,6	9,3	8,8	9,4	9,3
REGGIO EMILIA	8,2	12,1	10,1	19,3	9,0	8,6	8,4	8,0	9,5	9,2
TERNI	9,6	11,6	11,2	12,7	10,0	8,9	8,3	10,3	9,6	9,7
CUNEO	8,8	12,6	11,8	24,9	11,4	8,4	7,8	13,6	9,7	10,6
TRAPANI	8,2	10,8	9,9	24,2	10,5	11,9	8,6	10,6	10,1	10,2
CREMONA	9,8	11,7	10,0	14,3	11,7	8,7	9,6	9,6	10,1	10,5
UDINE	8,9	12,5	11,6	19,5	12,6	8,1	8,8	11,5	10,2	10,9
MESSINA	8,1	11,0	12,4	13,6	9,4	11,1	9,1	11,1	10,2	10,0
ORISTANO	8,9	10,9	11,3	10,9	10,4	9,1	9,7	11,5	10,3	10,1
FOGGIA	10,6	11,3	13,4	21,7	7,9	14,0	7,3	10,8	10,3	10,6
CROTONE	8,9	11,0	11,0	10,5	12,2	11,1	9,1	9,5	10,3	9,1
GENOVA	8,9	9,8	12,6	16,1	9,2	11,4	10,5	9,2	10,4	10,0
BELLUNO	12,8	13,2	10,4	17,3	10,4	7,8	9,3	10,1	10,5	10,8
RAGUSA	13,0	12,5	9,6	11,5	6,4	13,6	8,1	11,0	10,5	10,8
CAGLIARI	10,2	11,3	11,7	17,3	10,3	9,9	10,0	10,4	10,6	10,2
LA SPEZIA	9,9	10,2	10,0	13,0	14,5	9,1	11,0	9,9	10,8	10,9
AVELLINO	9,5	12,7	12,4	14,3	11,5	11,0	9,3	10,0	10,8	11,1
BENEVENTO	11,0	11,3	9,4	13,1	11,2	10,2	10,5	10,0	10,8	10,8
PORDENONE	9,9	12,2	8,7	19,8	16,3	9,8	10,9	10,4	10,9	10,4
NUORO	10,6	11,7	12,5	15,9	15,1	9,6	9,8	12,2	11,1	11,2
BRINDISI	11,1	11,9	12,0	14,2	9,8	12,4	9,9	9,9	11,2	9,8
MASSA	9,3	9,9	10,3	15,4	15,9	13,8	11,2	12,1	11,3	10,7
SASSARI	8,5	12,0	14,2	33,4	10,8	12,2	10,8	8,7	11,3	9,6
PISA	9,6	11,7	10,6	24,3	12,3	14,8	10,9	9,7	11,3	11,3
LODI	9,8	13,4	9,5	14,3	9,5	11,6	10,6	10,4	11,3	11,1
MANTOVA	10,6	14,9	13,6	18,8	16,7	10,6	9,3	9,4	11,3	10,6
ASTI	8,4	12,9	13,7	22,1	18,5	14,8	10,0	11,4	11,4	10,5
NAPOLI	11,1	11,0	10,2	21,5	13,4	12,6	11,4	10,5	11,4	8,4

Comando	Falso Allarme	Incendi	Incidenti stradali	Recuperi	Statica	Acqua	Vari	Intervento non più necessario	Media ponderata tempi medi 2011	Media ponderata tempi medi 2005-2010
TERAMO	10,2	12,2	11,0	14,7	14,9	12,8	10,7	10,0	11,4	11,3
VERB-CUSIO-OSSOLA	11,1	12,6	11,9	12,9	19,3	11,8	11,1	11,9	11,6	11,4
LECCO	8,5	12,8	11,1	13,9	15,9	8,1	11,8	10,0	11,7	13,1
MILANO	10,3	12,1	11,3	25,7	13,6	13,0	11,9	9,1	11,8	11,6
LUCCA	10,5	12,8	11,0	29,2	13,4	13,3	11,0	10,1	11,8	11,1
LECCE	11,5	12,2	11,4	33,2	9,0	12,0	10,8	11,0	11,8	11,0
BARI	9,5	13,2	12,2	19,4	11,3	12,5	10,0	11,3	11,9	11,7
MACERATA	10,6	14,6	13,1	15,1	14,1	11,3	10,8	12,1	11,9	11,6
L'AQUILA	10,8	12,5	12,4	15,8	13,9	13,2	11,3	9,9	11,9	11,7
VARESE	9,8	11,8	10,2	20,1	13,6	13,2	12,4	9,3	11,9	11,9
ANCONA	11,5	12,2	10,9	14,3	14,2	11,7	11,9	12,0	12,0	10,5
CASERTA	9,8	12,8	16,1	20,1	11,1	11,0	10,8	13,2	12,1	12,1
PESARO-URBINO	14,8	13,4	13,3	16,9	14,2	12,2	11,2	11,5	12,1	11,8
TORINO	9,5	11,8	11,3	39,7	15,4	13,8	12,7	10,0	12,1	10,7
PIACENZA	10,2	13,2	11,6	24,2	21,8	12,9	11,6	11,4	12,2	11,7
PISTOIA	11,0	11,1	9,9	24,2	15,5	14,7	12,2	11,8	12,2	11,5
REGGIO CALABRIA	9,7	12,8	10,3	19,1	12,7	16,3	10,6	12,3	12,3	11,5
AREZZO	11,1	11,8	11,3	28,9	15,2	15,9	12,2	12,2	12,5	12,0
BOLOGNA	11,8	12,7	13,4	26,2	14,3	12,4	12,4	10,3	12,5	12,1
PADOVA	11,2	12,7	14,4	20,4	14,8	14,5	12,2	12,6	12,6	12,5
ROVIGO	10,7	17,3	15,7	22,2	9,6	12,7	9,7	13,7	12,6	12,2
CATANZARO	12,1	13,4	13,0	13,3	13,2	13,0	11,7	12,5	12,7	12,9
FERRARA	10,0	13,9	11,4	24,8	21,1	13,7	12,4	12,1	12,9	12,1
LIVORNO	11,6	12,4	10,2	30,3	15,8	15,2	12,7	10,3	13,0	11,8
ROMA	12,9	12,5	12,0	19,4	16,3	15,6	12,8	11,4	13,0	13,1
BIELLA	13,1	14,6	10,3	12,0	18,0	12,4	13,1	7,9	13,3	12,9
PAVIA	11,8	14,1	10,9	20,2	13,6	12,8	13,8	11,0	13,3	12,5
PESCARA	12,6	13,7	10,9	17,6	16,4	13,8	13,5	10,3	13,4	12,0
SIENA	14,0	15,6	12,9	20,6	12,7	11,4	12,5	12,8	13,5	13,8
VENEZIA	11,5	12,4	12,8	18,8	15,1	17,5	13,7	12,7	13,7	13,4
RIMINI	10,1	10,4	9,2	23,2	19,0	15,5	15,2	9,6	13,8	13,1
NOVARA	11,5	15,5	12,5	32,0	14,9	12,6	13,6	11,4	13,8	12,6
ENNA	13,9	16,4	10,8	11,3	11,4	14,0	10,8	14,3	13,8	13,8
FORLI'-CESENA	12,5	12,9	9,8	22,4	19,1	17,2	14,1	11,3	13,9	13,1
PARMA	13,8	16,1	13,2	29,7	18,3	13,6	12,6	11,0	13,9	12,9
MATERA	11,6	16,3	11,7	17,5	11,3	14,5	9,8	14,2	14,0	12,3
MODENA	11,4	14,6	12,3	29,0	18,0	15,7	13,8	11,6	14,0	13,2
VERCELLI	10,3	16,3	12,6	21,8	16,5	12,6	13,5	13,9	14,0	13,1

Comando	Falso Allarme	Incendi	Incidenti stradali	Recuperi	Statica	Acqua	Vari	Intervento non più necessario	Media ponderata tempi medi 2011	Media ponderata tempi medi 2005-2010
SONDRIO	13,5	11,5	7,9	22,1	19,0	11,8	17,1	12,7	14,0	12,4
BERGAMO	12,2	15,9	12,4	18,5	15,4	14,8	13,3	13,9	14,2	14,4
SALERNO	12,1	16,1	13,3	17,9	13,5	14,4	12,7	13,1	14,2	12,3
VICENZA	11,9	14,3	13,3	42,5	18,4	15,4	14,0	12,2	14,2	13,9
GROSSETO	13,4	16,0	13,8	23,1	21,6	17,9	13,0	13,9	14,3	13,3
COMO	14,0	12,8	11,2	20,1	24,1	14,0	15,2	13,9	14,3	13,1
PERUGIA	14,3	14,1	12,3	23,9	18,5	13,3	14,2	14,8	14,5	14,2
PALERMO	13,6	15,7	16,5	24,5	16,5	13,8	13,5	12,3	14,7	11,8
BRESCIA	15,0	14,8	13,6	24,4	16,8	17,3	14,7	13,3	14,8	14,5
CHIETI	12,9	16,4	12,9	17,2	16,5	16,5	14,3	13,4	14,9	14,6
TREVISO	14,9	15,1	12,6	30,4	21,3	17,7	14,9	13,3	15,0	14,4
PRATO	12,2	13,0	14,7	23,7	17,0	25,9	15,2	12,6	15,0	14,9
CAMPOBASSO	12,1	16,0	16,6	23,4	17,2	17,4	14,3	13,9	15,1	14,1
COSENZA	14,3	17,5	17,4	23,5	13,3	15,2	11,1	15,9	15,3	14,2
VIBO VALENTIA	17,8	15,5	15,4	18,5	17,5	11,4	15,0	16,7	15,3	11,6
LATINA	15,3	16,3	13,3	26,6	17,4	18,7	14,2	15,0	15,5	11,5
ASCOLI PICENO	13,0	15,4	12,3	19,7	21,1	19,2	15,3	13,2	15,5	13,2
VERONA	15,7	16,5	14,6	27,3	18,0	21,7	15,3	12,6	15,7	14,4
VITERBO	18,4	18,5	14,3	25,0	18,2	14,7	14,4	13,9	15,8	15,5
ISERNIA	11,1	16,1	12,8	17,3	25,2	14,6	15,7	16,1	15,9	13,3
FIRENZE	13,6	14,4	15,0	28,7	21,4	18,1	16,2	12,0	16,0	15,6
FROSINONE	13,7	16,9	13,0	20,1	22,2	19,0	15,7	13,6	16,2	14,0
TARANTO	15,8	17,3	14,5	53,2	17,1	19,6	14,6	14,3	16,4	14,5
RIETI	17,4	17,9	11,0	24,1	23,6	22,6	16,9	16,4	17,2	16,6
POTENZA	25,6	25,8	18,7	34,8	26,3	24,5	22,5	22,8	24,2	19,4

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Dipartimento dei Vigili del Fuoco

Tavola A 7 Costo per abitante 2008-2011 e densità di popolazione (2011).

Comandi	2008	2009	2010	2011	Densità di popolazione
NUORO	93,67	91,18	87,01	100,76	41
SASSARI	94,18	87,83	79,87	98,52	79
GORIZIA	82,96	89,25	83,16	94,62	306
ISERNIA	83,24	86,64	82,15	87,53	58
CROTONE	75,81	75,92	70,41	70,12	102
BELLUNO	51,66	61,08	60,63	69,21	58
ENNA	55,09	60,45	60,25	68,31	67
SONDRIO	57,16	60,38	59,14	67,7	57
TRIESTE	58,49	62,17	55,66	66,84	1.117
SAVONA	60,15	58,73	54,66	66,51	186
ORISTANO	52,91	52,61	50,39	61,35	55
L'AQUILA	36,82	64,41	59,97	59,9	62
GROSSETO	48,64	53,06	51,01	59,81	51
CATANZARO	55,88	56,6	51,45	58,96	154
MATERA	51,82	48,69	45,05	58,44	59
TRAPANI	54,63	52,46	50,94	58,38	177
LA SPEZIA	52,06	52,82	49,81	58,17	253
CAGLIARI	53,94	54,79	51,42	57,8	123
MASSA	48,37	50,79	49,72	55,94	176
VIBO VALENTIA	63,72	55,75	57,88	55,78	146
ASCOLI PICENO	44,56	47,05	46,96	55,61	174
VERCELLI	51,99	55,09	53,5	55,48	86
PESCARA	50,33	56,8	52,55	53,72	272
ANCONA	43,98	48,5	47,92	53,26	248
VERBANO-CUSIO-OSSOLA	42,33	45,34	40,33	51,64	72
REGGIO CALABRIA	45,05	43,08	42,76	50,33	178
LIVORNO	43,35	43,39	42,68	49,89	283
IMPERIA	44,6	43,29	40,51	49,52	193
CAMPOBASSO	40,9	40,34	39,28	48,4	79
RIETI	46,62	45,41	43,73	48,37	58
CALTANISSETTA	41,96	40,62	42,43	48,01	128
SIENA	39,58	40,92	39,52	46,99	71
TERNI	37,55	42,77	40,03	46,95	111
VENEZIA	41,71	44,44	40,23	46,46	350
BENEVENTO	38,92	38,96	37,53	46,29	139
GENOVA	42,71	43,16	40,34	45,9	480
PISA	41,52	41,32	38,67	43,65	171
RAGUSA	34,64	32,87	33,55	41,91	197
RIMINI	40,74	35,77	33,42	41,72	382
AGRIGENTO	34,42	34,51	32,82	41,61	149

Comandi	2008	2009	2010	2011	Densità di popolazione
SIRACUSA	38,2	39,75	40,63	40,92	192
POTENZA	37,26	40,05	38,53	40,89	59
MACERATA	33,32	34,85	34	40,83	117
PISTOIA	34,07	35,16	34,18	40,31	304
BRINDISI	37,19	39,89	36,39	40,27	219
AREZZO	38,97	36,94	35,41	40,2	108
PERUGIA	33,31	32,96	31,71	39,91	106
ROVIGO	34,52	33,56	30,64	39,44	138
FORLI'-CESENA	37,99	37,83	33,85	38,19	166
CHIETI	31,39	33,2	29,06	38,01	153
PORDENONE	30,06	32,62	31,47	37,26	139
FERRARA	32,56	31,85	30,65	37,01	137
PESARO-URBINO	31,78	34,53	34,42	36,53	143
PIACENZA	29,72	32,44	31,31	36,33	112
BOLOGNA	38,16	35,96	35,6	35,72	268
RAVENNA	32,18	30,52	30,43	35,55	211
TERAMO	30,91	33,91	31,76	35,26	160
ALESSANDRIA	28,15	33,38	30,75	34,61	124
BIELLA	30,62	33,28	31,55	34,54	203
CATANIA	30,97	29,21	29,48	34,4	307
VARESE	31,66	32,96	31,51	34,21	737
LUCCA	29,68	29,4	28,76	33,95	222
PALERMO	29,03	29,03	28,06	33,81	250
PRATO	30,73	27,92	32,01	33,69	684
VITERBO	30,88	29,66	26,87	33,66	89
MESSINA	30,63	29,08	31,48	33,5	201
PARMA	38,18	34,46	32,28	33,4	128
AVELLINO	30,28	29,13	27,32	32,52	157
TARANTO	29,3	30,97	29,06	32,23	239
ASTI	28,14	32,03	30,53	31,98	147
FIRENZE	25,96	26,37	25,17	31,94	284
ROMA	28,51	28,93	27,27	31,47	779
UDINE	27,64	30,04	28,06	30,93	110
LATINA	25,33	27,87	25,86	30,71	247
FROSINONE	24,98	26,97	25,18	28,21	154
MANTOVA	27,29	25,75	24,39	28,07	178
FOGGIA	22,26	21,85	22,92	27,89	92
LODI	31,42	26,67	25,93	27,8	291
NOVARA	22,81	24,78	23,06	27,21	278
BARI	26,2	26,16	24,35	26,93	329
CUNEO	21,36	24,46	22,15	25,87	86

Comandi	2008	2009	2010	2011	Densità di popolazione
COSENZA	22,44	21,62	20,43	25,8	110
SALERNO	27,62	25,84	25,53	24,58	226
MODENA	21,95	23,36	21,49	23,26	261
REGGIO EMILIA	18,54	20,57	19,17	22,58	231
TREVISO	18,91	19,9	18,46	22,17	359
CREMONA	19,15	18,83	18,39	22,09	205
MILANO	19,67	19,97	19,77	21,65	1.999
NAPOLI	20,46	19,89	18,63	21,23	2.631
TORINO	19,7	21,92	19,45	20,96	337
LECCE	16,95	16,35	15,92	19,66	296
VICENZA	17,14	18,1	17,22	19,34	320
PADOVA	15,06	15,93	14,74	19,28	436
PAVIA	18,61	18,91	18,39	19,25	185
VERONA	18,2	18,83	17,57	19,11	295
CASERTA	16,82	16,38	15,33	18,06	347
LECCO	16,24	18	17,43	17,38	417
COMO	15,91	16,16	15,37	16,9	462
BERGAMO	14,8	15,4	15,28	16,32	404
BRESCIA	16,45	16,39	15,08	15,69	263

Fonte: Elaborazioni RGS su dati RGS, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e Istat

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3 Ministero dell'interno: le Prefetture

3.1 Introduzione

Gli uffici delle Prefetture operano a livello provinciale su tutto il territorio nazionale. Essi hanno competenze principalmente in materia di ordine e sicurezza pubblica (essenzialmente per la pianificazione ed il coordinamento delle forze di polizia e per le attività preordinate alla lotta alla mafia, quali la gestione dei beni confiscati, ex. L. 109/1996), di gestione dell'immigrazione, salvaguardia dei diritti civili e delle emergenze sociali, nonché di gestione dei procedimenti e delle attività in tema di immigrazione, cittadinanza, diritti d'asilo, prestazioni sanitarie a favore degli stranieri, di funzioni previste dalla normativa antidroga (D.P.R. 309/1990) che comportano l'applicazione di sanzioni amministrative e attività dirette a prevenire ulteriori violazioni. Le Prefetture hanno anche competenza in materia di protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico, per la gestione dei procedimenti e delle attività legate al funzionamento del Comitato provinciale di protezione civile e alle esercitazioni di protezione e difesa civile. Esse, inoltre, svolgono attività di raccordo con gli Enti Locali effettuando, tra l'altro, opera di controllo sugli organi, e di scioglimento, di sospensione e revoca dei consiglieri comunali e provinciali, di controllo delle delibere sugli appalti, di gestione dei procedimenti e delle attività connesse alle consultazioni elettorali e referendarie. Le Prefetture, infine, hanno competenza riguardo alla gestione dei procedimenti per violazioni delle norme, sanzioni, ricorsi e contenzioso sulle materie depenalizzate relative alla circolazione stradale, per la tenuta degli elenchi dei veicoli sequestrati e le relative spese, per i provvedimenti di sospensione delle patenti di guida, per violazioni di norme depenalizzate in materia di emissione di assegni bancari e postali, relative sanzioni, contenziosi e tenuta degli archivi informatizzati.

Il dibattito politico, oggi come negli anni passati, ha posto l'attenzione sulla necessità di riformare l'articolazione periferica delle Amministrazioni dello Stato in generale, e le Prefetture in particolare sono state oggetto di un tentativo di riforma già nel 1999, con l'istituzione degli Uffici Territoriali del Governo, quali uffici unici che avrebbero dovuto svolgere funzioni delle amministrazioni dello Stato non attribuite ad altri uffici, dal quale si tornò indietro all'assetto originario.

Il tema dell'accorpamento delle Prefetture è stato oggetto di analisi da parte della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, che nel Rapporto sulla spesa del 2008, sulla base di analisi economiche, raccomandava l'accorpamento delle Prefetture collocate nelle province più piccole (meno di 500.000 abitanti), ipotesi avvalorata anche nel Rapporto della spesa del 2009 della Ragioneria generale dello Stato. In questa sezione, si vogliono fornire ulteriori elementi a supporto della possibilità di razionalizzare la spesa sostenuta dalle Prefetture, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che, sfruttando i risultati di quelle precedenti, le arricchiscono con la considerazione di elementi legati ai costi sostenuti dalle stesse.

3.2 Alcune analisi descrittive sulle Prefetture

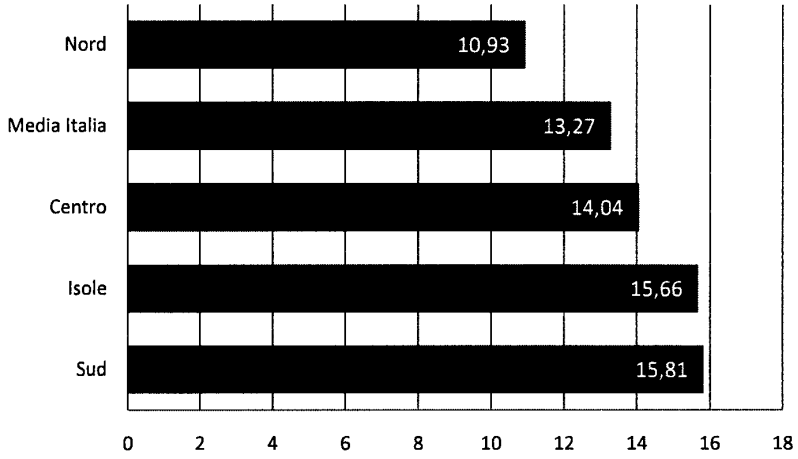
In questo paragrafo si fornisce un quadro generale delle Prefetture, sulla base di una serie di statistiche descrittive predisposte sui dati di costo rilevati dalla contabilità economica per 102 Prefetture per l'anno 2010. La disponibilità di dati –al momento delle elaborazioni- per i 102 centri di costo soltanto per l'anno 2010, limita l'impiego delle tecniche statistiche ed econometriche al solo anno in questione[1].

Il costo complessivo delle Prefetture per il 2010 ammonta a 583,3 milioni di euro, a cui corrisponde un costo medio per Prefettura di 5,7 milioni di euro. I costi sono tuttavia molto variabili; essi sono infatti compresi in un *range* che ha il suo minimo nella Prefettura di Verbano, con 2,8 milioni di euro, e il suo massimo nella Prefettura di Roma, con 25,7 milioni di euro. Il costo medio pro-capite (rapportato alla popolazione residente) è pari a 13,27 euro, e varia tra il minimo della provincia di Torino (4,63 euro) e il massimo della provincia di Isernia (40,89 euro).

Il Grafico 3-1 mostra il costo medio pro-capite per area geografica. A conferma di studi precedenti sulle Prefetture, mediamente al Nord il costo pro-capite è sensibilmente inferiore rispetto alle altre aree geografiche (10,93 euro al Nord, 14,04 al Centro, 15,66 nelle Isole e 15,81 al Sud).

Il Grafico 3-2 mostra invece la relazione inversa tra il costo pro-capite e la grandezza del bacino d'utenza provinciale (la popolazione), evidenza anche questa già emersa dagli studi precedenti e sintomatica della presenza di economie di scala nella funzione di costo dovute alla presenza di costi fissi.

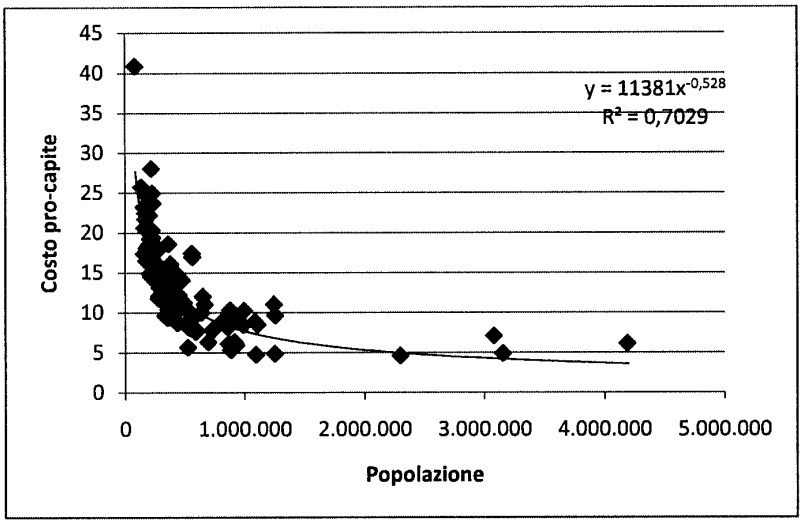
Grafico 3-1 Costo pro-capite medio delle Prefetture per area geografica. Dati in euro. Anno 2010



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

[1] Infatti, il numero dei centri di costo per le Prefetture è divenuto stabile solo dal 2010 (nel 2008 le Prefetture-centri di costo erano 40, nel 2009 erano 80).

Grafico 3-2 Relazione tra costo pro-capite delle Prefetture e popolazione provinciale. Anno 2010



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

Mediamente le Prefetture impiegano 94 addetti (misurati in termini di anni persona), con un *range* che ha il suo minimo nella Prefettura di Biella (42 anni persona), e il suo massimo nella Prefettura di Roma (363 anni persona).

La Tavola 3-1, oltre al numero delle Prefetture, mostra gli anni persona medi, il costo medio e il costo pro-capite medio, minimo e massimo per classi di popolazione. Si osserva che le variabili di costo pro-capite tendono a decrescere all'aumentare della popolazione; tale decrescita però rallenta, se non addirittura si inverte, in corrispondenza delle ultime classi di popolazione.

Tavola 3-1 Numero Prefetture, anni persona, costo medio, costo pro-capite medio, minimo e massimo per classi demografiche. Anno 2010

Classi di popolazione	Numero Prefetture	Anni persona medi	Costo medio	Costo pro-capite medio	Costo pro-capite minimo	Costo pro-capite massimo
fino a 250 mila ab.	26	67	3.996.642	21,03	14,05	40,88
da 250 a 500 mila ab.	39	77	3.274.932	12,71	8,72	18,54
da 500 a 750 mila ab.	16	94	5.761.312	9,71	5,66	17,42
da 750 mila a 1 milione ab.	11	113	7.070.131	7,78	5,36	10,35
oltre 1 milione ab.	10	204	13.004.572	7,04	4,63	11,02

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

La distribuzione dei costi complessivi delle Prefetture al primo livello del piano dei conti (Tavola 3-2) mostra che quasi l'80 per cento dei costi sostenuti dalle Prefetture nel 2010 è attribuibile al personale. Una quota rilevante, pari al 15 per cento circa, è invece relativa all'acquisto di servizi ed utilizzo di beni terzi; di questa, il 43 per cento circa è costituito da costi per noleggi, locazioni e leasing e il 40 per cento circa da utenze e canoni. La quota rimanente (poco oltre il 5 per cento) è distribuita tra altri costi, oneri straordinari e da contenzioso, beni di consumo e ammortamenti.

Tavola 3-2 Costi delle Prefetture distinti secondo il primo livello del piano dei conti. Dati in euro e distribuzione percentuale. Anno 2010

Voce al I livello del piano dei conti	Costo	%
Personale	463.412.853	79,45
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	85.289.651	14,62
Altri costi	18.462.802	3,17
Oneri straordinari e da contenzioso	9.189.596	1,58
Beni di consumo	3.626.446	0,62
Ammortamenti	3.325.351	0,57
Totale	**583.306.698**	**100**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010

3.3 Analisi dei costi e stime di efficienza sulle Prefetture

In questa sezione si esaminano analiticamente i costi sostenuti dalle 102 Prefetture nel 2010. Tenendo conto delle risultanze evidenziate nel paragrafo precedente e dei risultati acquisiti dalle precedenti analisi sulle Prefetture, si applicano le tecniche delle analisi di efficienza (analisi DEA) al fine di evidenziare la eventuale presenza di unità inefficienti e gli eventuali margini di efficientamento dei costi.

L'applicazione delle tipiche analisi di efficienza richiede l'individuazione di variabili che rappresentino gli input di produzione e il volume dei servizi offerti dalle Prefetture. Non essendo disponibili statistiche sulla quantità di tali servizi, è necessario impiegare variabili che approssimino la domanda degli stessi. Tra le statistiche disponibili, si è ritenuto opportuno selezionare: la popolazione (quale ampio indicatore del bacino di utenza delle Prefetture), il numero dei residenti stranieri (quale *proxy* dei servizi relativi alla gestione dell'immigrazione), il numero dei delitti per associazione mafiosa (quale *proxy* delle attività di lotta alla mafia) e il numero di tossicodipendenti in trattamento presso le strutture socio-riabilitative (quale *proxy* delle attività antidroga). La scelta è ricaduta sulle variabili disponibili che rappresentano i principali ambiti nei quali operano le Prefetture.

Quale variabile di input si è scelto di considerare il costo totale delle Prefetture nella sua scomposizione al primo livello del piano dei conti: costi per il personale, per beni di consumo, per ammortamenti, per acquisto di servizi e utilizzo di beni di terzi, per oneri straordinari e da contenzioso e altri costi. Al fine di valutare la presenza di economie di scala e l'eventuale sovra o sotto-dimensionamento delle strutture, è stato necessario effettuare le analisi di efficienza sotto le ipotesi di rendimenti di scala costanti ("DEA_CRS"), variabili ("DEA_VRS") e non crescenti ("DEA_NIRS")[2]. Nei modelli a rendimenti costanti, DEA_CRS, ogni unità si confronta con tutte le altre, indipendentemente dalla dimensione, nell'ipotesi che il fattore di scala non sia rilevante per spiegare l'efficienza, permettendo così di misurare l'efficienza complessiva di una unità[3]; al contrario, nei modelli a rendimenti variabili, DEA_VRS, ogni unità si confronta con quelle con una scala dimensionale simile. La frontiera a rendimenti di scala variabili fascia i dati più strettamente, eliminando la componente di inefficienza dovuta alle differenze di scala e rilevando, pertanto, un punteggio di efficienza tecnica così detto "puro". Il confronto tra i modelli a rendimenti costanti e variabili spiega la parte di inefficienza dovuta al fattore di

[2] Per le analisi di efficienza si è adottato l'approccio "*input-oriented*", in base al quale l'efficienza delle unità statistiche è misurata sulla capacità delle stesse di minimizzare i costi (gli input), dato un certo livello dell'output (i servizi resi, o loro *proxy*).

[3] Ciò implica che qualunque multiplo di un piano di produzione osservato appartiene all'insieme di produzione.

scala[4]. Nel caso in cui si rilevano inefficienze di scala, il confronto, invece, tra l'efficienza derivante dal modello a rendimenti variabili e quella derivante dal modello a rendimenti non crescenti, DEA_NIRS, permette di determinare se la struttura è sotto-dimensionata (se il rapporto tra i due punteggi è maggiore di uno, l'unità migliorerebbe la sua efficienza operando con una scala maggiore) o se è sovra-dimensionata (se il rapporto è uguale ad uno, l'unità migliorerebbe la sua efficienza operando con una scala minore).

La Tavola 3-3 mostra sinteticamente i risultati ottenuti dall'analisi DEA. L'analisi suggerisce che soltanto 27 Prefetture sono dotate di una scala ottimale, 12 risultano essere sovra-dimensionate, mentre la maggior parte, ovvero 63, risultano essere sotto-dimensionate, ovvero guadagnerebbero in efficienza se aumentassero la loro scala dimensionale. Alle Prefetture con la scala ottimale, ovvero che non necessitano di alcun ridimensionamento, è associata mediamente una popolazione piuttosto elevata (oltre un milione di abitanti); così come alle Prefetture che in base alle analisi necessitano di una riduzione della scala (sovra-dimensionate) è associata una popolazione elevata (sopra gli 800 mila abitanti). Tuttavia, è da notare che l'inefficienza di scala associata a queste ultime è piuttosto ridotta, essendo molto vicini i punteggi medi di efficienza della DEA_CRS e della DEA_VRS. Al contrario, le 63 Prefetture per le quali le analisi suggeriscono un aumento della scala dimensionale, sono caratterizzate dal trovarsi in province poco popolose (con popolazione media di 339 mila abitanti circa); per queste le inefficienze di scala sono invece molto rilevanti, come dimostrato dal notevole scostamento tra i punteggi della DEA_CRS e della DEA_VRS. Questo suggerisce che la questione del ridimensionamento è molto rilevante per le Prefetture sotto-dimensionate, mentre è quasi trascurabile per le Prefetture sovra-dimensionate.

Tavola 3-3 Risultati analisi DEA. Anno 2010

Scala	N. Prefetture	Media punteggi DEA_CRS	Media punteggi DEA_VRS	Popolazione media
Scala ottimale	27	1	1	1.014.907
Sotto-dimensionata	63	0,61	0,85	338.665
Sovra-dimensionata	12	0,85	0,87	824.280

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

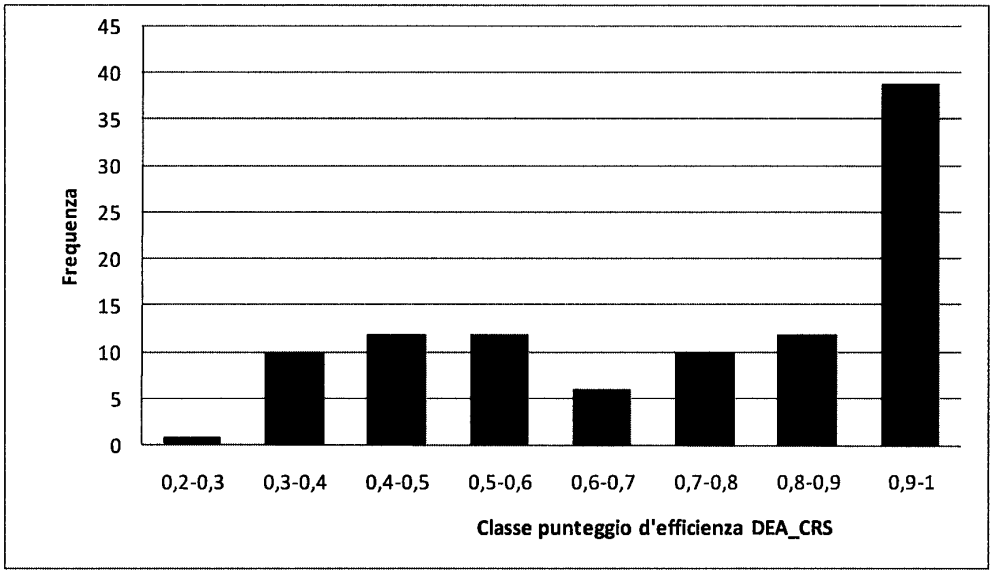
Il grafico successivo (Grafico 3-3) rappresenta la distribuzione dei punteggi di efficienza ottenuti con le ipotesi a rendimenti di scala costanti e variabili. Il modello a rendimenti di scala variabili presenta un'efficienza media più alta (0,89) e una minore deviazione standard (0,15) rispetto al modello a rendimenti di scala costanti (0,74 e 0,23, rispettivamente). La maggiore frequenza in corrispondenza di punteggi bassi nel caso della DEA_CRS (che misura l'efficienza complessiva) rispetto alla DEA_VRS (che misura l'efficienza depurata dall'effetto di scala) evidenzia l'importanza del fattore dimensionale nella determinazione dell'inefficienza. L'analisi di efficienza con rendimenti di scala variabili indica che le Prefetture potrebbero operare in modo tecnicamente efficiente sostenendo circa l'89 per cento dei costi sostenuti nel 2010 con un risparmio circa dell'11 per cento[5].

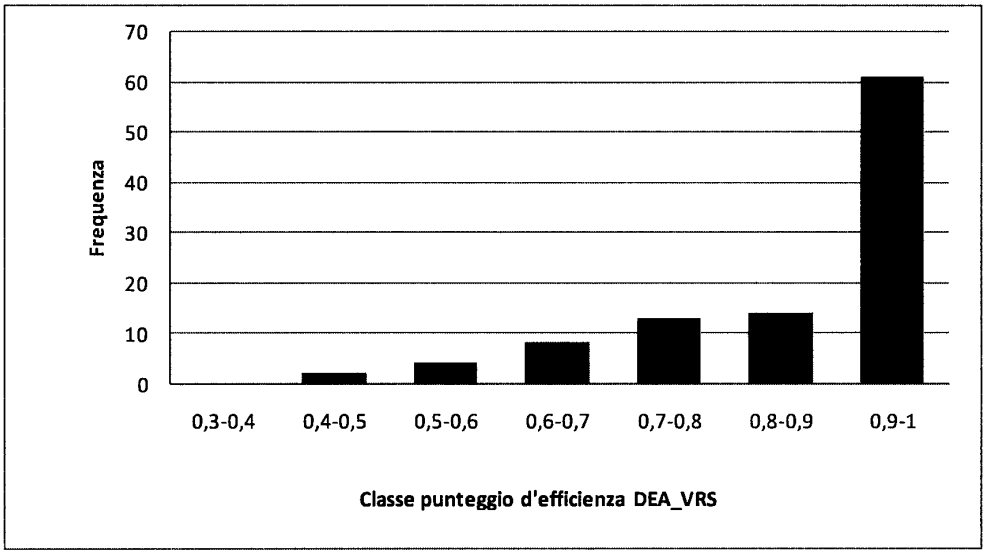
---

[4] Il rapporto tra i risultati di efficienza del modello DEA_CRS e quelli del modello DEA_VRS misurano l'efficienza di scala: un valore pari ad 1 indica che l'unità opera ad una scala ottimale, un valore inferiore ad 1 indica che è necessaria una variazione di dimensione per ottenere un guadagno di efficienza.

[5] Tale informazione si basa sul calcolo del punteggio medio di efficienza derivato dall'analisi DEA_VRS. Il risparmio dell'11% è associato ad una riduzione in senso "radiale" (ovvero proporzionale) delle voci di costo al primo livello del piano dei conti. A questi margini di risparmio, per la determinazione del fabbisogno, saranno aggiunti gli *slack*, ossia gli ulteriori margini di riduzione di input che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito della variazione

Grafico 3-3 Distribuzione punteggi DEA_CRS e DEA_VRS. Anno 2010





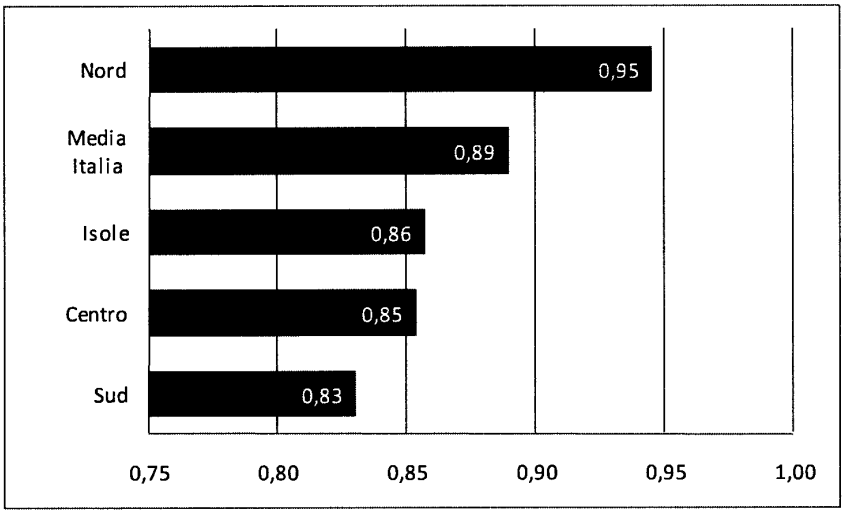
Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010, Istat e Ministero dell'Interno

Il Grafico 3-4 mostra invece per area geografica i risultati di efficienza delle Prefetture ottenuti con il metodo DEA a rendimenti di scala variabili. Coerentemente con l'evidenza del Grafico 3-1, che mostrava al Nord un costo per addetto sensibilmente inferiore che nelle altre aree geografiche, il Grafico 3-4 mostra che le Prefetture del Nord presentano mediamente un punteggio di efficienza nettamente superiore rispetto alle altre; in altre parole, le Prefetture del Nord Italia sembrano essere mediamente più efficienti di quelle delle altre aree

equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi *input-oriented*, allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

geografiche, a conferma di un risultato già evidenziato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2008) sulla base della stima di una funzione della distribuzione del personale delle Prefetture.

Grafico 3-4 Punteggio di efficienza medio ottenuto dalla DEA_VRS per area geografica. Anno 2010

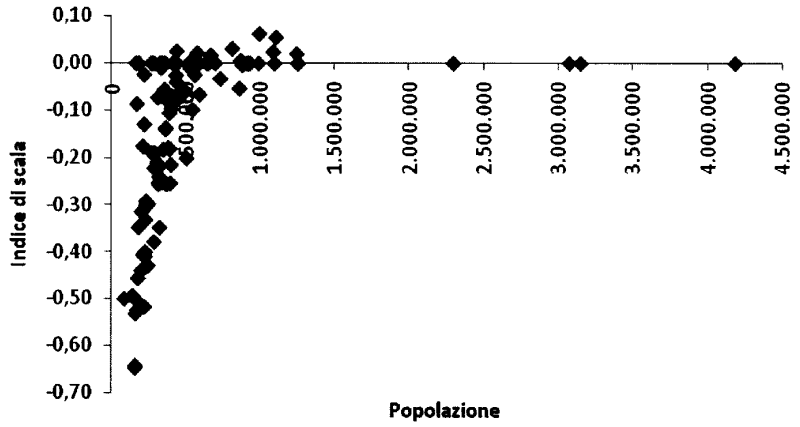


Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010, Istat e Ministero dell'Interno

Il Grafico 3-5 illustra la relazione tra un indice di efficienza di scala (calcolato come una trasformata dei punteggi di efficienza) e la popolazione: i valori sull'asse verticale inferiori a zero indicano la presenza di rendimenti di scala crescenti e quindi un sotto-dimensionamento delle unità, mentre i valori positivi indicano rendimenti di scala decrescenti e quindi un sovra-dimensionamento delle stesse. Coerentemente con l'evidenza di economie di scala già rilevate con le analisi descrittive, il grafico indica che rendimenti di scala crescenti sono associati soprattutto alle Prefetture che si trovano nelle province con popolazione più bassa, e sono pertanto queste ad essere sotto-dimensionate[6]. Come già osservato in precedenza (commento alla Tavola 3-3), il grafico mostra anche che le inefficienze legate al sotto-dimensionamento delle strutture sono molto più rilevanti delle inefficienze legate al sovra-dimensionamento delle stesse (l'indice di scala assume valori negativi molto rilevanti in confronto ai valori positivi).

[6] E' interessante osservare che le maggiori inefficienze di scala sono attribuibili alle prefetture con popolazione inferiore a circa 500.000 abitanti. Questo risultato conferma l'evidenza riscontrata nelle analisi della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2008).

Grafico 3-5 Rendimenti di scala rispetto alla popolazione della rispettiva provincia



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

La Tavola 3-4 mostra una sintesi delle caratteristiche (in termini sia di input che di *proxy* degli output) delle Prefetture più e meno efficienti sulla base dei risultati dell'analisi DEA a rendimenti costanti. Le Prefetture più efficienti sono quelle alle quali corrisponde punteggio di efficienza pari ad uno (si tratta di 27 Prefetture), mentre le Prefetture meno efficienti sono state selezionate come le 23 unità alle quali corrisponde un punteggio di efficienza inferiore a 0,50.

La tavola mette in luce evidenti differenze tra i due gruppi di unità. Il costo medio per 10.000 abitanti delle Prefetture più efficienti risulta essere meno della metà rispetto al costo medio delle Prefetture meno efficienti. A fronte di un numero notevolmente inferiore (meno della metà) di dipendenti per 10.000 abitanti impiegati nelle Prefetture più efficienti, tutti gli indicatori che approssimano la domanda di servizi (impiegati nell'analisi di efficienza) risultano significativamente superiori per le Prefetture con il massimo punteggio di efficienza rispetto alle Prefetture con punteggi di efficienza peggiori. Se tale approssimazione della domanda è significativa, la tavola indicherebbe che le Prefetture più efficienti sono tali perché soddisfano una domanda maggiore di servizi a fronte di un impiego inferiore di risorse umane e finanziarie.

Tavola 3-4 Caratteristiche delle Prefetture più e meno efficienti. Anno 2010

Prefetture con punteggio di efficienza massimo	Media	Coefficiente di variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	93.707,49	45,85	46.295,06	205.784,73
Anni persona per 10.000 abitanti	1,52	47,07	0,72	3,48
Delitti denunciati per associazione mafiosa per 1.000.000 abitanti	4,25	276,36	0,00	0,58
Residenti stranieri ogni 10.000 abitanti	828,80	42,91	216,87	1.359,55
Tossicodipendenti in trattamento per 10.000 abitanti	4,04	172,97	0,25	37,66
Prefetture con punteggi di efficienza inferiori	**Media**	**Coefficiente di variazione**	**Min**	**Max**
Costo per 10.000 abitanti	195.261,25	33,13	108.883,77	408.884,92
Anni persona per 10.000 abitanti	3,31	34,86	1,69	6,74
Delitti denunciati per associazione mafiosa per 1.000.000 abitanti	0,24	349,92	0,00	0,03
Residenti stranieri per 10.000 abitanti	563,16	55,78	134,98	1.105,27
Tossicodipendenti in trattamento per 10.000 abitanti	2,23	90,53	0,00	6,96

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010, Istat e Ministero dell'Interno

Sulla base dei punteggi di efficienza derivati dall'applicazione del metodo DEA con rendimenti di scala variabili si può determinare una prima stima del fabbisogno delle Prefetture[7]. Tale stima per il totale delle Prefetture per l'anno 2010 ammonta a circa 490,5 milioni di euro[8], con un risparmio[9] rispetto al costo totale effettivamente sostenuto dalle Prefetture di 92,8 milioni di euro, pari a circa il 16 per cento[10].

Al fine di determinare con un metodo non di frontiera una ulteriore stima del fabbisogno per il complesso delle Prefetture, si è effettuata una stima dei costi totali sostenuti dalle Prefetture con il metodo dei minimi quadrati[11].

I costi totali delle Prefetture ("CT") nell'anno 2010 sono stati spiegati da una serie di variabili che esprimono il fabbisogno di domanda di servizi erogati. Partendo da un insieme ampio di variabili ritenute approssimative dei servizi offerti dalle Prefetture, si sono selezionate alcune variabili sulla base della significatività e del segno atteso dei coefficienti[12].

---

[7] Tale calcolo coglie esclusivamente l'inefficienza tecnica pura, ovvero non considera la perdita di efficienza dovuta alla scala dimensionale. Ne consegue che il risparmio individuato non considera l'eventuale riduzione di spesa che deriverebbe dalla variazione della scala produttiva, ma solo quella derivante da un impiego più efficiente dei fattori produttivi (ogni unità essendo paragonata a unità con scala dimensionale simile).

[8] Tale fabbisogno è calcolato sommando alla riduzione radiale dei costi (misurata all'11,1% dei costi totali effettivi), ulteriori margini di risparmio dati dagli *slack* (cfr. nota 5).

[9] Il termine risparmio, qui come nel seguito, è da intendersi anche come potenziale surplus di risorse (importo teorico massimo) derivante da un impiego non ottimale dei fattori produttivi. Tale surplus di spesa, se evitato attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbe essere oggetto di riallocazione nell'ambito della stessa amministrazione.

[10] Qualora si prevedesse la possibilità di colmare le inefficienze di scala delle Prefetture sotto-dimensionate con accorpamenti delle stesse, combinando i risultati della DEA con rendimenti di scala costanti (per le unità sotto-dimensionate) e con rendimenti variabili (per quelle sovra-dimensionate), si otterrebbe la possibilità di un risparmio sul costo totale di 180,5 milioni di euro, pari a circa il 31%. I circa 88 milioni di euro di differenza, tra i 92,8 milioni di risparmio derivanti dall'applicazione del metodo DEA con rendimenti variabili e i 180,5 milioni derivanti da questa ipotesi, sono quindi da attribuire univocamente alla possibilità di operare con una scala dimensionale teorica ottima.

[11] E' opportuno qui sottolineare che le stime dei fabbisogni alle quali si perviene in questa sezione sono basate sui dati relativi all'anno 2010 e pertanto non tengono in considerazione le riduzioni delle spese già operate dalla Legge 12 novembre 2011 n.183 (Legge di Stabilità 2012).

[12] Nel modello base più ampio, qui non riportato, sono state prese in considerazione le seguenti variabili: popolazione, numero di residenti stranieri, numero di procedimenti di cittadinanza, numero di stranieri denunciati per narcotraffico, numero di

Le variabili finali selezionate sono: popolazione ("POP"), numero di delitti denunciati all'autorità giudiziaria per associazione mafiosa ("ASSMAF") e una variabile *dummy* che coglie l'appartenenza della Prefettura all'area geografica del Nord Italia ("D_NORD"). Il modello stimato ai logaritmi è il seguente:

$$\ln(CT) = \beta_0 + \beta_1 \ln(POP) + \beta_2 \ln(ASSMAF) + \beta_3 D_NORD + \varepsilon$$

Tavola 3-5 Stima OLS della funzione di costo delle Prefetture. Anno 2010

Variabile	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95 per cento	Superiore 95 per cento
Intercetta	9,514	0,377	25,235	0,000	8,765	10,262
Ln(POP)	0,465	0,030	15,732	0,000	0,407	0,524
Ln(ASSMAF)	0,066	0,032	2,074	0,041	0,003	0,130
D_Nord	-0,259	0,042	-6,210	0,000	-0,342	-0,176
R^2 = 0,787 test_F = 121,038 p-value Test_F = 0,000						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

La diagnostica (Tavola 3-5) suggerisce un buon livello di adattamento della funzione ai dati di costo osservati (R^2=0,79). I coefficienti associati alle variabili popolazione e delitti denunciati per associazioni mafiosa suggeriscono una relazione positiva con i dati di costo. Il segno negativo della variabile *dummy* indica che il costo fisso delle Prefetture che si collocano al Nord tende ad essere inferiore rispetto a quello delle altre Prefetture. Quest'ultimo risultato, coerente con l'evidenza del Grafico 3-1 e del Grafico 3-4 e con i risultati di analisi precedenti, indica che la variabile D_Nord coglie una serie di aspetti, probabilmente di natura sociale, demografica, economica, del contesto in cui operano le Prefetture del Nord, che si traducono in minori costi. Associando alle Prefetture che producono ad un costo inferiore a quello medio stimato (unità che si trovano sotto la curva di regressione, quindi con residui negativi) il loro costo effettivo, e alle Prefetture che producono ad un costo maggiore del costo medio (unità che si trovano sopra la curva di regressione, quindi con residui positivi) il loro costo medio stimato, si può ottenere una ulteriore stima del fabbisogno complessivo delle Prefetture. Tale fabbisogno totale per l'anno 2010 ammonta a circa 527,0 milioni di euro, e si discosta negativamente dal costo effettivamente sostenuto per 56,3 milioni di euro, con un risparmio stimato del 10 per cento circa.

A seconda quindi del metodo di analisi dei costi impiegato, si identificano stime differenti del fabbisogno complessivo delle Prefetture. Le analisi condotte in questa sezione con tre metodi differenti, quantificano tre diversi fabbisogni e di conseguenza tre differenti ipotesi di risparmio. Dalle analisi precedenti si può ragionevolmente ipotizzare un risparmio compreso tra 56,3 milioni (10 per cento dell'attuale costo) e 92,8 milioni di euro (16 per cento dell'attuale costo) derivante essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi, che

tossicodipendenti in trattamento presso le strutture socio-riabilitative, numero di denunce per furti, numero di attentati, numero di omicidi volontari, numero di denunce per associazione a delinquere, numero di denunce per associazione mafiosa, numero di incidenti stradali, numero di incendi, numero di comuni, numero di consigli comunali sciolti, numero di titoli protestati, *dummy* Nord.

potrebbe teoricamente raggiungere i 180,5 milioni (31 per cento dell'attuale costo) nell'ipotesi di accorpare le Prefetture sotto-dimensionate per ridurre le inefficienze di scala.

3.4 Conclusioni

Con questo studio si forniscono ulteriori utili elementi, rispetto agli studi già esistenti, a supporto della eventualità di razionalizzare ed efficientare la spesa sostenuta dalle Prefetture, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che impiegano i dati di costo della contabilità economica per 102 Prefetture per l'anno 2010.

Le analisi, i cui risultati sono rappresentati nel capitolo in termini sintetici e aggregati, indicano che, a fronte di una omogeneità di servizi svolti da tutte le Prefetture, vi è una notevole diversificazione nei costi sostenuti, sia in termini assoluti (da un minimo di 3 milioni di euro nelle piccole province a un massimo di 26 milioni di euro nelle grandi province), che in termini pro-capite (da un minimo di 13 euro ad un massimo di 41 euro). Inoltre, si osserva una relazione inversa tra costo pro-capite e dimensione della popolazione e che le Prefetture del Nord Italia sostengono mediamente costi pro-capite inferiori.

Le analisi di efficienza condotte sulle singole Prefetture indicano che: (i) la maggior parte delle Prefetture (62 per cento del totale) risultano essere sotto-dimensionate e guadagnerebbero in efficienza se la loro scala dimensionale aumentasse, (ii) le Prefetture sotto-dimensionate si trovano prevalentemente nelle province meno popolose, (iii) per tali Prefetture le inefficienze di scala sono molto più rilevanti che per le Prefetture sovra-dimensionate, (iv) le inefficienze di scala dovute a sotto-dimensionamento sono molto rilevanti per le province con popolazione inferiore a 500.000 abitanti circa e (v) alle Prefetture del Nord Italia sono associati punteggi di efficienza sensibilmente superiori rispetto alle altre.

Prime quantificazioni del fabbisogno del complesso delle Prefetture ottenute dall'applicazione di differenti tecniche, indicano potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione, quantificati approssimativamente in un *range* che varia da un minimo di 56 milioni di euro (10 per cento dell'attuale costo) ad un massimo di 93 milioni (16 per cento dell'attuale costo), derivanti essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi. Tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi di accorpamento delle strutture sotto-dimensionate al fine di eliminare le inefficienze di scala.

Trattandosi di risultati ottenuti dall'applicazione di tecniche di analisi basate su metodi statistico-econometrici che inevitabilmente si fondano su assunzioni e su modelli teorici che si ritiene rappresentino i fenomeni allo studio, occorre sottolineare la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti analitici al fine di tradurre concretamente tali indicazioni. In particolare, la disponibilità di maggiori informazioni in merito al volume dei servizi erogati dalle singole Prefetture e alle modalità di erogazione degli stessi potrebbe costituire un utile elemento di analisi per valutare una più accurata riallocazione delle risorse tra le strutture.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4 Ministero dell'economia e delle finanze: le Ragionerie Territoriali dello Stato e le Segreterie delle Commissioni tributarie

4.1 Introduzione

Il Ministero dell'economia e delle finanze è rappresentato sul territorio da due tipologie di uffici periferici[1]:

- le Ragionerie territoriali dello Stato;
- le Segreterie delle Commissioni tributarie.

I comandi regionali e provinciali della Guardia di finanza[2] sono esclusi dalle analisi che seguono in quanto, anche se direttamente dipendenti dal Ministro, sono uno dei corpi di polizia a ordinamento militare e quindi organizzati, diversamente dagli uffici periferici dello Stato, secondo un assetto militare tipico del comparto sicurezza.

Per le due tipologie di strutture periferiche sono proposti alcuni strumenti di tipo statistico finalizzati a guidare eventuali processi di razionalizzazione della spesa[3].

4.2 Le Ragionerie Territoriali dello Stato

Le Ragionerie territoriali dello Stato sono uffici locali del Ministero dell'economia e delle finanze e dipendono organicamente e funzionalmente dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del quale svolgono, su base regionale ovvero interregionale e interprovinciale, le funzioni attribuite al Dipartimento stesso[4]. Attualmente le Ragionerie territoriali dislocate sul territorio nazionale sono 93, con 116 uffici ~~sedi~~ presenti nella quasi totalità delle province (vedi Tavola 4-1).

---

[1] Per uffici periferici dello Stato si intendono uffici non dotati di autonomia le cui risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività sono riferibili ai ministeri di appartenenza.

[2] La legge 23 aprile 1959, n. 189, "Ordinamento del corpo della Guardia di finanza" dispone che il Corpo della Guardia di finanza è parte integrante delle Forze armate dello Stato e della forza pubblica.

[3] I dati utilizzati per le elaborazioni del presente rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze hanno fornito i dati amministrativi interni all'amministrazione appartenenti ai loro sistemi di controllo di gestione. I nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 196/2009, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

[4] D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008 modificato dal D.P.R. n. 173 del 18 luglio 2011 recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze".

Tavola 4-1 Ragionerie territoriali per regione. Anno 2011

Regione	Numero
EMILIA ROMAGNA	8
FRIULI VENEZIA GIULIA	4
LIGURIA	4
LOMBARDIA	9
PIEMONTE	6
TRENTINO ALTO ADIGE	2
VALLE D'AOSTA	1
VENETO	7
NORD	**41**
LAZIO	5
MARCHE	4
TOSCANA	8
UMBRIA	2
CENTRO	**19**
ABRUZZO	4
BASILICATA	2
CALABRIA	3
CAMPANIA	5
MOLISE	2
PUGLIA	5
SARDEGNA	4
SICILIA	8
SUD E ISOLE	**33**
Totale complessivo	**93**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nel corso del 2010 si è proceduto alla soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, uffici locali del Ministero posti organicamente e funzionalmente alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi[5]. Con la soppressione delle Direzioni si è perseguito il fine di revisionare l'assetto organizzativo dell'amministrazione economico-finanziaria, potenziando l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in vista della sua trasformazione in Agenzia fiscale[6]. Secondo il decreto legge

[5] Art. 2, comma 1-ter "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori", D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2010, n. 73.

[6] Ai sensi dell' articolo 40 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato doveva essere trasformata in Agenzia a decorrere dal 1° maggio 2008. La norma risulta non essere stata completamente attuata; appare comunque superata dal Decreto-legge del 27 giugno 2012, n. 87 - Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, con cui all'art. 3, comma 1, si prevede che l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia incorporata nell'Agenzia delle dogane.

25 marzo 2010 n. 40 il personale in servizio presso le Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze è stato trasferito, a domanda, prioritariamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, anche in soprannumero con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio a qualunque titolo, e in alternativa assegnato alle Ragionerie territoriali dello Stato. Con un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le funzioni svolte dalle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze sono state riallocate[7], capitalizzando le professionalità formatisi e soprattutto facendo leva sull'efficienza generata dalle funzionalità informatiche, in parte presso gli uffici centrali del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, e in parte presso le Ragionerie territoriali dello Stato[8]. Ai criteri per la riorganizzazione degli uffici a livello territoriale - individuati dal D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008 - al fine di diminuirne il numero, si sovrappongono quelli previsti dall'art.4 comma 4, lett. a) del Decreto legge 87/2012, che prevede una riorganizzazione degli uffici territoriali del MEF con una riduzione[9] degli stessi.

Le originarie competenze delle Ragionerie territoriali dello Stato vengono assolte, nei confronti degli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato esistenti nel territorio assegnato, attraverso le funzioni di: monitoraggio sugli andamenti dei dati finanziari delle amministrazioni, anche dal punto di vista dei processi di federalismo amministrativo; controllo di regolarità amministrativo-contabile nei confronti degli organi decentrati e periferici delle amministrazioni dello Stato, su tutti gli atti di spesa; vigilanza su enti, uffici e gestioni a carattere locale e le altre competenze necessarie per il funzionamento dei servizi. In particolare, le Ragionerie territoriali dello Stato effettuano i controlli preventivi e successivi di cui al decreto legislativo[10] 30 giugno 2011, n. 123.

A queste vanno aggiunte le funzioni che le Ragionerie hanno ereditato dalle soppresse Direzioni territoriali a partire dal 1° marzo 2011 ai sensi dell'articolo 2, comma 1 ter, del D.L. n. 40/2010 convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 maggio 2010, n. 73. Sono da evidenziare:

- il pagamento degli stipendi a livello territoriale;
- la concessione e il pagamento di pensioni di guerra dirette, indirette, di reversibilità e relativi trattamenti economici accessori, concessione e pagamento di assegni annessi alle decorazioni al valor militare, gestione dei pagamenti dell'assegno vitalizio di

---

[7] Già nel 2008 il Regolamento del Ministero (Art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008) aveva fatto riferimento a future riorganizzazioni degli uffici a livello territoriale al fine di diminuirne il numero, individuando anche i criteri da adottare nel procedere ad accorpamenti di sedi, quali: il bacino di utenza dei servizi resi in relazione alle funzioni assegnate; le interazioni con le attività svolte dalle singole amministrazioni; la popolazione residente; la distanza tra le sedi e conformazione geografica del territorio; la logistica; la mobilità regionale e il sistema dei trasporti; la consistenza del personale. Tali criteri, ancora normativamente validi, dovranno essere quindi tenuti in considerazione per eventuali future riorganizzazioni territoriali delle Ragionerie.

[8] D.M. 23 dicembre 2010 "Riallocazione delle funzioni delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze".

[9] In base a quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettera a) del Decreto legge 87/2012 è prevista una riorganizzazione degli uffici territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze con una riduzione degli stessi laddove: aventi sede in province con meno di 300.000 abitanti, o aventi un numero di dipendenti in servizio inferiore a 30 unità o dislocati in stabili in locazione passiva.

[10] Il decreto legislativo 123/2011 - recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" – prevede una specifica sezione dedicata ai controlli. Si tratta del Titolo II "Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali", articolato nel Capo I sul controllo preventivo e nel Capo II relativo al controllo successivo. Per ulteriori approfondimenti si rimanda, pertanto, a tale disposizione normativa. Vale qui la pena segnalare un altro adempimento assegnato alle RTS relativo alla gestione degli adempimenti in materia di certificazione dei crediti pubblici ai sensi dell'articolo 13 della legge 183/2011.

benemerenza, diretto e di reversibilità, e di altri trattamenti similari; la gestione delle pensioni ordinarie privilegiate tabellari e concessione delle relative reversibilità;

- la gestione dei contributi, annualità e altre spese fisse varie, voltura dei relativi ruoli di spesa fissa, ai sensi dell'art. 9 della legge 12 agosto 1962, n. 1290;
- i servizi in materia di depositi definitivi di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, alla legge 24 novembre 2003, n. 326, al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2004 e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 giugno 2009; rimborsi di somme versate al capo X e altri capi, ivi compresi i rimborsi di somme versate in eccedenza a titolo di oblazione per condono edilizio, ai sensi della legge 24 novembre 2003, n. 326; restituzione di depositi provvisori;
- i servizi in materia di entrate, tesoro e debito pubblico;
- la consulenza in materia contrattuale per l'acquisto di beni o servizi, accompagnata da verifica della corrispondenza degli acquisti ai parametri e agli standard previsti per legge[11];
- l'autorizzazione all'emissione di duplicati di titoli di spesa;
- il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative relative al progetto "Tessera sanitaria"[12];
- le attività connesse ai procedimenti di contenzioso nelle diverse funzioni di competenza, con l'esclusione delle funzioni di gestione dei trattamenti pensionistici e similari la cui attività è limitata ai giudizi di primo grado dinanzi alle sezioni regionali della Corte dei conti;
- le attività di segreteria delle commissioni mediche di verifica esclusivamente presso le Ragionerie territoriali che hanno sede nei capoluoghi di regione.

La soppressione delle Direzioni territoriali con l'attribuzione di gran parte delle loro funzioni alle Ragionerie territoriali ha rappresentato un'operazione di revisione della struttura periferica del Ministero, che ha generato nel complesso una riduzione dei costi del 23,0 per cento accompagnata da un decremento delle spese di personale del 26,6 per cento. Il trasferimento delle funzioni ha però generato un notevole incremento dei carichi di lavoro per strutture che si sono trovate sprovviste della parte di personale confluito nell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. La Tavola 4-2 presenta i costi sostenuti dalle due strutture per il 2010 e il 2011. Nel 2011 i costi comprendono per le Direzioni territoriale i costi per i soli primi due mesi dell'anno per i quali sono state operative prime di essere soppresse e in parte assorbite dalle Ragionerie.

---

[11] Ai sensi dell'art. 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[12] Di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come modificato dall'art. 1, comma 276, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Tavola 4-2 Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze e Ragionerie territoriali dello Stato. Contabilità economica: costi totali e costi del personale. Anni 2010-2011. Valori in milioni di euro.

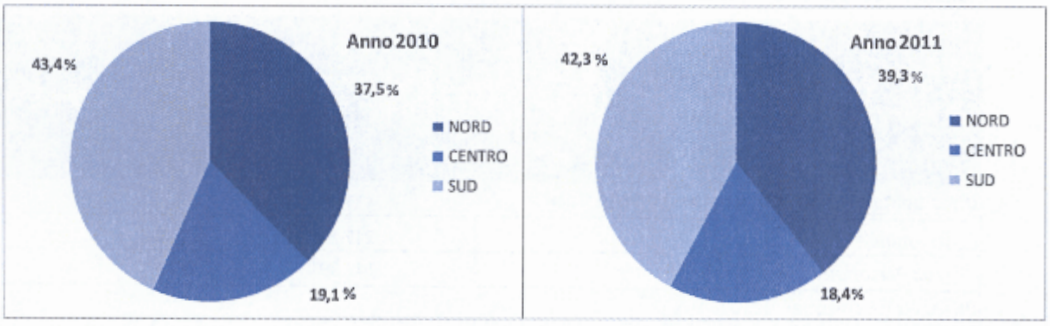
Strutture	Consuntivo 2010	Consuntivo 2011	Variazione %
Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze			
Costi totali	217,31	22,21	
di cui: Personale	*142,39*	*9,15*	
Ragionerie territoriali dello Stato			
Costi totali	158,25	267,03	
di cui: Personale	*108,10*	*174,76*	
Totale strutture			
Costi totali	**375,56**	**289,24**	**-23,0**
di cui: Personale	***250,49***	***183,91***	***-26,6***

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

La distribuzione territoriale del personale ha subito modifiche che probabilmente, date le modalità di passaggio previste, può non aver soddisfatto le necessità intervenute sui nuovi carichi di lavoro definiti a seguito della confluenza delle competenze delle soppresse Direzioni. Al momento si dispone di dati economico-finanziari per il 2011, appena consuntivato, e di analisi derivanti dal controllo di gestione. Considerato che l'anno trascorso è stato interessato da una intensa attività di riorganizzazione dei processi lavorativi nelle Ragionerie, oltre che da un periodo formativo del personale finalizzato ad acquisire le idonee competenze utili allo svolgimento delle nuove funzioni, risulta prematuro effettuare valutazioni sulla attuale distribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. E' necessario attendere la disponibilità di informazioni di consuntivo anche per l'anno corrente, per poter comparare almeno due anni in cui i carichi di lavori possano essere omogenei in termini di funzioni espletate.

Dal 2010 al 2011 solo la quota di personale impiegata nel Nord è cresciuta, passando dal 37,5 per cento al 39,3 per cento, rispetto al totale nazionale, modificando la distribuzione territoriale rilevata negli anni precedenti alla soppressione delle Direzioni e acquisizione di parte del personale da parte delle Ragionerie (Grafico 4-1); a tale scopo, risulterà determinante la qualità della nuova mappatura dei processi effettuata nel corso del 2011 e del 2012.

Grafico 4-1 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale del personale. Anni 2010-2011. Composizione percentuale.



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

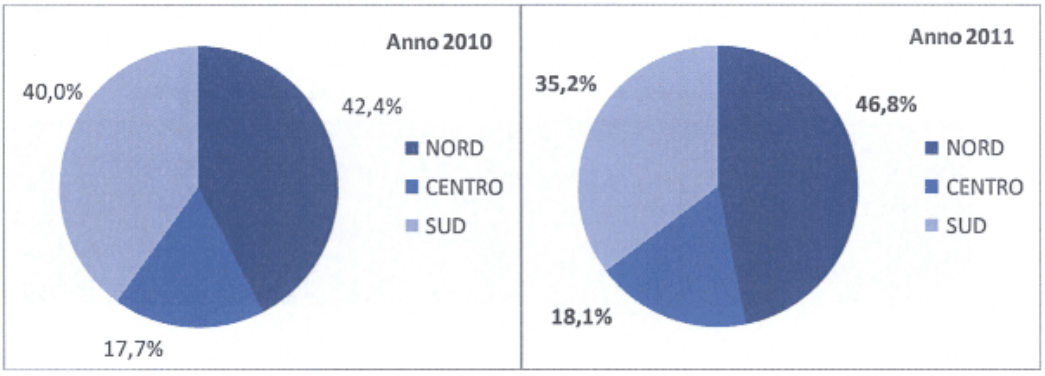
Tavola 4-3 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale del numero dei documenti lavorati. Anni 2010-2011.

Area territoriale	2010	2011	%		variazione % 2011/2010
			2010	2011	
NORD	834.722	1.494.532	42,4	46,8	79,0
CENTRO	347.831	576.490	17,7	18,1	65,7
SUD E ISOLE	787.698	1.122.599	40,0	35,2	42,5
TOTALE	**1.970.251**	**3.193.621**	**100,0**	**100,0**	**62,1**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Qualche indicazione può essere ricavata dalla distribuzione territoriale dei documenti lavorati rilevati dal sistema informativo del controllo di gestione. Il loro ammontare è aumentato dal 2010 al 2011 in misura superiore rispetto al personale addetto alla loro lavorazione, ma a livello territoriale non nella stessa direzione. La Tavola 4-3 mostra l'evoluzione dal 2010 al 2011 a livello di distribuzione territoriale. La misurazione dei documenti ha però subito modifiche di rilevazione rispetto all'universo osservato, in quanto alle originarie tipologie di documento si sono aggiunte quelle relative alle competenze delle soppresse Direzioni territoriali, e ciò può inficiare eventuali comparazioni tra gli anni considerati (Grafico 4-2). Le modifiche intervenute sul numero di documenti hanno prodotto un incremento dei carichi lavorativi che ha inciso in misura superiore nel Nord. Valutazioni di merito potranno però essere fatte solo nei prossimi anni, quando la lavorazione delle nuove competenze ereditate dalle soppresse Direzioni potrà essere considerata a regime.

Grafico 4-2 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale dei documenti lavorati. Anni 2010-2011. Composizione percentuale.



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

4.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011

Il sistema informativo del controllo di gestione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rileva dati di costo accompagnati da dati di tipo fisico sui prodotti e sulle risorse utilizzate a livello di singola ragioneria territoriale.

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2011, appena consuntivato, delle strutture territoriali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Si propone poi un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare una modalità di produzione che possa essere presa come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre strutture in termini di costi sostenuti.

Il sistema informativo di controllo di gestione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rileva informazioni a livello di singolo processo di lavorazione e per singola ragioneria territoriale dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output).

Le variabili di "input" utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate e rilevabili dal sistema di controllo di gestione sono rappresentate da:

- unità di personale in termini di FTE (full time equivalent – equivalente a tempo pieno);
- spazi adibiti a uffici e archivi in metri quadri;
- numero di giorni lavorati;
- costi sostenuti per spese di parte corrente.

Unica variabile di "output" utile a rappresentare il risultato è il numero dei documenti lavorati. Tale variabile può essere considerata rappresentativa del volume di produzione conseguito, se si ipotizza che la misurazione venga effettuata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale e che l'unità di misura utilizzata sia omogenea per tutte le tipologie di prodotto individuato. La misurazione avviene nell'ambito di un sistema di controllo di gestione che prevede un continuo monitoraggio da parte della struttura centrale e secondo linee guida rispettate da tutti i soggetti interessati; ciò avvalora la correttezza delle ipotesi di omogeneità sottostanti l'approccio d'analisi qui proposto.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale. La Tavola 4-4 presenta a livello regionale la media dei valori assunti dalle singole Ragionerie, come per le macroaree territoriali e il valore a livello nazionale.

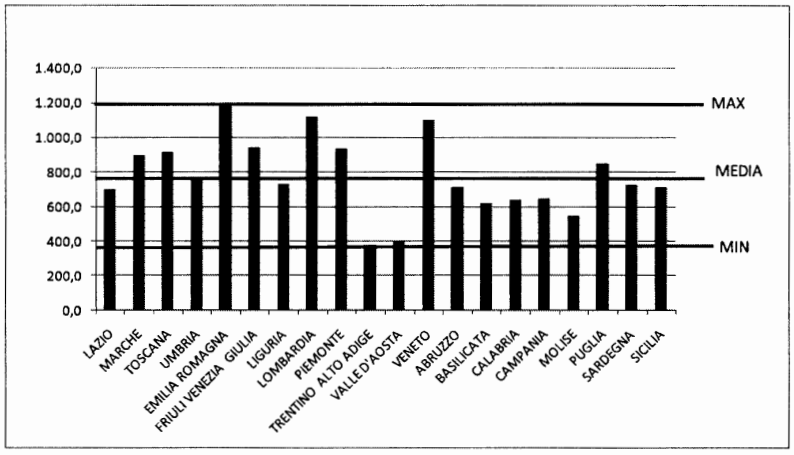
Tavola 4-4 Ragionerie territoriali dello Stato. Alcuni rapporti caratteristici per regione. Anno 2011.

Regione	Numero medio di documenti lavorati per unità di FTE	Numero medio di metri quadri adibiti a ufficio e archivio per unità di FTE	Numero medio di giorni di lavorazione per unità di documento	Costo medio per unità di documento in euro
LAZIO	699,9	83,6	41,2	105,39
MARCHE	898,2	55,3	22,4	79,72
TOSCANA	916,4	54,1	40,5	96,97
UMBRIA	759,6	70,0	21,6	89,47
EMILIA ROMAGNA	1.194,2	81,5	66,1	68,21
FRIULI VENEZIA GIULIA	942,1	65,2	37,6	76,61
LIGURIA	736,2	79,8	28,9	91,77
LOMBARDIA	1.124,1	56,2	45,6	76,41
PIEMONTE	933,9	67,6	42,8	95,58
TRENTINO ALTO ADIGE	375,9	26,8	11,2	188,89
VALLE D'AOSTA	399,4	56,7	12,0	174,78
VENETO	1.100,3	39,3	32,6	68,10
ABRUZZO	713,8	31,9	42,1	99,22
BASILICATA	618,6	33,9	17,7	106,80
CALABRIA	639,1	46,4	39,8	166,31
CAMPANIA	647,3	96,8	27,5	109,21
MOLISE	546,3	46,7	16,8	123,88
PUGLIA	849,4	51,9	48,1	80,63
SARDEGNA	723,6	77,4	50,5	119,04
SICILIA	713,4	54,9	44,8	117,45
NORD	847,9	58,2	32,5	105,04
CENTRO	818,5	65,7	31,4	92,88
SUD E ISOLE	681,4	55,0	35,9	115,32
ITALIA	**776,6**	**58,8**	**34,5**	**106,72**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, il numero medio di documenti lavorati per unità di personale quantificato in FTE varia da un massimo di 1.194 documenti dell'Emilia Romagna a un minimo di 376 documenti del Trentino Alto Adige contro una media nazionale di 777. Le regioni che presentano valori sopra la media, oltre che l'Emilia Romagna, sono Marche, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto e Puglia (Grafico 4-3).

Grafico 4-3 Numero medio di documenti per unità di FTE per regione. Anno 2011.



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il numero medio di metri quadri adibiti a ufficio e archivio per unità di personale (FTE) varia da un massimo di 96,8 metri quadrati della Campania a un minimo di 26,8 metri quadri del Trentino Alto Adige contro una media nazionale di 58,8. Le regioni con valori sotto la media, oltre che il Trentino Alto Adige, sono Marche, Toscana, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia. Il numero medio di giorni di lavorazione per unità di documento varia da un massimo di 66,1 giorni dell'Emilia Romagna e un minimo del Trentino Alto Adige di 11,2 contro una media nazionale di 34,5 giorni. Oltre al Trentino Alto Adige, le regioni al di sotto della media sono Marche, Umbria, Liguria, Valle d'Aosta, Veneto, Basilicata, Campania e Molise.

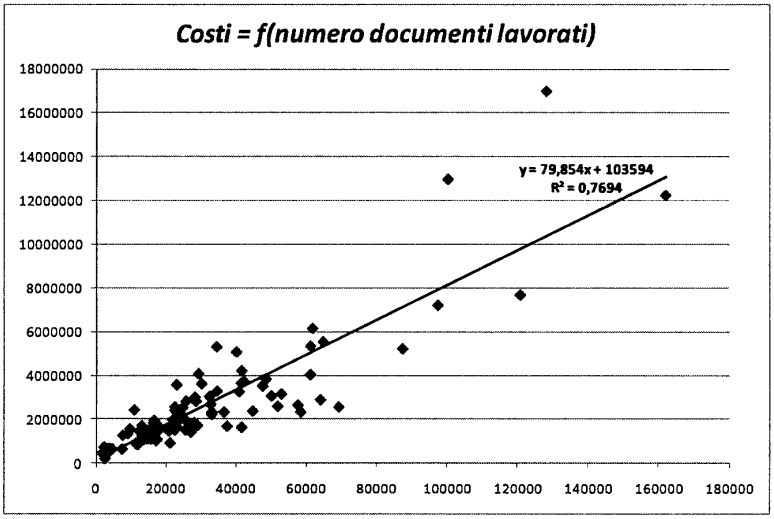
L'elevata variabilità osservata suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle singole Ragionerie territoriali al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di costi sostenuti. A tal fine sarebbe necessario acquisire ulteriori informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio e ad archivio, mobili e arredi), oltre che sulle caratteristiche dei documenti lavorati in termini di complessità procedurale e di competenze necessarie alla loro lavorazione.

Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato dalle Ragionerie territoriali, si è proceduto a mettere in relazione gli output prodotti con i costi sostenuti, assumendo che questi ultimi siano una approssimazione del volume degli input impiegati.

La variabile riferita al costo sostenuto da ogni singola ragioneria è certamente dipendente dal numero dei documenti da lavorare. Sulla base dei dati disponibili è possibile definire, a partire dalle variabili osservate per l'anno 2011, una modalità di comportamento medio delle Ragionerie attraverso strumenti statistici. La ricerca di causalità tra le variabili osservate attraverso analisi di regressione permette di sintetizzare la relazione esistente tra due variabili; la retta di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la relazione tra le due variabili, può essere considerata il comportamento medio di riferimento per individuare unità che se ne discostano. Ogni ragioneria risulterà quindi più o meno lontana da tale comportamento.

L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni ragioneria territoriale e il valore assunto dalla funzione che rappresenta il comportamento medio, fornisce una misura di distanza dalla metodica tipica di produzione da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza del sistema.

Grafico 4-4 Ragionerie territoriali dello Stato: costi e documenti lavorati. Anno 2011.



Statistica della regressione	
R multiplo	0,877
R al quadrato	0,769
R al quadrato corretto	0,767
Errore standard	1.200.707,971
Osservazioni	93

ANALISI VARIANZA	*gdl*	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	1	485.789.061.931.940,000	485.789.061.931.940,000	336,956	0,000
Residuo	91	145.611.662.695.126,000	1.441.699.630.644,810		
Totale	92	631.400.724.627.066,000			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	103.594,416	179.416,652	0,577	0,565	-252.319,949	459.508,782
numero documenti lavorati	79,854	4,350	18,356	0,000	71,224	88,483

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Ogni punto rappresentato nel Grafico 4-4 corrisponde a una ragioneria territoriale misurata tenendo conto del costo complessivo sostenuto e del numero di documenti lavorati. Le unità che graficamente si dispongono al di sotto della retta di regressione, ipotizzata essere il comportamento di riferimento, erogano servizi sostenendo un costo inferiore a quello considerato medio; le unità posizionate al di sopra della retta di regressione presentano invece costi superiori. Se si considera ammissibile uno scostamento dal comportamento medio entro una certa soglia, dovuto a specificità che ciascun ufficio può avere, si possono individuare quelle unità che, presentando scostamenti troppo elevati in termini di maggior costo

(scostamenti positivi), potrebbero essere oggetto di indagine ai fini di una razionalizzazione della spesa. Secondo tale approccio è possibile determinare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero le capacità di perseguire il comportamento di riferimento.

Nell'analisi effettuata per il 2011, le unità che presentano costi superiori al modello di riferimento sono circa il 51 per cento del complesso, corrispondenti al 54,8 per cento dei costi complessivi (47 Ragionerie su 93). La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione della ragioneria. Infatti lo scostamento di 100 euro per una ragioneria con un alto numero di documenti lavorati non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una ragioneria con un basso numero di documenti lavorati. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della retta di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si propone di restringere l'insieme delle Ragionerie con un costo superiore al comportamento definito come riferimento attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari +1. Così procedendo sono individuate 7 unità, che rappresentano il 19 per cento dei costi sostenuti da tutte le Ragionerie. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, si avrebbe un risparmio di costo pari al 7,7 per cento dei costi complessivi, corrispondente a circa 21 milioni di euro. Le unità individuate dall'analisi proposta sono situate in Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Trentino Alto Adige e Sardegna. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di ridistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

Con l'aiuto di esercizi di regressione lineare multipla è possibile individuare comportamenti di riferimento introducendo nelle analisi più variabili. Nel ricercare causalità tra le variabili, risulta essere di interesse il legame tra il costo complessivo di gestione[13] e il numero dei documenti lavorati, il numero di unità di personale in termini di FTE e i giorni medi di lavorazione impiegati per la produzione dei documenti (Tavola 4-5).

Come proceduto con l'esercizio precedente, che individua la causalità tra due sole variabili, è possibile individuare le unità molto lontane in termini di costo dal comportamento di riferimento, rispetto al quale è ragionevole accettare scostamenti dovuti alle specificità di ogni ufficio. Se si considera ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, si possono individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero capacità di adottare il comportamento di riferimento. Le unità che presentano costi superiori al comportamento di riferimento sono circa il 20,4 per cento delle unità (pari a 19 unità), corrispondenti al 43,5 per cento dei costi complessivi. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard[14] pari a +1, si scende al 9,7 per cento delle unità (pari a 9 unità); tali unità rappresentano il 30,8 per cento dei costi sostenuti da tutte le Ragionerie. Se tali unità potessero acquisire il modello produttivo di riferimento, si verificherebbe un risparmio di costo pari al 6,9 per cento dei costi complessivi, corrispondente a circa 5 milioni di euro. Delle 9 unità considerate critiche, quattro sono tra le 7 unità individuate nell'esercizio precedente. In particolare, le 9 unità sono

---

[13] In questo contesto con il termine "costo di gestione" si intende il costo sostenuto per il funzionamento delle strutture corrispondente in termini di piano dei conti ai costi sostenuti per i beni di consumo e l'acquisto di servizi e utilizzo di beni di terzi.

[14] La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione della ragioneria. Infatti lo scostamento di 100 euro per una ragioneria con un alto numero di documenti lavorati non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una ragioneria con un basso numero di documenti lavorati. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della retta di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard.

posizionate in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna e Veneto. Come prima, il risparmio conseguibile va inteso come possibilità di riallocazione di risorse all'interno della stessa amministrazione.

Tavola 4-5 Ragionerie territoriali dello Stato. Relazione tra costo complessivo di gestione, numero di documenti, personale e giorni medi di lavorazione. Anno 2011.

Costo di gestione = f(numero dei documenti lavorati, unità di personale in FTE, giorni medi di lavorazione)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,941
R al quadrato	0,886
R al quadrato corretto	0,882
Errore standard	327573,598
Osservazioni	93

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	3	73878832152636,200	24626277384212,100	229,499	0,000
Residuo	89	9550097147987,060	107304462336,933		
Totale	92	83428929300623,200			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	-496812,300	87474,494	-5,680	0,000	-670622,253	-323002,348
numero documenti lavorati (x1)	0,435	2,705	0,161	0,873	-4,940	5,810
FTE (x2)	23622,187	1959,092	12,058	0,000	19729,513	27514,860
giorni medi di lavorazione (x3)	5060,063	1956,519	2,586	0,011	1172,501	8947,625

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'uso della metodica di individuazione di un comportamento di riferimento che tenta di mediare il comportamento osservato per le diverse unità attraverso la ricerca di causalità tra le variabili assunte da queste, deve essere finalizzata a indirizzare le scelte di razionalizzazione con la consapevolezza da parte del decisore politico, oltre che del tecnico che formula le proposte, del fatto che risultano determinanti le scelte metodologiche fatte nell'ambito dell'analisi statistica. L'esercizio statistico offre solo uno strumento di sintesi dell'informazione al fine di indirizzare le decisioni.

Nell'individuare processi di razionalizzazione sarà necessario tener conto anche del fatto che, rispetto al volume delle spese correntemente sostenute dalle Ragionerie territoriali dello Stato, si è in presenza da qualche anno del fenomeno della creazione di debiti che non trovato copertura negli stanziamenti di bilancio a esse destinate. Alla fine dell'anno 2011 i debiti ammontano a circa 7 milioni di euro; le sole Ragionerie territoriali dello Stato in Campania registrano 2 milioni di euro (Tavola 4-6). I debiti rappresentano il 2,6 per cento del costo sostenuto. Gli importi più alti si concentrano sulle spese condominiali, l'utenza di elettricità e la manutenzione ordinaria di impianti. Si tratta di tipologie di spesa che, se non adeguatamente monitorate, non lasciano alcuna possibilità di contrazione dei costi sostenuti. Al fine di evitare che le risorse stanziate continuino in maniera cronica a non essere sufficienti alla copertura delle spese di funzionamento, è auspicabile uno stretto monitoraggio su tali tipologie di spesa accompagnato da un programma di razionalizzazione finalizzato al contenimento di tali costi.

Tavola 4-6 Ragionerie territoriali dello Stato. Situazione debitoria al 31/12/2011. Valori in migliaia di euro.

Regioni	DEBITI PER SPESE CORRENTI	di cui:		
		ONERI CONDOMINIALI	ENERGIA ELETTRICA	MANUTENZIONE ORDINARIA IMPIANTI
ABRUZZO	193,06	79,61	47,38	0,28
BASILICATA	24,68	75,43	0,00	0,00
CALABRIA	90,70	15,60	81,32	0,67
CAMPANIA	2.021,19	239,10	562,16	720,99
EMILIA ROMAGNA	471,25	368,18	97,41	5,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	246,34	96,79	33,07	1,16
LAZIO	447,64	263,13	142,20	89,34
LIGURIA	66,97	22,62	27,94	1,45
LOMBARDIA	430,32	142,65	172,36	48,70
MARCHE	197,29	99,67	60,20	16,10
MOLISE	24,80	2,31	4,94	0,41
PIEMONTE	317,01	95,34	34,88	2,48
PUGLIA	288,86	125,83	45,52	0,39
SARDEGNA	319,41	2,17	70,88	114,59
SICILIA	458,24	202,66	137,77	13,20
TOSCANA	461,98	85,53	145,47	16,67
TRENTINO ALTO ADIGE	118,03	106,96	7,50	0,00
UMBRIA	194,27	105,56	31,22	0,00
VALLE D'AOSTA	17,20	11,86	4,62	0,00
VENETO	461,57	106,56	106,31	22,49
CENTRO	1.301,17	553,88	379,10	122,11
NORD	2.128,69	950,96	484,08	81,59
SUD E ISOLE	3.420,94	742,70	949,96	850,52
Totale complessivo	**6.850,80**	**2.247,54**	**1.813,13**	**1.054,21**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

4.3 Le Segreterie delle Commissioni tributarie

Le Commissioni tributarie sono organi giurisdizionali speciali giudicanti nelle controversie in materia tributaria, con competenza in tributi di ogni genere e specie, comunque denominati. Tutti i contribuenti che ritengono di subire un'illegittima imposizione di tributi da parte di un ente pubblico possono rivolgersi alla commissione tributaria per chiedere l'annullamento o la modifica di un atto tributario; le Commissioni tributarie decidono, quindi, sulle controversie proposte nei confronti degli Uffici delle entrate o del territorio del Ministero dell'economia e delle finanze, degli enti locali e dei concessionari del servizio di riscossione che hanno sede nella loro circoscrizione[15].

La giurisdizione tributaria è esercitata dalle Commissioni tributarie provinciali, con sede nei capoluoghi di ogni provincia, che si pronunciano in primo grado, e dalle Commissioni tributarie regionali, con sede nel capoluogo di ogni regione, che si pronunciano in secondo

[15] Art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

grado. Le Commissioni tributarie sono suddivise in un numero variabile di sezioni. Sul territorio sono poi presenti alcune sezioni distaccate delle Commissioni tributarie regionali[16]. Il numero delle sezioni distaccate varia da regione a regione e il criterio con cui sono state istituite ha seguito il livello della popolazione residente sul territorio di riferimento, considerando quindi il livello della domanda potenziale di servizio da soddisfare. Presso le province di Trento e Bolzano sono presenti le Commissioni tributarie di primo e secondo grado con competenza sul territorio della provincia corrispondente[17].

Tavola 4-7 Commissioni tributarie per regione e per tipologia. Anno 2011.

Regione	Commissioni Regionali	Commissioni Provinciali	Commissione Centrale	Totale
Emilia Romagna	1	9		10
Friuli Venezia Giulia	1	4		5
Liguria	1	4		5
Lombardia	1	11		12
Piemonte	1	8		9
Trentino-Alto Adige	2	2		4
Valle D'Aosta	1	1		2
Veneto	1	7		8
NORD	**9**	**46**	**0**	**55**
Lazio	1	5	1	7
Marche	1	4		5
Toscana	1	10		11
Umbria	1	2		3
CENTRO	**4**	**21**	**1**	**26**
Abruzzo	1	4		5
Basilicata	1	2		3
Calabria	1	5		6
Campania	1	5		6
Molise	1	2		3
Puglia	1	5		6
Sardegna	1	4		5
Sicilia	1	9		10
SUD E ISOLE	**8**	**36**	**0**	**44**
Totale complessivo	**21**	**103**	**1**	**125**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Secondo il previgente decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 636 la Commissione tributaria centrale con sede in Roma era preposta al terzo grado di giudizio, poi soppresso dal decreto legislativo del 31 dicembre 1992 n. 545, il quale ha mantenuto in funzione la stessa solo per i giudizi pendenti fino al 1º gennaio 1996. Con la legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008, art. 1, comma 351) la Commissione tributaria centrale è stata poi suddivisa in 21 sezioni presso ciascuna commissione tributaria regionale e presso le Commissioni tributarie di secondo grado di Trento e di Bolzano, allo scopo di accelerare il processo di smaltimento delle numerose liti ancora pendenti alla data del 1°

[16] Art. 35 della legge n. 28/99.
[17] Art. 1, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545.

febbraio 2008. Attualmente, contro le sentenze della commissione tributaria regionale è possibile ricorrere solo per Cassazione.

Riassumendo, le Commissioni con relative Segreterie sono 125, di cui 103 provinciali, 21 regionali e una centrale (composta dalle 21 sezioni regionali di recente istituzione) (Tavola 4-7).

I giudici tributari, componenti delle Commissioni, sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito di specifiche graduatorie predisposte per ogni singola commissione tributaria in base ai titoli e ai requisiti posseduti dai candidati[18]. La nomina dei giudici tributari non costituisce rapporto di pubblico impiego e, quindi, il trattamento economico a loro spettante ha caratteristiche di compenso e non di retribuzione; il compenso è composto da una parte fissa e da una variabile, i cui importi sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e finanze[19]. La parte variabile rappresenta un compenso aggiuntivo legato al numero dei ricorsi definiti, anche se riuniti ad altri ricorsi, da liquidare in relazione a ogni provvedimento emesso.

Nell'esercizio della loro attività i giudici tributari sono coadiuvati dagli uffici di segreteria delle Commissioni tributarie, che dipendono dal Ministero dell'economia e delle finanze e svolgono sia attività di preparazione dell'udienza e assistenza ai collegi giudicanti, sia attività amministrative proprie. Le attività delle Segreterie sono distinte attraverso l'analisi del controllo di gestione in attività dirette e indirette. Le attività dirette comprendono il supporto alle Commissioni nell'esercizio della giustizia tributaria e il supporto amministrativo per il trattamento economico dei componenti le Commissioni; mentre, le attività indirette sono legate all'amministrazione e organizzazione delle risorse destinate alle stesse Segreterie.

Il sistema di controllo di gestione elaborato dal Dipartimento delle finanze individua i processi produttivi in attività, funzioni, macroprocessi e processi. La Tavola 4-8 mostra i processi a un livello intemedio di dettaglio sufficiente a comprendere le tipologie di attività svolte dalle Segreterie delle Commissioni tributarie.

---

[18] A capo di ogni commissione tributaria è nominato un presidente, il quale presiede anche la prima sezione. A ciascuna sezione sono assegnati un presidente, un vicepresidente e non meno di quattro giudici tributari. Il collegio giudicante è però costituito da tre membri, tra cui il presidente o il vicepresidente di sezione, che lo presiede, sicché nell'ambito di una sezione possono essere costituiti due collegi. I presidenti delle Commissioni tributarie e delle loro sezioni sono individuati tra i magistrati ordinari, amministrativi o militari, in servizio o a riposo; i vicepresidenti sono invece selezionati tra gli stessi magistrati o tra i componenti che hanno esercitato per almeno cinque anni (per le Commissioni provinciali) o dieci anni (per le Commissioni regionali) le funzioni di giudice tributario, se laureati in giurisprudenza o in economia e commercio. Gli altri componenti, tra gli appartenenti a determinate categorie indicate negli articoli 4 (per le Commissioni provinciali) e 5 (per le Commissioni regionali) del D.Lgs. 545/1992, comprendenti, tra gli altri, oltre ai predetti magistrati, funzionari civili dello Stato in servizio o a riposo, ufficiali della Guardia di finanza a riposo e coloro che possiedono determinate abilitazioni professionali (notai, avvocati, dottori commercialisti, ecc.).

[19] Art. 13 del decreto legislativo 13 dicembre 1992, n. 545.

Tavola 4-8 Segreterie delle Commissioni tributarie. Funzioni per tipologia. Anno 2011.

Tipologia	Descrizione
FUNZIONI DIRETTE	Rapporti con l'utenza
	Supporto al processo tributario
	Supporto al servizio del massimario
	Supporto amministrativo ai Giudici, al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e alle sezioni delocalizzate
	Rapporti con l'utenza Sezioni della Commissione tributaria centrale
	Supporto al processo tributario Sezioni della Commissione tributaria centrale
	Supporto al servizio del massimario Sezioni della Commissione tributaria centrale
FUNZIONI INDIRETTE	Amministrazione, gestione e sviluppo del personale
	Programmazione e gestione risorse
	Programmazione, consuntivazione e controllo di gestione
	Rilevazione di dati ed informazioni richieste dal Dipartimento delle finanze/Direzione della giustizia tributaria
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria centrale
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria regionale
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria provinciale

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

La maggior parte delle attività espletate dalle Segreterie sono rappresentate da funzioni dirette. In particolare, i prodotti afferenti alle funzioni dirette sono:

- per la Commissione tributaria centrale: ricevute copia di decisione, ordinanza, istanza; comunicazioni del dispositivo di decisione, ordinanza; ordinanze; udienze fissate; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; decisioni depositate; massime esaminate e trasmesse; ricorsi trasmessi; richieste evase; posizioni gestite;
- per le Commissioni tributarie regionali: ricevute copia di sentenza, decreto, ordinanza, istanza; sentenze trasmesse telematicamente; comunicazioni effettuate; comunicazioni del dispositivo di sentenza, decreto, ordinanza; decreti, ordinanze; udienze fissate; fascicoli assegnati alla sezione; avvisi di pagamento; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; sentenze, ordinanze depositate; massime esaminate, trasmesse; richieste evase; posizioni gestite; ricevute di copia di decisione, ordinanza, istanza; comunicazioni del dispositivo della decisione, ordinanza; ordinanze; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; decisioni depositate; massime esaminate e trasmesse;
- per le Commissioni tributarie provinciali: ricevute copia di sentenza, decreto, ordinanza, istanza; fascicoli trasmessi alla commissione tributaria regionale; sentenze trasmesse telematicamente; comunicazioni effettuate; comunicazioni del dispositivo di sentenza, decreto, ordinanza; decreti, ordinanze; udienze fissate; fascicoli assegnati alla sezione; avvisi di pagamento; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; sentenze, ordinanze depositate; massime esaminate e trasmesse; richieste evase; posizioni gestite.

4.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011

Il sistema di controllo di gestione, sinora curato dal Dipartimento delle finanze, utilizza la stessa piattaforma informatica in uso presso gli altri dipartimenti del Ministero, per poter assicurare anche la gestione unitaria dei dati aggregati omogenei per la predisposizione del budget economico ai fini della Contabilità generale dello Stato. Inoltre, lo stesso Sistema informatico consente l'elaborazione del consuntivo di budget, che è inviato, per i successivi adempimenti, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[20].

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2011, appena consuntivato, delle Segreterie delle Commissioni. Si propone poi un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento organizzativo che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura tendono a presentare livelli di costo e di volume di prodotti lontani dal comportamento medio osservato per le altre unità.

Il sistema informativo di controllo di gestione del Dipartimento delle finanze rileva informazioni a livello di singolo processo di lavorazione e per singola segreteria dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output).

Tra le variabili di "input" disponibili a partire dal sistema di controllo di gestione sono state scelte quelle che meglio possono adattarsi a una analisi del processo produttivo dal punto di vista della gestione corrente. Le variabili utilizzate sono[21]:

- le unità di personale in termini di anni persona;
- i costi del personale distinti per funzioni svolte;
- i costi per compensi ai giudici tributari.

A livello di "output" il sistema individua le funzioni svolte distinguendo tra dirette e indirette; nell'ambito di queste sono poi definiti i macroprocessi e i processi a cui poi sono abbinati i prodotti.

---

[20] Le dimensioni di analisi che caratterizzano il modello di controllo di gestione sono:

- i centri di costo: su cui si rilevano valori e indicatori fino a livello di singola commissione tributaria;
- le nature di costo: riconducibili al piano dei conti del sistema di Contabilità economica dello Stato, su cui si rilevano i valori, anche confrontandoli con il capitolo/piano gestione correlato a ciascuna natura di costo;
- i centri gestori economici: i centri di costo che inseriscono i dati nel sistema, ciascuna per la parte di competenza;
- i processi: su cui ciascuna commissione è chiamata a distribuire le ore lavorate (per posizione economica), al fine di calcolare automaticamente il costo del processo;
- i prodotti: su cui ciascuna commissione è chiamata a rilevare il volume del prodotto (solo in fase di consuntivo) per il singolo processo svolto, al fine di calcolare il costo medio del prodotto;
- indicatori del personale: FTE-full time equivalent, buoni pasto, ore di straordinario, ore lavorate.

Conclusa la fase di attribuzione dei dati, il Sistema informatico effettua i seguenti trattamenti:

- calcolo dei costi del personale e di alcune voci accessorie variabili
- ribaltamento dei costi/investimenti alle sedi fisiche sui centri di costo;
- calcolo dei costi di ammortamento.

Una volta effettuati i calcoli suindicati, segue la fase di ribaltamento dei costi, suddivisa in due parti:

- *"costing di struttura"*: ribaltamento dei costi di struttura, secondo le regole gerarchiche fissate nel modello organizzativo (dall'alto fino ad arrivare alla commissione foglia) scegliendo come driver di ribaltamento gli FTE presenti nella singola commissione;
- *"costing di processo"*: ribaltamento dei costi della singola commissione sui processi afferenti, secondo la distribuzione delle ore lavorate (per posizione economica) sui processi di ciascuna commissione;

alla quale segue il calcolo del costo medio del prodotto.

Una volta consolidati e ribaltati, i costi sono normalizzati e inviati automaticamente al sistema RGS di Contabilità economica.

[21] Il Sistema di controllo di gestione fornisce anche i costi comuni gestiti dal DAG e dal DF, i costi per investimenti in informatica dipartimentale e i costi per investimenti sostenuti da ciascuna commissione.

Tavola 4-9 Segreterie delle Commissioni tributarie. Alcuni rapporti caratteristici per regione derivati dal controllo di gestione. Anno 2011.

Area geografica	Tipologia di Commissione		Volume medio dei prodotti per anno persona	Ore lavorate per unità di prodotto delle funzioni dirette	Costo complessivo medio per unità di prodotto delle funzioni dirette in euro	Costo per beni e servizi medio per unità di prodotto delle funzioni dirette in euro
NORD	Commissioni REGIONALI		1.392	1,5	83,15	15,99
	Commissioni PROVINCIALI	Emilia Romagna	1.260	0,9	49,60	10,11
		Friuli Venezia Giulia	788	1,7	76,21	9,41
		Liguria	1.050	1,1	63,40	8,66
		Lombardia	1.298	1,1	59,90	8,86
		Piemonte	718	1,4	80,22	10,33
		Trentino-Alto Adige	931	1,4	106,11	12,62
		Valle D'Aosta	299	3,5	147,84	13,13
		Veneto	803	1,6	83,24	12,97
CENTRO	Commissioni REGIONALI E CENTRALE		1.386	1,2	74,34	11,19
	Commissioni PROVINCIALI	Lazio	1.016	0,8	40,56	3,12
		Marche	1.086	1,1	49,24	5,19
		Toscana	1.134	1,2	64,72	9,57
		Umbria	1.167	1,2	62,36	8,46
SUD E ISOLE	Commissioni REGIONALI		1.337	1,2	67,62	7,59
	Commissioni PROVINCIALI	Abruzzo	1.016	1,1	62,63	3,94
		Basilicata	1.208	1,2	62,63	4,32
		Calabria	2.405	0,7	35,66	4,45
		Campania	1.826	0,8	46,27	5,66
		Molise	842	1,7	80,02	8,87
		Puglia	1.798	0,8	43,46	3,61
		Sardegna	808	2,0	83,11	8,03
		Sicilia	1.586	0,7	39,61	2,72
TOTALE	**Commissioni REGIONALI E CENTRALE**		**1.347**	**1,4**	**76,95**	**12,24**
	Commissioni PROVINCIALI		**1.256**	**1,2**	**62,47**	**7,88**
	Commissioni REGIONALI, PROVINCIALI E CENTRALE		**1.272**	**1,2**	**65,04**	**8,65**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Si presuppone una omogeneità di misurazione da parte delle singole Segreterie nell'ambito dei diversi processi di produzione dei servizi. Le analisi presentate sono da ritenere valide solo se tale ipotesi di omogeneità viene assicurata sul territorio e sui singoli processi.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 4-9). In particolare, il volume medio dei prodotti per unità di anni persona varia da un massimo di 2.405 prodotti delle Commissioni provinciali della Calabria a un minimo di 299 delle Commissioni provinciali della Valle d'Aosta contro una media nazionale di 1.272. Il costo complessivo medio (comprensivo delle spese di personale) per unità di prodotto nell'ambito delle funzioni dirette varia da un massimo di 147,84 euro delle Commissioni provinciali della Valle d'Aosta a un minimo di 35,66 euro delle Commissioni provinciali della Calabria contro una media nazionale di 65,04 euro. Il costo medio sostenuto per l'acquisto di beni e servizi per unità di prodotto varia da un massimo di

15,99 euro delle Commissioni regionali del Nord a un minimo di 2,72 euro delle Commissioni provinciali della Sicilia contro una media nazionale di 8,65 euro.

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole Commissioni tributarie provinciali, come anche le medie a livello macroregionale per le Commissioni regionali. A livello nazionale si è proceduto a una media dei valori assunti da tutte le Commissioni.

L'analisi della produzione di servizi da parte delle Segreterie non rileva forti diversità rispetto alla ripartizione tra funzioni dirette e indirette. A livello nazionale il 95,5 per cento dei prodotti derivano da funzioni dirette, con oltre il 73 per cento riferibile a supporto al processo tributario (Tavola 4-10). Ciò induce a ritenere che le Segreterie adottino comportamenti organizzativi e procedurali simili nonostante la variabilità di dimensione del volume prodotto. E' anche ragionevole procedere, data la loro non rilevanza, a non considerare nelle analisi sui costi le funzioni indirette.

Tavola 4-10 Segreterie delle Commissioni tributarie. Volumi dei prodotti per funzione. Anno 2011. Composizione percentuale.

	FUNZIONI	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE	ITALIA
FUNZIONI DIRETTE	Rapporti con l'utenza	12,6	11,7	16,6	14,4
	Supporto al processo tributario	74,0	73,0	74,3	73,9
	Supporto al servizio del massimario	0,3	0,3	0,1	0,2
	Supporto amministrativo ai Giudici, al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e alle sezioni delocalizzate	1,7	8,6	1,1	2,9
	Rapporti con l'utenza Sezioni della Commissione tributaria centrale	1,0	0,2	0,3	0,4
	Supporto al processo tributario Sezioni della Commissione tributaria centrale	5,5	1,4	3,5	3,6
	Supporto al servizio del massimario Sezioni della Commissione tributaria centrale	0,0	0,0	0,0	0,0
	TOTALE	95,1	95,1	95,8	95,5
FUNZIONI INDIRETTE	Amministrazione, gestione e sviluppo del personale	0,7	1,1	1,2	1,0
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria centrale	0,0	0,0	0,0	0,0
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria regionale	2,7	2,8	1,9	2,3
	Programmazione e gestione risorse	1,4	0,9	1,0	1,1
	Programmazione, consuntivazione e controllo di gestione	0,0	0,0	0,0	0,0
	Rilevazione di dati ed informazioni richieste dal Dipartimento delle finanze/Direzione della giustizia tributaria	0,1	0,1	0,1	0,1
	TOTALE	4,9	4,9	4,2	4,5
TOTALE		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Con l'aiuto di esercizi di regressione lineare multipla è possibile individuare un comportamento che medi i comportamenti osservati, e definire un comportamento di riferimento al fine di comparare i risultati delle singole Segreterie. Nel ricercare causalità tra le variabili osservate, risulta essere d'interesse il legame esistente tra i costi sostenuti, la tipologia di commissione supportata dalla segreteria (centrale, provinciale e regionale) e il numero di prodotti delle funzioni dirette. Sulla base dei dati disponibili è possibile così identificare il comportamento medio a partire dalle variabili osservate per l'anno 2011 (Tavola 4-11). La funzione di regressione che meglio approssima la relazione tra le variabili può essere considerata il comportamento di riferimento. Ogni segreteria risulterà quindi più o meno lontana da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni segreteria e il valore assunto dal modello a parità di prodotti,

fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema.

Tavola 4-11 Segreterie delle Commissioni tributarie. Relazione tra costi complessivi, tipologia della commissione, anni persona, volume dei prodotti per le funzioni dirette. Anno 2011.

Costi totali = f (tipologia Commissione, anni persona, volume prodotti per funzioni dirette)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,988
R al quadrato	0,975
R al quadrato corretto	0,975
Errore standard	256172,021
Osservazioni	125

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	3	313368140524580	104456046841527	1591,733	0,000
Residuo	121	7940516644518	65624104500		
Totale	124	321308657169098			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	470.039,01	193.214,07	2,433	0,016	87.520,81	852.557,21
ANNI PERSONA	73.651,45	2.777,84	26,514	0,000	68.151,98	79.150,91
tipo (centrale=1; regionale=2; provinciale=3)	-193.222,39	63.773,59	-3,030	0,003	-319.479,03	-66.965,76
Volume prodotti per funzione diretta	13,108	1,437	9,124	0,000	10,263	15,952

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Rispetto al comportamento di riferimento è possibile ammettere deviazioni dovute a particolari specificità degli uffici. Se si accetta uno scostamento entro una certa soglia, possono essere individuate quelle unità che presentano distanze troppo elevate in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero capacità di perseguire il comportamento di riferimento. Le unità che presentano costi superiori al modello di riferimento sono circa il 50,4 per cento delle unità (63 Segreterie), corrispondenti al 54,0 per cento dei costi complessivi. Se si considerano i residui in termini relativi, attraverso i residui standard prodotti dall'analisi della regressione, e si accetta uno scostamento pari a +1, si limitano le unità al 7,2 per cento, pari a 9 Segreterie, rappresentanti il 22,1 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, si avrebbe un risparmio di costo pari al 3,2 per cento dei costi complessivi, corrispondente a 5,5 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di riallocazione nell'ambito della stessa amministrazione.

L'analisi presentata ha il limite di essere influenzata dalle scelte metodologiche effettuate e soprattutto dai dati disponibili, che se non rappresentativi in pieno dell'attività svolta dalle unità rendono i risultati dell'analisi fuorvianti. L'individuazione di causalità tra le caratteristiche di processo osservate a livello di singola unità organizzativa, sulla base di quanto osservabile, deve essere finalizzata esclusivamente a indirizzare eventuali decisioni di razionalizzazione, con la consapevolezza da parte del decisore politico, oltre che del tecnico

che formula le proposte, del fatto che risultano determinanti le scelte metodologiche fatte sulle variabili oggetto dell'analisi statistica.

4.4 Conclusioni

Il Ministero dell'economia e delle finanze è rappresentato sul territorio da tre tipologie di uffici periferici: le Ragionerie territoriali dello Stato, le Segreterie delle Commissioni tributarie e i comandi della Guardia di Finanza. Questi ultimi sono stati esclusi dall'analisi in quanto organizzati, diversamente dagli uffici periferici dello Stato, secondo un assetto militare tipico del comparto sicurezza.

Le analisi statistiche proposte si sono avvalse di informazioni di dettaglio estratte dai sistemi di controllo di gestione dell'amministrazione per l'anno 2011.

Nel 2011 la rete delle Ragionerie territoriali è stata protagonista di un'operazione di razionalizzazione che ha portato alla soppressione delle Direzioni territoriali del Tesoro e al conseguente riassorbimento di parte delle loro risorse umane e competenze da parte delle Ragionerie. Secondo il sistema di contabilità economica, tale operazione ha portato complessivamente a una riduzione dei costi dal 2010 al 2011 del 23,0 per cento.

Con l'aiuto di esercizi di regressione si è proceduto a ricercare un comportamento che medi i comportamenti osservati e a definire un benchmark da considerare come riferimento al fine di comparare i risultati delle singole strutture. Le funzioni di regressione proposte sono quelle che meglio approssimano la relazione tra la variabile di costo e le variabili di output mediando il comportamento osservato e quindi possono essere considerate il comportamento di riferimento. Ogni struttura risulterà più o meno lontana da tale benchmark. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni unità e il valore assunto dal modello a parità di output rilevati, fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema. Se le strutture con costi superiori al benchmark potessero acquisire il comportamento di riferimento si potrebbe conseguire un risparmio da poter destinare ad una riallocazione più efficiente all'interno della stessa amministrazione.

Secondo l'approccio statistico proposto, il risparmio conseguibile, sulla base dei dati per il 2011, sarebbe pari per le Ragionerie a 21 milioni di euro con 7 unità fuori benchmark secondo un primo esame, a 5 milioni di euro con 5 unità fuori linea secondo un secondo esame e per le Segreterie delle Commissioni tributarie a 5,5 milioni di euro con 9 unità fuori benchmark.

L'individuazione di causalità tra le caratteristiche di processo osservate a livello di singola unità organizzativa, sulla base di quanto misurabile, deve essere finalizzata esclusivamente a indirizzare eventuali decisioni di razionalizzazione, con la consapevolezza da parte del decisore politico, oltre che del tecnico che formula le proposte, del fatto che risultano determinanti le scelte metodologiche fatte sulle variabili oggetto dell'analisi statistica.

CAPITOLO 5 Ministero dello sviluppo economico: gli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni

5.1 Introduzione

Questo capitolo intende fornire elementi utili per la razionalizzazione della spesa degli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni, attraverso un'analisi dei costi sostenuti dalle strutture periferiche per l'erogazione dei servizi.

L'analisi suggerisce delle ipotesi di lavoro che scaturiscono dalla collaborazione con i rappresentanti dell'Amministrazione ai lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (MISE) [1].

Nella prima sezione del capitolo si descrivono i compiti e le funzioni svolte dagli Ispettorati al fine di garantire le attività di "promozione, sviluppo e disciplina del settore delle comunicazioni, di rilascio dei titoli abilitativi, nonché attività di pianificazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatoria" (Regolamento Mise del 14/11/2008, articolo 18). Si riportano inoltre alcuni dei principali risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

Nella seconda sezione - per ciascuna sede periferica e per ciascun servizio erogato, si analizzano le principali voci di spesa e si individuano i costi unitari di produzione nonché si stimano alcuni rapporti di efficienza. Tali indicatori tengono conto non solo dell'incidenza del costo del personale in servizio, suddiviso tra tecnico ed amministrativo, ma anche dei costi fissi e variabili delle strutture. Calcolando gli scostamenti rispetto a determinati valori di riferimento si perviene alla quantificazione della spesa comprimibile, che potrebbe rappresentare l'obiettivo a cui tendere - nel medio periodo - nelle attuali condizioni organizzative e di produzione. Successivamente, ipotizzando rendimenti di scala costanti, per ciascuna attività si sono stimati gli incrementi di produttività basati sulle performance fatte registrare dalle sedi più efficienti nelle attuali condizioni organizzative, di organico e di risorse disponibili. Poi, attraverso la costruzione di specifici rapporti caratteristici sono stati messi in relazione i servizi erogati da ciascuna sede con i relativi costi; tali rapporti sono stati rappresentati graficamente con l'ausilio di diagrammi per una più agevole interpretazione. Infine, è stata effettuata un'analisi di efficienza di tipo non parametrico basata sulla Data Envelopment Analysis (DEA), utilizzando due diversi modelli: il primo minimizza l'utilizzo degli input per un determinato livello di output (input oriented), il secondo massimizza gli output a parità di input utilizzati (output oriented).[2]

---

[1] Si ringraziano tutti i partecipanti al Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

[2] Tutti i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dal Dipartimento delle Comunicazioni nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa.

5.2 Articolazione sul territorio

La struttura periferica del Dipartimento per le Comunicazioni è articolata in 16 uffici denominati *Ispettorati territoriali* e presenti a livello regionale.[3] A ciascuna di queste sedi, ad eccezione della Liguria, afferiscono una o più dipendenze provinciali preposte al controllo radio, televisivo e delle telecomunicazioni.

Tipicamente gli ispettorati territoriali sono organizzati al loro interno secondo quattro settori di attività: ***Logistica; Autorizzazioni, Verifiche e controlli; Reti e servizi di Comunicazione elettronica nel Settore Telefonico; Reti e servizi di Comunicazione elettronica nel Settore Radioelettrico.***

5.3 Funzioni svolte e servizi erogati

Le competenze e l'ambito territoriale delle strutture periferiche sono stabilite dall'art. 8 del D.M. del 16 dicembre 2004. Le numerose funzioni svolte possono essere raggruppate nelle seguenti attività:

- ***autorizzazioni:*** rilascio di autorizzazioni e licenze per stazioni radio a uso dilettantistico e amatoriale e professionale, rilascio di licenze per apparati ricetrasmittenti installati a bordo di imbarcazioni, eventuali collaudi e ispezioni periodiche, rilascio di patenti per radiotelefonista, rilascio e verifica delle autorizzazioni all'installazione e manutenzione degli impianti telefonici interni, rilascio delle autorizzazioni per l'ottimizzazione e le modifiche di impianti radiotelevisivi secondo la normativa vigente, rilascio del nulla osta di competenza alla costruzione, alla modifica e allo spostamento delle condutture di energia elettrica e delle tubazioni metalliche sotterrate su delega ai sensi dell'art. 95, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259;
- ***vigilanza sugli obblighi:*** vigilanza sull'assolvimento degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione, accertamento delle violazioni di leggi, regolamenti, convenzioni, contratti di programma e di servizio nell'ambito delle materie di spettanza dell'ex Ministero delle Comunicazioni, controlli sul rispetto della normativa postale e verifiche presso gli operatori del settore postale, controlli sulle comunicazioni elettroniche su disposizione dell'Autorità Giudiziaria e delle Autorità Garanti, vigilanza sulle interferenze tra impianti e condutture di energia elettrica e linee di comunicazione elettronica;
- ***controlli tecnici***: verifica e controllo tecnico sui servizi di comunicazione elettronica, individuazione e rimozione delle interferenze a servizi di radiocomunicazioni, controllo tecnico sui parametri radioelettrici dei servizi in concessione, licenza ed autorizzazione nonché il controllo del rispetto delle condizioni fissate dagli atti di concessione, licenza ed autorizzazione, comprese le verifiche sulle aree di copertura;

---

[3] Abruzzo – Molise con sede a Sulmona, Calabria con sede a Reggio Calabria, Campania con sede a Napoli, Emilia – Romagna con sede a Bologna, Friuli Venezia Giulia con sede a Trieste, Lazio con sede a Roma, Liguria con sede a Genova, Lombardia con sede a Milano, Marche – Umbria con sede ad Ancona, Piemonte – Valle d'Aosta con sede a Torino, Puglia – Basilicata con sede a Bari, Sardegna con sede a Cagliari, Toscana con sede a Firenze, Trentino Alto Adige con sede a Bolzano e Veneto con sede a Venezia – Mestre.

- ***irrogazione di sanzioni:*** applicazione delle relative sanzioni amministrative per la parte di propria competenza.

A queste, si affiancano le attività "amministrative" di supporto, come gli *affari legali e contenzioso*; la *gestione del personale;* la *gestione contabile ed economico finanziaria*; i *servizi ausiliari di supporto e sistemi informatici*; le *azioni di competenza di altri Organi o Enti*.

Si riportano, a livello aggregato, i servizi erogati dalle sedi periferiche del Dipartimento. Nel 2011, sono state rilasciate 34.836 autorizzazioni, la vigilanza sugli obblighi ha riguardato 23.429 pratiche, sono stati effettuati 42.068 controlli tecnici e sono state irrogate 972 sanzioni. Si evidenzia che tali attività hanno generato entrate pari a 5,8 milioni di euro.

5.4 Analisi dei dati

Grazie alla collaborazione del Dipartimento delle Comunicazioni è stata predisposta una base dati specifica utilizzata per le successive elaborazioni. Sono stati considerati, per ciascun Ispettorato, l'insieme dei fattori produttivi impiegati (input) e delle attività svolte (output). Inoltre, sono state considerate le principali fonti finanziarie.

Input. Gli Ispettorati si finanziano attraverso i trasferimenti ricevuti dall'Amministrazione centrale, nel 2011 tali somme ammontano a circa 4,5 milioni di euro. Nella Tavola 5-1 sono riportati i fattori della produzione (input) impiegati nel corso del 2011 dagli Ispettorati Territoriali. Complessivamente, nelle 16 sedi periferiche risultano in servizio 785 unità di personale - suddivise in 476 unità di personale tecnico e 309 unità di personale amministrativo - che determinano un costo annuo superiore ai 33 milioni di euro. Le spese relative ai beni immobili sono pari a circa 1,4 milioni di euro. Il 39 per cento di queste spese è imputabile alle spese generali per i locali (condominio, pulizie, sorveglianza), il 32 per cento alle spese per la sicurezza dei locali (Legge 81/2008) e il restante 29 per cento alla manutenzione dei locali e degli impianti. Da notare che l'incidenza del fitto dei locali su questa voce di spesa risulta essere praticamente nulla poiché tutti gli Ispettorati territoriali, ad eccezione della Calabria, utilizzano sedi di proprietà del Demanio.

Le spese per le utenze ammontano a 1,5 milioni di euro e sono imputabili per due terzi alle spese per energia elettrica, gas, acqua e TARSU e per il restante terzo alle utenze di telefonia - fissa e mobile - e internet.

Le spese per beni mobili sono pari a circa 415.000 euro e afferiscono per circa il 66 per cento a costi fissi relativi a bollo, assicurazioni, manutenzione e quote di leasing di autoveicoli e per il resto ai costi variabili quali, ad esempio, il carburante ed i pedaggi autostradali.

Tavola 5-1 Costo annuo strutture periferiche.

Tipologie	Costi	%
Personale	33.285.070	90,2
Immobili	1.390.918	3,8
Mobili	414.880	1,1
Altri costi	1.797.813	4,9
Totale	**36.888.681**	**100,0**

Output. I dati relativi alle attività svolte, che costituiscono gli output prodotti da ciascuna struttura, sono fondamentali ai fini della valutazione della efficienza degli Ispettorati Territoriali. Come detto nella sezione precedente, le competenze degli Ispettorati sono molteplici e di diversa natura; per queste ragioni, in accordo con l'Amministrazione, si è ritenuto opportuno individuare quattro attività in grado di rappresentare le funzioni svolte dagli Ispettorati (Tavola5-2). Nel corso del 2011 sono state rilasciate oltre 34.000 autorizzazioni di varia natura, l'attività di vigilanza sugli obblighi di legge ha riguardato più di 23.000 verifiche, sono stati effettuati circa 42.000 controlli tecnici e in 972 casi sono state irrogate sanzioni. L'insieme di queste quattro attività ha generato entrate pari a 5,8 milioni di euro.

Tavola5-2 Volume di servizi erogati dall'Ispettorato.

Attività	N°	Entrate (Mln di euro)
Autorizzazioni	34.836	5,81
Vigilanza sugli obblighi	23.249	
Controlli tecnici	42.068	
Irrogazione sanzioni	972	

Sulla base dei dati disponibili si è proceduto, poi, a valutare l'incidenza di ogni attività sul lavoro complessivamente svolto da ciascun Ispettorato. Sono stati costruiti degli indicatori di produttività volti ad individuare le caratteristiche principali di ciascuna struttura: in un'ottica di revisione della spesa l'idea è stata quella di individuare dei possibili *benchmark* per ciascuna attività e cercare di comprendere i motivi degli scostamenti esistenti tra ciascuna struttura periferica e l'unità di riferimento. Le analisi effettuate hanno permesso di individuare dei *benchmark* rispetto al costo unitario di ciascuna attività e alla produttività del lavoro per unità di personale. In tal modo è stato possibile valutare gli incrementi in termini di produttività degli Ispettorati e la spesa potenzialmente comprimibile. Inoltre è stato effettuato un confronto tra le entrate e le spese di ogni sede.

5.4.1 Costo unitario dei servizi erogati

Data la rilevanza sia in termini di risorse impiegate che di tempo dedicato, l'analisi si è concentrata solo sulle quattro attività individuate. Nella Tavola 5-3 sono riportati i dati relativi al costo unitario per il rilascio di *autorizzazioni* e per la *vigilanza sugli obblighi*. L'unità di riferimento per la prima è l'Ispettorato di Puglia e Basilicata con un costo unitario per autorizzazione pari a 121 euro mentre la sede che presenta il costo unitario più elevato è l'Ispettorato della Calabria con un costo unitario pari a 669 euro. Da notare, che il costo del personale incide mediamente per il 92,4 per cento. La seconda parte della Tavola riporta i dati relativi al costo unitario per la "Vigilanza sugli obblighi". Per questa il *benchmark* è rappresentato dall'Ispettorato di Marche e Umbria che presenta un costo unitario pari a 85 euro, di molto inferiore a quello di tutte le altre sedi. Il costo più elevato è invece quello dell'Ispettorato del Piemonte e Valle d'Aosta (4.389 euro) seguito immediatamente dalla Sardegna (3.212 euro). I costi unitari di questi ultimi due Ispettorati si differenziano da quelli delle altre sedi a causa dell'elevato costo sostenuto - sia per il personale che per gli altri costi - a fronte della scarsa attività di vigilanza effettivamente svolta (61 per la Sardegna e 119 per il Piemonte – Valle d'Aosta contro le oltre 6.000 di Marche – Umbria).

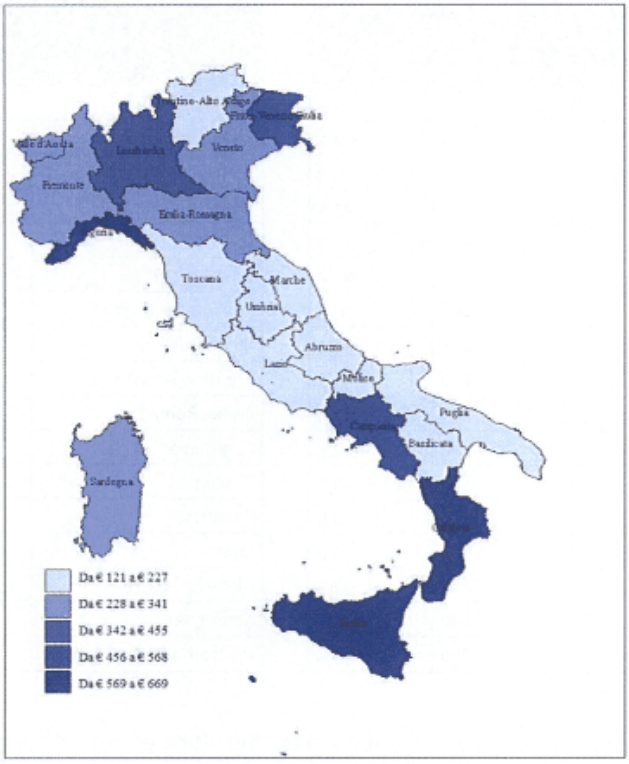
Tavola 5-3 Costo unitario per il rilascio di autorizzazioni e per la vigilanza sugli obblighi.

Sedi	Autorizzazioni	Incidenza costo del personale
Puglia e Basilicata	121	94,2
Lazio	190	92,2
Toscana	212	93,8
Trentino Alto Adige	217	93,6
Abruzzo Molise	227	82,7
Marche-Umbria	227	92,6
Piemonte-Valle d'Aosta	245	90,5
Veneto	247	94,2
Emilia Romagna	250	93,2
Costo medio	**284**	**92,4**
Sardegna	298	94,4
Friuli Venezia Giulia	359	85,7
Lombardia	427	90,9
Campania	531	93,6
Liguria	618	91,5
Sicilia	640	94,5
Calabria	669	95,6

Sedi	Vigilanza su obblighi	Incidenza costo del personale
Marche-Umbria	85	92,6
Friuli Venezia Giulia	203	85,7
Sicilia	231	94,2
Veneto	244	94,2
Lazio	248	92,2
Costo medio	**304**	**92,4**
Puglia e Basilicata	311	94,2
Lombardia	347	90,9
Trentino Alto Adige	372	93,6
Emilia Romagna	381	93,2
Campania	425	93,6
Toscana	446	93,8
Calabria	449	95,6
Liguria	778	91,5
Abruzzo Molise	997	82,6
Sardegna	3.212	94,4
Piemonte-Valle d'Aosta	4.389	90,5

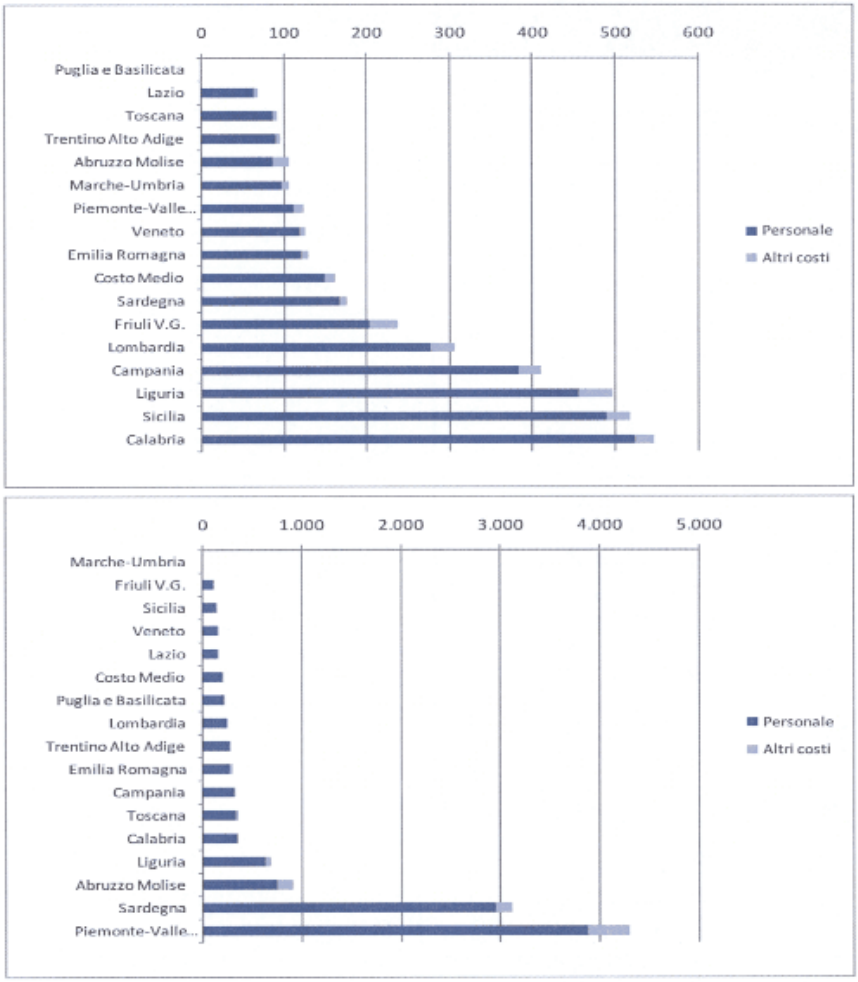
Dai dati sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per il rilascio di autorizzazioni. Gli Ispettorati dell'Italia centrale fanno registrare le *performance* migliori, di contro quelli localizzati in Calabria, Sicilia e Liguria presentano i costi più elevati. Con l'eccezione del Trentino Alto Adige, gli Ispettorati del Nord hanno dei costi unitari mediamente più elevati del Centro Italia (Grafico 5-1).

Grafico 5-1 Costo unitario per il rilascio di Autorizzazioni.



Il Grafico 5-2 mostra gli scostamenti di ciascuna struttura rispetto alla sede che eroga il servizio al costo unitario più basso. Gli scostamenti rispetto al *benchmark*, per quanto riguarda le autorizzazioni, sono più contenuti per gli Ispettorati di Lazio, Toscana e Trentino Alto Adige. Ben nove sedi territoriali risultano avere un costo unitario inferiore al costo medio. Per contro gli Ispettorati della Calabria, della Sicilia e della Liguria presentano un costo unitario per attività pari a più del doppio del costo medio. Nel caso della vigilanza sugli obblighi, questa attività è caratterizzata da un valore di riferimento molto più basso rispetto a tutti gli altri che crea, quindi, una grande distanza tra questa unità e tutte le altre. Se si prende come dato il costo medio pari a 304 euro, possiamo notare che solo 4 Ispettorati risultano avere un costo unitario inferiore mentre gli altri si pongono tutti al di sopra di esso fino ad arrivare ai due casi estremi del Piemonte – Valle d'Aosta e della Sardegna.

Grafico 5-2 Scostamenti dal costo minimo per il rilascio di Autorizzazioni (sopra) e per la vigilanza sugli obblighi (sotto).



La Tavola 5-4 mostra i valori del costo unitario per le attività *controlli tecnici* (sinistra) e *sanzioni* (destra). Nel primo caso il *benchmark* è rappresentato dall'Ispettorato di Marche e Umbria che presenta un costo unitario per controllo pari a 79 euro. All'estremità opposta si posiziona l'Ispettorato della Sardegna con un costo unitario pari a 10.943 euro. Questa differenza tra i due ispettorati è da imputare al numero di controlli effettuati dalle due strutture: 12.412 per il primo e solo 54 per il secondo. Nel caso dell'attività *irrogazione di sanzioni* il riferimento è l'Ispettorato dell'Emilia – Romagna che presenta un costo unitario pari a 165 euro, mentre il costo unitario più elevato è quello della Sardegna (21.473 euro). Anche in questo caso il costo unitario per sanzione così alto è dovuto al bassissimo numero di sanzioni irrogate.

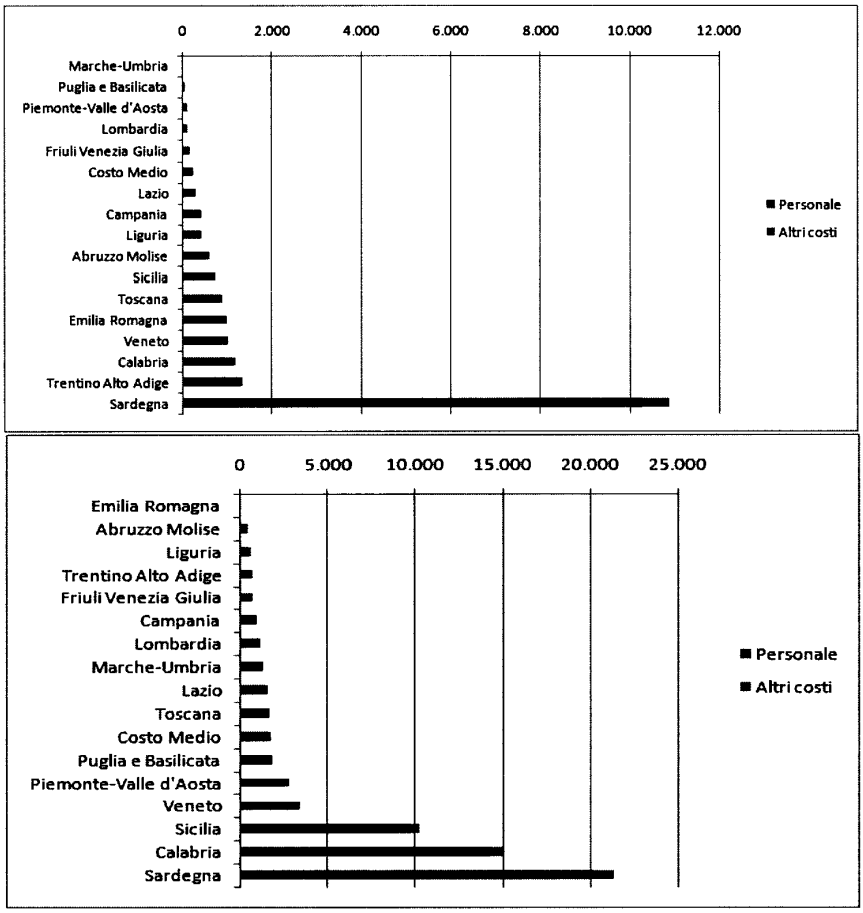
Tavola 5-4 Costo unitario dei controlli tecnici e delle sanzioni.

Sedi	Controlli tecnici	Incidenza costo del personale
Ispettorato Marche-Umbria	79	92,6
Ispettorato Puglia e Basilicata	116	94,2
Ispettorato Piemonte-Valle d'Aosta	155	90,5
Ispettorato Lombardia	179	90,9
Ispettorato Friuli Venezia Giulia	238	85,7
Costo medio	**296**	**92,4**
Ispettorato Lazio	357	92,2
Ispettorato Campania	499	93,6
Ispettorato Liguria	507	91,5
Ispettorato Abruzzo Molise	687	82,7
Ispettorato Sicilia	816	94,5
Ispettorato Toscana	967	93,8
Ispettorato Emilia Romagna	1086	93,2
Ispettorato Veneto	1103	94,2
Ispettorato Calabria	1262	95,6
Ispettorato Trentino Alto Adige	1413	93,6
Ispettorato Sardegna	10943	94,4

Sedi	Sanzioni	Incidenza costo del personale
Ispettorato Emilia Romagna	165	93,2
Ispettorato Abruzzo Molise	599	82,7
Ispettorato Liguria	690	91,5
Ispettorato Trentino Alto Adige	803	93,6
Ispettorato Friuli Venezia Giulia	842	85,8
Ispettorato Campania	1086	93,6
Ispettorato Lombardia	1274	91,0
Ispettorato Marche-Umbria	1472	92,6
Ispettorato Lazio	1726	92,2
Ispettorato Toscana	1839	93,8
Costo medio	**1898**	**92,9**
Ispettorato Puglia e Basilicata	1975	94,2
Ispettorato Piemonte-Valle d'Aosta	2947	90,5
Ispettorato Veneto	3593	94,2
Ispettorato Sicilia	10402	94,5
Ispettorato Calabria	15082	95,6
Ispettorato Sardegna	21473	94,4

Il Grafico 5-3 (sopra) ci mostra gli scostamenti delle strutture rispetto al costo medio e a quello minimo per l'attività di controlli tecnici. Si può notare come solo quattro strutture risultino avere un costo inferiore al costo medio, mentre tutte le altre si discostano in maniera più o meno accentuata da tale costo. Infine, la seconda parte del Grafico confronta i costi unitari per le attività di irrogazione delle sanzioni. Si può notare che ben nove Ispettorati presentano un costo inferiore a quello medio. A differenza delle altre attività, in questo caso sembra emergere un "fattore territoriale" visto che i dati di costo più elevati sono quelli di Sardegna, Calabria e Sicilia.

Grafico 5-3 Scostamenti dal costo minimo per i Controlli tecnici (sopra) e le Sanzioni (sotto).



5.4.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

In questa sezione è riportata una stima dell'ammontare di spesa comprimibile e dell'incremento di produttività ottenibili da ciascun Ispettorato se i fattori della produzione fossero utilizzati in modo più efficiente. Le analisi presentate non sono esaustive e necessitano, senza alcun dubbio, di ulteriori approfondimenti per verificarne l'effettiva percorribilità sul piano operativo. Tuttavia, in un'ottica di revisione della spesa, possono costituire un punto di partenza su cui riflettere per individuare eventuali margini di razionalizzazione.

Spesa comprimibile: se i fattori produttivi fossero distribuiti in modo omogeneo tra le diverse sedi periferiche, le stesse dovrebbero produrre i medesimi servizi ad un costo unitario non troppo dissimile. Tuttavia, in molti casi si sono riscontrate differenze significative non sempre giustificate da fattori esogeni.

Gli Ispettorati territoriali delle Comunicazioni svolgono un'attività sia di natura tecnica che amministrativa. L'attività tecnica può essere agevolmente misurata, ad esempio, attraverso indicatori di output come il numero di autorizzazioni rilasciate o il numero di controlli tecnici. Essendo nota la quantità di personale tecnico impiegato, è agevole pervenire ad una stima dei costi unitari per ciascun servizio erogato. Viceversa, nel caso dell'attività amministrativa, la corretta imputazione del personale alle diverse attività amministrative appare più laboriosa

essendo queste ultime difficilmente imputabili a specifiche unità di personale. Infatti, ciascuna unità esercita contemporaneamente molteplici attività amministrative che non sempre trovano riscontro nei dati desumibili dal controllo di gestione. Inoltre, le modalità di rilevazione degli output amministrativi non appaiono sempre omogenee tra le diverse sedi.

Per queste ragioni, al fine di stimare la spesa comprimibile dell'Ispettorato, si è preferito utilizzare i soli dati relativi alle attività tecniche e applicare la stessa percentuale di contrazione della spesa anche all'attività amministrativa. D'altra parte una quota non trascurabile del personale amministrativo è impegnato a supporto dell'attività tecnica; anche per questo appare ragionevole che le attività amministrative siano considerate alla pari delle attività tecniche. Inoltre, per ovviare all'eccessiva disomogeneità dei dati, si è preferito non considerare le osservazioni "anomale" vale a dire quelle che presentano dei volumi di attività non comparabili con il resto delle sedi. E' questo il caso dell'Ispettorato della Sardegna che è stato escluso dai conteggi per la stima del costo unitario dell'Attività di vigilanza sugli obblighi, controlli tecnici e irrogazione delle sanzioni. Infatti, tale Ispettorato presentava dei volumi di attività inferiori fino a 48 volte rispetto al dato medio.

Dal punto di vista dei costi del personale, le sedi sono state ordinate dalla più efficiente alla meno efficiente; successivamente per ciascuna attività e per ciascun Ispettorato sono stati calcolati gli scostamenti non rispetto alla sede più efficiente, ma rispetto alla sede posta una sola posizione più in alto nell'ordinamento. Il valore complessivo ottenuto è stato poi suddiviso tra le sedi in maniera proporzionale alle differenze di costo dal *benchmark* assoluto (la sede con il costo unitario minore). In tal modo gli Ispettorati meno efficienti dovranno ridurre i propri costi in misura maggiore rispetto agli Ispettorati più efficienti. Infine il risultato è stato moltiplicato per le unità di output prodotte.

I risultati per le quattro attività sono riportati nella Tavola 5-5 nella quale è possibile individuare anche la sede di riferimento (indicata con zero). L'attività autorizzazioni è quella che presenta una spesa comprimibile più elevata, con un valore assoluto pari a 759 mila euro che rappresenta il 12 per cento del costo complessivo del personale tecnico sostenuto nel corso del 2011 dai 16 Ispettorati Territoriali. Seguono le attività controlli tecnici, irrogazione di sanzioni e vigilanza sugli obblighi con una spesa comprimibile, rispettivamente, del 4 per cento, del 20 per cento e del 5 per cento del costo complessivo del personale.

Tavola 5-5 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività. Migliaia di euro.

	Autorizzazioni	Vigilanza sugli obblighi	Controlli tecnici	Irrogazione sanzioni	Totale Attività Tecnica	Attività Amministrativa
Abruzzo Molise	12,2	9,2	8,2	1,2	**30,8**	**31,7**
Calabria	43,8	10,7	35,5	19,3	**109,3**	**93,1**
Campania	50,8	20,8	35,2	7,7	**114,5**	**94,9**
Emilia Romagna	53,2	12,9	25,7	0,0	**91,7**	**52,5**
Friuli Venezia Giulia	42,7	4,2	17,1	5,5	**69,5**	**53,2**
Lazio	22,9	13,7	51,1	54,9	**142,7**	**115,7**
Liguria	63,3	21,9	21,1	6,6	**112,9**	**81,0**
Lombardia	82,8	11,8	15,0	20,4	**130,0**	**89,8**
Marche-Umbria	33,7	0,0	0,0	2,6	**36,4**	**17,6**
Piemonte-Valle d'Aosta	19,1	18,2	6,3	9,2	**52,7**	**44,5**
Puglia e Basilicata	0,0	10,5	5,9	5,0	**21,4**	**15,9**
Sardegna	40,8	8,0	22,6	19,5	**91,0**	**62,8**
Sicilia	191,2	24,0	51,6	78,0	**344,9**	**85,0**
Toscana	39,4	27,1	20,0	10,3	**96,8**	**44,0**
Trentino Alto Adige	18,9	1,6	7,6	1,0	**29,0**	**35,2**
Veneto	44,5	16,6	21,1	0,8	**83,0**	**58,3**
Totale	**759,2**	**211,2**	**344,0**	**242,2**	**1.556,6**	**1.022,3**

Pertanto, sulla base delle ipotesi assunte, la spesa comprimibile è pari a 2,5 milioni di euro di cui 1,5 imputabile all'attività tecnica ed un milione di euro all'attività amministrativa. In entrambi i casi la percentuale di comprimibilità della spesa è pari all'8 per cento del costo del personale.

Incrementi di produttività: l'intento di questa analisi, realizzata in questo caso solo per le attività Autorizzazioni, Vigilanza sugli obblighi e Controlli tecnici, è quello di verificare la possibilità di incrementare la produttività delle sedi periferiche a parità di fattori produttivi impiegati. Per ciascun Ispettorato e per ciascuna attività, è stato calcolato l'incremento di produttività ottenibile se ciascuna sede si comportasse come la sede più efficiente.

Per ogni attività è stato considerato solo il personale direttamente impegnato nella sua realizzazione. Nella Tavola 5-6 sono riportati gli output complessivamente prodotti dai 16 Ispettorati Territoriali nel corso 2011 e gli incrementi di produttività.

Se tutte le sedi operassero con la stessa produttività, l'incremento rispetto all'attività effettivamente svolta nel caso dei controlli tecnici e vigilanza sugli obblighi sarebbe circa il triplo, mentre per le autorizzazioni circa il 14 per cento.

È necessario sottolineare come l'aumento della produttività può dipendere sia dalle condizioni in cui operano le diverse sedi, sia dalla combinazione di risorse disponibili e, più in

generale, dalla specificità del territorio. Per queste ragioni i risultati devono essere interpretati con le dovute cautele.

Tavola 5-6 Incrementi di produttività per tipologia di attività.

Attività	N°	Incremento
Autorizzazioni	34.836	39.569
Vigilanza sugli obblighi	23.249	64.976
Controlli tecnici	42.068	127.020

5.4.3 Rapporto entrate / uscite

Per avere un riscontro in termini di entrate generate dalle attività svolte dagli Ispettorati territoriali delle comunicazioni è stato calcolato il rapporto tra le entrate derivanti da ciascuna attività e la spesa sostenuta per il suo svolgimento. Naturalmente, sono state considerate solo le attività generatrici di entrate (Tavola 5-7).

Dai risultati dell'analisi emerge che le entrate generate complessivamente coprono il 18,6 per cento delle spese sostenute per il loro svolgimento. Se rapportate alla spesa complessiva di tutte le strutture periferiche (considerando quindi anche i costi imputati alle altre attività), il rapporto si riduce al 15,7 per cento.

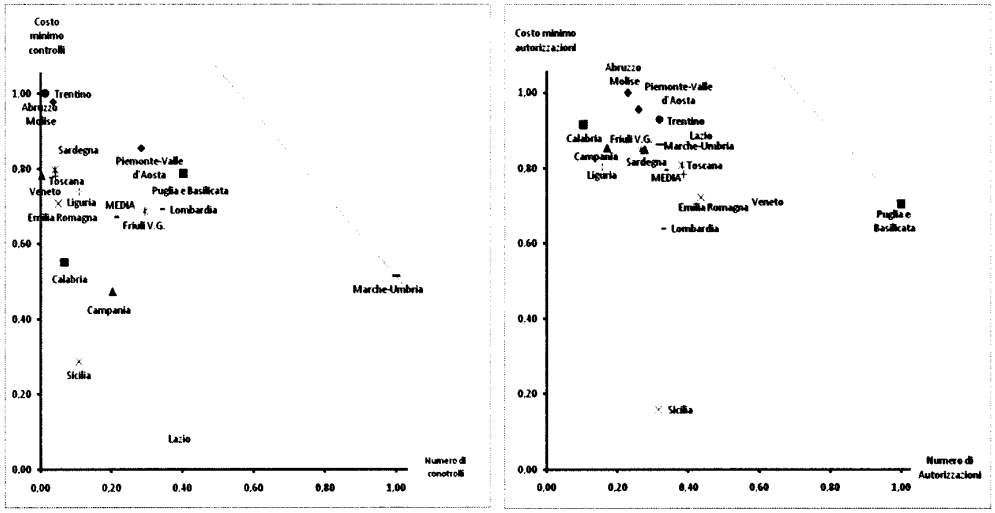
Tavola 5-7 Entrate- Uscite per attività (in euro).

Sede	Attività 1 Autorizzazioni (entrate)	Attività 1 Autorizzazioni (uscite)	Attività 2 Vigilanza sugli obblighi (entrate)	Attività 2 Vigilanza sugli obblighi (uscite)	Attività 3 Controlli tecnici (entrate)	Attività 3 Controlli tecnici (uscite)	Attività 4 Irrogazione sanzioni (entrate)	Attività 4 Irrogazione sanzioni (uscite)
Abruzzo Molise	51.779	339.545	46.495	304.898	47.023	308.362	2.642	17.324
Calabria	18.047	450.128	13.935	347.567	42.490	1.059.796	6.168	153.841
Campania	34.974	592.583	43.145	731.037	74.524	1.262.701	4.576	77.534
Emilia Romagna	287.656	711.946	150.810	373.253	273.692	677.385	8.378	20.736
Friuli Venezia Giulia	58.239	622.012	22.488	240.183	81.304	868.353	5.766	61.585
Lazio	143.658	484.722	154.263	520.507	515.817	1.740.444	133.052	448.937
Liguria	68.238	637.053	65.588	612.313	73.538	686.533	7.288	68.035
Lombardia	517.708	905.553	220.728	386.089	429.417	751.118	100.331	175.495
Marche-Umbria	57.363	473.766	63.018	520.476	117.957	974.224	2.424	20.018
Piemonte-Valle d'Aosta	44.498	414.440	56.080	522.309	58.518	545.018	9.144	85.159
Puglia e Basilicata	132.552	788.883	59.987	357.013	97.721	581.585	6.773	40.308
Sardegna	91.482	539.139	33.353	196.561	101.011	595.299	24.776	146.017
Sicilia	151.862	1.318.688	71.981	625.043	127.283	1.105.259	50.913	442.104
Toscana	99.339	529.409	128.773	686.271	91.981	490.194	13.491	71.895
Trentino Alto Adige	74.290	452.992	9.846	60.035	39.382	240.141	1.790	10.915
Veneto	99.567	623.013	94.686	592.473	90.782	568.041	976	6.108
Totale	**1.942.174**	**9.883.873**	**1.325.598**	**7.076.026**	**2.251.432**	**12.454.451**	**288.150**	**1.846.012**

5.4.4 I rapporti attività / costi

Per mettere in relazione le attività ed i relativi costi sono stati costruiti dei diagrammi che rappresentano le attività sulle ascisse e i costi sulle ordinate. Per una più agevole lettura i grafici sono stati normalizzati rispetto al minor costo e al numero massimo di attività e la retta inclinata a 45° rappresenta il *benchmark*. Il Grafico 5-4 mostra questa relazione per il numero dei controlli e il numero di autorizzazioni.

Grafico 5-4 I controlli rispetto al costo e le autorizzazioni rispetto al costo.



Nella prima parte del Grafico si considera l'attività Controlli tecnici. In questo caso la sede di riferimento è l'Ispettorato di Marche e Umbria, seguita da un primo gruppo che comprende le sedi Puglia – Basilicata, Lombardia, Piemonte, e Friuli Venezia Giulia. Tra gli altri si segnalano gli Ispettorati del Lazio e della Sicilia che si caratterizzano per essere i meno efficienti. In particolare, il primo effettua un numero di controlli superiore alla media, ma a costi molto elevati mentre la seconda, pur avendo dei costi inferiori, effettua un numero di controlli tale da risultare anch'esso poco efficiente.

Nel caso delle autorizzazioni esiste una netta separazione tra il *benchmark*, rappresentato dall'Ispettorato Puglia – Basilicata, e tutte le altre strutture. Anche in questo caso l'Ispettorato della Sicilia è il meno efficiente.

5.4.5 Un'analisi DEA dell'efficienza

La Data Envelopment Analysis (DEA) è una metodologia non parametrica che consente di effettuare analisi di efficienza attraverso la stima di frontiere di produzione: le unità che si posizionano su di essa sono efficienti, le restanti sono inefficienti. La flessibilità del suo utilizzo è dovuta alla possibilità di determinare l'efficienza relativa delle unità a confronto, senza bisogno di specificare una predeterminata funzione di produzione che leghi l'output ai fattori produttivi. Questa tecnica consente di individuare all'interno di un campione le unità più efficienti comparando ciascun mix produttivo con tutte le possibili combinazione lineari delle produzioni osservate per le altre unità produttive considerate. Queste unità formano una

frontiera efficiente che diventa il riferimento per le altre la cui inefficienza è misurata dalla distanza dalla frontiera.

Il vantaggio risiede nel poter comparare l'efficienza delle diverse unità rispetto alla frontiera delle possibilità produttive efficienti, anziché rispetto ad una media o ad uno standard predefinito.

Il modello DEA può essere sviluppato secondo due metodi:

- modello input oriented: minimizza l'utilizzo degli input per un dato livello di output fissato;
- modello output oriented: massimizza il prodotto senza richiedere incrementi di input.

Sulla base del modello utilizzato è possibile fornire una diversa definizione di unità efficiente: una unità è *input-efficiente* se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input; una unità è *output-efficiente* se non esiste un'altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.

L'analisi, è stata condotta assumendo *rendimenti di scala variabili* poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottimale, sottostante all'assunzione di *rendimenti di scala costanti,* è stata ritenuta troppo restrittiva.

Sono state effettuate due diverse analisi: la prima è stata condotta ipotizzando un modello *input oriented* con 2 input ed un solo output con l'obiettivo di verificare la presenza di eventuali inefficienze dal lato dei costi. Come *input* sono stati utilizzati sia il costo del personale direttamente impiegato nelle attività operative (Costo operativo tecnico), sia il costo amministrativo per unità di personale imputabile alle stesse attività (Costo operativo amministrativo). Come *output* sono state utilizzate le entrate complessive generate dalle attività operative (Entrate attività operative).

La seconda analisi è stata condotta utilizzando un modello *output oriented* con 2 input e 3 output. Come *input*, anche in questo caso, sono stati utilizzati i dati di costo del personale (Costo operativo tecnico e Costo operativo amministrativo), mentre gli *output* sono rappresentati dal numero di autorizzazioni, di vigilanza sugli obblighi e di controlli tecnici. In questo caso l'obiettivo è quello di evidenziare di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costo, affinché una unità possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. La Tavola 5-8 riepiloga le variabili usate nei due modelli.[4]

[4] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 9 e 10 derivano dagli slacks prodotti dall'analisi DEA. Gli slacks rappresentano gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di input (output) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi input oriented (o di tutti gli output nel caso di un approccio output oriented), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

Tavola 5-8 Analisi DEA: modelli utilizzati.

	Modello 1 Input oriented	*Modello 2 Output oriented*
Input	Costo personale tecnico	Costo personale tecnico
	Costo personale amministrativo	Costo personale amministrativo
Output	Entrate	Autorizzazioni
		Vigilanza obblighi
		Controlli tecnici

I risultati relativi al modello input oriented sono presentati nella Tavola 5-9. Si può notare che 2 Ispettorati - Lombardia e Trentino Alto Adige - costituiscono il *benchmark* per tutti gli altri e sono quelli che si posizionano lungo la frontiera efficiente. Nella colonna "tutti i costi" è riportata la riduzione percentuale di costo che consentirebbe alle altre sedi di posizionarsi anch'esse sulla frontiera dell'efficienza. Per essere efficienti quanto gli uffici di riferimento, le altre sedi dovrebbero ridurre tutti i costi da un minimo del 2 per cento ad un massimo del 70 per cento. Le altre due colonne indicano rispettivamente la riduzione del costo del personale tecnico e amministrativo che consentirebbe alle sedi di posizionarsi sulla frontiera dell'efficienza.

Tavola 5-9 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti i costi*	*Costo del personale tecnico*	*Costo del personale amm.vo*
1	Lombardia	0	-	-
1	Trentino Alto Adige	0	-	-
3	Emilia Romagna	0	22	-
4	Abruzzo Molise	2	9	-
5	Sicilia	5	72	-
6	Toscana	7	46	-
7	Sardegna	30	13	-
8	Marche-Umbria	32	30	-
9	Veneto	33	19	-
10	Puglia e Basilicata	38	11	-
11	Lazio	43	2	-
12	Friuli Venezia Giulia	45	8	-
13	Piemonte-Valle d'Aosta	45	-	2
14	Liguria	48	11	-
15	Calabria	60	4	-
16	Campania	70	-	-

Il secondo modello, *output oriented,* ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costi, affinché una unità decisionale possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. La frontiera efficiente è rappresentata dalle sedi poste al

primo posto del ranking. (Tavola 5-10). I risultati mostrano che le sedi posizionate tra l'ottavo ed il sedicesimo posto, per posizionarsi sulla frontiera efficiente, dovrebbero incrementare gli output tra il 6 per cento ed l'88 per cento.

Tavola 5-10 Risultati dell'analisi *output oriented* (modello 2). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

		Incremento percentuale degli output			
Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti gli output*	*Autorizzazioni*	*Controlli sugli obblighi*	*Controlli tecnici*
1	Emilia Romagna	0	-	-	-
1	Lombardia	0	-	-	-
1	Trentino Alto Adige	0	-	-	-
1	Friuli Venezia Giulia	0	-	-	-
1	Veneto	0	-	-	-
1	Marche-Umbria	0	-	-	-
1	Lazio	0	-	-	-
8	Abruzzo Molise	0	-	11	-
9	Piemonte-Valle d'Aosta	0	-	1340	-
10	Puglia e Basilicata	6	-	115	-
11	Liguria	8	89	21	-
12	Campania	19	45	-	22
13	Toscana	20	-	-	530
14	Sicilia	42	-	-	312
15	Calabria	74	-	-	89
16	Sardegna	88	-	-	126

5.5 Conclusioni

In un periodo di recessione e contrazione delle risorse finanziarie pubbliche questo lavoro ha voluto fornire una risposta alternativa al contenimento della spesa basato sui tagli lineari di bilancio. Seguendo un approccio basato sul miglioramento dell'efficienza delle diverse sedi, in questo capitolo sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa degli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni. Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili dell'Amministrazione nel corso degli incontri svolti presso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, sono stati messi in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati in modo da calcolare alcuni indici di efficienza e di produttività delle diverse sedi periferiche. Il tutto per addivenire a una stima della spesa comprimibile e degli incrementi di produttività.

L'analisi condotta ha restituito margini di razionalizzazione non trascurabili.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile complessivamente ammonterebbe a circa 2,5 milioni di euro pari a circa il 7 per cento dei costi totali. La Data Envelopment Analysis (DEA) orientata verso gli input, ha restituito una spesa comprimibile di circa 5,5 milioni di euro; un risultato maggiore rispetto alla

precedente analisi d'efficienza, in parte dovuto dalle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione.

Con questo non si vuole assolutamente affermare che i trasferimenti nei confronti degli Ispettorati dovranno necessariamente ridursi di tali importi, ma più semplicemente che esiste un divario nell'efficienza delle sedi periferiche che - anche a parità di risorse impiegate – meriterebbe di essere colmato.

Sul piano operativo la contrazione della spesa potrà attuarsi attraverso una ridefinizione del perimetro delle funzioni svolte, degli standard di servizio erogati e mediante una riallocazione del personale in servizio. E' il caso di sottolineare, inoltre, che nel medio periodo parte di queste risorse sarà assorbita dalla fisiologica contrazione del personale già prevista dalla normativa vigente.

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività degli Ispettorati potrebbe significativamente aumentare attraverso una più incisiva azione di vigilanza con riflessi positivi sulla qualità complessiva dei servizi di comunicazione. Ad esempio, senza alcun aggravio di costi, il numero dei controlli tecnici, potrebbe passare da 42.000 a 127.000 ed anche le entrate potrebbero crescere di 2,7 volte in modo da riuscire a coprire il 48 per cento dei costi complessivi dell'intera struttura.

Infine, occorre precisare che la rilevanza dei risultati fin qui presentati non è tanto nella quantificazione delle grandezze che può essere rivista sulla base di dati maggiormente disaggregati e di ipotesi più specifiche, quanto nel metodo proposto che se condiviso potrà essere ulteriormente affinato, in modo da intraprendere un percorso virtuoso di razionalizzazione della spesa.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche

6.1 *Organizzazione e attività delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono suddivise in Direzioni territoriali del lavoro (DTL) e in Direzioni regionali del lavoro (DRL). Allo stato attuale sono presenti nel territorio 18 Direzioni regionali e 91 Direzioni territoriali. Questa suddivisione risale al Decreto Ministeriale n. 687/1996 che ha previsto una struttura regionale in ogni capoluogo di regione ed una struttura territoriale legata all'assetto provinciale, confermata anche dopo le riorganizzazioni dovute all'articolo 45, del decreto legislativo n. 300/1999. Sono escluse le strutture della Regione Sicilia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Modifiche all'assetto organizzativo del Ministero, che potranno avere ripercussioni anche sulle strutture periferiche, sono in corso di determinazione anche in base agli interventi legislativi più recenti in materia di riorganizzazione della spesa pubblica e degli uffici territoriali (decreto legge n. 138/2011)[1].

A livello funzionale e organico, le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dipendono dalla Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica (DG PIBLO). Le funzioni delle strutture territoriali sono disposte nell'art. 14 del DPR n. 144 del 2011 e, in particolare, al comma 4 per le Direzioni regionali e al comma 5 per le Direzioni territoriali.

Le DTL svolgono compitivi operativi. Si occupano prevalentemente dell'attività ispettiva, dell'attività di gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro e dell'attività inerente alla funzione di contenzioso. In maniera più estesa, le loro attività sono articolate in quattro aree legate agli uffici in cui operano le unità operative e schematizzate nel Grafico 6-2:

1. le **attività di carattere generale**, svolte dall'**Ufficio generale**, che riguardano la gestione e il controllo interno delle attività del personale degli uffici e dei servizi resi all'utenza e, di conseguenza, la gestione degli uffici di relazioni con il pubblico;
2. le **attività legate agli affari legali e ai contenziosi** (di competenza dell'**Ufficio affari legali e contenzioso**), che riguardano i procedimenti nei casi di mancato

[1] Le dotazioni organiche del Ministero di cui alla tabella in allegato al D.P.R. n. 144/2011 sono in fase di rideterminazione. L'Amministrazione ha elaborato una proposta di riduzione in attuazione del DL n. 138/2011, dimensionata sulle occorrenze di fabbisogno che consentono di soddisfare gli obiettivi istituzionali e di missione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel necessario rispetto dei criteri di efficacia e di efficienza della azione amministrativa e secondo gli indirizzi programmatici di Governo. Secondo tale proposta, le dotazioni organiche del Ministero vengono quantificate complessivamente in 8.168 posizioni, con una riduzione rispetto a quelle di cui al citato D.P.R., in termini di posti, pari a 868, di cui 20 nell'area dirigenziale di seconda fascia e 848 nell'area non dirigenziale. Tali riduzioni comporteranno, in termini di spesa di organico, un risparmio complessivo pari a 36.617.409,46 euro. In attuazione di quanto richiesto dal decreto legge n. 138 del 2011 l'Amministrazione non risulta, quindi, in esubero di personale nelle aree funzionali essendovi negli organici ancora una vacanza di 423 unità.

pagamento delle sanzioni e le ordinanze di ingiunzione. Un esempio importante è l'erogazione della "maxisanzione", che è una prerogativa allargata anche a tutti gli altri organi di vigilanza (art. 17 della legge n. 689/1981 e art. 33 della legge n. 183/2000). Gli organi di vigilanza hanno l'obbligo di invio di segnalazione alla DTL per le violazioni di competenza del Ministero del lavoro, come la tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale, etc. In caso di mancato pagamento della maxisanzione, la DTL è responsabile delle successive fasi che portano alle ingiunzione, al pagamento e alle altre fasi del procedimento, con l'obbligo da parte degli altri organi che hanno notificato la maxisanzione di trasmettere la documentazione alla DTL (circolare n. 38/2010, Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Inoltre le DTL forniscono servizi di consulenza legale, producono inchieste amministrative sugli infortuni di lavoro e si occupano delle richieste di interpello. L'ufficio di competenza è l'**Ufficio affari legali e contenziosi**;

3. l'**attività ispettiva** (**Servizio ispezione del lavoro**)[2] è svolta, oltre che dal personale civile delle DTL e delle DRL, anche dal personale militare appartenente ai Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro, operanti all'interno del Servizio ispezione del lavoro, che - a livello funzionale - dipendono dalle rispettive DTL mentre - a livello gerarchico - sono alle dipendenze del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro; l'attività ispettiva si può suddividere in due filoni principali:

   - la **vigilanza tecnica**, sull'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili, informando i dipartimenti delle Aziende sanitarie locali competenti in materia (art. 13, comma 2 del decreto legislativo n. 81/2008) e la vigilanza congiunta con le Ferrovie dello Stato in materia di sicurezza e prevenzione degli infortuni negli impianti e nei luoghi di lavoro delle Ferrovie dello Stato. Viene svolta attività di accertamento tecnico in materia di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette compresa l'attività accertatoria. Inoltre viene eseguita attività di controllo amministrativo-contabile sugli strumenti di sostegno al reddito, sulla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) e l'applicazione dello statuto dei lavoratori; all'interno del Servizio ispezione del lavoro è presente il Nucleo ispettorato del lavoro dell'Arma dei carabinieri, che collabora e si coordina con il personale della DTL per l'attività di ispezione. Infatti, a livello funzionale dipende dalla DTL mentre a livello gerarchico è alle dipendenze del Comando carabinieri ispettorato del lavoro come disposto dal D.M. 31 luglio 1997;

   - la **vigilanza ordinaria,** che riguarda l'accertamento della corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale e l'effettuazione delle verifiche amministrativo-contabili. Importante è l'attività di programmazione e di coordinamento con l'INAIL e l'INPS in materia previdenziale ed assicurativa, insieme all'attività di coordinamento attraverso i Comitati per il lavoro e

[2] Sono riportate le principali attività. Più recentemente (partire al 2012) le direzioni territoriali del lavoro sono state chiamate a effettuare anche verifiche ispettive amministrativo-contabili sui rendiconti dei cinque per mille presso le sedi dei beneficiari e con l'entrata in vigore della Legge n. 44/2012 sono state assegnate al Ministero le funzioni dell'ex Agenzia del Terzo Settore. Inoltre, le direzioni territoriali del lavoro svolgono attività di vigilanza per contro della Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro del Ministero, sul corretto andamento delle attività delle Agenzie per il Lavoro.

l'emersione del sommerso (CLES) secondo gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 124/2004; inoltre gli ispettori delle DTL effettuano inchieste amministrative in relazione agli infortuni su lavoro, forniscono chiarimenti in sede di ispezione relativamente ad irregolarità che non comportano l'irrogazione di sanzioni amministrative o penali e svolgono attività di informazione ed aggiornamento presso enti, datori di lavoro ed associazioni (art. 8, comma 2 e 3, decreto legislativo n. 124 del 2004). Un'altra attività riguarda infine la vigilanza sull'attività e l'organizzazione dei Patronati ai sensi della Legge n. 152/2001;

4. l'attività per le **politiche attive del lavoro** del **Servizio politiche del lavoro**:

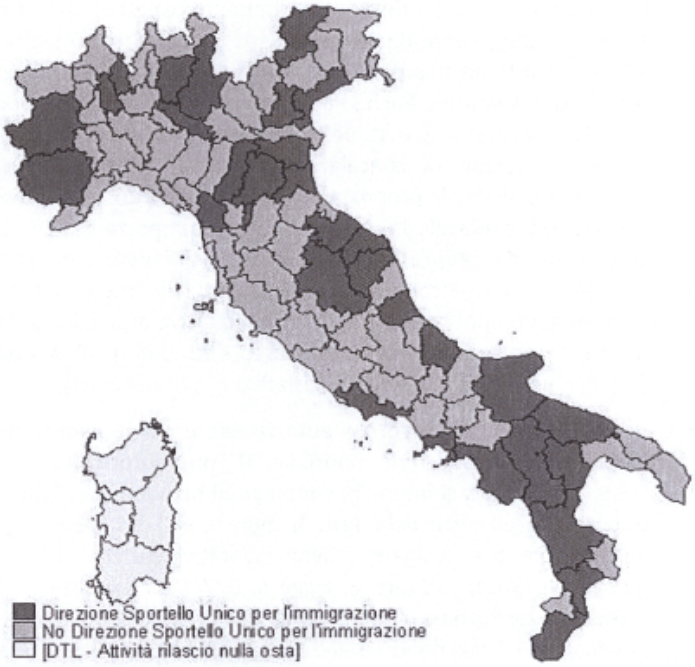
   - nelle **relazioni sindacali e nei conflitti di lavoro**, cioè l'intervento nelle controversie individuali e plurime dei settori pubblico e privato. Quando si verifica una richiesta di intervento ispettivo, la DTL può avviare tentativi di conciliazione prima degli accertamenti ispettivi (le c.d. conciliazioni monocratiche), come disposto dall'art. 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004. L'assistenza alle parti può essere svolta da professionisti con specifico mandato. Rilevante è anche l'attività di conciliazione non monocratica, come rilevata dagli artt. 410 e ss. del codice di procedura civile, che viene proposta alla commissione di conciliazione istituita dal Direttore della Direzione territoriale; infine, la proposta di conciliazione può avvenire anche tramite le associazioni sindacali. La commissione è composta dal Direttore dell'ufficio territoriale, dai rappresentanti del datore di lavoro e dai rappresentanti del lavoratore. Gli ispettori forniscono, inoltre, chiarimenti in sede di ispezioni se non vengono adottate sanzioni amministrative o penali e svolgono attività di informazione e aggiornamento presso enti, datori di lavoro ed associazioni (art. 8, comma 2 e 3, decreto legislativo n. 124 del 2004);

   - per le **politiche del lavoro** e **autorizzazioni per il lavoro**, nelle situazioni di gravidanza e di lavoro di minori. La DTL può autorizzare, previo assenso dei titolari di potestà genitoriale, l'impiego di bambini in attività lavorative come quelle culturali e artistiche (art. 4, legge n. 977 del 1967), oppure autorizzare gli adolescenti a svolgere attività lavorative purché abbiano il solo scopo didattico e formativo (art. 6, legge n. 977/1967). Inoltre è prerogativa della Direzione territoriale l'interdizione dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza nei casi previsti dal d.lgs n. 151/2001 negli artt. 7, 12 e 17, cioè nei casi di lavori vietati quando le condizioni di lavoro o ambientali siano ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino e nel caso di impossibilità di effettuare modifiche organizzative che permettano lo spostamento della lavoratrice ad altre mansioni;

   - e nell'attività di **gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro**. La Direzione territoriale fornisce un parere obbligatorio nella fase istruttoria del rilascio del nulla osta per l'avviamento al lavoro subordinato di cittadini stranieri in base ai criteri fissati dalla legge. Questi criteri sono relativi all'osservanza del contratto collettivo di lavoro, la congruità del numero delle richieste presentate, per il medesimo periodo, dallo stesso datore di lavoro tenendo conto della sua capacità economica e delle esigenze dell'impresa come indicato nell'art. 30 bis, comma 8, del DPR n. 394/1999. Quest'attività viene condotta dalla DTL nell'ambito del procedimento istruttorio svolto dallo Sportello unico per l'immigrazione presso la Prefettura - Ufficio

Territoriale del Governo per il rilascio del nulla osta al lavoro. Lo Sportello unico include almeno un rappresentante della DTL (art. 30, comma 1, DPR n. 394/1999). In alcuni casi, un dirigente di una direzione territoriale del lavoro ne è il responsabile (negli altri, il responsabile è un funzionario della prefettura). Al 2011, sono 32 le DTL il cui dirigente è anche responsabile dello Sportello unico. Caso particolare è quello della Sardegna, regione a statuto speciale, per la quale le DTL, oltre a fornire i pareri di competenza, svolgono direttamente l'attività di rilascio del nulla osta per l'avviamento al lavoro subordinato di cittadini stranieri. Infine, nella Regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia le attività relative ai flussi migratori non sono di competenza degli uffici territoriali del Ministero (per questo motivo le unità di analisi sono pari a 88) (cfr.Grafico 6-1).

Grafico 6-1 Sportelli unici per l'immigrazione che hanno come responsabile il dirigente della DTL. Anno 2011.



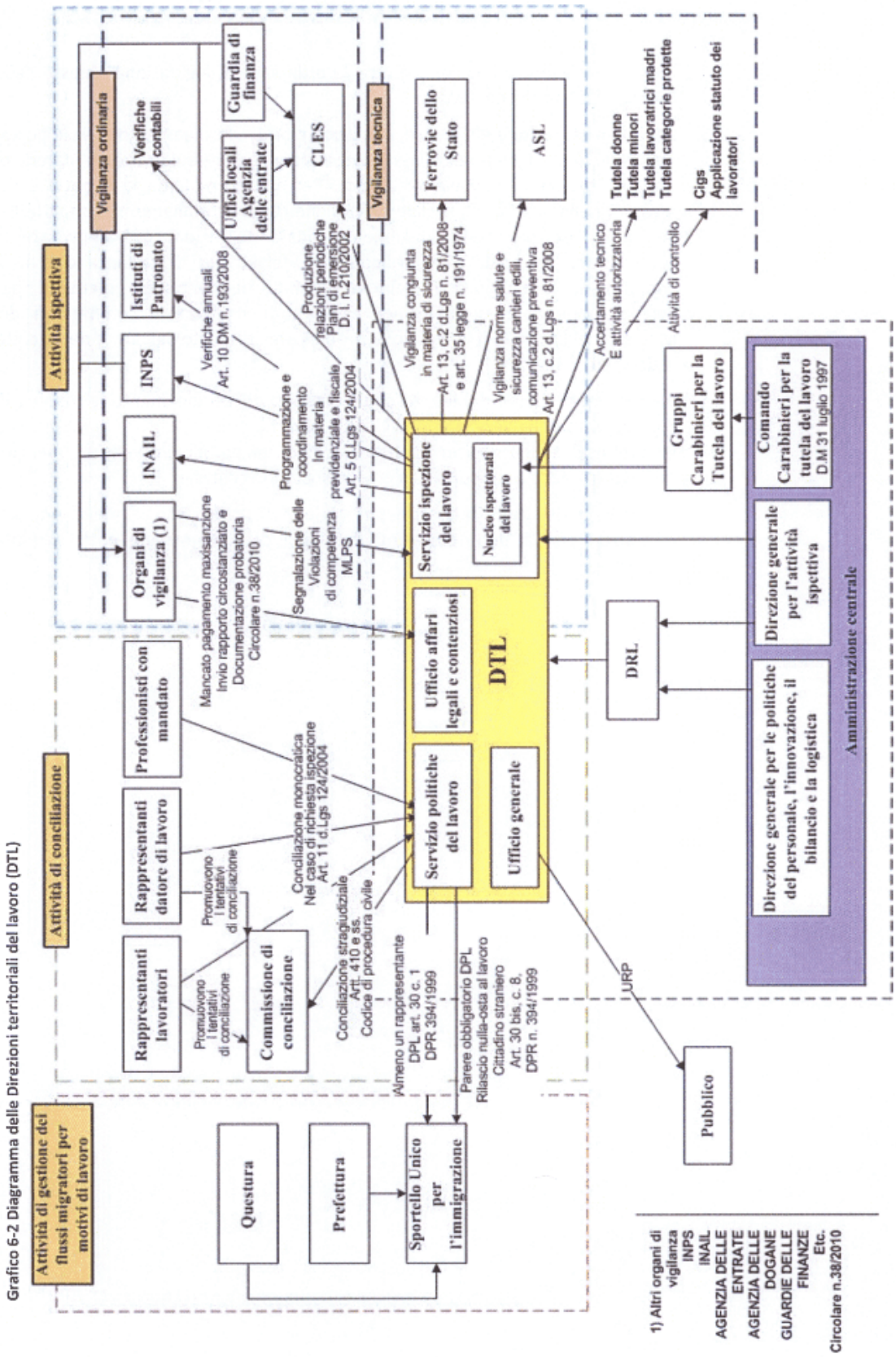
Le Direzioni regionali del lavoro hanno invece un compito di coordinamento, sia rispetto ad altri enti, organismi e parti sociali sia rispetto alle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e un compito di supporto all'attività operativa delle DTL. In sintesi le attività svolte sono:

1. la **gestione delle risorse e degli affari generali** con la segreteria della commissione regionale di coordinamento dell' attività di vigilanza e la segreteria del comitato regionale per i rapporti di lavoro;
2. gli **affari legali**, con l'attribuzione delle competenze riguardanti i ricorsi ai vari procedimenti messi in atto dalle Direzioni territoriali: i ricorsi amministrativi, i ricorsi contro le diffide accertative e sulla sussistenza o la qualificazione dei

rapporti di lavoro ed i ricorsi contro le ordinanze di ingiunzione emesse dalle Direzioni territoriali del lavoro;

3. nel **settore ispezione del lavoro**, con il compito di coordinamento e di supporto-operativo nella vigilanza in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, in materia di vigilanza ordinaria, di vigilanza tecnica. Per quanto riguarda le tematiche del lavoro e della previdenza sociale ciò avviene con il coordinamento con l'INAIL e l'INPS. Il Direttore della direzione regionale del lavoro può convocare la commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza che ha il compito di fornire alla Direzione generale del Ministero elementi per l'elaborazione delle direttive per l'attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, come disposto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 124/2004;
4. nel **settore politiche del lavoro** con il compito di coordinamento in materia di conciliazione delle vertenze individuali e plurime e di coordinare i rapporti con gli enti locali e gli organismi economici e sindacali per gli interventi sul mercato del lavoro, anche a supporto dell'amministrazione centrale;
5. la **gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro** con la rilevazione dei fabbisogni per la determinazione dei flussi di immigrazione e della quota regionale.

Grafico 6-2 Diagramma delle Direzioni territoriali del lavoro (DTL)



6.2 Le risorse umane e finanziarie e le attività delle Direzioni territoriali del lavoro

Le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali assorbono circa l'84 per cento[3] del personale del Ministero e circa il 22 per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi[4]. La numerosità e diversità dei compiti svolti sottotende un processo assai complesso, in cui il risultato delle attività non è sempre misurabile e il confronto tra gli uffici non è meramente riconducibile a indicatori di produttività che rapportano il risultato delle attività (gli *output*) ai fattori impiegati per ottenerlo (gli *input*). L'analisi condotta nei seguenti paragrafi consente tuttavia di ricostruire il quadro generale delle risorse finanziarie e umane a disposizione dei singoli uffici e i risultati della loro attività[5]. L'esame di indicatori caratteristici della relazione tra risorse e volume di attività, pur presentando alcune limitazioni interpretative (come la non considerazione della peculiarità di alcuni uffici e della possibile sostituzione tra tipologie di personale), evidenzia un'ampia variabilità tra Direzioni territoriali del lavoro. Al fine di esaminare in maniera più completa il fenomeno, viene anche proposta un'analisi non parametrica di *Data Envelopment Analysis* (DEA) tramite la quale è definita una misura di efficienza per ciascuna unità periferica come distanza dalla "frontiera" delle unità più efficienti.

Dal lato degli *input*, i dati disponibili consentono di distinguere il personale per tipologia (dirigente, ispettivo, non-ispettivo) e le spese di funzionamento complessive, di cui alcune poste specifiche (spese per le missioni ispettive, spese telefoniche, fitti, e spese connesse all'accertamento ispettivo come le spese postali, notifiche tramite messi comunali e traduzioni). Dal lato degli *output*, trovano una misurazione soltanto alcune delle funzioni svolte, in particolare: a) l'attività ispettiva, tramite il numero di aziende ispezionate e il motivo dell'ispezione (su richiesta, rivisita, etc.), il numero di irregolarità riscontrate per tipologia, le sanzioni accertate e riscosse; b) l'attività di conciliazione, tramite il numero di conciliazioni monocratiche avviate e quelle riuscite; c) l'attività relativa ai flussi migratori, tramite il numero di pareri richiesti ed emessi per permessi di soggiorno ai fini lavorativi.

Mentre per gli *input* è possibile distinguere tra le direzioni territoriali del lavoro (DTL) e le direzioni regionali (DRL), gli *output* si riferiscono all'ambito territoriale, e per quanto siano il risultato combinato delle attività operative degli uffici territoriali e quelle di coordinamento degli uffici regionali, sono attribuiti alle direzioni territoriali. In Valle d'Aosta è presente una sola struttura di tipo regionale DRL, che svolge anche i compiti tipici delle DTL, e ai fini dell'analisi è stata considerata come tale. Il numero delle unità di analisi nel caso delle DTL è quindi pari a 92 e nel caso delle DRL è pari a 17 (la Sicilia e le province di Trento e Bolzano sono escluse poiché agiscono entro le proprie competenze autonome). I dati presentati coprono un periodo che va dal 2009 al 2011 tranne che per le spese di missioni, presenti come voce separata dalle spese di funzionamento generali, solo per l'ultimo anno.

Dal punto di vista organizzativo, data la complessa articolazione delle attività svolte, l'indirizzo delle attività coinvolge diverse Direzioni Generali del Ministero competenti per parti specifiche: la Direzione Generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la

---

[3] Fonte: Conto annuale RGS, 2010.

[4] Le spese di funzionamento delle DTL e DRL, al netto delle missioni, sono rapportate alla spesa per consumi intermedi (pagamenti totali) del bilancio consuntivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento all'esercizio finanziario 2011.

[5] Se non indicato altrimenti, i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa (ex art. 39 della legge n. 196/2009).

logistica, la Direzione Generale per l'attività ispettiva; la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione; la Direzione Generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro; e la Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro. Il finanziamento delle Direzioni territoriali del lavoro è in gran parte concentrato nel programma di spesa del bilancio dello Stato denominato "Servizi territoriali del lavoro" (missione 26, programma 11), ma le spese per le missioni ispettive sono - a partire dal 2011 - attribuite al programma "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro" (missione 26, programma 9). Agli uffici periferici fanno capo funzionari delegati[6] (cfr. Riquadro 6-1).

Le spese di funzionamento (incluse quelle per missioni) rappresentano tra i 14 e 15 milioni di euro l'anno, pari a una media di 150 mila euro l'anno per le direzioni territoriali e oltre 90 mila euro per le direzioni regionali. Nell'arco dell'ultimo triennio, si riscontra un andamento variabile di tali spese sia per le DRL che per le DTL, con un forte aumento nel 2010 e un calo importante nel 2011. Le spese per le missioni rappresentano una componente particolarmente rilevante, tanto da rappresentare, nel 2011, oltre un terzo delle spese totali di funzionamento.

Le spese di funzionamento, comprese quelle per missioni, analizzate in rapporto alle unità di personale totale hanno un andamento crescente con un incremento in tre anni dell'11 per cento dovuto più al calo del denominatore che del numeratore. Le DRL presentano uno sviluppo del tutto simile alle DTL ma con una spesa media per personale più alta (3.224 euro per personale contro 2.376 euro pro-capite delle DTL) e un coefficiente di variabilità più basso. In generale, per i rapporti caratteristici analizzati, le direzioni regionali presentano una minore variabilità (Tavola 6-1a e Tavola 6-1b).

Prendendo, invece, le spese di funzionamento delle DTL per unità di personale al netto delle spese per missioni, le più alte sono sostenute nel Centro-Nord, in particolare in Piemonte (1.960 euro per personale impiegato) e in Toscana (1.840), mentre a Sud diminuiscono evidenziando una caratterizzazione territoriale Nord-Sud (con l'eccezione del Veneto, 1.255), in cui il valore medio più basso viene raggiunto dall'Abruzzo (1.179). Esaminando le singole strutture, è possibile apprezzare l'ampia variabilità delle spese di funzionamento pro-capite; il valore minimo in assoluto è pari a 348 (per una DTL che si trova in Abruzzo) e il massimo registrato è pari a 2.857 (corrispondente a una struttura che si trova in Piemonte).

Il personale complessivamente operante nelle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammonta a circa 6.500 unità, di cui circa 6 mila nelle DTL e 500 nelle DRL. Il personale ispettivo lavora in entrambe le strutture, anche se con un'incidenza più alta nelle DTL, pari a 54 per cento del totale contro il 45 per cento del totale nelle DRL. La composizione del personale inoltre è maggiormente variabile nelle DTL che nelle DRL.

---

[6] I funzionari delegati sono ordinatori secondari di spesa che operano sulle aperture di credito (ordini di accreditamento) di contabilità ordinaria effettuate a proprio favore dall'amministrazione centrale per l'esecuzione di spese occorrenti al normale funzionamento dell'ufficio o per l'espletamento dei compiti istituzionali.

Tavola 6-1a Risorse umane e finanziarie (*input*), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009-2011.

Input	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Totale spese di funzionamento lorde (comprese spese per missioni) - in euro	2009	92	144.505,58	141.565,09	0,98	30.130,00	1.187.575,00	74.213,50	114.002,00	163.359,50	13.294.513,00
	2010	92	158.392,26	130.016,48	0,82	33.859,00	966.324,00	88.727,50	117.622,50	189.895,50	14.572.088,00
	2011	92	150.031,29	104.028,50	0,69	45.370,00	641.137,00	88.187,00	121.133,50	174.228,50	13.802.879,00
Personale totale	2009	92	69,49	49,39	0,71	20,00	352,00	40,50	56,00	81,50	6.393,00
	2010	92	67,43	48,21	0,71	20,00	335,00	38,50	54,00	78,00	6.204,00
	2011	92	65,10	44,77	0,69	17,00	301,00	38,00	52,00	77,00	5.989,00
Personale ispettivo	2009	92	36,61	26,30	0,72	11,00	196,00	22,50	31,00	43,50	3.368,00
	2010	92	35,53	25,18	0,71	9,00	182,00	21,00	30,00	41,50	3.269,00
	2011	92	34,58	24,21	0,70	8,00	174,00	20,00	29,00	41,50	3.181,00
Spese di funzionamento su personale totale - in euro	2009	92	2.094,48	693,89	0,33	380,01	4.086,16	1.674,46	2.053,60	2.421,09	
	2010	92	2.365,24	749,17	0,32	901,03	5.456,76	1.853,63	2.291,92	2.705,98	
	2011	92	2.376,08	646,93	0,27	1.200,77	4.185,59	1.888,57	2.380,11	2.809,39	
Quota personale ispettivo su personale totale	2009	92	0,54	0,09	0,17	0,31	0,74	0,47	0,54	0,62	
	2010	92	0,54	0,09	0,17	0,30	0,76	0,47	0,55	0,61	
	2011	92	0,54	0,09	0,17	0,26	0,77	0,48	0,55	0,60	

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tavola 6-1b- Risorse umane e finanziarie (*input*), DRL con esclusione della Valle d'Aosta assegnata alle DTL. Anni 2009-2011.

Input	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Totale spese di funzionamento lorde (comprese spese per missioni) - in euro	2009	17	64.173,94	29.972,98	0,47	14.347,00	137.980,00	46.850,00	52.905,00	77.024,00	1.090.957,00
	2010	17	95.072,65	66.949,28	0,70	29.395,00	294.868,00	51.847,00	76.189,00	104.455,00	1.616.235,00
	2011	17	76.650,41	33.652,83	0,44	28.230,00	146.405,00	51.602,00	65.784,00	104.056,00	1.303.057,00
Personale totale	2009	17	26,76	9,99	0,37	12,00	46,00	19,00	24,00	35,00	455,00
	2010	17	25,06	8,88	0,35	12,00	40,00	18,00	24,00	30,00	426,00
	2011	17	24,59	9,15	0,37	12,00	40,00	18,00	23,00	30,00	418,00
Personale ispettivo	2009	17	10,88	4,59	0,42	5,00	19,00	7,00	11,00	14,00	185,00
	2010	17	10,24	3,87	0,38	5,00	18,00	7,00	10,00	14,00	174,00
	2011	17	10,41	3,37	0,32	6,00	18,00	8,00	10,00	12,00	177,00
Spese di funzionamento su personale totale - in euro	2009	17	2.691,30	1.384,55	0,51	358,67	5.931,00	1.879,65	2.646,79	3.187,29	
	2010	17	3.642,28	1.488,99	0,41	1.463,27	7.371,70	3.108,50	3.572,16	3.828,92	
	2011	17	3.224,98	1.085,90	0,34	1.344,29	5.228,75	2.500,72	3.128,06	3.838,38	
Quota personale ispettivo su personale totale	2009	17	0,41	0,11	0,26	0,20	0,61	0,34	0,41	0,50	
	2010	17	0,42	0,11	0,26	0,18	0,61	0,35	0,40	0,50	
	2011	17	0,45	0,11	0,25	0,22	0,64	0,38	0,43	0,50	

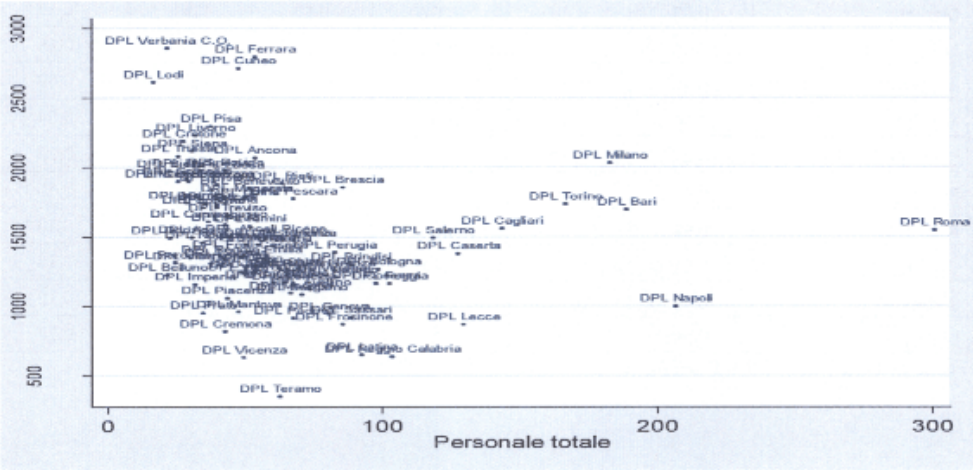
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La dimensione delle strutture in termini di personale mostra una forte variabilità tra strutture, soprattutto nel caso delle DTL: con riferimento al 2011, la struttura più piccola è quella di Lodi con 17 lavoratori, mentre il massimo di 301 unità di personale è raggiunto nella DTL di Roma. Il numero di risorse umane impiegate nelle strutture nell'arco del triennio mostra una leggera diminuzione sia per il personale specializzato che non specializzato (con una riduzione pari a 6,31 per cento per il primo e di 11,73 per cento per il secondo). Nelle DRL il personale ispettivo è tuttavia rimasto praticamente costante.

Questo andamento si ripercuote nei livelli di spesa del personale analizzata attraverso la retribuzione complessiva. La retribuzione presa come riferimento è il valore medio complessivo del 2010 reso disponibile dal sistema informatico "Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO)" della RGS[7] e per quanto riguarda il personale non dirigente delle DTL è pari a 30.233 euro, mentre per il personale dirigente di seconda fascia (presente con una sola unità per ogni struttura territoriale) ammonta a 93.782 euro, incluse le indennità fisse e accessori. Il valore complessivo delle retribuzioni presenta un leggero, ma tendenziale, calo che deriva dalla riduzione del personale totale.

Sebbene tra le strutture con un numero di lavoratori inferiore a 100 unità sembra emergere qualche forma di economia di scala, le strutture più grandi presentano spese di funzionamento per gli uffici (al netto delle missioni) disomogenee: la DTL di Roma, con il maggior numero di personale, sostiene spese per unità di personale inferiori alla DTL di Milano e di Bari, ma superiori a quella di Napoli (che hanno tutte circa 100 addetti in meno). Non si rintracciano divergenze legate al contesto geografico[8].

Grafico 6-3 Spese di funzionamento per unità di personale (al netto delle spese per missione) e personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta, anno 2011.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

[7] http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/

[8] In quanto alle spese per i fitti, se da un lato le strutture del Nord hanno in media una spesa di fitto per personale più elevata del Sud (4.170 contro 2.787) il rapporto massimo si trova per il Centro Italia, con 6.094, trainato dal Lazio dove è pari a 13.020 euro per addetto. Seguono l'Umbria e la Toscana con rispettivamente 5.292 e 4.015 euro per unità di personale. Al Nord è la Lombardia a spendere di più per personale impiegato (circa per addetto 9.040 euro), mentre le strutture delle altre regioni del Nord hanno valori notevolmente inferiori, anche in confronto con le regioni del Centro. Al Sud la spesa delle strutture della Sardegna è la più rilevante (4.524 euro per addetto), seguita da quella delle strutture della Basilicata (3.475 euro per addetto).

In termini di composizione del personale è alta la percentuale di ispettori presenti nelle direzioni territoriali del Nord, soprattutto del Nord-Est. Supera infatti, in media, la quota del 60 per cento in Veneto, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, ma in queste regioni presenta anche una maggiore variabilità, con una quota massima pari al 77 per cento e una minima pari a 45. Le strutture nel Centro Italia hanno caratteristiche tra loro più simili in termini di presenza relativa di ispettori, tranne che per gli uffici periferici del Lazio che mostrano una distribuzione più simile alle strutture del Sud con una quota media di ispettori generalmente inferiore al 50 per cento e una variabilità contenuta. Tolto il caso particolare della Valle d'Aosta (dovuto anche alla particolare situazione di questa struttura come DRL), le direzioni territoriali della Campania, della Puglia e dell'Abruzzo hanno la quota di ispettori più bassa e anche con un coefficiente di variazione minore lungo tutto il territorio nazionale (Tavola 6-2)

Tavola 6-2 Quota del personale ispettivo sul personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	0,59	0,47	0,66	0,55	0,64	0,11
Valle d'Aosta	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	.
Lombardia	0,57	0,42	0,68	0,51	0,65	0,15
Veneto	0,60	0,44	0,77	0,51	0,68	0,18
Friuli-Venezia Giulia	0,60	0,52	0,72	0,54	0,67	0,14
Liguria	0,53	0,38	0,65	0,45	0,60	0,22
Emilia-Romagna	0,61	0,53	0,69	0,57	0,67	0,10
Toscana	0,56	0,51	0,61	0,53	0,59	0,06
Umbria	0,60	0,58	0,61	0,58	0,61	0,04
Marche	0,58	0,49	0,67	0,52	0,64	0,13
Lazio	0,50	0,41	0,58	0,45	0,57	0,15
Abruzzo	0,48	0,42	0,52	0,45	0,51	0,09
Molise	0,50	0,48	0,51	0,48	0,51	0,04
Campania	0,42	0,34	0,48	0,39	0,45	0,13
Puglia	0,45	0,35	0,52	0,40	0,50	0,16
Basilicata	0,53	0,45	0,60	0,45	0,60	0,20
Calabria	0,51	0,43	0,64	0,45	0,58	0,18
Sardegna	0,49	0,38	0,55	0,44	0,53	0,15
ITALIA	0,54	0,26	0,77	0,48	0,6	0,17

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Riquadro 6-1 Il finanziamento e la spesa delle Direzioni territoriali del lavoro

L'amministrazione provvede alle spese degli uffici periferici tramite ordinativi diretti, ruoli di spesa fissa (per gi stipendi del personale) e con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati di ciascuna struttura.

I funzionari delegati sono definiti come ordinatori secondari di spesa. Operano sugli ordini di accreditamento effettuati dall'amministrazione centrale per l'esecuzione di spese che riguardano il normale funzionamento dell'ufficio o per l'espletamento dei compiti istituzionali. Hanno l'obbligo di inviare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un prospetto degli ordini di accreditamento utilizzati e rimasti in tutto o in parte non estinti alla chiusura dell'esercizio, da cui risultino le informazioni necessarie per individuare il capitolo di provenienza. Sono inoltre inviati dei rendiconti, semestralmente, alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato e all'ufficio regionale della Corte dei Conti (art. 5 del DPR n. 367/1994). Le somme prelevate in contanti, per la parte eventualmente da trattenersi oltre la fine dell'anno in corso, perché non utilizzata entro tale data, dovranno essere strettamente commisurate alle effettive esigenze. Le quietanze, concernenti il versamento di tali somme presso la Tesoreria, per la parte non ancora erogata, dovrà avvenire entro il 30 marzo del nuovo anno, termine tassativo per la presentazione del rendiconto suppletivo, le cui quietanze dovranno essere allegate al rendiconto medesimo. Le strutture periferiche si avvalgono inoltre della Legge 17 agosto 1960, n. 908, per avere la possibilità di utilizzare talune forme di pagamento già esclusive delle Amministrazioni Centrali.

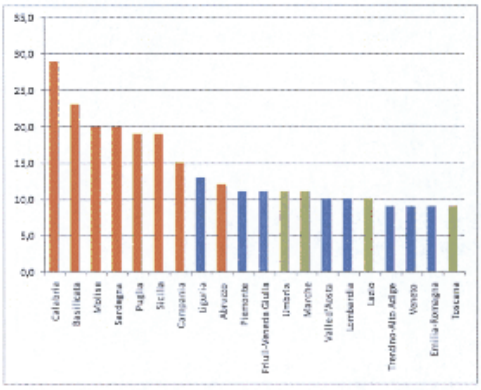
Dal punto di vista delle attività svolte, quelle relative alla vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale presentano un ampio numero di indicatori, in grado di fornire elementi sia sulla quantità che la qualità del lavoro, come la capacità delle ispezioni di essere più o meno mirate a individuare situazioni di irregolarità e la risoluzione di controversie tra datori di lavoro e lavoratori tramite conciliazioni monocratiche [9] (cfr. Riquadro 6-2).

E' bene ricordare che l'attività di vigilanza si inserisce in contesti economici e territoriali diversificati. A Sud il tasso di irregolarità del lavoro stimato dall'indagine ISTAT sulla occupazione irregolare è molto più alto che nelle altre regioni, con valori che si attestano intorno al 20 per cento di unità di lavoro irregolari (29 per cento in Calabria). Mentre i valori più bassi sono registrati al Centro-Nord con l'Emilia-Romagna e la Toscana al 9 per cento (Grafico 6-4). Inoltre, variano le dimensioni delle aziende nel territorio, al Nord sono presenti la maggior parte delle imprese oltre i 9 addetti, in Lombardia si trovano circa il 22 per cento, invece il Sud mostra i valori più contenuti, a parte il caso della Valle d'Aosta che ha la percentuale più bassa in assoluto con lo 0,2 per cento (Grafico 6-5). Questi fattori di contesto caratterizzano le modalità di operare delle DTL e le tipologie di irregolarità riscontrate tramite le attività di vigilanza.

---

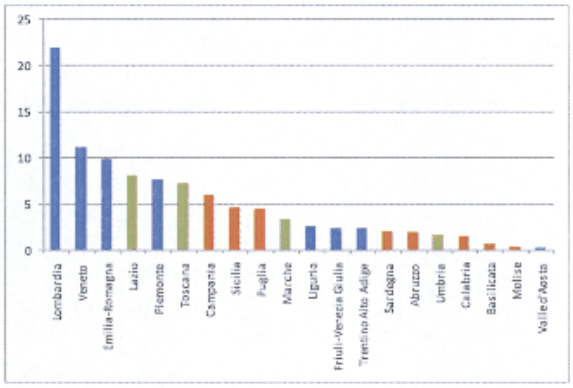
[9] La Direzione delle attività ispettive pubblica un rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale ai sensi dell'art. 20 della Convenzione C81 dell'11 luglio 1947 della Conferenza generale dell'Organizzazione Internazione del Lavoro (OIL). L'ultimo rapporto, riferito al 2011, è disponibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/A7113140-8050-4BFB-A1B2-BA172C54703E/0/Rapporto_annuale_vigilanza_2011.pdf a cui si rimanda per una presentazione più dettagliata.

Grafico 6-4 Tasso di irregolarità del lavoro nelle regioni Italiane. Anno 2009.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Misura dell'occupazione Irregolare, 2009

Grafico 6-5 Ripartizione regionale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti (%). Anno 2009



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Asia 2009.

Il numero medio delle aziende ispezionate dalle strutture periferiche del Ministero è leggermente in calo nel triennio di riferimento, soprattutto nei valori minimi della distribuzione (Tavola 6-3 e Tavola 6-4). La diminuzione dell'attività è concentrata tra il 2009 e 2010, per attestarsi anche nel 2011 su circa 150 mila aziende. Contemporaneamente è diminuito anche il personale ispettivo (-5,6 per cento nel triennio) e il numero di aziende ispezionate per ispettore è rimasto sostanzialmente simile, passando da circa 51,3 a 47,4. Ancorché stabile nel triennio, il tasso di irregolarità riscontrato durante le ispezioni è piuttosto elevato, in quanto un'azienda su due è stata trovata in una situazione di irregolarità (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono nel 2011 pari a 73.789 che rappresentano circa il 50 per cento degli accessi effettuati). Questo dato si traduce in media in poco più di un lavoratore irregolare riscontrato per azienda in ciascuna provincia.

Tavola 6-3 Attività ispettiva, di conciliazione e sui flussi migratori (output), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009-2011.

Output	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Aziende ispezionate	2009	92	1.818,98	1.241,97	0,68	498,00	6.750,00	1.022,50	1.533,50	2.099,50	167.346,00
	2010	92	1.622,40	1.127,29	0,69	354,00	6.115,00	885,50	1.195,50	2.017,00	149.261,00
	2011	92	1.614,71	1.073,92	0,67	389,00	6.599,00	961,00	1.319,07	2.034,00	148.553,00
Sanzioni riscosse - in euro	2009	92	1.152.798,02	967.252,28	0,84	140.157,00	5.445.898,00	522.700,50	864.413,00	1.342.881,50	106.057.418,00
	2010	92	1.249.754,76	1.158.870,67	0,93	258.989,00	6.833.101,00	610.345,50	870.454,50	1.385.526,00	114.977.438,00
	2011	92	1.572.224,18	1.735.703,62	1,10	199.911,45	9.952.035,00	681.542,25	1.024.973,34	1.693.210,00	144.644.624,39
Conciliazioni monocratiche avviate in cui si sono presentate entrambe le parti	2009	92	74,98	77,32	1,03	6,00	569,00	25,00	56,00	98,00	6.898,00
	2010	92	119,95	116,51	0,97	4,00	728,00	54,00	84,00	137,00	11.035,00
	2011	92	114,87	83,85	0,73	12,00	485,00	51,50	99,50	145,50	10.568,00
Pareri permesso di soggiorno forniti*	2009	88	553,22	1.154,17	2,09	0,00	7.817,00	58,50	155,50	465,00	48.683,00
	2010	88	491,09	1.064,57	2,17	1,00	7.100,00	49,50	153,00	458,00	43.216,00
	2011	88	1.342,80	1.965,23	1,46	25,00	13.858,00	360,00	850,00	1.326,00	118.166,00
lavoratori irrregolari riscontrati	2009	92	1.783,11	1.457,02	0,82	288,00	7.754,00	695,50	1.418,00	2.315,50	164.046,00
	2010	92	1.713,85	1.396,62	0,81	235,00	9.771,00	891,50	1.359,50	2.043,50	157.674,00
	2011	92	1.787,75	1.889,22	1,06	338,00	14.146,00	877,00	1.313,70	1.905,16	164.473,00
Aziende ispezionate su personale ispettivo	2009	92	48,37	13,99	0,29	23,92	100,89	37,99	48,04	58,08	
	2010	92	44,22	13,24	0,30	23,60	96,87	32,93	42,89	52,97	
	2011	92	44,96	10,72	0,24	22,50	81,51	37,02	44,21	51,73	
Lavoratori irregolari riscontrati su aziende ispezionate	2009	92	1,09	0,95	0,87	0,17	7,48	0,62	0,93	1,27	
	2010	92	1,11	0,50	0,45	0,39	2,89	0,77	1,01	1,35	
	2011	92	1,13	0,76	0,68	0,31	6,82	0,72	0,98	1,28	
Sanzioni riscose sulle aziende ispezionate	2009	92	685,59	410,45	0,60	107,42	2.415,82	375,19	636,79	901,11	
	2010	92	825,78	606,33	0,73	244,44	5.339,12	523,35	671,54	1.011,92	
	2011	92	942,31	554,21	0,59	254,99	3.326,90	610,88	773,31	1.065,37	
Numero conciliazioni riuscite su conciliazioni avviate in cui si sono presentate entrambe le parti	2009	92	0,75	0,50	0,66	0,07	5,00	0,61	0,75	0,86	
	2010	92	0,79	0,17	0,22	0,16	1,23	0,68	0,81	0,90	
	2011	92	0,81	0,13	0,16	0,42	1,00	0,73	0,83	0,89	
Pareri forniti su personale non ispettivo*	2009	88	15,41	26,92	1,75	0,00	161,38	1,92	5,72	15,84	
	2010	88	13,48	23,91	1,77	0,04	153,20	1,92	5,02	15,17	
	2.011	88	39,23	30,59	0,78	0,58	150,74	14,01	31,61	53,73	

** Per la Regione a statuto speciale Friuli Venezia-Giulia i pareri per i permessi di soggiorno non sono di competenza degli uffici territoriali del MLPS. Per questo motivo sono analizzate 88 unità*

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il rapporto tra le spese per le missioni e le aziende ispezionate tende a essere maggiore nel Sud dove il valore medio più alto viene raggiunto dal Molise (64 euro per azienda) ed è comunque più elevato di 40 euro per azienda ispezionata. I valori più bassi si registrano al Nord con una grande differenza tra il valore minimo dell'Emilia Romagna (pari a circa 5 euro per azienda) e il massimo raggiunto nel Lazio (con circa 94 euro per azienda), a indicare una forte variabilità, sia tra le regioni, sia al loro interno e soprattutto in quelle più grandi (Tavola 6-4).

Tavola 6-4 Spese delle missioni sul numero di aziende ispezionate, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	26,04	13,60	48,31	16,71	31,39	0,44
Valle d'Aosta	33,42	33,42	33,42	33,42	33,42	.
Lombardia	34,69	16,50	68,82	18,32	43,91	0,45
Veneto	34,76	27,86	49,98	31,58	36,21	0,21
Friuli-Venezia Giulia	24,38	17,59	29,16	20,61	28,16	0,21
Liguria	**18,06**	12,38	**24,32**	13,13	**22,99**	0,32
Emilia-Romagna	19,62	**5,63**	42,23	**11,24**	28,74	**0,65**
Toscana	32,72	9,07	47,35	21,01	43,35	0,40
Umbria	40,80	36,98	44,62	36,98	44,62	0,13
Marche	39,80	35,72	45,89	35,85	43,75	0,12
Lazio	62,21	33,21	**93,88**	34,31	**76,42**	0,44
Abruzzo	46,73	42,25	50,27	44,58	48,88	**0,07**
Molise	**62,64**	**51,97**	73,31	**51,97**	73,31	0,24
Campania	42,28	34,17	55,50	34,55	47,18	0,21
Puglia	52,18	35,71	74,27	39,77	58,40	0,30
Basilicata	49,03	41,51	56,55	41,51	56,55	0,22
Calabria	46,79	23,19	58,70	45,57	55,87	0,30
Sardegna	44,39	21,54	69,52	29,65	59,13	0,45
ITALIA	36,81	5,63	93,88	23,98	47,05	0,46

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Riquadro 6-2 Normativa di riferimento per le funzioni ispettive del lavoro

Le Direzioni territoriali e regionali del lavoro svolgono le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale secondo le disposizioni del D.Lgs. n. 124/2004 (in materia di "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro"). Il personale ispettivo opera in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria, accedendo nei luoghi di lavoro, senza la necessità di autorizzazione da parte del datore di lavoro o di un atto giudiziario (art. 8 del DPR n. 520/1955 e sentenza n. 10/1971, Corte Costituzionale). L'esercizio dei poteri di indagine include la possibilità di raccogliere dichiarazioni spontanee da parte di chi opera sul luogo di lavoro, esigere tutta la documentazione utile alle indagini, nonché chiedere informazioni a tutti gli uffici pubblici, oltre che ai Consulenti del lavoro, ai patronati e agli istituti di previdenza (Inps, Inail, Inpdap, ecc.). I verbali di accertamento redatti sono fonti di prova relativamente agli elementi di fatto acquisiti e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

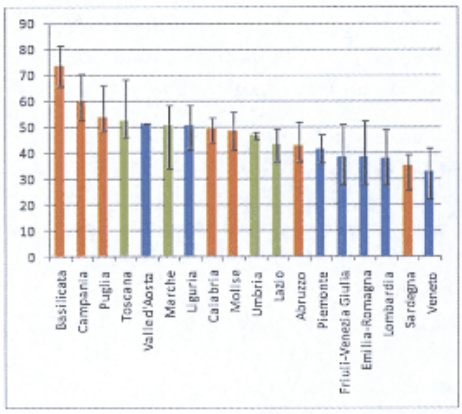
L'ispettore del lavoro ha potere di diffida e sanzionatorio. Può diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze riscontrate e alle sanzioni previste dalla legge (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004). Entro 30 giorni dal ricevimento della diffida il datore di lavoro può proporre una conciliazione presso la Direzione territoriale del lavoro. Se questa va a buon fine, viene firmato un verbale; in caso contrario, con provvedimento del Direttore della Direzione territoriale del lavoro, la diffida accertativa acquisisce il valore di accertamento tecnico con valore di titolo esecutivo (sono ammessi ricorsi innanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, secondo l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004). L'ottemperanza alla diffida comporta l'assoggettamento alla sanzione più bassa legalmente prevista.

Uno dei principali poteri sanzionatori dell'ispettore attiene alla sospensione dell'attività imprenditoriale. Tale potere è stato introdotto allo scopo di combattere più efficacemente il cosiddetto "lavoro nero". Tale potere, inizialmente ristretto ai cantieri del settore edile (art. 36 bis della legge n. 248/2006), è stato più recentemente esteso a tutte le attività imprenditoriali (prima con l'art. 5 della legge n. 123/2007 e poi dal Testo Unico Sicurezza Lavoro, D.Lgs. n. 81/2008). Il provvedimento di sospensione consiste in una sostanziale chiusura dell'attività. Presupposto per l'emanazione di tale provvedimento è la presenza di lavoratori irregolari (c.d. "in nero") in percentuale pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro. Il mancato rispetto della sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi. Ai fini della revoca della sospensione, il datore di lavoro deve regolarizzare gli illeciti riscontrati e versare una sanzione complessiva calcolata anche sulla base delle irregolarità riscontrate.

Nel caso di richiesta di intervento da parte del lavoratore per controversie con il datore di lavoro relative a rivendicazioni di natura economica (retribuzioni non pagate, straordinari, etc.), l'ispettore può, infine, effettuare una conciliazione monocratica (anche in sede di ispezione).

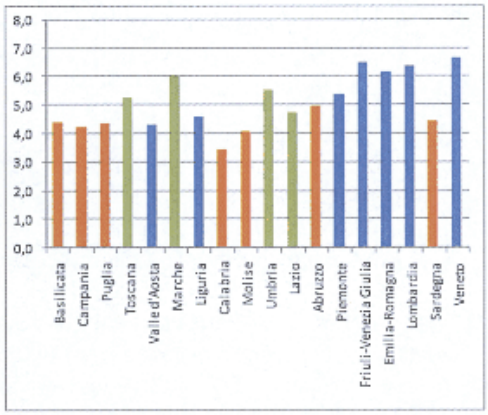
Osservando Il rapporto tra le aziende ispezionate e il personale ispettivo, a livello regionale, per l'anno 2011, si può affermare che le regioni del Sud hanno un rapporto migliore sia rispetto al Centro Italia sia, soprattutto, alle regioni del Nord (e alla Sardegna). La Basilicata presenta, in particolare, un valore molto elevato di 74 aziende ispezionate per ispettore, e le due successive regioni in ordine decrescente, tutte del Sud, hanno un rapporto che è pari a 60 per la Campania, a 54 per la Puglia (Grafico 6-6). Questo può derivare dalla combinazione di diversi fattori, tra cui la dimensione media di imprese nettamente inferiore a Sud rispetto a Nord (4,3 per cento al sud contro il 5,7 per cento del Nord di imprese con più di 9 addetti) (Grafico 6-7) che può richiedere di dover dedicare un tempo e uno sforzo in media maggiore a Nord.

Grafico 6-6 Rapporto tra aziende ispezionate e personale ispettivo (media, minimo e massimo) DTL. Anno 2011.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Grafico 6-7 Percentuale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti. Anno 2009.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Asia 2009.

La quantità di aziende ispezionate per unità di personale ispettivo, potrebbe essere influenzata non solo da fattori legati al contesto economico e al tessuto produttivo locale, ma anche dalla strategia di ispezione perseguita dagli uffici. Il rapporto tra i lavoratori irregolari riscontrati nell'attività ispettiva e le aziende ispezionate, può fornire indicazioni sulla capacità di mirare l'azione di vigilanza laddove è maggiormente necessaria. Il maggior tasso di irregolarità per azienda è rintracciato dalle strutture in Lombardia (1,89), Sardegna (1,51), Marche (1,46) e in Emilia-Romagna (1,26). In genere, il rapporto è più basso nelle aree del Sud (tranne la Sardegna) con la Basilicata che presenta il valore più basso pari a 0,42.

Mentre l'ispezione vera e propria è condotta dagli ispettori, una particolare attenzione viene dedicata dagli uffici alle attività di carattere preparatorio, di istruttoria, volta ad individuare gli obiettivi da sottoporre a ispezione, a cura anche del personale amministrativo delle strutture territoriali o di quelle di coordinamento regionale, nonché al lavoro di *back office* effettuato per la riscossione delle sanzioni. Le sanzioni riscosse nell'anno 2011 dall'amministrazione sono state pari a 144,6 milioni di euro ossia circa 942 euro per azienda ispezionata.

L'attività di riscossione delle sanzioni ha portato negli anni a un aumento dell'importo incamerato dalla pubblica amministrazione sia nel totale che nel valore medio (26 per cento in più nel totale delle sanzioni riscosse tra il 2009 e il 2011). Oltre a rappresentare più di 100 milioni di entrate l'anno per il bilancio dello Stato, l'introito per riscossione di sanzioni

rappresenta oltre 10 volte le spese di funzionamento delle strutture e copre approssimativamente per il 66 per cento delle spese complessive, incluse le retribuzioni del personale (Tavola 6-2).

Si può evidenziare una forte differenza territoriale del grado di riscossione, spesso correlato al contesto in cui si trovano a operare le strutture periferiche (nei territori con un tessuto produttivo più ricco la probabilità di riscuotere la sanzione è maggiore), oltre che alla gravità dell'irregolarità commessa. Si passa, nel 2011, da un valore minimo pari a 199.911 a un massimo di 9.952 mila euro riscossi dalla DTL.

Per avere un'idea approssimativa delle tendenze in corso, si può osservare che il valore medio delle sanzioni riscosse per azienda è in costante aumento da 685 euro per azienda incassati nel 2009, si passa a 942 euro per azienda nel 2011. Entrando più nel dettaglio i valori medi più alti sono registrati in Lombardia con 1.467 euro incassati in media per azienda e diverse regioni del Sud hanno valori medi e valori alti paragonabili alla stessa Lombardia (la Campania con 1.436 euro in media per azienda e la Puglia con 1.020 euro). Il dato si presenta, inoltre, fortemente variabile all'interno di alcune regioni come la Puglia e la Basilicata (Tavola 6-5). Si segnala che l'ammontare delle sanzioni riscosse può, ma solo in minima parte, essere l'effetto di pagamenti avvenuti a seguito di un'ordinanza di ingiunzione, riferiti a procedimenti ispettivi avviati in anni antecedenti a quello di riferimento.

Tavola 6-5 Rapporto tra le sanzioni riscosse e le aziende ispezionate, valori medi DTL e DRL Valle d'Aosta in euro, con indicazione del valore massimo e del valore minimo. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	713,70	258,16	1.059,00	507,00	921,32	0,39
Valle d'Aosta	896,48	896,48	896,48	896,48	896,48	.
Lombardia	**1.467,17**	779,28	2.381,89	**1.179,77**	1.899,63	0,33
Veneto	1.002,91	632,94	1.769,37	744,03	1.002,03	0,36
Friuli-Venezia Giulia	883,22	680,64	1.270,03	691,21	1.075,24	0,31
Liguria	1.425,19	708,09	3.119,91	772,54	**2.077,84**	0,80
Emilia-Romagna	999,21	574,37	1.607,52	678,30	1.174,85	0,35
Toscana	699,59	357,35	1.228,96	432,15	751,11	0,42
Umbria	**504,32**	396,75	**611,89**	396,75	**611,89**	0,30
Marche	821,93	767,42	975,11	769,89	873,97	0,12
Lazio	639,45	421,22	837,63	470,18	735,67	0,29
Abruzzo	712,85	570,50	932,13	589,68	836,03	0,23
Molise	944,99	**908,93**	981,05	908,93	981,05	**0,05**
Campania	1.446,55	610,11	**3.326,90**	690,59	1.783,96	0,80
Puglia	1.020,43	472,64	2.741,44	517,25	764,76	**0,95**
Basilicata	684,19	**254,99**	1.113,39	**254,99**	1.113,39	0,89
Calabria	539,20	429,63	685,47	500,42	563,25	0,18
Sardegna	767,51	552,50	995,23	582,07	952,95	0,28
ITALIA	942,31	254,99	3.326,90	610,88	1.065,37	0,59

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'attività ispettiva sta acquisendo sempre maggiore rilevanza in ambiti non legati esclusivamente a all'esercizio di poteri di carattere sanzionatorio, essendo progressivamente in crescita i dati riferiti alle conciliazioni monocratiche e alle diffide accertative. La conciliazione monocratica[10] è uno strumento amministrativo, alternativo alla via giudiziaria, per risolvere controversie di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Infatti, la DTL, nel caso in cui emergano elementi per una soluzione conciliativa (casi previsti dal D.Lgs. n. 124/2004), può convocare le parti (datore di lavoro e lavoratore) avviando il tentativo di conciliazione. A seguito della convocazione le parti possono presentarsi alla DTL per trovare un accordo nel quadro della procedura conciliativa. Nell'ipotesi di mancato accordo, ovvero di assenza di una delle due parti la DTL avvierà gli accertamenti ispettivi.

Le conciliazioni monocratiche, avviate nel 2011, sono 10.568, in forte aumento rispetto al 2009 e in leggero calo rispetto al 2010. E' interessante osservare che in media su tutte le DTL la percentuale di conciliazioni riuscite sul numero delle conciliazioni avviate a cui abbiano aderito entrambe le parti[11] è in aumento fino a raggiungere l'81 per cento nel 2011, con una forte riduzione della variabilità tra DTL in quest'ultimo anno. Già a partire dal 2010 diminuisce di molto il coefficiente di variazione dell'indicatore così come aumenta il valore minimo che risulta pari al 42 per cento nel 2011 a fronte di un valore del 7 per cento nel 2009 (Tavola 6-3).

Anche l'indicatore dell'attività di conciliazione non individua differenze territoriali nette, pur se è riscontrabile una maggiore variabilità del dato nel Sud, con minimi assoluti in Campania, Puglia e Basilicata ma anche al Lazio (Tavola 6-6).

---

[10] L'istituto della conciliazione monocratica è stato previsto dall'art. 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Tramite questo istituto è possibile fare una denuncia presso la Direzione territoriale del lavoro per problematiche di carattere previdenziale e relative alla retribuzione. La richiesta viene verificata dall'ufficio e, se vi appaiono elementi per una possibile conciliazione delle parti e non si ravvisino estremi di un reato, viene avviato il procedimento, con la convocazione delle parti entro un termine prefissato.

[11] Il dato sul numero delle conciliazioni avviate alla presenza di entrambe le parti è stato preferito poiché nei casi di assenza di una delle due parti raramente il procedimento stesso si conclude positivamente.

Tavola 6-6 Rapporto tra le conciliazioni monocratiche riuscite e le conciliazioni avviate con la presenza delle due parti. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	0,86	0,76	**1,00**	0,81	0,90	0,09
Valle d'Aosta	0,72	0,72	**0,72**	0,72	**0,72**	.
Lombardia	0,81	0,67	0,98	0,71	0,88	0,13
Veneto	0,81	0,69	0,96	0,71	0,89	0,13
Friuli-Venezia Giulia	0,87	0,75	**1,00**	0,80	0,93	0,12
Liguria	0,80	0,62	0,90	0,72	0,89	0,16
Emilia-Romagna	0,79	0,46	**1,00**	0,78	0,84	0,18
Toscana	0,78	0,67	0,93	0,70	0,86	0,11
Umbria	0,86	0,80	0,91	0,80	0,91	0,09
Marche	0,84	0,64	0,93	0,76	0,92	0,16
Lazio	0,78	**0,42**	0,98	0,76	0,86	0,28
Abruzzo	0,84	0,71	**1,00**	0,76	0,92	0,14
Molise	**0,92**	**0,89**	0,96	**0,89**	0,96	**0,05**
Campania	**0,66**	0,49	0,91	**0,49**	0,82	**0,29**
Puglia	0,78	0,60	0,95	0,68	0,93	0,20
Basilicata	0,83	0,70	0,97	0,70	**0,97**	0,22
Calabria	0,83	0,59	0,93	0,82	0,93	0,17
Sardegna	0,79	0,64	0,89	0,71	0,87	0,14
ITALIA	0,81	0,42	1,00	0,73	0,89	0,16

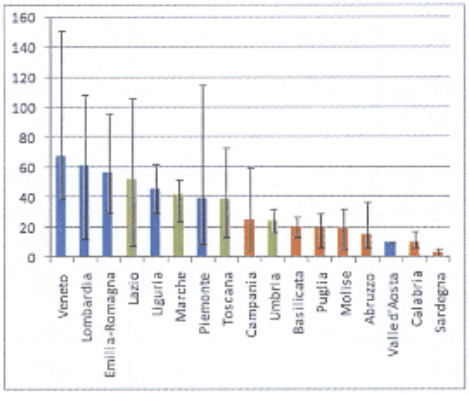
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'attività di rilascio del nulla-osta per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene svolta dallo Sportello unico sull'immigrazione, previo il parere alla Direzione territoriale del lavoro. Questa attività viene svolta principalmente dal personale non ispettivo.

In termini di volume di attività per unità di personale amministrativo, la variabilità del lavoro svolto nell'ambito del settore flussi immigratori è assai ampia, sia tra le regioni che all'interno delle stesse regioni. Questo dipende naturalmente anche dalla maggiore o minore concentrazione geografica di lavoratori stranieri. Il numero minimo di pareri finalizzati al rilascio del nulla osta al lavoro per addetto è rappresentato dal dato medio delle DTL della Sardegna che hanno un rapporto medio pari a 3,29, mentre in Veneto superano il valore di 67, seguite dalla Lombardia con 61,33. Il Grafico 6-8 mostra come i valori massimi delle regioni del Nord siano molto superiori alla media. Il massimo assoluto per il 2011 è raggiunto dalla DTL di Verona con un valore intorno a 150 pareri per addetto seguita da Cuneo con 114 e Milano con 108. È interessante leggere questi risultati in relazione con la quota di immigrati in età lavorativa sulla popolazione in età lavorativa: le regioni del Nord presentano sia alti valori di pareri forniti per addetto sia una quota di popolazione straniera in età lavorativa elevata, con l'eccezione della Valle d'Aosta che pur presentando una quota di immigrati più elevata di molte regioni del Sud, ha un'attività per addetto più limitata. Tuttavia è da rilevare come al Centro siano presenti quote di popolazione straniera superiori, nella maggior parte dei casi, al

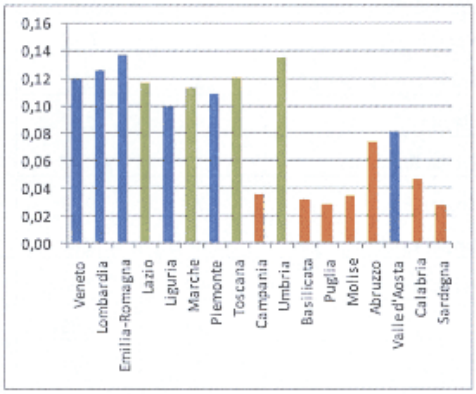
Nord. Mentre le regioni del Sud forniscono un basso numero di pareri all'interno di un contesto di basse percentuali di popolazione immigrata in età lavorativa (Sardegna 2,8 per cento e Puglia 2,9 per cento, cfr. Grafico 6-9).

Grafico 6-8 Rapporto pareri/nulla osta al lavoro forniti e personale amministrativo, valori medi DTL. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Grafico 6-9 Quota popolazione straniera in età lavorativa su popolazione totale in età lavorativa. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, http://demo.istat.it 2009.

6.3 *Analisi dell'efficienza delle Direzioni territoriali del lavoro*

I criteri di valutazione della produttività e dell'efficienza nel settore dei servizi pubblici[12], e in particolare in settori caratterizzato da una molteplicità di attività e di obiettivi, non possono essere semplicemente mutuati dall'analisi economica di impresa: gli indicatori caratteristici del rapporto tra *output* misurato e fattori produttivi impiegati analizzati nel precedente paragrafo sono infatti una rappresentazione solo parziale del fenomeno. Comprendono infatti, unicamente le attività misurabili tra le numerose svolte dalle DTL e non riescono a tener conto di eventuali fenomeni di sostituzione tra *input* (per esempio tra personale ispettivo e non-ispettivo).

In linea teorica, si potrebbero utilizzare indici di produttività globale (o totale dei fattori), ottenuti rapportando l'insieme dei prodotti all'insieme dei fattori produttivi impiegati. Tuttavia, calcolarli presuppone la scelta di metodi di standardizzazione tra *output* (e *input*) che rappresentano fenomeni diversi e la conoscenza (o l'ipotesi) della funzione di produzione che lega gli *input* agli *output*. Non potendo in questo contesto specificare una maniera ragionevole la funzione di produzione, appare più appropriato il ricorso a tecniche non parametriche per l'analisi dell'efficienza relativa tramite metodi di *Data envelopment analysis* (DEA).

[12] Il legame tra la produttività e l'efficienza è tale che spesso i due concetti vengono utilizzati come sinonimi, soprattutto nell'ambito di studi di carattere microeconomico, pur non essendo identici. La nozione di efficienza che più si avvicina a quella di produttività è rappresentata dall'efficienza tecnica nella quale gli *input* e gli *output* sono misurati in termini fisici e l'interesse si concentra su come organizzare le risorse disponibili per ottenere il massimo *output* possibile.

Seguendo quest'approccio, le unità decisionali osservate – le *Decision Making Unit* (DMU) - sono le 92 DTL[13] presenti nel territorio nazionale e sulle quali sono stati elaborati più modelli di analisi ai quali applicare il metodo DEA, anche per consentire di verificare la robustezza dei risultati all'aggiunta/eliminazione di uno dei fattori produttivi o degli *output*.

Il modello di base, più completo, prevede tra gli *input* le variabili relative al personale amministrativo, al personale ispettivo, alle spese di funzionamento generale e alle spese per missioni. Visto il contributo in termini di coordinamento, indirizzo (e a volte anche operativo) delle DRL a supporto delle strutture territoriali, ai fini dell'esercizio, le risorse di queste direzioni sono assegnate alle DTL in proporzione alla loro dimensione (ossia in base alla quota del personale impiegato nella direzione territoriale sul totale regionale). In questo modo si vuole prendere in considerazione anche l'apporto delle DRL, mantenendo comunque le DTL come struttura osservata. Gli *output* sono anch'essi quattro e misurano il numero delle aziende ispezionate, il numero delle conciliazioni monocratiche avviate alla presenza delle due parti, il numero dei pareri forniti per le domande dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e il rapporto tra i lavoratori irregolari e le aziende ispezionate. In questo caso i dati di *output* si riferiscono direttamente alle province in cui operano le DTL. I dati di *input* e di *output* relativi all'analisi sono riferiti all'anno 2011.

Il modello è *input-oriented* in considerazione del fatto che l'amministrazione ha maggiormente sotto il proprio controllo le risorse finanziarie e umane a propria disposizione piuttosto che il volume e l'esito di attività svolta, che dipendono anche dalla domanda esterna, dal contesto generale e dalle sue caratteristiche. Inoltre, il processo produttivo è stato considerato a rendimenti variabili[14].

Il metodo di analisi DEA, nell'individuare la frontiera efficiente, restituisce tipicamente una stima dei punteggi di efficienza distorta verso l'alto, cioè verso il valore 1 (massima efficienza). Al fine di correggere la distorsione verso l'alto dei punteggi di efficienza stimati con il modello DEA, oltre a individuare i punteggi di efficienza sull'insieme delle 92 strutture, sono state applicate procedure di *bootstrapping* attraverso l'estrazione di 100 sottocampionamenti casuali sulla base dei quali calcolare un punteggio di efficienza medio più robusto (stime *bias-corrected*) [15]. Il Grafico 6-10 mostra come ci sia maggiore stabilità nei risultati per le direzioni territoriali con valori più bassi dei punteggi d'efficienza (dove la banda di confidenza è più ravvicinata al valore medio calcolati sui sottocampionamenti effettuati). Invece, le strutture posizionate sulla frontiera di efficienza (con punteggio pari a 1 nella linea rossa), presentano un intervallo più ampio di valori.

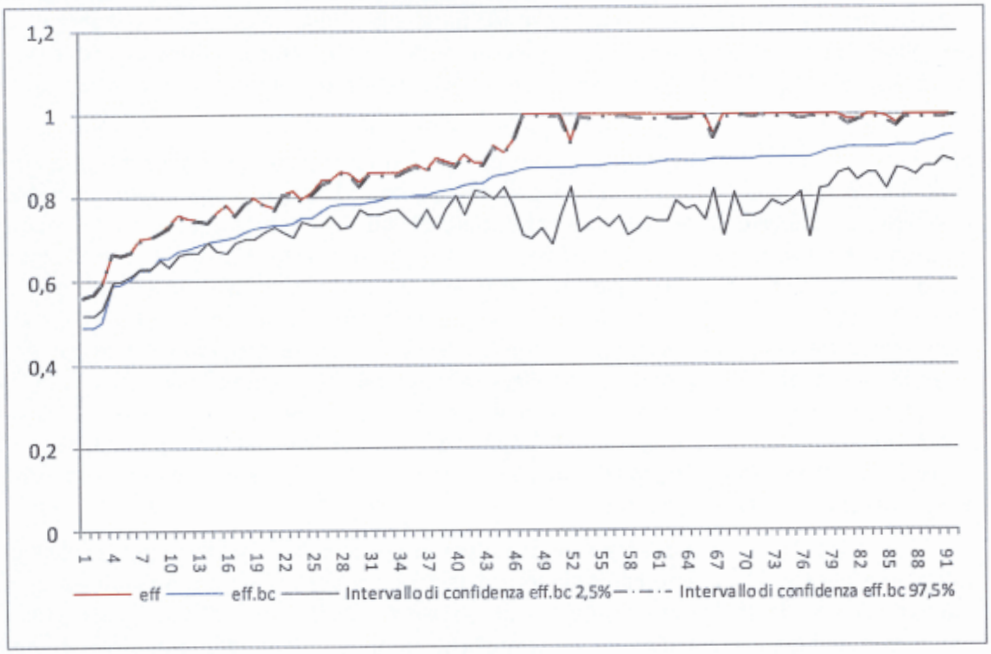
---

[13] Ossia le 91 DTL e la DRL/DTL della Valle d'Aosta.

[14] I rendimenti variabili sono confermati anche all'esito di un test non parametrico che ha rigettato l'ipotesi di una situazione di attività a rendimenti costanti.

[15] I modelli sono stati stimati utilizzando il pacchetto *benchmarking* del programma freeware R. Si segnala che, malgrado la limitata numerosità di unità osservate (92), i risultati del *bootstrap* a 100 estrazioni è già convergente (si ottengono risultati del tutti simili in termini di graduatorie e punteggi anche con 1000 estrazioni).

Grafico 6-10 Intervalli di confidenza dei punteggi efficienza *bias-corrected.*



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I risultati ottenuti mostrano una efficienza media delle DTL piuttosto concentrata verso l'alto con un valore medio pari a 0,82 e un coefficiente di variazione basso (0,13), a conferma del fatto che nella maggior parte dei casi le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali impiegherebbero gli *input* disponibili in una maniera piuttosto simile alle strutture tra loro più efficienti. Infatti oltre 75 per cento delle DTL hanno un punteggio di efficienza superiore a 0,76, valore piuttosto distante dal minimo (0,49, cfr. Tavola 6-7).

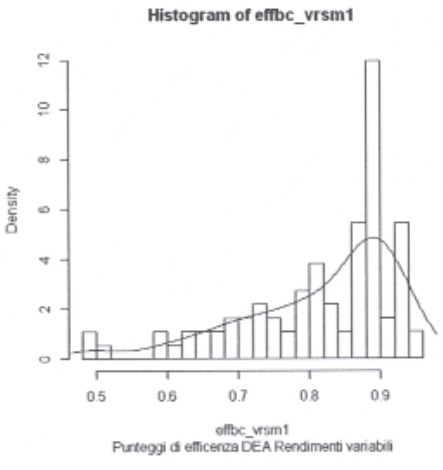
Tavola 6-7 Punteggi d'efficienza *bias-corrected*

Modello Dea	Score	Unità	media	dev. standard	coef. di variazion	minimo	massimo	p25	p50	p75
Modello 1	rendimenti variabili, bias corrected	92	0,82	0,11	0,13	0,49	0,95	0,75	0,86	0,89

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

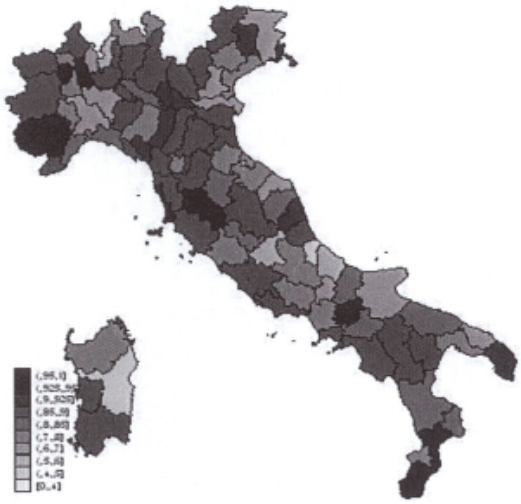
La distribuzione dei punteggi d'efficienza è quindi piuttosto schiacciata verso i punteggi alti, con una forte concentrazione di valori tra 0,85 e 0,9. L'allungamento nella coda di sinistra individua un numero limitato di DTL da considerarsi molto meno efficienti delle altre, con punteggi inferiori a 0,5 (Grafico 6-11). La distribuzione territoriale dell'efficienza segnala una certa omogeneità dei risultati lungo tutto il territorio nazionale, anche se è possibile notare come i punteggi più bassi, siano concentrati in un'area Centro-Sud compresa tra l'Abruzzo, il Molise e la parte settentrionale della Puglia, nonché in Sardegna e Piemonte. Invece i risultati più alti sono riscontrabili nell'area Nord-Ovest del paese e in Calabria (Grafico 6-12).

Grafico 6-11 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

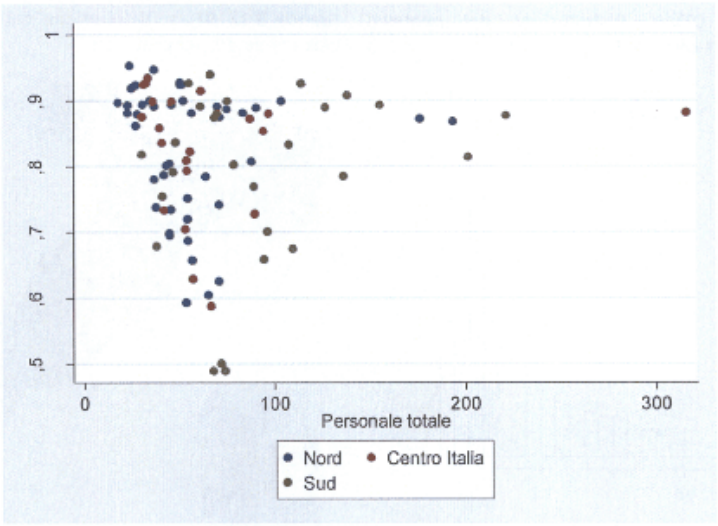
Grafico 6-12 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, per provincia.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel Nord e nel Centro Italia quasi un terzo delle strutture sono da considerarsi, relativamente alle altre, molto efficienti con un punteggio superiore al terzo quartile dell'intera distribuzione (pari a circa 0,89). Nel Sud il 19 per cento circa delle strutture raggiunge uno stesso livello di efficienza. Più bilanciata è la distribuzione geografica delle DTL con un punteggio d'efficienza inferiore al primo quartile (pari a circa 0,75), che incidono in maniera analoga in tutte le macro-aree, rappresentando sempre circa un quarto delle strutture. Per quanto riguarda invece le dimensioni delle strutture si può notare come il 40 per cento delle strutture con punteggi d'efficienza superiore a 0,89 siano di piccole dimensioni, cioè le DTL con meno di 41 dipendenti, compreso il personale delle DRL ri-assegnato. Mentre solo il 10 per cento delle DTL di minori dimensioni hanno punteggi d'efficienza inferiori a 0,76. Infatti tra le strutture inferiori a questo valore sono maggiori quelle con dimensioni che si possono definire medie. Le DTL con personale compreso tra le 41 e le 55 unità sono il 37,5 per cento del totale di questa parte della distribuzione e le strutture con il numero del personale compreso tra 55 e 82 sono il 33 per cento. Ciò sembra indicare che le DTL più piccole del Nord e del Centro Italia ottengono i punteggi maggiori mentre le strutture di medie dimensioni del Nord hanno i punteggi d'efficienza inferiori. Nel Sud sono le strutture medie e grandi ad ottenere punteggi d'efficienza migliori (Grafico 6-13).

Grafico 6-13 DTL - Punteggi d'efficienza *bias-corrected* e personale totale.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il dato maggiormente disaggregato della graduatoria dei punteggi d'efficienza (Tavola 6-8) conferma come nella parte alta della distribuzione i valori siano molto ravvicinati. La DTL individuata come la più efficiente ha una media di 0,953 che rappresenta un valore simile alla decima struttura la quale ha un punteggio medio di 0,924. Tra le strutture con il punteggio più alto sono presenti tre DTL della Regione Piemonte e due della Regione Calabria. Per il resto sembra maggiore, ma di poco, la presenza di strutture del Centro-Nord nella parte alta della distribuzione.

Nella parte bassa della graduatoria, riportata nella Tavola 6-8, è possibile vedere come le tre strutture che hanno i valori minori di efficienza relativa sono effettivamente abbastanza distaccate dal corpo più omogeneo delle DTL e possono rappresentare quindi la coda sinistra allungata della distribuzione del Grafico 6-11. Infatti la distanza tra la DTL numero 89 in graduatoria (0,588) e la successiva DTL numero 90 in graduatoria (0,501) è relativamente ampia se confrontata con il resto della distribuzione.

Può essere utile fare un raffronto tra due strutture con caratteristiche dimensionali simili ma con punteggi d'efficienza molto lontani. Per esempio il confronto tra la DTL numero 87 in graduatoria, del Piemonte e la DTL numero 3 situata in Calabria - che hanno un numero di personale, sia amministrativo che ispettivo, molto simile con un rapporto tra ispettori e personale totale pari a 46 per cento per la numero 3 e 47 per cento per la numero 87 - sono collocate nelle code opposte della distribuzione di efficienza, principalmente in base ai diversi valori registrati nelle aziende ispezionate e nelle conciliazioni avviate tra gli *output*. Infatti, la DTL calabrese ha ispezionato più di 1500 aziende ed avviato 256 conciliazioni contro le 1.100 aziende ispezionate dalla DTL numero 87 in graduatoria e le 44 conciliazioni avviate dalla stessa. La differenza tra le due direzioni territoriali del lavoro viene confermata anche dal rapporto tra le spese di funzionamento e il personale impiegato nelle strutture. La struttura piemontese impiega 1.525 euro per dipendente mentre la struttura della Calabria numero 3 in graduatoria impiega 1.226 euro per dipendente. Quest'ultima presenta invece una maggiore spesa per le missioni rapportata al numero delle aziende ispezionate per una cifra pari a 50 euro per azienda, mentre nella DTL numero 87 del Piemonte si ha una spesa per le missioni pari 32 euro per azienda ispezionata.

Tavola 6-8 DTL - Graduatoria dei punteggi d'efficienza *bias-corrected,* prime 10 posizioni ed ultime 10 posizioni.

graduatoria	Area geografica	regione	effbc_vrs	personale amministrativo	personale ispettivo	spese di funzionamento	spese di missioni	aziende ispezionate	conciliazioni avviate	pareri permessi	lav irregolari su aziende ispezionate
1	Nord	Piemonte	0,953	9	16	48609	18176	665	21	253	1,190
2	Nord	Piemonte	0,947	16	21	56321	12668	931	99	347	0,745
3	Sud	Calabria	0,939	37	30	81783	79645	1573	256	483	0,859
4	Centro	Toscana	0,934	16	18	77511	36891	851	127	602	1,852
5	Nord	Piemonte	0,927	21	30	137198	30742	1347	29	2356	1,450
6	Centro	Toscana	0,927	13	20	71214	29301	1012	148	954	0,696
7	Sud	Campania	0,926	32	24	100005	93274	1681	41	150	1,131
8	Sud	Calabria	0,926	64	50	84557	157427	2682	136	1127	0,700
9	Nord	Emilia Romagna	0,925	16	36	71614	15045	1338	138	889	0,998
10	Centro	Toscana	0,924	15	17	62599	53882	1138	100	197	0,570
graduatoria	Area geografica	regione	effbc_vrs	personale amministrativo	personale ispettivo	spese di funzionamento	spese di missioni	aziende ispezionate	conciliazioni avviate	pareri permessi	lav irregolari su aziende ispezionate
83	Sud	Puglia	0,658	57	38	121966	109383	2074	30	350	0,920
84	Nord	Lombardia	0,657	25	32	77268	79562	1156	33	988	1,702
85	Centro	Marche	0,629	19	38	123310	46693	1298	121	960	1,677
86	Nord	Veneto	0,626	30	41	72705	26799	962	64	1404	1,198
87	Nord	Piemonte	0,605	35	31	99854	37886	1167	44	797	1,274
88	Nord	Lombardia	0,594	20	34	74431	29630	963	61	883	1,138
89	Centro	Lazio	0,588	40	27	125706	125615	1338	55	326	0,836
90	Sud	Abruzzo	0,501	36	37	89657	64491	1358	43	218	0,719
91	Sud	Sardegna	0,490	35	34	96670	58495	1200	66	123	0,955
92	Sud	Abruzzo	0,489	39	36	127018	61421	1309	54	259	0,805

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Come già menzionato, il modello di base è stato confrontato ad altri modelli (sempre *input-oriented* e a rendimenti variabili) in cui sono esaminate diverse combinazioni di *input* e *output* in modo da verificare la robustezza delle scelte e delle ipotesi avanzate.

Nel dettaglio, sono stati stimati i punteggi di efficienza di cinque ulteriori modelli:

- il **modello 2** utilizza i quattro *input* del modello di riferimento (il personale amministrativo, il personale ispettivo, le spese di funzionamento generale e le spese per missioni), ma i valori riguardano soltanto delle DTL e non il complesso delle risorse DTL e DRL, per verificare quanto le risorse delle DRL possano incidere nella costruzione dei punteggi d'efficienza. Gli *output* rimangono gli stessi del modello 1, cioè il numero delle aziende ispezionate, il numero delle conciliazioni monocratiche avviate alla presenza delle due parti, il numero dei pareri forniti per le domande dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e il rapporto tra i lavoratori irregolari e le aziende ispezionate;
- il **modello 3** invece utilizza soltanto tre *output* (escludendo il tasso dei lavoratori irregolari su aziende ispezionate) e utilizzando come variabili di *input* i valori sia delle strutture territoriali che regionali (come nel modello 1);
- Il **modello 4** si basa sugli stessi *output* del precedente (le aziende ispezionate, le conciliazioni monocratiche avviate, e i pareri per permessi di soggiorno), ma gli *input* si riferiscono alle sole DTL;
- il **modello 5** include due soli *output* (aziende ispezionate e numero di conciliazioni avviate). Gli *input* scelti in questo caso comprendono anche i dati delle DRL. In tal modo si è voluto verificare attraverso un processo di riduzione progressiva del numero di *output* se una particolare attività svolta incida fortemente nella costruzione dei punteggi d'efficienza;
- Il **modello 6** infine è diverso in larga parte dai precedenti ed ha l'obiettivo di isolare ed osservare l'attività ispettiva. Pertanto sono stati scelti come *input* unicamente il numero degli ispettori e le sole spese per missioni, mentre tra gli *output* sono state considerati soltanto gli indicatori che riguardano tale attività ovvero le aziende ispezionate ed il rapporto tra il numero dei lavoratori irregolari riscontrati sulle aziende ispezionate e le sanzioni riscosse rapportate sempre alle aziende ispezionate.

Le distribuzioni di punteggio ottenute tramite le analisi dei primi cinque modelli confermano i risultati ottenuti con quello di base, come dimostrano anche i coefficienti della correlazione di rango tra gli stessi. Il modello 1 presenta infatti coefficienti elevati, sopra lo 0,75, e in qualche caso anche sopra lo 0,9 con tutti gli altri modelli, eccetto il modello 6. In sostanza, togliere uno o due *output* dal modello non influisce in maniera profonda nella costruzione dei punteggi d'efficienza, né scegliere come dato di *input* solo i valori delle DTL senza la ri-assegnazione delle risorse delle DRL incide nei risultati ottenuti. Tuttavia, nel caso di un modello che volesse guardare unicamente all'attività ispettiva si registra una bassa correlazione con coefficienti al di sotto di 0,50.

Infatti, l'analisi del sesto modello porta anche a dei risultati molto diversi in termini di punteggi d'efficienza poiché strutture con i punteggi d'efficienza più bassi nel primo modello analizzato non sono più collocate nei valori inferiori della distribuzione ma nella parte media, mentre vengono penalizzate le strutture del Centro e del Nord Italia che svolgono un'intensa attività di gestione dei flussi migratori che in questo caso non viene presa in considerazione. (Tavola 6-9).

Si è scelto di approfondire l'analisi per il primo modello vista la sua maggiore completezza. Tiene conto anche delle varie attività svolte dalle strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre a quella ispettiva, e dei possibili effetti di sostituzione tra gli impieghi del personale, come può avvenire, per esempio, tra amministrativi e ispettori per le attività meno specializzate. Inoltre, al variare degli *output* e degli *input* sono stati ottenuti dei risultati robusti come confermano i diversi modelli provati.

Tavola 6-9 DTL – Coefficiente di ranking di *Spearman* tra i sei modelli di analisi DEA proposti

		modello 1	modello 2	modello 3	modello 4	modello 5	modello 6
Modello 1 - 4 *input* 4 *output*, dati DPL e DRL	rho	1					
	p-value						
Modello 2 - 4 *input* 4 *output*, dati solo DPL	rho	0,8940*	1				
	p-value	0					
Modello 3 - 4 *input* 3 *output*, dati DPL e DRL	rho	0,9044*	0,8742*	1			
	p-value	0	0				
Modello 4 - 4 *input* 3 *output*, dati solo DPL	rho	0,8362*	0,9133*	0,9320*	1		
	p-value	0	0	0			
Modello 5 - 4 *input* 2 *output*, dati DPL e DRL	rho	0,7679*	0,7643*	0,8472*	0,8153*	1	
	p-value	0	0	0	0		
Modello 6 - 2 *input* 3 *output*, dati solo DPL solo attività ispettiva	rho	0,5060*	0,4121*	0,4100*	0,3837*	0,4503*	1
	p-value	0	0	0	0	0	

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'analisi DEA consente di calcolare le differenze di *input* utilizzati delle singole DTL e le differenze di *output* realizzato, definite come *slack*[16] del modello. Preso come riferimento il primo modello, i risultati delle elaborazioni confermano il livello piuttosto simile di impiego degli *input* da parte delle singole strutture. Le strutture con punteggi d'efficienza minori potrebbero raggiungere risultati pari a quelle sulla frontiera di efficienza con un livello del personale ispettivo appena inferiore (1,63 per cento degli ispettori su cui intervenire) e con una spesa per le missioni complessivamente inferiore del 8,29 per cento. La spesa per missioni sembra essere il fattore di *input* maggiormente variabile, anche in confronto con la spesa per il funzionamento dove le possibili "eccedenze" raggiungono appena il 3 per cento.

Per quanto riguarda le potenzialità di "produrre" maggiormente, la situazione è più variabile. A parità di risorse impiegate, se tutte le DTL si comportassero come le strutture individuate tra le più efficienti, non sarebbe tanto sul numero di aziende ispezionate l'incremento del volume di attività (0,05 per cento) quanto sulle conciliazioni monocratiche (27 per cento). Anche in termini di qualità, nella situazione di maggiore efficienza da parte di tutte le direzioni, appaiono possibili miglioramenti, nell'ordine del 5,11 per cento in termini di lavoratori irregolari sulle aziende ispezionate. Minore invece è la media degli *slack* sull'attività

[16] Gli *slack* sono gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di *input* (*output*) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi *input oriented* (o di tutti gli *output* nel caso di un approccio *output oriented*), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani. L'utilizzo degli *slack* nel presente lavoro è basato su un approccio *input oriented* in cui la proiezione viene determinata massimizzando la riduzione radiale degli *input* mentre l'espansione degli *output* viene costruita in maniera residuale.

di gestione dei flussi migratori, per la quale la possibilità di fornire un maggior numero di pareri per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro è in media del 5,36 per cento (Tavola 6-10). Naturalmente, queste considerazioni non tengono conto di eventuali diversi fabbisogni a livello territoriale per lo svolgimento delle diverse attività. Nel caso dei pareri per il rilascio del nulla osta al lavoro infatti, ogni ambito esprime una domanda differenziata (per esempio sono diverse le quote annuale di ingresso dei lavoratori stranieri assegnate a livello provinciale), di cui quest'analisi dell'efficienza relativa non ne tiene conto.

Tavola 6-10 DTL – Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 1 (*input* DTL/DRL)

	Input			
	personale amministrativo	personale ispettivo	spese di funzionamento	spese di missioni
Slack	121,75	54,58	284.629,49	468.530,51
Valori iniziali	3.049,00	3.358,00	9.454.186,99	5.651.749,01
Variazione percentuale	**3,99%**	**1,63%**	**3,01%**	**8,29%**
	Output			
	aziende ispezionate	conciliazioni avviate	pareri permessi	lav irregolari su aziende ispezionate
Slack	69,03	2.856,44	6.332,23	5,30
Valori iniziali	148.553,00	10.568,00	118.166,00	103,71
Variazione percentuale	**0,05%**	**27,03%**	**5,36%**	**5,11%**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Indicazioni di miglioramento della stessa intensità emergono dalle elaborazioni effettuate nel modello 2 che presenta gli stessi *output* del modello di riferimento, ma *input* quantificati sulla base delle sole DTL (Tavola 6-11). Le differenze sono negli ordini dei decimali per quanto riguarda gli *input*, tranne per le spese per missioni per il quali il modello limitato alle DTL suggerisce una possibilità di intervento del 9,38 per cento. Gli *output* invece presentano *slack* sempre inferiori, seppure di poco, a quelle del modello di riferimento. Si evidenzia in particolare una riduzione degli *output slack* particolarmente pronunciata per il tasso dei lavoratori irregolari sulle aziende ispezionate (6,50 per cento a fronte di una variazione potenziale dell'*output* dell'8,92 per cento del modello 1)

Tavola 6-11 DTL – Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 2 (*input* DTL)

	Input			
	personale amministrativo	personale ispettivo	spese di funzionamento	spese di missioni
Slack	96,88	38,33	345.317,68	493.849,32
Valori iniziali	2.808,00	3.181,00	8.538.795,00	5.264.084,00
Variazione percentuale	**3,45%**	**1,20%**	**4,04%**	**9,38%**
	Output			
	aziende ispezionate	conciliazioni avviate	pareri permessi	lav irregolari su aziende ispezionate
Slack	54,86	2.846,63	7.050,48	6,75
Valori iniziali	147.820,00	10.568,00	118.166,00	103,82
Variazione percentuale	**0,04%**	**26,94%**	**5,97%**	**6,50%**

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le elaborazione dei diversi modelli e le rappresentazioni grafiche dei dati qui proposte suggeriscono una riflessione più approfondita dei dati stessi e dei risultati ottenuti, in modo da verificare come le differenti efficienze possano incidere sull'efficacia dell'azione amministrativa delle strutture in questione e al tempo stesso incrementare il livello di riflessione interna all'amministrazione sulla propria efficienza ed efficacia e sulla rappresentazione di esse.

L'attività di vigilanza è svolta in ambiti socio-economici e geografici molto diversificati. Differenze, a parità di risorse impiegate, tra risultati delle singole strutture periferiche prese in esame, possono scontare alcune delle maggiori o minori difficoltà del contesto. Per esempio gli accessi ispettivi per un'azienda ispezionata, o per i lavoratori irregolari o in nero scoperti in sede di vigilanza, potrebbero non corrispondere a un solo accesso fisico all'azienda. Non sempre, infatti, il controllo di un'azienda si definisce e conclude in sede di primo accesso.

6.4 *Conclusioni*

Le strutture periferiche del Ministero delle politiche sociali svolgono funzioni complesse e variegate. Le Direzioni territoriali del lavoro (DTL), alle quali sono assegnati i maggiori compiti operativi, si occupano prevalentemente di attività ispettive, relative all'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili, all'accertamento tecnico in materia di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette e all'accertamento della corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale. Ma svolgono anche un ruolo rilevante nelle funzioni di contenzioso tra lavoratori e datori di lavoro e attività legate alla gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro e dell'attività inerente alla funzione di contenzioso. Le DTL si trovano a operare in contesti economici e sociali molto diversi sul territorio. E' ampia la variabilità di risorse impiegate e di attività prodotte.

Dal punto di vista delle risorse impiegate (l'*input*) si registra tra il 2009 e 2011 una diminuzione del personale impiegato, sia amministrativo che ispettivo, e, nell'anno 2011, anche una diminuzione delle spese di funzionamento. Per quanto riguarda le attività svolte (l'*output),* i dati sono tendenzialmente stazionari per l'attività ispettiva, mentre sono in aumento i dati dell'attività di riscossione delle sanzioni, le conciliazioni monocratiche e le attività legate alla gestione dei flussi migratori.

L'efficienza relativa delle strutture, stimata tramite modelli DEA e tecniche di *bootstrap* su dati relativi a diverse combinazioni di *input* e di *output* per il 2011, è risultata in media piuttosto elevata. La distribuzione dei punteggi d'efficienza, secondo diversi modelli analizzati, è infatti risultata generalmente schiacciata verso i punteggi alti, con un numero limitato di DTL in coda da considerare molto meno efficienti delle altre. Non vi sono particolari tendenze per area geografica, tranne che una leggera prevalenza della percentuale delle strutture del Nord e del Centro Italia con un punteggio d'efficienza relativa superiore al terzo quartile dell'intera distribuzione. Questa differenza è data soprattutto dalle strutture di minori dimensioni del Nord. Mentre nel Sud ottengono migliori punteggi d'efficienza relativa le strutture più grandi.

Secondo le elaborazioni fatte sul modello più completo in termini *input* e di *output* considerati, le strutture con punteggi d'efficienza minori potrebbero raggiungere risultati pari a quelle sulla frontiera di efficienza con un livello del personale ispettivo appena inferiore a quello del 2011 e una spesa per le missioni ridotta di circa l'8 per cento. Se tutte le DTL si comportassero come le strutture individuate tra le più efficienti, volume di attività potrebbe aumentare, non tanto sul lato delle aziende ispezionate, quanto sul fronte delle conciliazioni monocratiche e delle attività relative ai pareri per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro.

Naturalmente, queste considerazioni non tengono conto di eventuali diversi fabbisogni a livello territoriale per lo svolgimento delle diverse attività.

È necessario comunque tenere presente che la diversità e la quantità delle attività svolte dalle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali richiedono una riflessione su come aumentare la complessità delle rappresentazioni e come avere maggiori strumenti e dati di analisi. Per questo la lettura incrociata dei dati rappresentati aprono, in definitiva, a un dibattito non solo sulla capacità operativa delle singole strutture ma sugli stessi dati a disposizione.

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari

7.1 Introduzione

Il Ministero della giustizia presenta una struttura periferica molto articolata e complessa. I quattro dipartimenti, costituenti il Ministero, risultano avere un'ampia rappresentazione delle proprie funzioni su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un numero di strutture abbastanza rilevante, tra loro differenti per competenze, complessità organizzativa e livello di onerosità. In particolare:

1) per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si hanno:
   - gli istituti penitenziari;
   - i provveditorati regionali[1];
   - gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)[2];
2) per il Dipartimento degli affari di giustizia:
   - gli archivi notarili distrettuali[3];
   - gli archivi notarili sussidiari[4];
   - gli ispettorati circoscrizionali[5];
3) per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, con una configurazione periferica più ridotta, il decentramento avviene attraverso:
   - i coordinamenti interdistrettuali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA)[6];

   dal punto di vista non strettamente periferico, inoltre, il Dipartimento è responsabile del funzionamento degli uffici giudiziari, con un'ampia presenza su tutto il territorio nazionale attraverso:

---

[1] I provveditorati regionali esercitano le competenze relative agli affari di rilevanza circoscrizionale in materia di: personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti e internati, area penale esterna e rapporti con gli enti locali, le regioni e il servizio sanitario nazionale; svolgono tale attività secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.

[2] Gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) provvedono a eseguire, su richiesta del magistrato di sorveglianza, le inchieste sociali utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati. Il loro coordinamento è affidato agli uffici dell'esecuzione penale esterna presso i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria. Individuati dalla legge 27 luglio 2005, n. 154, a modifica dell'art. 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354 che aveva istituito i centri di servizio sociale per adulti dell'amministrazione penitenziaria.

[3] Gli archivi notarili distrettuali sono gli uffici operativi dell'amministrazione con sede in ogni capoluogo di distretto notarile, con compiti prevalentemente di tipo archivistico. Ad alcuni archivi notarili distrettuali (sovrintendenze) sono altresì demandate ulteriori funzioni amministrative che possono ricondursi ad attività di coordinamento degli uffici posti nel territorio delle relative circoscrizioni.

[4] Qualora il distretto notarile venga soppresso mediante accorpamento ad altro distretto, viene soppresso anche l'archivio notarile distrettuale che continua a funzionare, con la denominazione di archivio notarile sussidiario, fino a quando il materiale documentario non viene trasferito nel competente archivio distrettuale.

[5] Gli ispettorati circoscrizionali esercitano il controllo ispettivo sugli archivi notarili distrettuali e sussidiari e sull'attività notarile dei presidenti dei consigli notarili; tali strutture hanno sede presso gli archivi notarili di Bologna, Milano, Napoli, Palermo e Roma.

[6] Istituiti con Decreto ministeriale 18 dicembre 2001.

- le corti d'appello;
- le procure generali della Repubblica;
- i tribunali per i minorenni;
- le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni;
- i tribunali di sorveglianza;
- gli uffici di sorveglianza per adulti;
- i tribunali ordinari;
- le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari;
- i giudici di pace;
- i commissariati per usi civici;
- le direzioni distrettuali antimafia;

Tavola 7-1 Struttura periferica del Ministero della giustizia. Anno 2011.

Dipartimento	Tipologia ufficio	Totale uffici
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	Istituti penitenziari	206
	Provveditorati regionali	16
	Uffici di esecuzione penale esterna	59
Dipartimento per gli affari di giustizia	Archivi notarili distrettuali*	109
	Ispettorati circoscrizionali	5
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati (CISIA)	13
	Corti d'appello	29
	Procure generali della Repubblica	29
	Tribunali per i minorenni	29
	Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni	29
	Tribunali di sorveglianza	29
	Uffici di sorveglianza per adulti	58
	Tribunali ordinari	166
	Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari	166
	Giudici di pace	846
	Commissariati usi civici	14
	Direzioni distrettuali antimafia	26
Dipartimento per la giustizia minorile	Centri per la giustizia minorile	12
	Istituti penali per minorenni	19
	Uffici di servizio sociale per i minorenni	29
	Centri di prima accoglienza	25
	Comunità ministeriali	12

** di cui 15 sussidiari*
Fonte: Ministero della giustizia

4) per il Dipartimento della giustizia minorile:

- i centri per la giustizia minorile (CGM)[7];
- gli istituti penali per i minorenni (IPM)[8];
- gli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM)[9];
- i centri di prima accoglienza (CPA)[10];
- le comunità ministeriali[11].

Nel presente Rapporto si è scelto di condurre approfondimenti su alcune tipologie di strutture periferiche, preferendo quelle per cui la disponibilità di dati a livello di singola unità organizzativa fosse immediata. A seguire si presenta un'analisi degli istituti penitenziari, avvalendosi di quanto già trattato nel Rapporto del 2008 della Commissione tecnica per la finanza pubblica. L'originario database sugli istituti penitenziari utilizzato dalla Commissione e ereditato, alla sua soppressione, dalla Ragioneria generale dello Stato, era stato elaborato per gli anni 2003-2007[12]. In occasione di questo Rapporto, con la collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stato possibile procedere a un completo aggiornamento del database per gli anni dal 2007 al 2011[13].

7.2 Amministrazione penitenziaria

7.2.1 Gli istituti penitenziari

Il termine "istituto penitenziario" è genericamente utilizzato per riferirsi agli istituti di custodia preventiva, di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza.

---

[7] I centri per la giustizia minorile (CGM) sono organi del decentramento amministrativo che possono avere competenza sul territorio di più regioni e in questi casi fanno riferimento a più corti d'appello. Ogni centro opera sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272.

[8] Gli istituti penali per i minorenni (IPM) assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena nei confronti di minorenni autori di reato. In tale ambito vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori, tra cui il diritto alla salute e alla crescita armonica sia fisica che psicologica, il diritto alla non interruzione dei processi educativi in atto e a mantenere i legami con le figure significative per la loro crescita.

[9] Gli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Questi uffici raccolgono e forniscono elementi conoscitivi concernenti il minorenne soggetto a procedimento penale e concrete ipotesi progettuali concorrendo alle decisioni dell'autorità giudiziaria minorile. Gli uffici di servizio sociale per i minorenni svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'autorità giudiziaria a favore dei minori sottoposti a misure cautelari non detentive in accordo con gli altri servizi minorili della giustizia e degli enti locali.

[10] I centri di prima accoglienza (CPA) ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto, fermo o accompagnamento, assicurando la custodia dei minorenni pur non essendo strutture di tipo carcerario. L'équipe del servizio predispone una prima relazione informativa sulla situazione psicologica e sociale del minorenne e sulle risorse disponibili sul territorio per quel caso, con l'obiettivo di fornire all'Autorità giudiziaria competente tutti gli elementi utili a individuare, in caso di applicazione di misura cautelare, quella più idonea alla personalità del minorenne.

[11] Le comunità ministeriali assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato. A tale scopo è predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di "responsabilizzazione".

[12] Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008.*

[13] I dati utilizzati per le elaborazioni del presente Rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero della giustizia. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha fornito i dati, in parte amministrativi e in parte di tipo statistico, interni all'amministrazione. I nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

Gli istituti di custodia preventiva più diffusi sono le *case circondariali*, istituite nei capoluoghi di circondario, a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Assicurano la custodia degli imputati e dei fermati o arrestati dalla polizia. In tali istituti sono detenute le persone in attesa di giudizio e quelle condannate a pene inferiori ai 5 anni, o con un residuo di pena inferiore ai 5 anni. Sono suddivise in maschili e femminili.

Le *case di reclusione* sono, invece, gli istituti adibiti all'espiazione delle pene per i condannati definitivamente alla pena di reclusione. Sono anche queste suddivise in maschili e femminili.

Gli *ospedali psichiatrici giudiziari* sono gli istituti di esecuzione delle misure di sicurezza nei quali si trovano sia gli internati sia i detenuti in osservazione per motivi psichiatrici. Il ricovero è trattato dall'articolo 222 del Codice penale, su cui si è più volte espressa la Corte Costituzionale. L'art. 3ter della legge 17 febbraio 2012, n. 9 (conversione del decreto legge 211/2011) ha recato disposizione per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari a decorrere dal 1° febbraio 2013. Si tratta delle strutture di Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Napoli (Sant'Efremo) e Reggio Emilia.

Le *case di lavoro* e le *colonie agricole* rappresentano l'istituto di esecuzione delle misure di sicurezza al quale sono assegnate le persone dichiarate *socialmente pericolose*, quali "delinquenti abituali, professionali o per tendenza, una volta che abbiano scontato la pena alla reclusione; coloro che essendo stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o di tendenza, e non essendo sottoposti a misure di sicurezza, commettono un delitto non colposo che sia manifestazione di abitualità; i condannati o prosciolti nei casi espressamente indicati dalla legge". È regolata dall'ordinamento penitenziario che prevede per essa l'obbligatorietà del lavoro al suo interno. Il periodo di detenzione in una casa di lavoro non può essere inferiore a un anno, in particolare due anni per i delinquenti *abituali*, tre per i delinquenti *professionali* e quattro anni per chi è dichiarato delinquente *per tendenza*. Trascorso il periodo minimo di detenzione, il magistrato competente può dichiarare persistente la pericolosità sociale e fissare un nuovo termine per un esame ulteriore, oppure revocare l'assegnazione[14].

La programmazione delle risorse finanziarie da destinare al sistema penitenziario deve tenere conto di quanto previsto dall'Ordinamento penitenziario che, fissando i diritti dei detenuti pone molteplici vincoli in termini di spesa non evitabile e non comprimibile. Il Riquadro 7-1 indica i principali vincoli previsti dalla normativa vigente nel rispetto dei diritti dei detenuti a salvaguardia degli adeguati livelli di qualità della vita nei luoghi di detenzione.

Riquadro 7-1 L'ordinamento penitenziario italiano

L'organizzazione della vita all'interno degli istituti penitenziari è regolata dal Decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 2000, n. 230, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

[14] Articoli 216 e 218 del Codice penale.

Secondo l'art. 27, comma 3, della Costituzione italiana "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Il detenuto all'interno del mondo carcerario deve essere considerato come "persona", dotata di bisogni ed esigenze specifiche, e in tal senso va tutelato. Il legislatore afferma che la finalità del trattamento è la promozione di un processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale in modo da raggiungere l'obiettivo finale, individuato con il "reinserimento sociale".

L'art. 15 dell'Ordinamento penitenziario individua gli elementi a cui ricorrere ai fini del reinserimento sociale indicando che "il trattamento del condannato e dell'internato é svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia".

Il lavoro riveste fondamentale importanza quale elemento di riabilitazione e reintegrazione sociale del detenuto. La società e l'ordinamento giuridico gli attribuiscono centralità, come si ricava dai principi fondamentali della Costituzione. Le disposizioni dell'ordinamento penitenziario in materia di lavoro danno piena attuazione a quanto previsto costituzionalmente; lo svolgimento di un'attività produttiva da parte del detenuto si traduce in una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e della coscienza del proprio ruolo sociale, oltre che in una forma di sostentamento economico, fornendo al detenuto anche capacità professionali spendibili all'esterno per competere nel mercato occupazionale e assolvendo a una funzione di prevenzione. Secondo quanto disposto nell'ordinamento penitenziario il lavoro in carcere:

- *non deve avere "carattere affittivo";*
- *deve essere remunerato;*
- *è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro, mentre "i sottoposti alle misure di sicurezza della casa di cura e custodia e dell'ospedale psichiatrico giudiziario possono essere assegnati al lavoro quando questo risponda a finalità terapeutiche";*
- *ha finalizzazione rieducativa, poiché "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale";*
- *deve essere oggettivamente assegnato, attraverso l'esplicitazione di criteri di carattere oggettivo per redigere le graduatorie sulla cui base vengono distribuiti i posti di lavoro disponibili all'interno e all'esterno dell'istituto, indipendentemente dal fatto che siano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di terzi.*

Il lavoro penitenziario si svolge prevalentemente secondo tre diverse modalità:

- *il lavoro domestico, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e finalizzato all'espletamento dei servizi d'istituto;*

- *il lavoro su base industriale, consistente nelle cosiddette lavorazioni, organizzate e gestite dall'amministrazione penitenziaria o da imprenditori esterni;*
- *il lavoro al di fuori dell'istituto penitenziario, attraverso l'ammissione al beneficio del lavoro all'esterno (art. 21), o alle misure alternative della semilibertà (art. 48) e dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47).*

In ottemperanza al dettato costituzionale per il quale "la Repubblica cura l'elevazione e la formazione professionale dei lavoratori" (art. 35, comma 2), il legislatore, ha previsto che negli istituti penitenziari debba essere favorita ad ogni modo la partecipazione a corsi di formazione professionale (art. 20 L. 354/2000), al fine di consentire a quei soggetti che volessero acquisire specifiche abilità e cognizioni professionali, di poterlo fare nonostante la restrizione della libertà personale. Tutto ciò affinché il periodo di detenzione trascorra utilmente come momento di formazione e preparazione professionale, in modo da acquisire competenze da spendere all'esterno e avere più occasioni di reinserimento nella società.

In considerazione di ciò all'art. 20, comma 16, L. 354/2000 si prevede l'istituto del tirocinio retribuito per quei "soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche" e che, pertanto, non possono essere direttamente ammessi al lavoro prevedendo l'obbligo di retribuzione ex lege.

La famiglia è presente nell'ordinamento penitenziario soprattutto come "soggetto verso cui il detenuto ha diritto di rapportarsi". Una disposizione normativa che contribuisce al mantenimento dei rapporti esistenti, è rappresentata dalla scelta del luogo di esecuzione della pena o della misura di sicurezza che, in linea di principio, deve essere stabilito "nell'ambito della regione di residenza" o, qualora ciò non sia possibile, in "località prossima" (art. 30, D.P.R. 230/2000); per questo ultimo caso il testo di legge prevede che i trasferimenti vengano disposti anche per motivi familiari, o che comunque sia sempre favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alle residenze delle famiglie (art. 42, commi 1 e 2, L. 354/1975) in modo da non rendere difficoltosi i contatti con i congiunti e, in particolare, le visite e i colloqui. All'art. 14-quater, comma 5, L. 354/2000, si ribadisce il concetto che i trasferimenti devono determinare il "minimo pregiudizio possibile... per i familiari", anche quando si tratti di soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare ex art. 14-bis L. 354/2000. In questa prospettiva, quelli familiari si configurano tra i principali "interessi umani" che il trattamento rieducativo tende a sostenere (art. 1, D.P.R. 230/2000).

7.2.2 Evoluzione delle principali dimensioni per il periodo 2005-2011

Gli istituti penitenziari in funzione nel 2011 sono 206 (159 case circondariali, 39 case di reclusione, 2 case di lavoro e 6 ospedali psichiatrici giudiziari). Al 31 dicembre 2011 la popolazione carceraria presente è pari a 66.897 detenuti; dal 2005 al 2011 si è assistito a un incremento dei detenuti del 12,4 per cento accompagnato da una diminuzione del personale di polizia penitenziaria impiegato del 5,7 per cento. Nel 2006, mediante l'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241 relativa alla concessione di indulto, la popolazione carceraria diminuisce del 34,4 per cento rispetto all'anno precedente, alleggerendo la pressione demografica che nei

precedenti anni aveva afflitto il sistema penitenziario italiano. La situazione è poi tornata a essere critica negli ultimi anni, anche a causa di un non adeguamento della capienza delle carceri rispetto al fabbisogno richiesto dal sistema giudiziario (Tavola 7-2). Alle carenze di risorse, che non permettono un immediato adeguamento delle strutture, si è poi cercato di sopperire di recente attraverso la modifica delle modalità di esecuzione delle pene che permettono una minore presenza di detenuti negli istituti (decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante *Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri,* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 febbraio 2012, n. 9).

Periodicamente il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria effettua una ricognizione sulle condizioni delle strutture penitenziarie secondo la scala di giudizio *"Scadente, mediocre, discreta, buona, ottima",* che in maniera sintetica rappresenta le carenze strutturali (sanabili attraverso operazioni di manutenzione ordinaria e/o straordinaria, o dismissione delle strutture inadeguate) al fine del miglioramento della qualità di vita del detenuto.

Tavola 7-2 Istituti penitenziari. Personale di polizia penitenziaria e detenuti presenti al 31/12. Anni 2005-2011.

Anno	Numero di istituti	Unità di personale di polizia penitenziaria	Detenuti presenti al 31/12	Variazione percentuale rispetto all'anno precedente	
				Unità di personale di polizia penitenziaria	Detenuti presenti al 31/12
2005	205	36.453	59.504	-	-
2006	206	36.473	39.005	0,1	-34,4
2007	208	36.307	49.975	-0,5	28,1
2008	206	35.819	58.127	-1,3	16,3
2009	206	35.258	64.791	-1,6	11,5
2010	207	34.639	67.961	-1,8	4,9
2011	206	34.387	66.897	-0,7	-1,6
variazione percentuale periodo 2005-2011				-5,7	12,4
variazione percentuale media annua				-1,0	-2,0

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Se si considerano, oltre al giudizio sulle condizioni, anche l'epoca di consegna della struttura al sistema penitenziario, si osserva che la situazione è rimasta pressoché invariata dal 2005 al 2011; è il risultato di anni in cui si è potuto intervenire con la sola manutenzione ordinaria per carenza di risorse finanziarie. Nel 2005 il 57,6 per cento della popolazione carceraria soggiorna in strutture di epoca successiva agli anni '70 e in ottime condizioni; la percentuale, in presenza di un incremento della popolazione di riferimento, scende nel 2011 al 54,8 per cento denunciando un peggioramento generale della qualità della vita dei detenuti. Nel periodo considerato è aumentata la quota di detenuti in strutture con condizioni buone a svantaggio della quota in condizioni ottime (Tavola 7-3a e Tavola 7-3b). Si osserva comunque un lento abbandono dell'uso di strutture di epoca precedente al 1900, che risultano aver ospitato il 15,2 per cento della popolazione carceraria nel 2005 e il 14,2 per cento nel 2011, con una diminuzione della quota di detenuti soprattutto in strutture mediocri. Tale andamento

è in parte il frutto della semplice dismissione in anni recenti di alcune vecchie carceri sostituite con strutture di nuova costruzione[15].

L'art. 4 del D.L. 211/2011 ha disposto l'autorizzazione di spesa di 57,3 milioni di euro, per il potenziamento, la ristrutturazione e la messa a norma delle strutture penitenziarie. Tali risorse dovrebbero contribuire a un miglioramento delle condizioni generali del sistema penitenziario.

Tavola 7-3a Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2005. Composizione percentuale.

Condizione della struttura	Epoca di consegna della struttura				Totale
	precedente al 1900	compresa tra il 1900 e il 1949	compresa tra il 1950 e il 1974	successiva al 1974	
Scadente	2,6	1,5	-	0,3	4,4
Mediocre	8,6	6,6	-	0,3	15,4
Discreta	2,5	4,7	2,6	0,1	9,8
Buona	1,5	2,8	2,3	5,8	12,4
Ottima	-	-	0,4	57,6	57,9
Totale	**15,2**	**15,5**	**5,3**	**63,9**	**100,0**

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Tavola 7-3b Istituti penitenziari. Popolazione carceraria presente per condizione e epoca di consegna della struttura. Anno 2011. Composizione percentuale.

Condizione della struttura	Epoca di consegna della struttura				Totale
	precedente al 1900	compresa tra il 1900 e il 1949	compresa tra il 1950 e il 1974	successiva al 1974	
Scadente	2,4	1,7	-	0,5	4,6
Mediocre	7,9	7,1	-	0,3	15,3
Discreta	2,3	4,6	2,8	0,1	9,9
Buona	1,5	2,9	4,6	5,9	14,9
Ottima	-	-	0,5	54,8	55,3
Totale	**14,2**	**16,4**	**7,9**	**61,5**	**100,0**

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La qualità di vita assicurata all'interno di un istituto è influenzata, oltre che dalle condizioni strutturali e dall'epoca di consegna dell'istituto stesso, anche dal livello di affollamento raggiunto. Ogni istituto ha una sua capienza regolamentare; il rapporto tra il numero di presenze di detenuti e la capienza regolamentare individua il livello di affollamento. L'indice assume valori inferiori all'unità se il numero di detenuti presenti è inferiore alla

[15] Esempi di istituti nuovi: le case circondariali di Rieti del 2009, di Trento del 2010, di Gela del 2011 e la casa di reclusione di Ancona del 2006.

capienza regolamentare; l'indice assume valori superiori all'unità se il numero di detenuti presenti è superiore alla capienza regolamentare.

Nel 2005 il 43,6 per cento delle strutture, corrispondenti al 42,8 per cento della capienza regolamentare presente, sono situate nell'area Sud e isole, con un indice di affollamento medio pari a 1,2. Quote percentuali inferiori di istituti sono presenti nel resto del territorio nazionale con indici di affollamento medio generalmente superiori. Il maggior livello di affollamento si presenta nel Nord-est con un indice medio pari a 1,6 con la presenza del 12,9 per cento degli istituti e il 10,6 per cento della capienza regolamentare. A livello di singolo istituto l'indice di affollamento raggiunge il valore massimo pari a 3,0 in un istituto del Nord-est e un valore minimo di 0,1 in una struttura del Sud e isole (Tavola 7-4a). Nel 2011 l'analisi rileva livelli di affollamento superiori a quelli del 2005 in termini medi, con un livello generalmente migliore per le situazioni critiche di singoli istituti presenti nel 2005. Nel 2011 il 45,6 per cento delle strutture, corrispondenti al 43,8 per cento della capienza regolamentare presente, sono situate nel Sud e nelle isole, con un indice di affollamento medio pari a 1,4. Rimangono, come per il 2005, quote inferiori di istituti nel resto del territorio nazionale con indici di affollamento medio in generale superiori. Il maggior livello di sovraffollamento si trova nel Nord-ovest con un indice medio pari a 1,7 con la presenza del 19,6 per cento degli istituti e il 22,7 per cento della capienza regolamentare. A livello di singolo istituto l'indice di affollamento raggiunge il valore massimo pari a 2,6 in un istituto del Nord-ovest e uno del Sud e isole e un valore minimo di 0,1 in una struttura del Sud e isole (Tav. 7-4b).

Tavola 7-4a Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2005. Composizione percentuale e valori medi.

Area territoriale	Istituti %	Capienza regolametare media	Capienza regolamentare %	Detenuti presenti al 31/12 %	Indice affollamento (*)	Indice affollamento minimo	Indice affollamento massimo
Nord - ovest	21,3	241,5	24,1	26,1	1,5	0,5	2,5
Nord - est	12,9	175,9	10,6	12,5	1,6	0,3	3,0
Centro	22,3	214,4	22,4	20,7	1,2	0,5	2,1
Sud e isole	43,6	209,3	42,8	40,7	1,2	0,1	2,8
ITALIA	**100,0**	**213,0**	**100,0**	**100,0**	**1,3**	**0,1**	**3,0**

(*) Indice di affollamento = detenuti presenti al 31 dicembre di ogni anno / capienza regolamentare

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Tav. 7-4b Istituti penitenziari. Distribuzione territoriale di istituti, capienza regolamentare, detenuti al 31/12; capienza regolamentare media, indice di affollamento medio, minimo e massimo per area territoriale. Anno 2011. Composizione percentuale e valori medi.

Area territoriale	Istituti %	Capienza regolamentare media	Capienza regolamentare %	Detenuti presenti al 31/12 %	Indice affollamento (*)	Indice affollamento minimo	Indice affollamento massimo
Nord - ovest	19,6	258,9	22,7	24,8	1,7	0,8	2,6
Nord - est	14,2	188,1	11,9	12,5	1,5	0,4	2,3
Centro	20,6	234,0	21,5	20,6	1,4	0,5	2,2
Sud e isole	45,6	215,2	43,8	42,1	1,4	0,1	2,6
ITALIA	**100,0**	**223,8**	**100,0**	**100,0**	**1,5**	**0,1**	**2,6**

(*) Indice di affollamento = detenuti presenti al 31 dicembre di ogni anno / capienza regolamentare

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Rispetto all'intervento normativo del 2006, che ha risolto la criticità dell'affollamento con lo svuotamento delle carceri, la ricomparsa quasi immediata della problematica rivela un'incapacità di effettuare interventi strutturali finalizzati all'incremento della capienza regolamentare dell'intero sistema penitenziario. L'affollamento degli istituti penitenziari appare oggi una delle principali problematiche che mette in serio rischio la capacità da parte dell'amministrazione di assicurare un livello di qualità della vita tale da non violare i diritti umani previsti dall'Ordinamento penitenziario italiano, oltre che dalla Dichiarazione universale dei diritti umani[16].

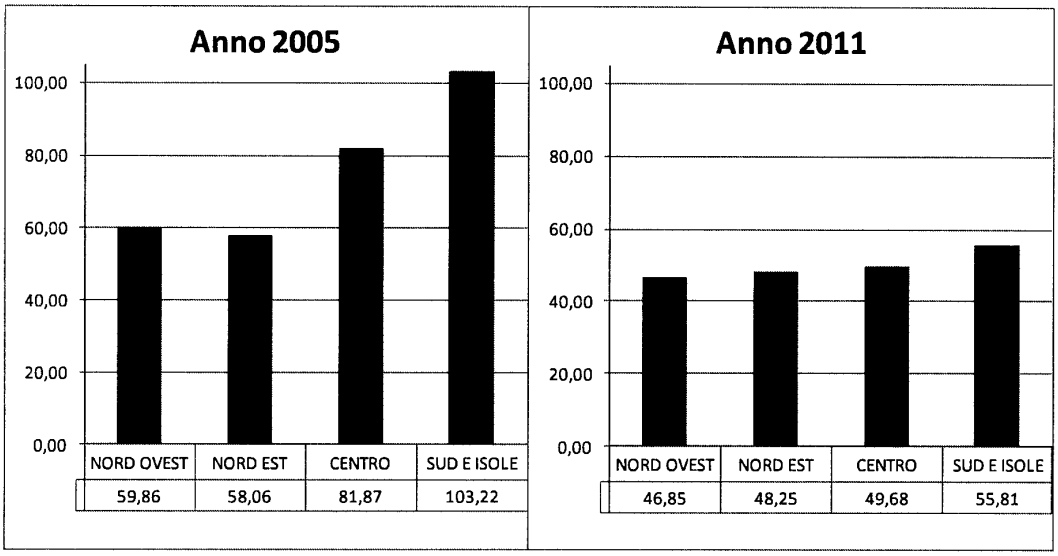
La presenza di affollamento aumenta il verificarsi di situazioni critiche conseguenti a una convivenza difficile non solo tra i detenuti, che si ritrovano la disponibilità di spazi sempre più ridotti, ma anche tra detenuti e personale di polizia penitenziaria che nel controllo dell'ordine può doversi trovare a gestire carichi di lavoro stressanti con maggiore frequenza. Una convivenza in condizioni di disagio porta a livelli di aggressività e litigiosità elevati che rende molto più probabile il verificarsi di eventi critici, spesso violenti, la cui gestione richiede una maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie.

L'amministrazione centrale, rispetto alla criticità dell'affollamento, interviene caso per caso con provvedimenti deflattivi che costituiscono, tuttavia, solo soluzioni tampone in quanto lasciano invariate le cause di tale situazione, su cui si inciderebbe significativamente solo attraverso interventi di tipo strutturale che prevedano l'acquisizione di nuove strutture aggiuntive. Nel 2011 i provvedimenti di trasferimento disposti a livello centrale per arginare il superamento della capienza regolamentare hanno riguardato 7.014 detenuti comuni su tutto il territorio nazionale (nel 2008 erano stati complessivamente 6.560). Ulteriori provvedimenti di trasferimento sono adottati anche in ambito regionale per arginare il sovraffollamento degli istituti penitenziari delle maggiori città metropolitane.

---

[16] Recentemente, una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per trattamento inumano e degradante nei confronti di un detenuto al quale non era stato garantito sufficiente spazio nella camera detentiva a causa del sovraffollamento dell'istituto (sentenza *Sulejmanovic* del 16 luglio 2009).

Grafico 7-1 Istituti penitenziari. Unità di forza di polizia penitenziaria per 100 detenuti. Anno 2015 e 2010. Rapporti percentuali medi per area geografica.



Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La distribuzione del personale di polizia penitenziaria rispetto al numero dei detenuti presenti risulta essere differenziata sul territorio. Il forte decremento delle unità di personale di polizia penitenziaria del 5,7 per cento rilevato nel periodo 2005-2011 (Tavola 7-2) ha ridotto le differenze territoriali presenti all'inizio del periodo, riequilibrando su livelli inferiori il rapporto percentuale medio tra unità di personale di polizia penitenziaria e detenuti presenti. Ogni 100 detenuti, nell'area Sud e isole sono presenti 103 agenti nel 2005 e 56 nel 2011; nel Centro 82 agenti nel 2005 contro i 50 agenti nel 2011; nel Nord la diminuzione del rapporto percentuale per il periodo considerato è più contenuta: per l'area Nord-est si passa dai 58 agenti del 2005 ai 48 del 2011; per l'area Nord-ovest ai 60 agenti del 2005 si contrappongono i 47 nel 2011. E' importante ricordare che le situazioni vanno analizzate anche a livello di singolo istituto; istituti di epoca meno recente, non dotati di sistemi di sicurezza di ultima generazione tecnologica, richiedono un numero di agenti superiore rispetto a istituti di costruzione più recente. Inoltre, anche la tipologia di detenuto può richiedere differenti impieghi di agenti in termini di volume (ad esempio, detenuti ad alta pericolosità la cui presenza può richiedere allo stesso tempo lo svuotamento del carcere e il rafforzamento del personale penitenziario per assicurare adeguati livelli di sicurezza).

L'attuale modello di sorveglianza è basato sul "presidio fisso" da parte del personale di polizia delle mura perimetrali, degli ambienti per le attività comuni, degli accessi e dei blocchi di transito. Sono allo studio da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sistemi di sorveglianza detta "dinamica", basati sulla conoscenza della persona detenuta e l'utilizzo di specifiche e particolari risorse tecnologiche; tali sistemi potrebbero consentire per la maggioranza dei detenuti il superamento del controllo assoluto delle persone e dello strumento organizzativo del presidio fisso. Forti contrazioni di personale potrebbero derivare dall'introduzione di adeguate tecnologie (come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-

scavalcamento, videosorveglianza, ecc.) che però richiederebbero un forte investimento iniziale, che le attuali risorse disponibili non permettono[17].

Tavola 7-5 Istituti penitenziari. Detenuti lavoranti e frequentanti corsi professionali. Anni 2005, 2008 e 2011. Valori assoluti e incidenze percentuali.

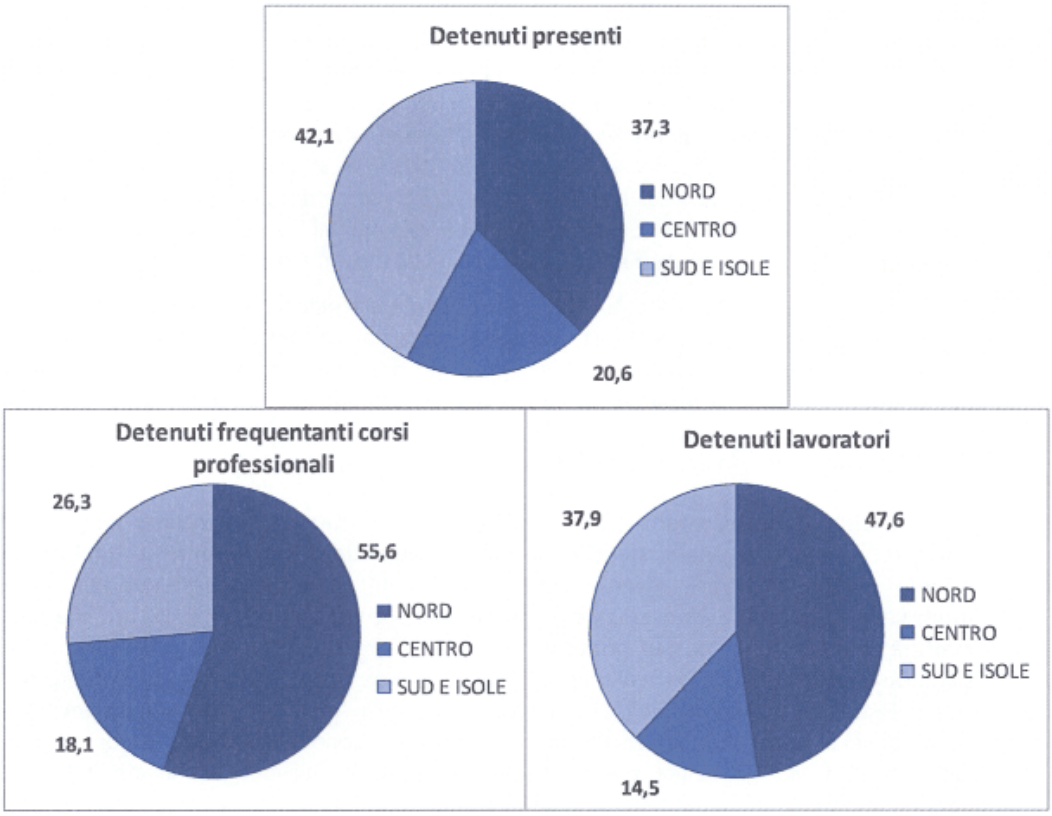
Anni	Detenuti lavoranti	% sul totale detenuti	% alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	% non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	Frequentanti corsi professionali	% sul totale detenuti
2005	15.576	*26,2*	*81,7*	*18,3*	3.417	*5,7*
2008	13.990	*24,1*	*87,0*	*13,1*	2.959	*5,1*
2011	13.961	*20,9*	*83,8*	*16,2*	2.434	*3,6*

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Secondo l'ordinamento penitenziario italiano la finalità rieducativa della pena si attua attraverso interventi che pongono al centro del trattamento penitenziario l'autore del reato e le sue necessità nel rispetto dei diritti umani. Gli strumenti attraverso cui rendere concreto tale obiettivo sono l'istruzione, la formazione culturale e professionale, il lavoro, la religione e le attività ricreative, culturali e sportive. Sotto questo profilo, l'istruzione e la formazione professionale rappresentano una fondamentale occasione comunicativa e relazionale con la società esterna, finalizzata al sostegno di un percorso personale di ricostruzione dei ruoli professionali e familiari che porti all'autonomia e all'indipendenza del soggetto trattato. Tale processo è fortemente ostacolato dall'indisponibilità di adeguate risorse finanziarie. L'ordinamento prevede che almeno ai 3/5 dei reclusi sia data possibilità di esercitare una attività lavorativa. Nel 2011 i detenuti cui è stata offerta una posizione lavorativa, il più delle volte part-time, sono stati il 20,9 per cento dei detenuti presenti, corrispondenti a poco più di 1/5 della popolazione di riferimento; la situazione non è migliore per i detenuti che nel 2011 hanno frequentato corsi di formazione, pari al 3,6 per cento dei detenuti presenti. Dal 2005 si è assistito a una diminuzione di tali percentuali, con valori di incidenza per il 2011 tra i più bassi del periodo considerato (Tavola 7-5).

[17] Nel corso del 2011 il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha istituito un Gruppo di lavoro incaricato di formulare una proposta per la "Riorganizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e della definizione di un modello di sicurezza dinamico ed efficace". Il Gruppo ha lavorato secondo la Regola 51 delle Regole minime di trattamento penitenziario approvate dal Consiglio d'Europa nel 2006, secondo cui: *"Le misure applicate ai singoli detenuti per la sicurezza devono essere il minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale all'erta che conosce i detenuti affidati al proprio controllo"*. La sicurezza dinamica oltre che un sistema per ovviare alle presunte carenze di personale, è fondamentalmente l'adozione di un modello operativo (pur non canonizzato) che tenda a un impiego ottimale delle risorse umane, non solo in termini quantitativi ma, principalmente, per esaltarne le potenzialità professionali e di relazione.

Grafico 7-2 Detenuti presenti, lavoratori e frequentanti corsi professionali. Composizione percentuale per area territoriale. Anno 2011.



Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

I tagli di spesa avvenuti negli scorsi anni hanno influenzato negativamente la possibilità di assicurare a tutti i detenuti il diritto al lavoro e alla formazione previsto dall'ordinamento penitenziario italiano. Rispetto al percorso di istruzione, il modello didattico adottato è quello dei "percorsi integrati di istruzione di base e formazione professionale" strutturati in maniera "modulare", che si configurano maggiormente idonei rispetto al problema dell'elevato *turnover* dei reclusi. Tuttavia, alcune recenti scelte politiche in tema di istruzione degli adulti non sembrano tenere conto della specificità che caratterizza l'intervento formativo in favore dei detenuti. Il Regolamento recante "*Norme per la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola ai sensi dell'art. 64 comma 4 del D.L. 25 giugno n. 112 convertito con modificazione nella legge 6 agosto 2008 n. 133*", che all'art. 7, prevede che l'entità degli organici dei docenti dei corsi per adulti siano determinati "*in funzione della serie storica degli alunni scrutinati e non degli iscritti*", rischia di ridurre drasticamente i corsi scolastici presso gli istituti penitenziari, caratterizzati per la natura stessa della detenzione da un numero di frequentanti piuttosto basso e incostante (a causa di difficoltà soggettive a mantenere un impegno di lunga durata, evoluzione della vicenda giudiziaria, trasferimenti, sovraffollamento ecc.).

A proposito della promozione, ricerca e organizzazione di attività lavorative a favore dei detenuti, l'amministrazione è incapace di soddisfare l'intera popolazione carceraria. Il capitolo di bilancio del Ministero della giustizia dedicato al pagamento delle mercedi ai detenuti

impiegati nell'amministrazione presenta stanziamenti insufficienti, che in momenti in cui predomina la politica di tagli alla spesa non può essere adeguatamente incrementato. La copertura da parte di altre istituzioni pubbliche (come i comuni) e private di posizioni lavorative al momento molto esigua, se incentivata, potrebbe sopperire alla deficienza dell'amministrazione. Ulteriore criticità proviene poi dal mancato adeguamento delle remunerazioni. Dal 1998 l'amministrazione non ha potuto dar corso alla revisione della remunerazione del lavoro dei detenuti e degli internati, sia di quello svolto nell'ambito dei servizi domestici sia di quello a carattere industriale o agricolo, benché l'ordinamento penitenziario imponga mercedi non inferiori ai 2/3 delle retribuzioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro; attualmente la remunerazione del lavoro delle persone detenute e internate è pari a meno della metà di quella prevista dai contratti collettivi nazionali.

Gli istituti penitenziari situati nel Nord risultano avere maggiore capacità di reperimento di posizioni lavorative rispetto al resto del territorio nazionale. Nel 2011 il 55,6 per cento dei frequentanti corsi professionali e il 47,6 per cento dei lavoratori sono detenuti in istituti penitenziari del Nord, che ospitano il 37,3 per cento della popolazione carceraria (Grafico 7-2).

7.2.3 Analisi delle principali grandezze per il 2011

La disponibilità di informazioni a livello di singolo istituto penitenziario suggerisce di utilizzare strumenti di analisi statistica al fine di evidenziare le differenze di fornitura del servizio penitenziario tra le diverse strutture. Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato, si propone di seguito una chiave di lettura che possa mettere in relazione gli output prodotti con i costi sostenuti, assumendo che questi ultimi siano un'approssimazione del volume degli input impiegati. Nel paragrafo precedente sono state presentate diverse variabili che possono spiegare il volume dell'output prodotto e le condizioni in cui questo è erogato. Per i costi, è necessario condurre particolari elaborazioni sui dati di rendiconto. Ogni penitenziario, attraverso l'istituto del funzionario delegato (il dirigente del penitenziario), effettua direttamente acquisti di beni e servizi ricevendo dal centro la disponibilità di risorse attraverso i mandati di accreditamento a partire dai piani gestionali dedicati[18]. I funzionari delegati degli istituti penitenziari operano attraverso un sistema informatizzato, denominato SICOGE[19], da cui è possibile estrarre informazioni sugli

[18] La spesa sostenuta direttamente dai penitenziari attraverso l'istituto del funzionario delegato riguarda i capitoli di bilancio destinati a: manutenzione di immobili, spese per il mantenimento dei mezzi di trasporto, remunerazione del lavoro ai detenuti, trasporto dei detenuti, utenze e canoni, mantenimento dei detenuti, spese di funzionamento degli uffici, arredi e casermaggio, acquisizione di attrezzature e mobilio. Per l'anno 2011 i capitoli del Rendiconto generale del Ministero della giustizia sono: capitolo 1687, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1671, piano gestionale 15; capitolo 1764, piani gestionali 2 e 3; capitolo 1762, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1762, piani gestionali 1 e 2; capitolo 1761, piano gestionale 1; capitolo 7321, piano gestionale 2; capitolo 7341, piano gestionale 1.

[19] Il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, ha introdotto le tecnologie informatiche nelle procedure di spesa, sostituendo le evidenze cartacee con quelle informatiche, e ha previsto l'estinzione dei titoli di spesa mediante tutti i mezzi di accreditamento o di pagamento disponibili sul circuito bancario o postale. La prima attuazione del D.P.R. si è concretizzata, a partire dal 1999, con la realizzazione del mandato informatico. Successivamente, attraverso il progetto del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA) si è proceduto con l'informatizzazione delle altre tipologie di titoli. Nell'ambito del progetto SIPA, la Ragioneria generale dello Stato ha realizzato e messo a disposizione delle singole amministrazioni, a partire dal 2002, un sistema informativo di contabilità (SICOGE) integrato con il Sistema Informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS). Il SICOGE ha automatizzato la gestione della contabilità finanziaria delle amministrazioni attraverso tutte le fasi di predisposizione e gestione del Bilancio ed emissione degli atti di spesa (impegni, ordini di pagare, ordini di accreditamento, decreti di assegnazione fondi) da sottoporre al riscontro e alla verifica di legalità da parte delle Ragionerie competenti.
Nel dicembre 2007 il SICOGE è stato ulteriormente implementato diventando il sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria che consente alle amministrazioni di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario.

accreditamenti e relativi pagamenti a livello di funzionario, attribuibile al singolo istituto penitenziario. Tale informazione ha un limite; negli anni più recenti particolari tipologie di canoni o di spese di funzionamento sono compiute per conto dei singoli istituti dai provveditorati regionali soprattutto nei casi in cui si proceda ad acquisti unificati per più istituti (ad esempio: gli appalti per la fornitura del vitto alla popolazione detenuta, gli appalti per il servizio di mensa al personale di Polizia penitenziaria o le convenzioni con i vettori aerei per il trasporto dei detenuti e del relativo personale di scorta).

Per l'analisi a seguire, dovendo attribuire ai singoli istituti la spesa, si sono potute prendere in considerazione le sole spese effettuate direttamente dai funzionari delegati, tralasciando quelle effettuate dai provveditorati. La variabile considerata è stata quella dei mandati di pagamento che meglio rappresentano l'effettiva spesa.

Il database considerato per l'analisi è stato ridotto a 195 istituti penitenziari escludendo le unità che presentano dati anomali o mancanti. In particolare, sono state escluse anche le nuove strutture messe in funzione nel corso dell'anno, perché con un periodo di operatività diverso da quello delle altre unità a regime.

L'analisi statistica ha rilevato una forte causalità tra la spesa, il numero dei detenuti presenti e la condizione delle strutture (Tavola 7-6). La relazione tra le variabili viene sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli istituti; la funzione rappresenta il comportamento medio di riferimento, una sorta di "*benchmark*", utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni istituto, dati il livello di detenuti presenti e la condizione strutturale, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori.

La funzione stimata individua una relazione facilmente intuibile: la spesa aumenta al crescere del numero dei detenuti e delle condizioni di qualità della vita offerta. L'analisi di regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni istituto e il valore assunto dalla funzione; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark* "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema.

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle specificità di ogni istituto, che possono derivare dalla presenza di particolari tipologie di detenuti o dal contesto territoriale che può influire sui costi di canoni o utenze. Si è considerato ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, per poi individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e rilevare così il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento del *benchmark*. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione dell'istituto. Infatti, lo scostamento di 100 euro per un istituto con un alto numero di detenuti non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una struttura con un numero più esiguo di presenze. Ciò impone un'operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si è proceduto quindi a restringere l'insieme degli istituti penitenziari con una spesa superiore al comportamento di riferimento, attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1. Gli istituti che presentano una spesa superiore al comportamento *benchmark* rappresentano il 37,9 per cento delle unità (74 istituti), corrispondenti al 59,1 per cento della spesa complessiva considerata. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, si scende all'11,3 per cento delle unità (22 istituti) rappresentanti il 29,1 per cento della spesa complessivamente sostenuta da tutte le

unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 12,9 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 15,4 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

Tavola 7-6 Istituti penitenziari. Analisi spese di funzionamento, numero dei detenuti e condizione della struttura. Anno 2011.

Spese di funzionamento = f (numero dei detenuti, condizione della struttura)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,943
R al quadrato	0,890
R al quadrato corretto	0,884
Errore standard	368638,603
Osservazioni	195

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	2	211708782292970,000	105854391146485,000	778,9458267	0,000
Residuo	193	26227623014563,400	135894419764,577		
Totale	195	237936405307533,000			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	0,000					
DETENUTI TOTALE	1712,560	70,925	24,146	0,000	1572,671	1852,448
CONDIZIONE STRUTTURA (scadente=1; mediocre=2; discreto=3; buono=4; nuovo=5)	59132,290	9045,695	6,537	0,000	41291,179	76973,401

Fonte: Ministero della giustizia. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

L'esercizio qui proposto, rilevando un'elevata variabilità nell'ambito delle unità osservate, suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali di spesa adottati dai singoli istituti al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di servizio erogato (numero di detenuti e livello di qualità della vita raggiunto) e di spese gestionali sostenute. Al di là dell'esercizio statistico, è necessario eseguire indagini ad hoc sul posto per quei penitenziari che presentano livelli di spesa e di servizi erogati molto distanti dalla media osservata in modo da individuare quelle criticità proprie dell'istituto, così da fissare e far rispettare alle singole strutture standard procedurali che, comunque, tengano conto delle singole specificità.

7.3 Conclusioni

Il Ministero della giustizia presenta una struttura periferica molto articolata e complessa, formata da un numero abbastanza rilevante di strutture tra loro differenti per competenze, complessità organizzativa e livello di onerosità.

In occasione di questo Rapporto si è scelto di approfondire il sistema degli istituti penitenziari in continuità con quanto già analizzato nel Rapporto del 2008 della Commissione tecnica per la finanza pubblica. L'originario database sugli istituti penitenziari utilizzato dalla

Commissione ed ereditato, alla sua soppressione, dalla Ragioneria generale dello Stato, era stato elaborato per gli anni 2003-2007. In occasione di questo Rapporto, con la collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stato possibile procedere a un completo aggiornamento del database per gli anni dal 2007 al 2011.

Al 31 dicembre 2011 la popolazione carceraria presente è pari a 66.897 detenuti; dal 2005 al 2011 si è assistito a un incremento dei detenuti del 12,4 per cento accompagnato da una diminuzione del personale di polizia penitenziaria impiegato del 5,7 per cento. Nel 2006, mediante l'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241 relativa alla concessione di indulto, la popolazione carceraria diminuisce del 34,4 per cento rispetto all'anno precedente, alleggerendo la pressione demografica che nei precedenti anni aveva afflitto il sistema penitenziario italiano. La situazione è poi tornata a essere critica negli ultimi anni, anche a causa di un non adeguamento della capienza delle carceri rispetto al fabbisogno richiesto dal sistema giudiziario legato alla carenza di risorse da destinarvi. La presenza di affollamento aumenta il verificarsi di situazioni critiche conseguenti a una convivenza difficile non solo tra i detenuti, che si ritrovano la disponibilità di spazi sempre più ridotti, ma anche tra detenuti e personale di polizia penitenziaria che nel controllo dell'ordine può doversi trovare a gestire carichi di lavoro stressanti con maggiore frequenza. Una convivenza in condizioni di disagio porta a livelli di aggressività e litigiosità elevati che rende molto più probabile il verificarsi di eventi critici, spesso violenti, la cui gestione richiede una maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie.

Forti contrazioni di personale, e quindi della spesa, potrebbero derivare dall'introduzione di adeguate tecnologie (come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-scavalcamento, videosorveglianza, ecc.) che però richiederebbero un forte investimento iniziale, che le attuali risorse disponibili non permettono.

Altra criticità rilevata riguarda il lavoro all'interno dei penitenziari. L'ordinamento prevede che almeno ai 3/5 dei reclusi sia data possibilità di esercitare una attività lavorativa. Nel 2011 i detenuti cui è stata offerta una posizione lavorativa, il più delle volte part-time, sono stati il 20,9 per cento dei detenuti presenti, corrispondenti a poco più di 1/5 della popolazione di riferimento. Dal 1998, inoltre, l'amministrazione non ha potuto dar corso alla revisione della remunerazione del lavoro dei detenuti e degli internati benché l'ordinamento penitenziario imponga mercedi non inferiori ai 2/3 delle retribuzioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro; attualmente la remunerazione del lavoro delle persone detenute e internate è pari a meno della metà di quella prevista dai contratti collettivi nazionali.

La disponibilità di informazioni a livello di singolo istituto penitenziario suggerisce di utilizzare strumenti di analisi statistica al fine di evidenziare le differenze di fornitura del servizio penitenziario tra le diverse strutture. Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato, si è proposta una chiave di lettura che possa mettere in relazione gli output prodotti con la spesa sostenuta (escludendo le spese di personale su cui è più difficile intervenire).

La relazione tra le variabili è sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli istituti; la funzione rappresenta il comportamento medio di riferimento, una sorta di "*benchmark*", utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni istituto, dati il livello di detenuti presenti e la condizione strutturale, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori. L'analisi di regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni istituto e il valore assunto dalla funzione; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark*

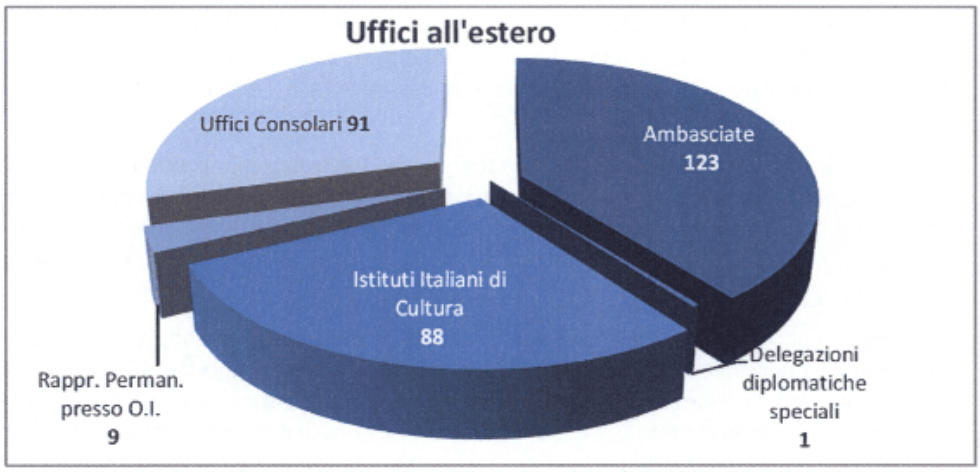
"perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema. L'analisi rileva la presenza per il 2011 di 22 istituti che spendono, considerata una quota di tolleranza, più del comportamento *benchmark* per 15,4 milioni di euro. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, il risparmio ottenuto, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

CAPITOLO 8 Ministero degli affari esteri: le sedi periferiche

8.1 Organizzazione della rete periferica

La struttura del Ministero degli affari esteri è organizzata in uffici centrali e uffici all'estero. La rete degli Uffici all'estero nel 2011 risulta costituita da 312 sedi operative: 123 Ambasciate, 9 Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali, 1 Delegazione diplomatica speciale, 91 Uffici consolari e 88 Istituti italiani di cultura (Grafico 8-1). Essa è paragonabile a quella dei nostri principali partner europei, che hanno però maggiori dotazioni di bilancio (Tavola 8-1). Il costo totale della rete estera è pari al 44 per cento del bilancio del Ministero degli affari esteri.

Grafico 8-1 Numero sedi estere per tipologia. Anno 2011



Non compresi: le Ambasciate non operative a Mogadiscio (Somalia), Reykjavik (Islanda), Nouakchott (Mauritania) e Ashgabat (Turkmenistan); il Consolato Generale non operativo a Bassora (Iraq); gli Istituti di cultura non operativi a Mumbai (India) e Baghdad (Iraq).

Fonte: Annuario statistico 2011

Tavola 8-1 Raffronto rete estera, personale e stanziamento di bilancio dell' Italia con altri Paesi. Anno 2011

Paesi	numero sedi	*Rank*	Numero personale	*Rank*	Bilancio (milioni di euro)	*Rank*
Brasile	198	*9*	4.160	*9*	857	*8*
Canada	156	*10*	11.034	*6*	1.661	*7*
Francia	436	*2*	15.024	*2*	2.654	*3*
Germania	226	*7*	13.450	*3*	3.323	*2*
Giappone	227	*6*	11.382	*5*	1.910	*5*
India	199	*8*	3.459	*10*	673	*10*
Italia	**319***	***3***	**7.912**	***7***	**1.882**	***6***
Regno Unito	459	*1*	13.218	*4*	2.646	*4*
Spagna	311	*4*	7.275	*8*	818	*9*
Stati Uniti d'America	275	*5*	69.025	*1*	11.656	*1*

**Comprese le Ambasciate non operative a Mogadiscio (Somalia), Reykjavik (Islanda) e Nouakchott (Mauritania) e Ashgabat (Turkmenistan); il Consolato Generale non operativo a Bassora (Iraq) e gli Istituti di cultura non operativi a Mumbai (India) e Baghdad (Iraq).*

Fonte: MAE

A partire dal 1990 attraverso successivi decreti interministeriali il MAE ha autonomamente provveduto a una razionalizzazione delle sedi estere, riorganizzando la rete diplomatico-consolare con la soppressione, il declassamento o l'elevamento di alcune sedi (Tavola 8-2).

Tale ristrutturazione si è resa necessaria sia per far fronte alle continue restrizioni di bilancio sia per adeguare la rete alle nuove esigenze, rendendola più rispondente ai criteri di economicità. La riorganizzazione, tenendo nel debito conto i limiti atti a garantire un adeguato livello di servizi per i cittadini italiani all'estero, potrebbe rivelarsi necessaria anche nei prossimi anni.

Negli anni compresi tra il 1990 e il 2009 le sedi di Uffici consolari soppresse risultano in numero di 70, quelle declassate 8 e quelle elevate 9. Delle 70 sedi soppresse, 44 erano ubicate nell'area geografica europea, 5 nelle Americhe, 12 nell'Africa sub-sahariana, 8 nel Mediterraneo e Medio Oriente e 1 in Asia e Oceania. Le 8 sedi declassate erano tutte in area geografica europea (7 in Svizzera e 1 in Francia) mentre quelle elevate risultano dislocate come segue: 3 in Europa, 3 nelle Americhe, 2 in Asia e Oceania e 1 Mediterraneo e Medio Oriente.

Successivamente, nel 2010, è stata attuata un'altra ristrutturazione della rete consolare procedendo alla soppressione di ulteriori 8 sedi di Uffici consolari (7 in Europa e 1 nell'Africa sub-sahariana) e al declassamento dei Consolati generali di Karachi (Pakistan) e di Alessandria (Egitto). Nel 2011 sono state, inoltre, soppresse ulteriori 5 sedi di Uffici consolari ubicati in Europa (Amburgo, Lilla, Liegi, Manchester e Losanna).

Tavola 8-2 Riorganizzazione della rete consolare. Anni 1990-2011

area geografica	sedi soppresse			sedi declassate		sedi elevate
	1990/2009	2010	2011	1990/2009	2010	1990/2009
Africa sub-sahariana	12	1				
Americhe	5					3
Asia/oceania	1				1	2
Europa	44	7	5	8		3
Medit./med oriente	8				1	1
Totale	**70**	**8**	**5**	**8**	**2**	**9**

Fonte: MAE

La Tavola 8-3 rappresenta la distribuzione delle varie tipologie di uffici nelle diverse aree geografiche.

Tavola 8-3 Uffici sedi estere per area geografica. Anno 2011

area geografica	Ambasciate	Uffici consolari	Rappr. Perm. presso O.I.	Deleg.ni diplomatiche speciali	Istituti Italiani di Cultura	Totale
Africa sub-sahariana	19	3			3	25
Americhe	21	31	1		19	72
Asia/oceania	22	11		1	10	44
Europa	43	38	8		46	135
Medit./med oriente	18	8			10	36
Totale	**123**	**91**	**9**	**1**	**88**	**312**

Fonte:MAE - Annuario statistico anno 2011

8.2 Le Ambasciate

Le Ambasciate italiane nel mondo sono in totale 123 (Tavola 8-4). Di queste, 43 sono localizzate in Europa, 21 nelle Americhe, 22 in Asia e Oceania, 19 nell'Africa sub-sahariana e 18 nel Mediterraneo e nel Medio Oriente. Hanno competenze in materia di protezione degli interessi nazionali e tutela dei cittadini e dei loro interessi, trattazione di affari e negoziati, supervisione e coordinamento degli uffici consolari, coordinamento, vigilanza e direzione degli uffici ed enti pubblici italiani all'estero.

Tavola 8-4 Ambasciate e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011

area geografica	2009		2010		2011	
	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale
Africa sub-sahariana	19	448	19	436	19	412
Americhe	21	468	21	485	21	461
Asia/oceania	20	482	20	467	22	502
Europa	45	1105	45	1121	43	1081
Medit./med oriente	18	507	18	516	18	490
Totale complessivo	**123**	**3010**	**123**	**3025**	**123**	**2946**

Fonte:MAE - Annuario statistico

8.3 Gli Uffici consolari

Gli Uffici consolari operativi nel mondo sono attualmente 91 (Tavola 8-5), suddivisi in Consolati Generali I classe (9), Consolati generali (53), Consolati I classe (4), Consolati (18), Vice Consolati (1) e Agenzie consolari (6). Anche gli Uffici Consolari, analogamente a quanto si riscontra per le Ambasciate e le Rappresentanze permanenti, si concentrano in maggioranza nell'area europea con 38 sedi, seguono le Americhe con 31, l'Asia e Oceania con 11, il Mediterraneo e Medio Oriente con 8 e l'Africa sub-sahariana con 3 sedi. Nell'ambito del diritto internazionale, tali Uffici svolgono essenzialmente funzioni attinenti alla protezione degli interessi nazionali, tutela dei cittadini e dei loro interessi, adempimenti idonei all'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero, tutela dei lavoratori italiani (in particolare per quanto concerne le condizioni di vita, di lavoro e di sicurezza sociale), promozione delle attività educative, assistenziali e sociali nella collettività italiana, promozione, assistenza, coordinamento e, nei casi previsti dalla legge, vigilanza sull'attività delle Associazioni, delle Camere di Commercio e degli Enti italiani, stimolo delle attività economiche che interessano l'Italia, sviluppo degli scambi commerciali e sviluppo delle relazioni culturali.

Tavola 8-5 Uffici consolari e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011

area geografica	2009		2010		2011	
	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale
Africa sub-sahariana	4	49	3	49	3	50
Americhe	31	599	31	591	31	564
Asia/oceania	12	198	12	200	11	193
Europa	50	812	43	770	38	703
Medit./med oriente	6	103	6	94	8	108
Totale complessivo	**103**	**1761**	**95**	**1704**	**91**	**1618**

Fonte:MAE - Annuario statistico

8.4 Le Rappresentanze permanenti presso organismi internazionali

Le Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali sono attualmente 9: presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo, presso la NATO a Bruxelles, presso l'OCSE a Parigi, presso le organizzazioni internazionali ONU a Ginevra, presso le Nazioni Unite ONU a New York, presso le organizzazioni internazionali a Vienna, presso l'ONU a Roma, presso l'Unione Europea a Bruxelles e presso l'ONU a Parigi. Hanno il compito di rappresentare l'Italia presso i rispettivi organismi di riferimento, occupandosi della protezione degli interessi nazionali, della tutela dei cittadini e dei loro interessi e della trattazione di affari e negoziati.

8.5 Le Delegazioni diplomatiche speciali

Al momento è attiva una sola Delegazione diplomatica speciale, quella di Taipei (Taiwan). In assenza di relazioni diplomatiche tra Italia e Taiwan, l'Ufficio Italiano di Promozione Economica, Commerciale e Culturale di Taipei (UIPECC) è incaricato di svolgere attività di assistenza a privati cittadini, enti pubblici e imprese nei settori relativi agli scambi, alla cultura, ai viaggi e al turismo.

8.6 Gli Istituti italiani di cultura

Gli Istituti italiani di cultura presenti nelle principali città dei cinque continenti sono 88. Anche in questo caso l'Europa, con 46 sedi, è l'area geografica dove si concentra il maggior numero di Istituti italiani di cultura, seguono le Americhe con 19 Istituti, l'Asia e Oceania e il Mediterraneo e Medio Oriente con 10 e l'Africa sub-sahariana con 3.

Gli Istituti italiani di cultura, di supporto all'attività già svolta dalle Ambasciate e dai Consolati, individuano gli strumenti più idonei per promuovere l'immagine dell'Italia quale centro di produzione, conservazione e diffusione culturale. In concreto, oltre all'organizzazione di eventi culturali in diversi settori (arte, musica, cinema, teatro, danza, moda, design, fotografia), gli Istituti offrono l'opportunità di conoscere la lingua e la cultura italiana (corsi, biblioteche e offerta di materiale didattico ed editoriale), creano i contatti e i presupposti per agevolare l'integrazione di operatori italiani nei processi di scambio e di produzione culturale a livello internazionale, forniscono informazioni e supporto logistico a operatori culturali pubblici e privati sia italiani che stranieri, sostengono iniziative che favoriscono il dialogo interculturale fondato sui principi di democrazia e solidarietà internazionale. Rappresentano quindi luoghi di incontro e di dialogo per intellettuali, artisti, operatori culturali e semplici cittadini, italiani e stranieri, che vogliano instaurare o mantenere un rapporto con l'Italia.

Il personale in servizio presso gli Istituti Italiani di Cultura e il numero delle sedi degli Istituti stessi è sostanzialmente invariato nel corso del triennio 2009 – 2011 (Tavola 8-6).

Tavola 8-6 Istituti Italiani di Cultura all'estero e relativo personale per area geografica. Anni 2009-2011

Area geografica	2009		2010		2011	
	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale
Africa sub-sahariana	3	13	3	13	3	10
Americhe	19	105	19	105	19	107
Asia/oceania	10	51	10	51	10	54
Europa	48	289	48	278	46	269
Medit./med oriente	9	43	9	43	10	44
Totale	**89**	**501**	**89**	**490**	**88**	**484**

Fonte: MAE - Annuario statistico

8.7 La distribuzione delle sedi all'estero

La rete diplomatico-consolare necessita di costanti aggiornamenti, nella sua struttura e distribuzione geografica, per adattarsi meglio ai nuovi scenari internazionali assicurando un grado ottimale di efficienza e capacità di risposta alle richieste di servizi da parte dell'utenza. Tale rete vede una presenza ancora importante nell'UE e nel resto d'Europa rispetto agli altri continenti, anche se le Ambasciate sono distribuite in maniera più equilibrata rispetto agli Uffici consolari e agli Istituti di cultura (35 per cento nell'area europea contro il 45 per cento degli Uffici consolari e ben il 52 per cento degli Istituti di Cultura).

Essa va necessariamente rafforzata in quelle aree geografiche dove aumenta la presenza di nostri connazionali e dove aumentano gli interessi italiani (di sicurezza, economico-commerciali, linguistico-culturali) e modulata nelle aree dove tali interessi e la nostra presenza sono in diminuzione, o dove ormai agiscono meccanismi comuni di tutela del cittadino (come nell'area UE), o dove il processo di integrazione nelle realtà locali appare ormai maturo.

Sotto questo profilo, va rilevato come i servizi offerti dalla rete appaiano in netta crescita o comunque sostanzialmente stabili nelle aree di forte espansione economica (Cina, India e Brasile) e in costante diminuzione nelle aree di nostra presenza "storica" come l'Unione Europea, stante anche la crescente integrazione delle nostre collettività e dei servizi tra i Paesi UE.

In proposito si rilevano le aperture disposte dal 2005 di nuove ambasciate e Consolati (Astana in Kazakhstan, Chisinau in Moldova, Podgorica in Montenegro, Pristina in Kosovo, Dubai in Emirati arabi) o quelle in via di attuazione (Ashgabat in Turkmenistan, Nouakchott in Maurituania, Ho Chi Minh City in Vietnam, Chongquing in Cina) per tenere conto dei rinnovati interessi strategici del nostro Paese.

A risorse costanti, le aperture, che rispondono a precisi interessi economici e culturali italiani, sono possibili solo attraverso la contestuale chiusura di altre sedi, da identificare tra quelle i cui costi non corrispondono più alla tutela di prioritari interessi italiani (in particolare i Consolati all'interno dell'Unione Europea con un alto grado di tutele già accordate ai nostri connazionali).

Come elemento informativo di maggior dettaglio, la Tavola 8-7 espone i primi 11 paesi che per numero di sedi (36 per cento) e per unità di personale (38,9 per cento) assorbono più di un terzo del totale generale delle risorse, specificando le diverse tipologie di uffici e il peso percentuale delle sedi e del personale per ciascun paese.

Tavola 8-7 Primi 11 paesi per numero di sedi e personale. Anno 2011

Paese	Ambasciate		Istituti Italiani di Cultura		Rappresentanze permanenti		Uffici Consolari		Totale		% sul totale complessivo	
	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale	Sedi	Personale
Stati uniti	1	72	5	35	1	57	10	155	17	319	5,5	5,9
Germania	1	60	7	38			8	175	16	273	5,1	5,1
Francia	1	41	4	28	3	47	6	130	14	246	4,5	4,6
Argentina	1	34	2	12			9	168	12	214	3,9	4,0
Svizzera	1	28	1	5	1	37	8	109	11	179	3,5	3,3
Brasile	1	35	2	14			6	126	9	175	2,9	3,3
Australia	1	15	2	9			5	55	8	79	2,6	1,5
Rep pop cinese	1	73	3	11			3	84	7	168	2,3	3,1
Canada	1	22	3	14			3	59	7	95	2,3	1,8
Belgio	1	43	1	7	2	144	2	34	6	228	1,9	4,2
Regno unito	1	37	2	17			2	60	5	114	1,6	2,1
Totale	**11**	**460**	**32**	**190**	**7**	**285**	**62**	**1.155**	**112**	**2.090**	**36,0**	**38,9**
Totale complessivo sedi e personale all'estero	**123**	**2.946**	**88**	**484**	**9**	**323**	**91**	**1.618**	**311***	**5.371**		

(*) Non compresa la sede della Delegazione Diplomatica speciale

Fonte: MAE - Annuario statistico anno 2011

8.8 I servizi erogati a beneficio dei cittadini italiani e ai locali

Per quanto concerne le attività e i servizi resi ai cittadini italiani e locali si espongono 2 tavole. La Tavola 8-8 espone i servizi erogati dagli uffici all'estero per area geografica di riferimento nel triennio 2009-2011. Nel 2010 rispetto al 2009 risultano variazioni negative negli atti di cittadinanza (-16,3 per cento), negli atti di stato civile (-12,7 per cento) e nei passaporti (-7,3 per cento) e si registra un aumento delle carte d'identità rilasciate (10,9 per cento) e dei documenti di viaggio (5,9 per cento). Nel 2011 rispetto al 2010 si nota un discreto aumento delle carte d'identità (23,8 per cento) e un leggero aumento degli atti di navigazione (5,7 per cento). Risultano invece variazioni negative nel rilascio dei passaporti (-1,9 per cento), degli atti di stato civile (-11,7 per cento), degli atti di cittadinanza (-14,1 per cento) e nei documenti di viaggio (-56,2 per cento).

Tavola 8-8 Servizi erogati ai cittadini. Anni 2009-2011

Area geografica	Anni	Passaporti	Carte d'identità	Documenti di viaggio	Atti di stato civile	Atti di cittadinanza	Atti di navigazione
Africa sub-sahariana	2009	4.547	-	165	2.691	208	786
	2010	4.670	-	169	2.735	212	493
	2011	4.205	-	106	2.405	169	770
Americhe	2009	97.595	-	1.547	168.513	81.251	3.070
	2010	89.017	-	1.797	148.394	69.048	3.054
	2011	94.468	-	1.442	129.491	60.511	3.595
Asia/oceania	2009	9.727	-	308	7.850	2.997	5.151
	2010	8.740	-	613	6.511	2.377	6.370
	2011	9.329	-	310	5.518	2.184	4.791
Europa	2009	123.326	33.852	13.364	74.763	7.152	15.392
	2010	115.145	37.540	13.578	63.751	4.959	14.421
	2011	105.770	46.483	5.266	58.682	2.943	16.443
Medit./med oriente	2009	3.895	-	553	5.179	193	2.155
	2010	4.119	-	717	4.595	278	2.239
	2011	3.649	-	263	3.557	213	2.499
Totale	2009	239.090	33.852	15.937	258.996	91.801	26.554
Totale	2010	221.691	37.540	16.874	225.986	76.874	26.577
% di var		-7,3	10,9	5,9	-12,7	-16,3	0,1
Totale	2011	217.421	46.483	7.387	199.653	66.020	28.098
% di var		-1,9	23,8	-56,2	-11,7	-14,1	5,7

Fonte: MAE - Annuario statistico

La Tavola 8-9 espone il totale dei visti rilasciati dalle Ambasciate e dagli Uffici consolari dal 1999 al 2011, indicando la relativa variazione percentuale di anno in anno e specificando per ciascun totale annuo la consistenza dei VSU (Visti Schengen Uniformi), Nazionali e VTL (Validità Territoriale Limitata). Complessivamente, si registra un costante incremento nel numero dei visti rilasciati di anno in anno con l'eccezione degli anni 2001, 2002 e 2009 nei quali si è invece verificato un decremento nel numero dei visti rilasciati rispetto agli anni immediatamente precedenti.

Tavola 8-9 Visti rilasciati dall'Italia. Anni 1999-2011

Anno	Totale visti rilasciati	VAR %	VSU	Nazionali	VTL
1999	834.645		665.783	113.295	55.567
2000	1.008.971	20,9	808.141	163.714	37.116
2001	947.071	-6,1	723.334	186.165	37.572
2002	853.414	-9,9	642.731	155.002	55.681
2003	874.874	2,5	648.539	178.532	47.803
2004	982.499	12,3	737.893	195.825	48.781
2005	1.076.664	9,6	810.996	213.984	51.684
2006	1.198.167	11,3	947.916	194.012	56.239
2007	1.519.816	26,8	1.130.265	363.277	26.274
2008	1.563.567	2,9	1.201.354	318.872	43.341
2009	1.401.704	-10,4	1.051.883	301.561	48.260
2010	1.543.408	10,1	1.274.988	218.318	50.102
2011	1.714.661	11,1	1.446.850	231.750	36.061

Fonte: MAE

La Tavola 8-10 rappresenta l'andamento nella variazione delle richieste di visti di ingresso in Italia, dal 2006 al 2011, suddivisi per aree geografiche di provenienza delle richieste stesse. Al di là delle variazioni percentuali specifiche riscontrabili nelle singole aree geografiche, il totale complessivo evidenzia un costante aumento delle richieste con l'unica eccezione di una lieve flessione registrata nel 2009 rispetto al 2008, dovuta all'ingresso in Unione Europea della Romania e della Bulgaria (che ha reso non più necessario per i cittadini di questi due paesi il rilascio dei visti d'ingresso in Italia).

Tavola 8-10 Richieste di visti d'ingresso in Italia. Anni 2006-2011

Area geografica	2006	2007	% var	2008	% var	2009	% var	2010	% var	2011	% var
Africa sub-sahariana	63.309	75.410	19,1	77.983	3,4	76.431	-2,0	82.162	7,5	94.176	14,6
Americhe	81.812	100.405	22,7	99.032	-1,4	103.828	4,8	93.421	-10,0	93.732	0,3
Asia/oceania	245.064	326.989	33,4	330.916	1,2	379.258	14,6	435.224	14,8	512.126	17,7
Europa	666.767	833.499	25,0	862.139	3,4	721.353	-16,3	790.201	9,5	880.289	11,4
Medit./med oriente	141.215	183.513	30,0	193.497	5,4	190.303	-1,7	205.517	8,0	204.844	-0,3
Totale	**1.200.173**	**1.521.823**	**26,8**	**1.565.575**	**2,9**	**1.473.182**	**-5,9**	**1.608.535**	**0,1**	**1.787.178**	**11,1**

Fonte: MAE

La Tavola 8-11 mette a confronto il numero dei visti rilasciati dai principali Paesi dell'area Schengen negli anni dal 2002 al 2011. Si può osservare che le differenze iniziali

riscontrabili nei valori complessivi relativi al numero dei visti rilasciati dall'Italia all'inizio di questo periodo si sono fortemente attenuate determinando nel 2011 un sostanziale allineamento con Germania e Spagna.

Tavola 8-11 Visti rilasciati dai principali Paesi dell'area Schengen. Anni 2002-2011

Paese	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Francia	2.025.624	2.008.802	2.053.019	2.047.388	2.029.792	2.064.474	2.068.734	1.842.856	1.999.412	2.427.735
Germania	2.580.353	2.495.544	2.395.376	1.960.660	1.997.568	1.951.469	1.976.470	1.649.295	1.755.104	1.784.003
Italia	853.415	874.874	983.499	1.076.680	1.198.167	1.519.816	1.563.567	1.401.704	1.543.408	1.714.661
Spagna	620.353	694.475	750.883	848.527	959.813	1.056.826	1.104.816	920.773	1.075.387	1.668.606

Fonte: MAE

Relativamente ai servizi prestati ai cittadini italiani residenti all'estero un dato che va considerato riguarda il numero degli iscritti alle Anagrafi consolari. Questi risultano 4.455.225 nell'anno 2011, con un aumento di iscritti di circa il 15 per cento rispetto all'anno 2007 (Tavola 8-12).

Tavola 8-12 Iscritti anagrafe consolare. Anni 2007-2011

Area geografica	2007	2008	% var	2009	% var	2010	% var	2011	% var
Europa	2.147.063	2.236.326	4,2	2.267.568	1,4	2.325.323	2,5	2.335.389	0,4
Americhe	1.526.300	1.652.941	8,3	1.740.541	5,3	1.819.060	4,5	1.879.959	3,3
Medit./med oriente	27.711	30.578	10,3	31.924	4,4	34.363	7,6	36.595	6,5
Africa sub-sahariana	43.224	45.920	6,2	45.413	-1,1	46.072	1,5	46.801	1,6
Asia/oceania	132.669	140.875	6,2	146.290	3,8	151.618	3,6	156.481	3,2
Totale	**3.876.967**	**4.106.640**	**5,9**	**4.231.736**	**3,0**	**4.376.436**	**3,4**	**4.455.225**	**1,8**

Fonte: MAE - Annuario statistico

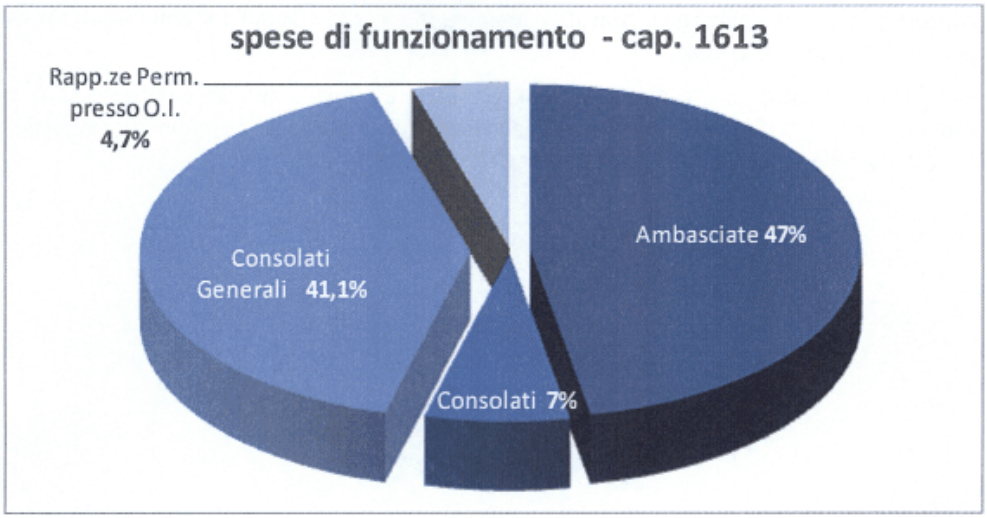
La presenza maggiore è concentrata in quattro paesi: Argentina (17 per cento), Germania (15 per cento), Svizzera (13 per cento) e Francia (8 per cento). La somma degli iscritti alle Anagrafi consolari di questi quattro paesi rappresenta circa il 53 per cento del totale.

8.9 L'analisi delle entrate e delle spese della rete periferica

Dai dati di Bilancio Consuntivo 2011 aggiornati al 16 maggio 2012, la spesa complessiva relativa al funzionamento ed alle attività istituzionali delle Sedi all'estero risulta pari a circa 105 milioni di euro (cap. 1613). Quella, invece, relativa alle spese per manutenzione straordinaria degli immobili ammonta a circa 3 milioni di euro (cap. 7248). Per quanto riguarda il peso di ciascuna tipologia di ufficio nella distribuzione delle risorse, per la parte corrente (cap. 1613) le Ambasciate sono destinatarie nel complesso di circa il 47 per cento delle risorse stesse, i Consolati di circa il 7 per cento, i Consolati Generali di circa il 41 per cento e le Rappresentanze permanenti di circa il 5 per cento. Per quanto riguarda le spese in conto capitale (cap. 7248), il

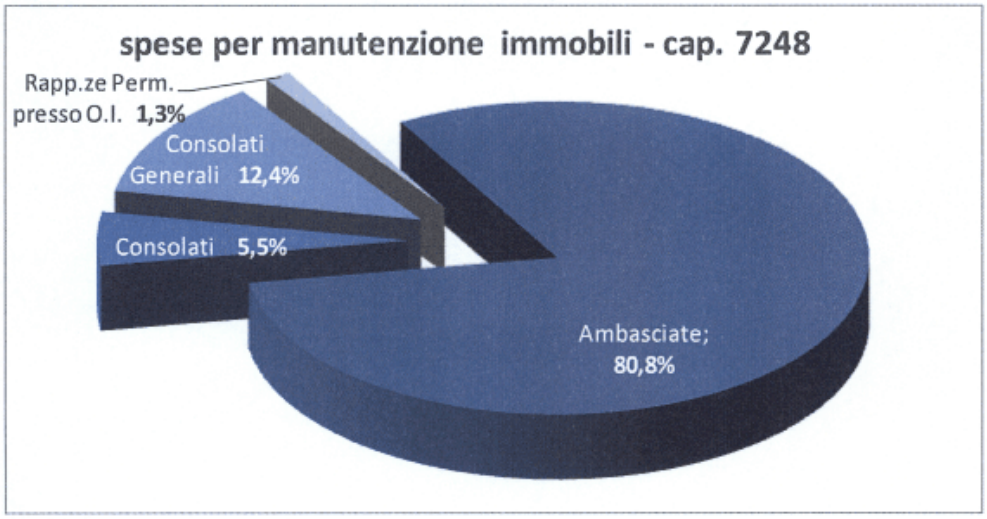
peso maggiore è quello delle Ambasciate con quasi l'81 per cento delle risorse assegnate, seguono i Consolati Generali con circa il 12 per cento, i Consolati con circa il 6 per cento e poco più dell'1 per cento per le Rappresentanze permanenti (Grafico 8-2 e Grafico 8-3).

Grafico 8-2 Spese di funzionamento di parte corrente per le sedi estere per tipologia di Uffici. Anno 2011



Fonte: MAE

Grafico 8-3 Spese in conto capitale per le sedi estere per tipologia di Uffici. Anno 2011



Fonte: MAE

Dal 1° gennaio 2011 per tutte le sedi all'estero è in vigore il nuovo modello di gestione contabile e finanziaria. Il decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 2010, n. 54 riconosce ad Ambasciate e Consolati autonomia gestionale e finanziaria, con l'intento di dotare le sedi di un modello di gestione amministrativa e contabile che permetta l'allocazione ottimale delle risorse in linea con le politiche di razionalizzazione della spesa della PA e con i principi di efficacia, efficienza e semplificazione dell'azione amministrativa. Il nuovo sistema di

contabilità integrata (S.I.BI.), incentrato sul bilancio di sede e gestito dagli Uffici all'estero e dall'Amministrazione centrale, supporta tutte le fasi del processo amministrativo-contabile ed è in grado di colloquiare con i sistemi informativi degli Organi di controllo (MEF e C.d.C.).

Con riferimento ai dati rilevati attraverso il predetto S.I.BI., nel 2011, a fronte di circa 59 milioni di euro di spese di funzionamento, le entrate per servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare (per visti e percezioni consolari) ammontano a circa 108 milioni, con un saldo attivo pari a circa 49 milioni di euro.

Nelle Tavola 8-13 e Tavola 8-14 sono elencati i titoli delle entrate e delle spese come esposte nel D.P.R. 54/2010 relativo al regolamento in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle sedi estere del Ministero degli affari esteri.

Tavola 8-13 Alcune tipologie di entrate delle sedi estere. Anno 2011. Migliaia di euro

BILANCIO DI GESTIONE 2011 DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE E DEGLI UFFICI CONSOLARI DI I CATEGORIA AGGIORNATO AL 21/5/2012

ENTRATE

DESCRIZIONE SOTTOCONTO	IMPORTO(*)
Titolo I Entrate di parte corrente derivanti da trasferimenti dello Stato italiano	**103.492,6**
Dotazione finanziaria di parte corrente	95.717,8
Finanziamenti ministeriali per situazioni di crisi ed emergenza	7.474,6
Finanziamenti ministeriali obbligatori derivanti da accordi internazionali	300,2
Titolo II Entrate derivanti da trasferimenti da enti, da istituzioni e da privati	**3.637,2**
Entrate provenienti da sponsorizzazioni	2.143,1
Entrate provenienti da atti di liberalità	1.494,1
Titolo III Entrate diverse	**5.497,6**
Saldo iniziale entrate esercizio precedente di parte corrente	818,2
Introiti per servizi prestati	18,9
Interessi bancari attivi	1.221,5
Rimborsi IVA	1.589,8
Canoni di locazione	613,2
Rimborso depositi cauzionali	174,3
Altre Entrate	1.061,7
Titolo IV Entrate in conto capitale	**10.244,4**
Titolo V Entrate derivanti da trasferimenti dello Stato italiano e destinate al trattamento economico del personale	**490.502,2**
Titolo VI Partite di giro	**1.067.749,7**
di cui:	
Saldo iniziale	238.331,1
1023 - Imposta sul reddito delle persone fisiche, ritenute d'acconto	121,8
1205 - Imposta di bollo	284,1
2121 - Percezioni consolari	21.591,7
2121 - Visti	86.790,3
2421 - Cessione libretti passaporto	9.486,1
2422 - Contributi dovuti dagli alunni delle scuole italiane all'estero	13,4
3540 - Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero Affari Esteri	12.503,7
3580 - Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero Difesa	36,8
Rimborso Anticipazioni di finanziamento con prelievo dal CCVT	580,5
Altre entrate erariali	8.785,4
Titolo VII Anticipazioni	**89.751,6**
TOTALE ENTRATE	**1.770.875,3**

(*) al tasso di cambio di preventivo 2011 di ogni sede
Fonte: MAE

Il Regolamento sull'autonomia gestionale e finanziaria degli uffici all'estero ha introdotto nuove tipologie di entrate acquisibili dalle sedi. Si tratta, in particolare delle seguenti tipologie:

a) rimborsi dell'IVA, nel caso in cui essa sia restituita all'ufficio all'estero per fatture emesse al lordo dell'imposta;

b) interessi attivi su conti correnti bancari, nel caso in cui sui conti correnti intrattenuti dalla sede presso un istituto bancario (con l'eccezione del CCVT) maturino interessi attivi, essi possono essere acquisiti in entrata;

c) canoni di locazione e rimborso depositi cauzionali, se la sede cede in locazione propri spazi o alloggi (ad es. concessioni di uso di spazi demaniali ad altri enti, pubblici o privati, e a privati) il canone dovuto viene acquisito in entrata. Medesima acquisizione può aver luogo per l'eventuale rimborso di depositi cauzionali versati dall'ufficio all'estero (ad es. in occasione della sottoscrizione di contratti di locazione di alloggi per i dipendenti, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 ex art. 84);

d) introiti per servizi prestati, il regolamento prevede la possibilità per le sedi di fornire servizi a pagamento a cittadini e imprese. Può trattarsi, ad esempio, dei corsi di lingua italiana, nel caso in cui non sia presente in loco un Istituto Italiano di Cultura.

Tavola 8-14 Alcune tipologie di spese delle sedi estere. Anno 2011. Migliaia di euro

BILANCIO DI GESTIONE 2011 DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE E DEGLI UFFICI CONSOLARI DI I CATEGORIA AGGIORNATO AL 21/5/2012

USCITE

DESCRIZIONE SOTTOCONTO	IMPORTO(*)
Titolo I Spese di funzionamento	**59.042,3**
di cui:	
Altre prestazioni professionali e specialistiche (lavoro interinale)	1.258,1
Manutenzione ordinaria immobili	2.018,8
Manutenzione ordinaria impianti e macchinari	1.805,7
Locazione immobili	27.751,0
Energia elettrica	2.476,3
Sorveglianza e custodia	5.459,7
Pulizia e lavanderia	3.086,8
Spese per Residenza	3.274,8
Titolo II Spese per attività di istituto	**34.380,9**
di cui:	
Spese per manifestazioni artistiche e culturali	1.833,0
Spese per consultazioni elettorali e referendarie	17.159,4
Spese per situazioni di crisi o emergenza	3.907,0
Titolo III Spese in conto capitale	**11.765,4**
di cui:	
Automezzi	525,7
Immobili	2.108,1
Altre spese in conto capitale	5.968,4
Titolo IV Spese per il trattamento economico del personale in servizio all'estero (escluso trattamento base: stipendi, ecc.)	**484.555,6**
- Personale di ruolo	337.064,5
Indennità servizio estero	320.817,8
Indennità di servizio estero per situazioni di famiglia	78,8
Contributo spese abitazione	5.047,3
Contributo provvidenze scolastiche	1.597,9
Indennità di sistemazione, richiamo	9.522,8
- Personale a contratto	85.906,1
Retribuzioni nette personale a contratto legge italiana	39.776,2
Retribuzioni personale a contratto legge locale	35.721,1
Contributi sociali a carico del lavoratore	1.961,0
Oneri sociali a carico Amministrazione	5.286,5
FUA personale a contratto	3.161,2
- Personale della scuola	61.585,0
Oneri sociali a carico dell'Amministrazione	462,3
Assegni di sede	54.537,1
Contributo spese abitazione	651,8
Contributo provvidenze scolastiche	14,8
Indennità di sistemazione, richiamo	636,0
Compenso presidenti e membri commissioni esame	9,5
Titolo V Partite di giro	**770.640,9**
Titolo VI Anticipazioni	**78.124,1**
Totale USCITE	**1.438.509,2**

(*) al tasso di cambio di preventivo 2011 di ogni sede

Fonte: MAE

Di seguito si riportano alcune informazioni relative alle tipologie di spesa sostenute dagli Uffici all'estero con particolare riferimento alle voci iscritte in bilancio con gli importi più consistenti.

Manutenzione ordinaria impianti e macchinari: tutte le sedi all'estero devono essere dotate, tra l'altro, di adeguati sistemi di sorveglianza e sicurezza, inclusa la relativa manutenzione.

Locazione di immobili: si riferiscono ai canoni pagati dagli uffici all'estero dislocati in immobili non demaniali. La spesa assorbe circa la metà delle spese di funzionamento. Sulla necessità di ridurre l'onere per i canoni di locazione si rinvia ai maggiori approfondimenti contenuti nel paragrafo "Acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche".

Sorveglianza e custodia: tutte le sedi all'estero devono essere dotate di adeguati sistemi di sorveglianza e sicurezza e ricorrono a sorveglianti incaricati di presidiare tali sistemi anche in orario notturno. L'entità e la severità delle misure di sicurezza variano a seconda del Paese ospite.

Spese per residenze: le sedi degli uffici all'estero non sono utilizzate unicamente quale alloggio per il capo missione, ma in molti casi costituiscono la cornice nella quale hanno luogo eventi di promozione commerciale e culturale, ovvero iniziative a favore dei connazionali residenti. Le spese indicate in questa voce si riferiscono alla manutenzione dell'immobile e degli impianti, nonché ai canoni per le utenze nella parte posta a carico dell'Erario (una quota, pari al 20 per cento, resta a carico del fruitore della residenza).

Spese per le consultazioni elettorali e referendarie: In primo luogo vanno menzionate le spese per la stampa del materiale elettorale, che deve rispondere a tutti i requisiti previsti in Italia, dal colore e dimensione delle schede, al colore e dimensione delle buste per la spedizione e per la restituzione del plico. Si deve quindi ricorrere a ditte locali in possesso di strumentazione adeguata per assicurarne la conformità a quanto previsto dalla normativa italiana. In secondo luogo le sedi sostengono importanti oneri postali e di spedizione del materiale, rapportati alla consistenza della collettività italiana locale, nonché gli oneri per l'invio in Italia delle schede votate. Sono da computare ulteriori oneri derivanti dalla custodia del materiale elettorale e soprattutto delle schede, nonché dall'affitto di locali idonei alla loro conservazione in attesa dell'invio in Italia, specie nelle sedi di più numerosa emigrazione. Si ricorda che i corrieri inviati in Italia devono essere accompagnati, quindi sono da computare anche le spese per la missione del dipendente incaricato. Gli uffici all'estero in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie sostengono di norma maggiori oneri postali o telefonici rispetto all'ordinario. Alle spese specificamente destinate alla consultazione sono infine da aggiungere quelle relative all'aggiornamento e messa a punto dell'anagrafe consolare, per le cui operazioni sono spesso impiegati lavoratori interinali, che svolgono attività di ausilio al personale della sede impegnato nella verifica e nell'aggiornamento. Può dunque accadere che alcune delle spese sostenute per le consultazioni non siano registrate nella specifica voce di bilancio ad esse dedicata.

Spese in conto capitale: comprendono sia l'acquisto di beni mobili da iscrivere in inventario, sia le manutenzioni straordinarie di immobili ed impianti, inclusi gli interventi attuativi del decreto legislativo 9 aprile 2008 , n. 81, relativo alla sicurezza sui luoghi di lavoro ed i sistemi di sicurezza passiva (telecamere, inferriate, cancelli automatici, metal detector, ecc.) Da segnalare che, per effetto dell'autonomia gestionale e delle norme di flessibilità introdotte dal D.P.R. n. 54/2010 le sedi possono effettuare variazioni compensative (soggette ad autorizzazione ministeriale) dai titoli di parte corrente al titolo di parte capitale.

Spese per il trattamento economico del personale in servizio all'estero (escluso il trattamento base: stipendi, ecc.): in particolare per quanto concerne il personale di ruolo, sono costituite per oltre il 95 per cento dall'indennità del servizio all'estero (si veda anche il successivo paragrafo "Analisi spese del personale"). Il restante 5 per cento circa riguarda l'indennità di sistemazione, il contributo spese abitazione, il contributo provvidenze scolastiche e l'indennità di servizio estero per situazioni di famiglia.

Con la riforma del bilancio dello Stato, che eleva i documenti della contabilità economica ad allegati dei documenti di bilancio, si è proceduto a una più consona individuazione dei centri di costo (CdC) periferici per permettere di ottenere informazioni economiche al livello di dettaglio richiesto dalla norma. Nel corso del 2012 sono stati individuati, sulla base del criterio dell'articolazione geografica, 5 nuovi centri di costo per le rappresentanze diplomatico-consolari: Consolato Generale di Parigi, Rappresentanza Permanente presso UE Bruxelles, Ambasciata Berna, Ambasciata Lisbona e Ambasciata Il Cairo.

Per il 2013 si procederà al completamento della rilevazione dei costi per i rimanenti centri di costo periferici relativi a tutte le sedi all'estero.

8.10 L'analisi delle spese del personale

Nella Tavola 8-15 è riportata la distribuzione del personale del MAE[1] nelle sue diverse tipologie (di ruolo, non di ruolo e di altre amministrazioni) nella sede centrale (sede) e nelle sedi estere (estero). L'andamento complessivo negli anni di riferimento registra un aumento progressivo delle unità di personale (ad eccezione dell'anno 2006 che evidenzia una lieve diminuzione) per poi ridursi negli ultimi tre anni. Analizzando nel dettaglio la tavola si nota che dal 2004 al 2011, relativamente al solo personale delle sedi estere, a fronte di una diminuzione del personale di ruolo pari a 374 unità, si registra un aumento del personale non di ruolo pari a 317 unità. Si tratta per la maggior parte di personale a contratto (279 unità) impiegato all'estero proprio per compensare la progressiva diminuzione di personale inviato dall'Italia.

[1] Nel Personale di ruolo del MAE è incluso il personale in aspettativa, fuori ruolo e comandato presso altre Amministrazioni o Enti ed è escluso il personale in servizio presso le Istituzioni scolastiche ed universitarie italiane all'estero.Nel Personale dei ruoli di altre Amministrazioni ed equiparato sono inclusi i direttori degli IIC (legge 22 dicembre 1990, n. 401, art. 14), gli esperti D.P.R. 18/1967, art.168, gli esperti dell'Area culturale (L. 401/1990, art. 16) e altro personale fuori ruolo. Dal Personale non di ruolo sono esclusi i contrattisti ex D.P.R. 18/1967 per esigenze straordinarie, i contrattisti a tempo determinato dell'Enit presso i Consolati, i contrattisti a tempo determinato presso gli IIC, i consulenti ex legge 401/1990 e le risorse in Outsourcing, mentre sono inclusi il personale di diretta collaborazione (D.P.R. 24 maggio 2001, n.233) e i consulenti con particolari professionalità e specializzazione. Eventuali scostamenti rispetto ai dati del Conto Annuale sono attribuibili essenzialmente al contingente del personale comandato presso il MAE.

Tavola 8-15 Personale del MAE sede centrale e sedi estere. Anni 2004-2011

anno di riferimento	Sedi	Personale di ruolo			Personale dei ruoli di altre Amm.ni ed equiparato	Personale non di ruolo		Totale complessivo
		Diplomatici	Dirigenti Amministrativi	Aree funzionali		Totale	di cui Contrattisti	
2004	*Sede*	358	28	1963	405	201		**2955**
	Estero	571	23	2180	312	2299	*2250*	**5385**
	Totale	**929**	**51**	**4143**	**717**	**2500**		**8340**
2005	*Sede*	429	22	2047	448	348		**3294**
	Estero	565	23	2080	324	2368	*2283*	**5360**
	Totale	**994**	**45**	**4127**	**772**	**2716**		**8654**
2006	*Sede*	406	22	1871	434	345		**3078**
	Estero	577	20	2125	341	2427	*2351*	**5490**
	Totale	**983**	**42**	**3996**	**775**	**2772**		**8568**
2007	*Sede*	358	26	1788	439	482		**3093**
	Estero	571	15	2094	341	2490	*2419*	**5511**
	Totale	**929**	**41**	**3882**	**780**	**2972**		**8604**
2008	*Sede*	381	38	1746	434	452		**3051**
	Estero	554	11	2122	337	2603	*2513*	**5627**
	Totale	**935**	**49**	**3868**	**771**	**3055**		**8678**
2009	*Sede*	383	29	1713	413	163		**2701**
	Estero	536	15	2078	331	2622	*2538*	**5582**
	Totale	**919**	**44**	**3791**	**744**	**2785**		**8283**
2010	*Sede*	387	29	1573	420	140		**2549**
	Estero	522	12	2049	351	2618	*2496*	**5552**
	Totale	**909**	**41**	**3622**	**771**	**2758**		**8101**
2011	*Sede*	405	25	1503	463	145		**2541**
	Estero	514	12	1874	355	2616	*2529*	**5371**
	Totale	**919**	**37**	**3377**	**818**	**2761**		**7912**

Fonte: Annuario statistico MAE

A decorrere dal 2011 il personale a contratto viene assunto esclusivamente con contratto regolato dalla legge locale (decreto legislativo 7 aprile 2000, n. 103). Il personale il cui contratto di lavoro è regolato dalla legge italiana è quindi in via di progressivo esaurimento. L'eterogeneità delle disposizioni sul diritto del lavoro nei diversi Paesi renderebbe opportuno ricorrere a consulenze esterne per assicurare il rispetto della normativa locale e non incorrere in contenziosi. Tuttavia, la mancanza di eccezioni alla normativa generale sui limiti alla spesa per gli incarichi di consulenza non ha consentito finora di far fronte alle richieste delle sedi, con conseguenti contenziosi e condanne da parte dei Tribunali locali alla cui giurisdizione il contratto di lavoro è sottoposto.

Nella Tavola 8-16 si riportano per gli anni 2004-2011 i dati relativi alla categoria I - Redditi da Lavoro dipendente - evidenziando le spese relative all'**indennità di servizio all'estero (ISE)** per il personale delle sedi estere e per le istituzioni scolastiche e culturali all'estero ed il loro peso percentuale sul totale redditi da lavoro dipendente. L'ISE spettante ai dipendenti del Ministero o di altre amministrazioni (Carabinieri, Esperti) in servizio all'estero è

regolamentata dagli articoli 170 e seguenti del D.P.R. 18/1967 e successive modificazioni. Essa non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero e si calcola sulla base di un'indennità base, riportata nella Tabella A allegata allo stesso D.P.R., moltiplicata per un coefficiente determinato in relazione al costo della vita nel Paese ospitante ed agli oneri derivanti dal servizio estero. Nelle sedi in cui sussistono situazioni di rischio o disagio viene aggiunta una specifica maggiorazione. Sono previsti assegni per il coniuge e per i figli[2]. Dalla stessa Tavola 8-16 si può vedere come, relativamente all'incidenza dell'ISE rispetto al totale delle spese di personale (Cat I – Redditi da lavoro dipendente), si sia passati, con un andamento altalenante, dal 54,1 per cento del 2004 al 49,3 per cento del 2011 (dati bilancio consuntivo 2011 aggiornati al 16 maggio 2012).

Tavola 8-16 Redditi da lavoro dipendente di cui ISE (Rete diplomatico-consolare e Istituzioni scolastiche). Anni 2004-2011. Migliaia di euro

Anni	Redditi da lavoro dipendente	di cui ISE personale rete diplomatico-consolare	% su Redditi da lavoro dipendente	di cui ISE personale istituzioni scolastiche e culturali	% su Redditi da lavoro dipendente	TOTALE ISE	% su Redditi da lavoro dipendente
2004	792.868,5	360.679,5	45,5	68.378,4	8,6	429.057,9	54,1
2005	727.584,5	354.183,7	48,7	66.278,6	9,1	420.462,3	57,8
2006	768.971,1	357.716,7	46,5	63.168,3	8,2	420.885,0	54,7
2007	750.807,8	340.747,6	45,4	58.892,0	7,8	399.639,6	53,2
2008	782.813,0	338.309,8	43,2	61.944,2	7,9	400.254,0	51,1
2009	778.512,7	343.990,7	44,2	62.618,1	8,0	406.608,9	52,2
2010	757.467,6	340.137,6	44,9	58.618,7	7,7	398.756,3	52,6
2011	774.517,6	327.643,1	42,3	54.512,9	7,0	382.156,0	49,3

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato - dati relativi al pagato in conto competenza

8.11 La cooperazione allo sviluppo – le unità tecniche locali (UTL)

La Cooperazione allo sviluppo dispone di propri Uffici all'estero, le Unità tecniche locali (UTL) (legge 26 febbraio 1987, n. 49). Queste Unità sono istituite nei Paesi in via di sviluppo con accreditamento diretto presso i Governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. Costituite da esperti dell'Unità tecnica centrale e da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (nonché da personale esecutivo e ausiliario assumibile in loco con contratti a tempo determinato), espletano diversi compiti relativi, tra l'altro, alla predisposizione di relazioni informative utili per l'individuazione, l'istruttoria e la valutazione delle iniziative di cooperazione suscettibili di finanziamento, alla supervisione e al controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto e

[2] Il personale di ruolo può aver diritto ad altri contributi o indennità in relazione a particolari oneri connessi al servizio all'estero. Se il canone di affitto pagato per l'alloggio supera il 21 per cento dell'ISE, è possibile richiedere un contributo alle spese di abitazione pari ai quattro quinti della differenza. Per le spese scolastiche che superino l'ammontare degli assegni corrisposti per i figli a carico è previsto un contributo, tra il 90 per cento e il 60 per cento della differenza.

altri compiti atti a garantire il buon andamento delle iniziative di cooperazione. Ciascuna Unità tecnica è diretta da un Esperto dell'Unità tecnica centrale, che risponde, anche per quanto riguarda l'amministrazione dei fondi, al capo della rappresentanza diplomatica competente per territorio.

I fondi e le attrezzature necessarie per l'espletamento dei compiti sono forniti alla UTL dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Le UTL in attività sono 18, alle quali se ne aggiungono ulteriori 7 non attive come UTL autonome ma come uffici di cooperazione appoggiati presso l'Ambasciata. La maggior parte delle UTL, oltre alla responsabilità per il Paese in cui risiedono, hanno competenza per uno o più Paesi confinanti.

8.12 I servizi telematici e la dematerializzazione dei documenti contabili

In aderenza agli obblighi normativi stabiliti dal CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale - decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), il MAE ha da anni intrapreso un deciso processo di digitalizzazione delle attività, dei servizi offerti e delle procedure amministrative.

La realizzazione degli istituti del CAD ha determinato razionalizzazione della spesa, risparmio di risorse ed aumento dell'efficienza. Il MAE ha recepito i principali istituti del CAD (dematerializzazione, digitalizzazione di servizi, uso intensivo della posta elettronica, ricorso alla PEC - Posta Elettronica Certificata, adesione alla RIPA - Rete Informatica della Pubblica Amministrazione e a SPC - Sistema Pubblico di Connettività, automatizzazione delle procedure contabili, ecc.), ottenendo riconoscimenti a tutti i livelli e cedendo anche propri applicativi ad altre Amministrazioni (riuso a titolo gratuito).

Solo il ricorso intensivo all'ICT (Information and Communications Technology) ha consentito di fare fronte alla costante decurtazione degli stanziamenti assegnati. In particolare la dotazione dell'ex SICC/DGAI (Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra/Direzione Generale dell'Amministrazione l'Informatica e le Comunicazioni) è passata da circa 40 milioni di euro nel 2008 a circa 20 milioni di euro nel corrente esercizio.

I risultati ottenuti sono obiettivamente ragguardevoli: le spese postali sono passate da 800.000 euro nel 2008 a 60.000 euro per il 2012, i corrieri diplomatici comportavano oneri per oltre 2 milioni di euro nel 2008, mentre nel 2012 non supereranno i 250.000 euro; solo in termini di carta al Ministero sono stati risparmiati nel 2011 ben 20 milioni di fogli adottando la piattaforma di comunicazione digitale @doc; il ricorso intensivo alla VoIP ha consentito una notevole riduzione delle spese per telefonia fissa della Farnesina, che nel periodo 2008-2012 sono state abbattute da oltre 1 milione di euro a circa 600.000 euro all'anno.

Per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi in favore dei cittadini e delle imprese è in via di completamento il Portale dei Servizi Consolari On-Line (SECOLI). Il progetto prevede il rilascio di una serie di servizi in modalità digitale, dalla prenotazione dell'appuntamento (già operativa presso moltissime Sedi), fino al pagamento on-line delle prestazioni fruite. La piattaforma è in fase di test e sarà pienamente operativa nel corso dell'anno 2013. SECOLI, oltre a rendere disponibili servizi innovativi e sempre più efficienti, consentirà di razionalizzare l'uso delle risorse e di conseguire significativi risparmi sui costi connessi alla gestione della nostra Rete Consolare.

In tale contesto la progressiva applicazione della dematerializzazione alle procedure amministrativo-contabili, con conseguente riduzione degli oneri e velocizzazione delle operazioni, può consentire un'ulteriore diminuzione dei costi relativi all'invio di documenti

dalle Sedi all'estero verso la Sede Centrale, con risparmi aggiuntivi quantificabili in alcune decine di migliaia di euro all'anno.

E' attualmente in fase di avanzata sperimentazione un canale di trasmissione documentale in forma dematerializzata, tra la piattaforma di comunicazione @doc e il Protocollo RGS utilizzato dall'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero degli Affari Esteri. In particolare sono in fase di test i flussi relativi ai decreti di assegnazione risorse e quelli relativi alle variazioni compensative. Verrà successivamente definito un piano per la graduale estensione della modalità di trasmissione dematerializzata anche agli altri documenti. In particolare, sono attualmente in corso specifici approfondimenti finalizzati all'adozione della modalità digitalizzata di trattazione per i decreti di impegno e i mandati di pagamento.

Tenendo conto dei vincoli di bilancio, l'intera spesa per ICT destinata a recepire istituti del Codice dell'Amministrazione Digitale (Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni, Sistema Pubblico di Connettività, interoperabilità, Posta Elettronica Certificata, passaporto elettronico, digitalizzazione procedure, dematerializzazione, ecc.) può essere stimata per gli anni a venire in un investimento pari ad almeno 20 milioni di euro all'anno, in linea con la tendenza manifestasi nel corso degli ultimi cinque anni (30 milioni di euro per il 2008, 25 milioni di euro per il 2009, 22 milioni di euro per il 2010, 20 milioni di euro per il 2011 e 20 milioni di euro per il 2012).

8.13 L'acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche

Gli oneri sostenuti per i canoni di affitto delle sedi all'estero hanno indotto a prendere in considerazione l'opportunità di acquisto degli immobili adibiti a sedi di rappresentanza all'estero, considerata la maggiore economicità dell'acquisto rispetto al sostenimento dell'onere relativo all'affitto (sebbene solo in alcuni casi ben individuati dall'Amministrazione). A tal proposito, l'Ufficio Legislativo del MAE ha già elaborato una proposta legislativa finalizzata al superamento dell'attuale limite temporale di nove anni per l'acquisto tramite forme finanziarie dilazionate. La proposta verrà descritta in dettaglio nel prossimo rapporto sulla spesa, eventualmente accompagnata da una simulazione su alcune sedi estere che dimostrino l'effettivo risparmio che deriverebbe da un acquisto dell'immobile adibito a sede.

Il programma di razionalizzazione della rete diplomatico-consolare e culturale è strettamente collegato alla valorizzazione e al miglior utilizzo del patrimonio immobiliare di cui il Paese dispone all'estero, costituito da circa 300 unità in proprietà. Risultano invece in locazione, per uffici, residenze ed altri usi funzionali, circa 350 unità.

La spesa sostenuta per il pagamento degli affitti degli uffici all'estero - circa 30 milioni di euro all'anno - rappresenta il 48 per cento della spesa destinata al funzionamento, ad esclusione di quella del personale.

A partire dal 2007 l'amministrazione ha proceduto alla dismissione di decine di immobili non più destinati a funzioni governative, pure in presenza di complesse procedure di alienazione (decreti di dismissione e sdemanializzazione, stima del valore, asta immobiliare, parere del MEF, contratto di vendita, ecc.).

Parte dei proventi derivanti dalle vendite - in base ad una norma del 2007, ora abrogata - furono riassegnati al Ministero degli affari esteri, compatibilmente con la situazione del debito pubblico. Utilizzando la predetta norma nel 2010 sono stati acquisiti in proprietà due immobili: uno a Beirut, sede della nostra Rappresentanza diplomatica (utilizzando l'opzione di

riscatto prevista nel contratto di locazione) e l'altro a Londra, destinato ad ospitare la nuova sede del Consolato Generale.

Con l'entrata in vigore della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012, ex legge finanziaria), gli stessi proventi non possono più essere riassegnati al Ministero. Ciò non consente la possibilità di investimenti per acquisto di immobili da adibire a sedi diplomatiche che potrebbero dare origine a sensibili abbattimenti degli oneri locativi.

8.14 Gli Uffici consolari: un approccio statistico per l'analisi dei costi

Il Ministero degli affari esteri raccoglie informazioni dettagliate sui singoli uffici consolari sia a livello amministrativo che statistico[3]. Si è proceduto alla costruzione di un database che offre la possibilità di analizzare il processo produttivo del servizio consolare in termini di spesa sostenuta e di output di servizio erogato, oltre che di risorse di personale utilizzate. Mentre le grandezze relative alle strutture e ai servizi sono disponibili fino al 2010, i dati di spesa, ricavati da una rilevazione da poco attivata, sono disponibili per il solo anno 2011. Considerata la poca variabilità di queste grandezze da un anno all'altro, in alternativa a non proporre alcuna analisi, si è optato per affiancare i dati finanziari del 2011 ai dati di tipo fisico del 2010.

Per ogni singolo ufficio consolare si dispone delle grandezze inerenti:

- il numero degli Italiani iscritti in anagrafe consolare;
- il personale in servizio;
- i passaporti rilasciati;
- i documenti di viaggio rilasciati;
- gli atti di cittadinanza;
- gli atti di stato civile;
- i rendiconti finanziari.

Si propone un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre in relazione alle spese sostenute. Si è quindi proceduto a verificare l'esistenza di eventuali legami causali.

L'analisi statistica delle variabili disponibili ha rilevato un forte legame tra la spesa sostenuta, il personale impiegato, la numerosità degli Italiani iscritti in anagrafe consolari e il numero di atti di cittadinanza lavorati (Tavola 8-17). La spesa considerata nell'analisi è individuata dall'ammontare del Titolo I e del Titolo II. Le altre variabili disponibili, soprattutto quelle legate al volume dei documenti rilasciati, non rilevano sufficiente significatività statistica nella ricerca di causalità tra input e output.

La relazione tra le variabili può essere statisticamente sintetizzata con una funzione di regressione, corrispondente alla causalità che meglio approssima la reale relazione osservata nei singoli Consolati; la funzione stimata rappresenta il comportamento medio di riferimento,

---

[3] I dati utilizzati per le elaborazioni del presente rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero degli affari esteri. Il Ministero degli affari esteri ha fornito i dati, in parte amministrativi e in parte di tipo statistico, interni all'amministrazione. I Nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

una sorta di "*benchmark*", utile al confronto tra le diverse unità. Rispetto alla funzione stimata, ogni ufficio, dati il livello di personale impiegato e di Italiani iscritti in anagrafe consolare, produce il servizio sostenendo livelli di spesa superiori o inferiori.

La funzione stimata individua una relazione facilmente intuibile: la spesa aumenta al crescere del personale impiegato, del numero di utenti potenziali a cui assicurare la presenza del servizio e del volume di servizi erogati rappresentato dagli atti di cittadinanza. L'analisi della regressione produce il calcolo dei residui, corrispondenti alla differenza tra la spesa effettiva sostenuta da ogni unità e il valore assunto dalla funzione stimata; si dispone così di una misura di distanza dalla modalità di produzione di *benchmark* "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza complessiva del sistema.

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alla specificità del contesto territoriale in cui opera ogni Consolato, che può influire sui costi di canoni o utenze e/o sui costi per la sicurezza. Si è considerato ammissibile uno scostamento entro una certa soglia per individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e rilevare così il margine di risparmio ottenibile se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento di *benchmark*. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione del consolato. Infatti, lo scostamento di 100 euro per un istituto con un alto numero di iscritti in anagrafe, personale impiegato e volume di servizio, non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una struttura con un valore più esiguo di tali grandezze. Ciò impone un'operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si è proceduto quindi a restringere l'insieme dei Consolati con una spesa superiore al comportamento di riferimento, attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1.

Tavola 8-17 Consolati. Analisi relazione della spesa con personale, anagrafe consolare e atti di cittadinanza. Anno 2011.

Spesa (Titolo I e II) = f (unità di personale, anagrafe consolare, atti di cittadinanza)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,846
R al quadrato	0,716
R al quadrato corretto	0,699
Errore standard	412567,3
Osservazioni	95

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	3	39479884661814	13159961553938	77,315	0,000
Residuo	92	15659485957121	170211803882		
Totale	95	55139370618935			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	0					
Personale totale	13207,722	3664,818	3,604	0,001	5929,077	20486,367
Anagrafe consolare	4,368	1,389	3,144	0,002	1,608	7,128
Atti di cittadinanza	119,276	35,786	3,333	0,001	48,202	190,351

Considerando tale scostamento in termini di residui standard pari a +1, si rileva che poco più del 6 per cento delle unità (6 Consolati) presenta una spesa superiore a quella del comportamento di *benchmark*. Se tali unità acquisissero il comportamento produttivo di riferimento si potrebbe operare una migliore allocazione di risorse per circa 7 milioni di euro.

L'esercizio proposto rileva le differenze tra le unità osservate solo relativamente alle variabili considerate; la non significatività di alcune variabili di *output* è indice della mancanza di ulteriori adeguate informazioni per rappresentare complessivamente il servizio erogato in tutte le sue molteplici sfaccettature. La stima di un comportamento di riferimento, che tenta di mediare il comportamento osservato nella realtà attraverso la ricerca di causalità tra le variabili assunte dalle diverse unità organizzative, dipende in maniera fondamentale dalle scelte metodologiche fatte. L'esercizio statistico offre uno strumento di sintesi dell'informazione, ma non può sopperire al limite dovuto all'indisponibilità di dati utili alla rappresentazione esaustiva dei volumi di servizi prodotti ed erogati.

Il risultato dell'analisi suggerisce l'attivazione di un monitoraggio attento dei comportamenti organizzativi e procedurali di spesa adottati dalle singole unità al fine di individuare i fattori che determinano le differenze in termini di spese gestionali sostenute. Al di là dell'esercizio statistico, è necessario eseguire indagini *ad hoc* sul posto per quelle unità con livelli di spesa e di servizi erogati distanti dalla media osservata, per poi individuare le singole specificità di tali consolati e procedere alla definizione di standard procedurali da far rispettare agli uffici.

8.15 Conclusioni

Questo capitolo analizza, sotto diversi aspetti, le sedi periferiche del Ministero degli affari esteri. Si struttura in quattordici sezioni che esaminano gli aspetti più importanti della rete estera, dall'organizzazione periferica nel suo insieme alle varie entità che la compongono (ambasciate, uffici consolari, rappresentanze permanenti, delegazioni speciali, istituti di cultura), dalla distribuzione geografica delle sedi ai servizi da queste erogati, dall'analisi delle entrate e delle spese ad un approccio statistico per un'analisi dei costi. I risultati che emergono possono essere riassunti come segue.

Il costo totale delle rete estera italiana è pari al 44 per cento dell'intero bilancio del Ministero degli affari esteri. La razionalizzazione di tale rete, avviata già a partire dal 1990, ha portato finora alla soppressione di 78 sedi di uffici consolari, oltre la metà delle quali ubicate nell'area geografica europea.

Oltre alla necessità di adattamento ai nuovi scenari internazionali e alla ricerca del grado ottimale di efficienza, il criterio che ha guidato l'opera di ristrutturazione della rete estera è stato principalmente quello di una modulazione della presenza nelle aree geografiche dove gli interessi italiani e la presenza di nostri concittadini sono in diminuzione (o dove il processo di integrazione è ormai compiuto) controbilanciata da un rafforzamento della presenza stessa nelle aree dove invece aumentano i concittadini e dove si registra una lievitazione degli interessi italiani. Direttamente collegati a tale problematica sono i dati contenuti nel paragrafo 1.8 (pagg. 7-10) relativo ai servizi erogati a beneficio dei cittadini italiani e ai locali.

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore un nuovo modello di gestione contabile e finanziaria per tutte le sedi all'estero, caratterizzato da una spiccata autonomia gestionale e finanziaria per agevolare l'ottimale allocazione delle risorse in linea con le politiche di razionalizzazione della spesa dell'intera pubblica amministrazione. E' quindi attivo un nuovo sistema di contabilità integrata (S.I.BI.), incentrato sul bilancio di sede, in grado di colloquiare con i sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti. Attraverso il predetto sistema di contabilità integrata (S.I.BI), si riscontrano nel 2011, circa 59 milioni di euro di spese di funzionamento, a fronte di circa 108 milioni di entrate per servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare (per visti e percezioni consolari). Ne risulta un "saldo attivo" pari a circa 49 milioni di euro.

La distribuzione del personale è stata analizzata prendendo in considerazione il periodo 2004-2011. Al di là della diminuzione complessiva registrata nel periodo considerato, il dato rilevante riguarda il calo delle unità di personale di ruolo a fronte di un parallelo (e quasi bilanciato) aumento del personale non di ruolo, principalmente personale a contratto impiegato *in loco* per compensare la progressiva diminuzione del personale inviato dall'Italia.

I quattro paragrafi conclusivi (8.11, 8.12, 8.13 e 8.14) esaminano altri aspetti significativi dell'organizzazione della rete, quali la cooperazione allo sviluppo, i servizi telematici (dai quali si attende una significativa diminuzione dei costi relativi all'invio di documenti dalla sedi all'estero verso la sede centrale), l'acquisto di immobili per diminuire le spese di affitto ed un approccio statistico per l'analisi dei costi applicata agli Uffici Consolari. Quest'ultima analisi infine evidenzia una lieve inefficienza di sei Consolati sui novantacinque esaminati.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 9 Le Istituzioni scolastiche: efficienza e fabbisogni standard

9.1 Le Istituzioni scolastiche statali

Il sistema scolastico italiano è essenzialmente pubblico ed è altamente centralizzato. Seppure con qualche differenza a livello territoriale, gli studenti delle scuole statali (e di quelle equiparate alle statali nelle regioni autonome della Valle d'Aosta, Bolzano e Trento) rappresentano circa il 94 per cento del totale[1]. La quota degli iscritti nella scuola privata (paritaria o non) rimane in Italia assai inferiore rispetto ad altri i paesi dell'OCSE, anche nel caso della scuola primaria che è frequentata da parte del 6,9 per cento degli alunni in strutture private contro una media internazionale pari all'11 per cento nel 2008[2].

Nel caso della scuola statale, l'amministrazione centrale prende in carico la spesa per il personale e stabilisce le regole per il reclutamento. Gli insegnanti sono funzionari pubblici reclutati tramite concorsi nazionali. I loro stipendi sono stabiliti tramite una contrattazione a livello nazionale ed erogati direttamente dal centro. Gli Enti Locali sostengono, invece, le spese per la manutenzione degli edifici scolastici e hanno la responsabilità dell'organizzazione della rete scolastica dal punto di vista della sua localizzazione e distribuzione territoriale. La programmazione della rete di scuole e il calendario scolastico sono stabiliti annualmente dalle Regioni.

Nonostante il fatto che dipendano in maniera preponderante dalle scelte statali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo del reclutamento, le istituzioni scolastiche non si configurano come strutture periferiche dell'amministrazione centrale ma rappresentano dei centri decisionali veri e propri poiché godono di un certo grado di autonomia e hanno un proprio bilancio.

Le istituzioni scolastiche statali e a carattere statale sono circa 10.500 su tutto il territorio nazionale, distribuite su oltre 42 mila sedi. Nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva riduzione dei punti di erogazione del servizio scolastico, corrispondente a una diminuzione del circa 5,3 per cento tra l'anno scolastico 1999/2000 e quello 2009/2010 per il totale delle scuole e di circa l'1 per cento per la statale inferiore. Nello stesso periodo è rilevante la forte contrazione del numero delle istituzioni scolastiche - pari al 26 per cento - spinta dalle numerose disposizioni volte al ridimensionamento della rete scolastica e all'accorpamento tra le sedi (cfr. Riquadro 9-1).

---

[1] Il dato esclude gli alunni della scuola dell'infanzia. Questi rappresentano il 39 per cento degli iscritti alle scuole private, che sono in larga parte paritarie.

[2] Fonte: OCSE, Education at a Glance 2010. Tavola C1.5.

Riquadro 9-1 Riferimenti normativi relativi alla razionalizzazione della rete scolastica

Le numerose disposizioni intervenute negli ultimi anni con l'intento di razionalizzare la rete scolastica si sono inserite in un quadro istituzionale complesso che coinvolge diversi livelli di governo. Ai sensi del titolo V della Costituzione, l'istruzione è oggetto di potestà concorrente dello Stato e delle Regioni (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Mentre le norme generali sono affidate in via esclusiva allo Stato (così come la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni), le Regioni hanno competenza sulla programmazione della rete scolastica. Il contesto attuale non è privo di situazioni confliggenti e il riparto della competenza legislativa in materia di istruzione è materia di contese, come evidenziato dal ricorso a diverse sentenze della Corte Costituzionale sul tema, in particolare la n. 13 del 2004[3], la n. 200 del 2009[4] e la recente sentenza n. 147 del 2012[5] che concorrono a chiarire, di volta in volta, i confini tra i diversi livelli di governo.

Nel corso degli anni sono stati avviati diversi percorsi di razionalizzazione, molti dei quali tramite accorpamenti tra scuole dello stesso ciclo - di tipo orizzontale - o di cicli diversi - di tipo verticale- tramite la definizione di Istituti comprensivi e Istituti superiori. Le aggregazioni più recenti sono spinte dall'intento di ridurre la polverizzazione dei punti di erogazione e di conseguire razionalizzazioni. Gli accorpamenti di tipo verticale trovano anche una giustificazione educativa, focalizzata sui benefici derivanti da una maggiore continuità didattica all'interno di uno stesso ciclo formativo.

I principali provvedimenti normativi che si sono susseguiti a partire dalla prima metà degli anni novanta sono i seguenti:

- *la **legge n. 97/1994**, che introduce la possibilità di costituzione d'istituti comprensivi nei comuni montani con meno di 5 000 abitanti;*
- *il **DM del Ministero dell'Istruzione n. 176/1994** "Disposizioni riguardanti la riorganizzazione della rete scolastica", che prevede misure di riorganizzazione della rete scolastica che devono tendere al riequilibrio delle dimensioni delle stesse istituzioni che dispone la soppressione, fusione o aggregazione, di norma, dei circoli didattici funzionanti con meno di 30 classi, comprese le sezioni di scuola*

---

[3] La sentenza n.13 del 2004 ha dichiarato illegittimo l'art. 22, commi 3 e 4 della L.F. del 2002, che nel porre disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, affida la competenza a definire le dotazioni organiche a un organo statale di livello regionale – l'ufficio scolastico regionale – con ciò violando il principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art.118 C.

[4] La sentenza n. la n.200 del 2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.64 comma 4, lettera *f-bis* riguardante l'ampliamento della disciplina regolamentare dello Stato nella "definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa" ed *f-ter* che attribuiva anche allo Stato la possibilità di prevedere misure di riduzione del disagio degli utenti a seguito di accorpamenti e o chiusura degli istituti scolastici.

[5] La sentenza n.147 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011 relativa all'obbligatoria e immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche istituite separatamente e la definizione della soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia. Tale articolo secondo la Corte, pur richiamandosi a una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», non dispone sulla didattica ma realizza un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa.

materna statale, delle scuole medie con meno di 12 classi e degli istituti di istruzione secondaria superiore, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, con meno di 25 classi;

- *il **DPR n. 233/1998** sul dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali secondo cui gli istituti d'istruzione, per acquisire o mantenere la personalità giuridica, devono avere di norma una popolazione consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni; tali indici sono assunti come termini di riferimento per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali; per isole minori e comuni montani nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche, gli indici di riferimento possono essere ridotti fino a 300 alunni;*

- *il **DM del Ministero dell'Istruzione n. 331/1998** recante norme sul dimensionamento della rete scolastica e sulla formazione delle classi, che prevede la soppressione o aggregazione dei plessi, delle succursali e delle sezioni staccate e dispone il divieto di istituzione di nuove scuole o istituti di ogni ordine e grado;*

- *il **DL n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008**, che promuove la riorganizzazione della rete scolastica presso i livelli di governo decentrati competenti, tramite azioni volte ad accorpamenti di plessi e istituzioni scolastiche nell'intento di ridurre la polverizzazione di punti di erogazione del servizio;*

- *il **DPR n. 81/2009,** secondo cui con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, si prevede al dimensionamento della rete scolastica e dei punti di erogazione del servizio. Si fa particolare riferimento alla riduzione di quelli sottodimensionanti rispetto ai parametri già previsti e rilevati per l'anno scolastico 2008/2009, al fine di conseguire una economia di spesa non inferiore a 85 milioni di euro entro l'anno scolastico 2011/2012;*

- *il **DM del Ministero dell'Istruzione, n. 37/2009**, relativo all'assetto organico della scuola secondaria di I grado e alla composizione delle cattedre ;*

- *il **DPR n. 87/2010**, sul riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e le conseguenti modifiche al quadro orario annuo;*

- *il **DPR n. 88/2010** sul riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e le conseguenti modifiche al quadro orario annuo;*

- *il **DPR n. 89/2010**, sulla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e le conseguenti modifiche al quadro orario annuo;*

- ***il DL n. 98/2011,** che dispone l'aggregazione in istituti comprensivi della scuola d'infanzia, primaria, e secondaria di primo grado a decorrere dall' anno scolastico 2012/2013.*

Nel primo ciclo d'istruzione, le scuole sono suddivise in Circoli didattici (solo scuole dell'infanzia e primarie), Istituti comprensivi, Istituti di scuola secondaria di primo grado. Gli istituti comprensivi offrono nell'ambito della stessa conduzione sia l'istruzione materna, che quella primaria e secondaria inferiore. Tale forma di "accorpamento" degli ordini di istruzione all'interno di uno stesso istituto scolastico è cresciuta negli ultimi anni, anche in applicazione della legge 97/1994 e di successive disposizioni. Sono infatti quasi quadruplicati (+275 per cento) nell'ultimo decennio a fronte di una riduzione considerevole del numero di istituti specializzati (Tavola 9-1). Le motivazioni educative e finanziarie sottostanti tale scelta trovano consenso anche nelle attuali disposizioni per l'organizzazione scolastica; infatti, tra le misure varate nel decreto legge 98/2011 vi è l'accorpamento di tutte le scuole del ciclo di istruzione inferiore in istituti comprensivi a partire dall'anno scolastico 2011/2012[6].

Nel secondo ciclo di istruzione, oltre agli istituti secondari di secondo grado, vi sono gli istituti superiori che nascono dall'accorpamento degli istituti e delle scuole magistrali con percorsi di studio quinquennali (licei socio-psicopedagogici, della comunicazione, linguistici, ecc.) a partire dall'anno scolastico 1998/1999.

Tavola 9-1 Istituzioni scolastiche statali per tipologia

	1999/2000	2004/2005	2009/2010	Variazioni 1999/2000 - 2009/2010 (val. %)
Circoli didattici	3.832	2.598	2.227	-41,9
Istituti comprensivi	1.032	3.435	3.872	275,2
Istituti di scuola secondaria di I grado	6.005	1.531	1.195	-80,1
Istituti di scuola secondaria di II grado	2.810	2.278	2.046	-27,2
Istituti di istruzione superiore	500	933	1.112	122,4
Totale	**14.179**	**10.775**	**10.452**	**-26,3**

Fonte: MIUR, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale. Anni vari.

Sebbene le scuole pubbliche non intervengano direttamente nel reclutamento e nella retribuzione del personale (sia docente, sia tecnico e amministrativo), hanno assunto a partire dalla fine degli anni novanta un certo grado di autonomia in linea con le tendenze al decentramento. Già con l'articolo 21 della legge delega 59/1997 (nota come "Legge Bassanini") alle istituzioni scolastiche è stata riconosciuta personalità giuridica e con i successivi provvedimenti attuativi (in particolare dlgs.vo 112/98 e DPR 275/99) sono stati disegnati i contorni attuativi della loro autonomia. La modifica del titolo V della Costituzione ha poi contribuito a chiarire che spettano allo Stato la responsabilità per i programmi scolastici, gli standard e la valutazione del servizio e alle Regioni una potestà legislativa concorrente. L'obiettivo generale di coniugare il mantenimento del carattere unitario nazionale della scuola con un ruolo degli altri livelli di governo nella gestione e con la nuova autonomia delle singole istituzioni scolastiche, si è tuttavia rivelato finora assai complesso e l'assegnazione alla scuola di autonomia economico-finanziaria è tutt'oggi parziale.

---

[6] Cfr. articolo 19, comma 4: *"Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche."*

Nel contesto attuale, le scuole sono direttamente responsabili della gestione di risorse per il loro funzionamento e promuovono attivamente iniziative organizzative ed educative, valorizzando anche il legame tra l'istruzione e il territorio. Ogni istituzione predispone annualmente un Piano dell'offerta formativa (POF) che, pur mantenendo coerenza con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi indirizzi di studi determinati a livello nazionale, descrive i progetti curricolari, extracurricolari e educativi e le specifiche modalità organizzative che la scuola intende mettere in atto.

La quota preponderante dei finanziamenti che le scuole ricevono e gestiscono con proprio bilancio è quella statale. Con riferimento all'anno finanziario 2010, la componente statale rappresenta circa il 64 per cento delle entrate accertate (ed il 69 per cento delle entrate riscosse) e si arriva al 75 per cento (o al 78 per cento se si considerano le entrate riscosse) includendo anche i finanziamenti degli altri livelli di governo (Regione, Provincia e Comune). La quota di entrate attribuibile ai privati e alle famiglie rappresenta complessivamente il 16 per cento (e il 18 per cento in termini di riscosso), mentre le restanti fonti di entrata assumono un carattere residuale. Sono un'eccezione, in particolare per le scuole di alcune regioni del Sud[7], i contributi dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali che coprono l'8 per cento delle entrate accertate. Si tratta di una quota del 2,3 per cento con riferimento alle entrate riscosse, che palesa una maggiore lentezza nell'effettivo trasferimento delle risorse dal centro alle istituzioni scolastiche dovuto, nella maggior parte di casi, alle procedure di verifica nella rendicontazione delle spese che avvengono solo a conclusione effettiva dei progetti a cui sono vincolati.

Complessivamente lo Stato stanzia circa 3 miliardi l'anno per il funzionamento ordinario delle scuole e il pagamento delle competenze accessorie o altre dovute al personale, con esclusione degli stipendi. Ogni scuola dispone di una dotazione finanziaria calcolata sulla base di parametri e criteri stabiliti a livello ministeriale. La maggior parte della dotazione viene assorbita dalle spese relative al personale come le supplenze brevi e saltuarie, compensi e indennità ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato e la retribuzione accessoria. Il resto è destinato alla copertura delle altre spese di personale (ore eccedenti, progetti extracurricolari, etc.) e alle spese di pulizia. Possono inoltre esservi finanziamenti (sebbene in genere di modesta entità) per lo svolgimento di specifiche iniziative per l'arricchimento dell'offerta formativa e la sperimentazione didattica (legge 440/1997), la formazione del personale o l'acquisto di attrezzature tecniche, sussidi didattici, etc. (cfr. Riquadro 9-2)

Riquadro 9-2 Il finanziamento ordinario delle scuole statali

A partire dalla legge finanziaria n. 296/2007 è stata introdotta una rilevante semplificazione delle procedure di finanziamento delle scuole statali nella direzione di uno snellimento nelle procedure di assegnazione, accelerazione dei tempi di accreditamento e superamento del ricorso alle contabilità speciali e dei rigidi vincoli di destinazione della spesa. Le risorse finanziarie sono attualmente attribuite ed erogate direttamente dalla Direzione Generale per la politica finanziaria e per il Bilancio del MIUR alle scuole (senza passare per gli uffici

[7] Per il periodo 2007-2013, in particolare in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, le scuole godono di un notevole apporto finanziario dei fondi strutturali europei (il Fondo Sociale Europeo e il FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Vi sono altri contributi europei, ma di modesta entità, a favore di tutto il territorio nazionale tramite i programmi volti allo scambio culturale e educativo degli studenti e insegnanti (come Comenius, Grundtvig, etc.).

scolastici regionali) sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale. A tal fine sono stati istituiti nello stato di previsione del Ministero due specifici fondi, detti "capitoloni": il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e il Fondo per le competenze dovute al personale per un ammontare annuo complessivo pari a circa 3.370 milioni di euro nel 2011 (di cui 884,6 milioni di euro per il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e 2.483,3 milioni di euro per il fondo competenze del personale). I due fondi rappresentano, nel 2011, rispettivamente il 26 e il 73 per cento del totale dei finanziamenti diretti alle scuole. La quota residua (meno dell'un per cento), in continua diminuzione negli ultimi anni, riguarda interventi sull'offerta formativa, per l'innovazione tecnologica, la sicurezza e gli arredi, etc. L'ammontare annuo di risorse che concorre al pagamento delle retribuzioni del personale docente e scolastico risulta essere nel 2011 pari a circa 41 miliardi di euro[8].

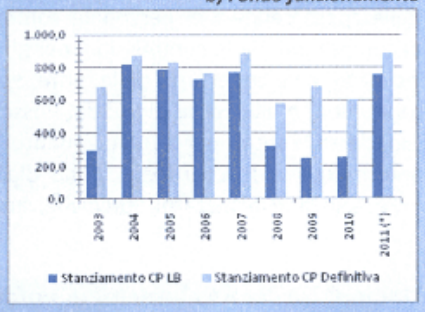
Mentre le risorse destinate alle competenze accessorie del personale e alle supplenze brevi sono rimaste sostanzialmente stabili nel corso del tempo, le risorse per il funzionamento ordinario hanno subito a partire dal 2008 riduzioni derivanti da "tagli lineari" sui consumi intermedi del Ministero e dall'applicazione della "clausola di salvaguardia" per il mancato raggiungimento di obiettivi di contenimento del personale nell'ultimo triennio. Nel 2011 il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche è tornato ai valori del fondo osservati nel 2007. L'incremento del 2011 è dovuto principalmente a risorse destinate al pagamento dei contratti di pulizia delle scuole tramite gli appalti storici o lavoratori socialmente utili e alle somme date per i debiti pregressi.

Grafico 9-1 Ricostruzione in serie storica delle risorse ordinarie per le scuole (stanziamento di competenza). Anni 2003-2011. Milioni di euro.

a) Fondo competenze del personale



b) Fondo funzionamento



Nota: Per il 2011, i valori indicati includono oltre al fondo competenze del personale le competenze accessorie del personale che sono erogate direttamente da SPT e non più trasferite alle scuole (per effetto del cd. cedolino unico).

Fonte: Elaborazioni RGS sul bilancio dello Stato.

E' inoltre utile precisare che, a partire da gennaio 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art.2 comma 197 della legge finanziaria n. 191/2009, il pagamento del trattamento accessorio a tutto il personale delle Amministrazioni Centrali dello Stato (incluso il personale scolastico) è erogato congiuntamente alle competenze

[8] La quantificazione delle risorse per il personale docente e amministrativo delle scuole si è basato sui pagamenti relativi alle categorie economiche "Redditi da Lavoro dipendente" e "Imposte pagate sulla produzione" dei programmi di spesa "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo grado", "Istruzione secondaria di secondo grado" (Fonte: Data Warehouse RGS Analisi Consuntivo Spese 2011 al 13-06-2012).

fisse tramite il cosiddetto "cedolino unico". Le risorse per competenze accessorie precedentemente finanziate tramite il fondo (indennità per il miglioramento dell'offerta formativa, esami di Stato e di idoneità, mensa gratuita per il personale) non transitano quindi più nei bilanci scolastici poiché imputati nei capitoli di spesa dell'Amministrazione centrale relativi al pagamento degli stipendi e dunque erogate tramite il Service Personale Tesoro (SPT). Tali risorse rimangono comunque sotto il diretto controllo delle scuole che ne dispongono il pagamento previa assegnazione delle risorse.

La spesa per le supplenze brevi, voce tipicamente imprevedibile e più volatile, appare particolarmente difficile da programmare per le istituzioni scolastiche. I dati disponibili nei loro bilanci non ne consentono sempre un'accurata rilevazione[9]. Per misurare la variabilità della spesa per supplenze brevi nelle scuole e individuare eventuali situazioni anomale, è possibile calcolare un tasso di sostituzione del personale rapportando le spese complessive sostenute per supplenze e eccedenze di ore all'importo medio della retribuzione sull'orario annuale d'obbligo (come stabilito nel Contratto Collettivo Nazionale). Il tasso di sostituzione fornisce quindi una misura del numero di full time equivalent (FTE) dell'organico di diritto sostituiti.

Il tasso di sostituzione medio del personale docente è nel 2011 largamente superiore al 3 per cento nelle scuole primarie e negli istituti comprensivi; si riduce a circa il 2,7 per cento per le secondarie. La quota di scuole che evidenzia un tasso di sostituzione superiore al 10 per cento è inferiore all'1 per cento per tutti gli ordini scolastici: i casi estremi si configurano quindi come degli effettivi outlier. Per il personale amministrativo il tasso di sostituzione medio più basso si ha per le scuole secondarie superiori (1,9 per cento) e per le scuole primarie (2,4 per cento), mentre risulta leggermente superiore per gli istituti comprensivi (2,9 per cento) e per le scuole secondarie di primo grado (2,7 per cento). La quota di scuole che mostrano un tasso di sostituzione del personale ATA superiore al 10 per cento è maggiore rispetto al dato relativo alle supplenze dei docenti, con un'incidenza significativamente superiore negli istituti comprensivi (2,9 per cento) e nelle secondarie di primo grado (4,1 per cento). A livello regionale si rilevano differenze apprezzabili soprattutto con riferimento al personale ATA che presenta tassi di sostituzione superiori alla media nazionale per tutti gli ordini scolastici in Sardegna, Umbria, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia e Piemonte.

[9] Per questa tipologia di spesa il MIUR ha rilevato come in diversi casi le scuole iscrivono in bilancio gli oneri a carico del datore di lavoro e l'IRAP in maniera non conforme alle istruzioni circa l'utilizzo di tipi/voci componenti il piano dei conti.

Tavola 9-2 Tassi di sostituzione dei docenti e del personale ATA (anno 2011)

Tasso di Sostituzione	Scuole primarie	Istituti comprensivi	Scuole secondarie di I grado	Scuole secondarie di II grado
Tasso di sostituzione Docenti	3,88	3,67	2,76	2,68
Tasso di sostituzione Personale ATA	2,42	2,93	2,68	1,87
sostituzione docenti >10%	0,91	0,79	0,62	0,85
% scuole con tasso di sostituzione personale ATA >10%	1,44	2,87	4,15	0,79

Fonte: MIUR

I dati disponibili sulle scuole evidenziano un'ampia variabilità in tutte le dimensioni osservabili: dalla spesa per alunno tracciata nei bilanci, al numero di docenti per studente, ai risultati in termini di apprendimenti. Da tale costatazione emerge un interesse specifico per un esame dell'efficienza dei singoli istituti scolastici nel trasformare la dotazione di risorse disponibili in risultati e per un'analisi di quanto le risorse disponibili corrispondano all'effettivo fabbisogno. Nei successivi paragrafi, per un campione di scuole del primo ciclo, vengono proposte delle analisi volte alla stima dell'efficienza e del fabbisogno standard.

9.2 Efficienza delle scuole primarie e secondarie di primo grado rispetto agli apprendimenti degli studenti[10]

Le indagini internazionali, come PISA condotta dall'OCSE e TIMMS/PIRLS dall'IEA, e nazionali dell'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione) concordano nell'individuazione di debolezze della scuola italiana. Queste non si limitano all'accentuato divario in termini di apprendimenti degli studenti tra diverse regioni del Paese in ambiti come la lettura, la matematica, le scienze e la capacità di risolvere problemi, ma anche all'elevata variabilità dei risultati tra le singole scuole in una stessa area. Le rilevazioni INVALSI degli ultimi anni rivelano, inoltre, che il divario territoriale tende ad ampliarsi nel passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado e la dispersione dei livelli di apprendimento risulta in generale superiore nel Sud rispetto alle regioni settentrionali e del centro. Con riferimento all'anno scolastico 2009-2010 le rilevazioni INVALSI[11] evidenziano infatti un divario del Mezzogiorno che tende ad ampliarsi nel passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado, e una dispersione dei livelli di apprendimento che risulta essere significativamente superiore a quella riscontrata per le regioni settentrionali e del centro. Ciò significa che, al di là delle differenze tra macro-ripartizioni, nel Mezzogiorno frequentare una scuola piuttosto che un'altra può determinare esiti significativamente diversi.

---

[10] Una versione più estesa dello studio e dei suoi risultati è disponibile nel volume a cura del Servizio Studio della Ragioneria generale dello Stato *"Analisi dell'efficienza delle scuole italiane rispetto agli apprendimenti degli studenti"* sul sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Analisi-efficienza-scuole-italiane/.

[11] Per una approfondimento si veda la Rilevazione degli apprendimenti del Sistema Nazionale di Valutazione dell'INVALSI per l' a.s. 2009-2010 (http://www.invalsi.it/invalsi/indephp?page=snv)

Come già evidenziato, il meccanismo di allocazione delle risorse finanziarie e umane alle scuole è sostanzialmente determinato a livello centrale sulla base di parametri uniformi. Tuttavia, da un'analisi dei dati sulle dotazioni di ciascuna scuola emerge un'elevata variabilità. Limitando l'analisi alle stesse scuole primarie e secondarie di primo grado che compongono il campione INVALSI[12] nell'a.s. 2009/2010 è possibile osservare un'elevata variabilità della spesa per alunno, che presenta una media pari a 740 euro nelle primarie e di 640 nelle secondarie di primo grado, a fronte di un valore massimo e minimo rispettivamente di 128 e 4.047 euro per le primarie e di 124 euro e 3.100 euro per le secondarie di primo grado. Anche la quota di docenti per alunno presenta una certa varianza con una media di dieci docenti per cento alunni nelle primarie (undici nelle secondarie), e un minimo e massimo rispettivamente di 6,4 insegnanti per cento alunni nelle primarie (6 nelle secondarie di primo grado) e di 19 per cento alunni nelle primarie (27,4 nelle secondarie di primo grado), come riportato nella Tavola 9-3.

Adottando un'ottica produttivistica, fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane possono essere considerati come *input* dell'attività scolastica e livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano possono essere considerati come *output*. L'analisi è stata effettuata su due insiemi distinti con riferimento all'anno scolastico 2009/2010 – uno per le scuole che hanno classi primarie e uno per quelle che hanno classi secondarie di primo grado. Entrambi sono costruiti incrociando dati relativi al campione statistico utilizzato dall'INVALSI per le rilevazioni annuali sul livello di apprendimento degli studenti con dati sulle caratteristiche dimensionali, geografiche e finanziarie delle scuole di fonte Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)[13].

Vista la difficoltà nell'individuare una specificazione funzionale adeguata a rappresentare un processo di produzione complesso come quello educativo (dove la qualità degli *input* conta più della quantità), la stima dell'efficienza delle scuole è stata condotta con tecniche non parametriche di *data envelopment analysis* (DEA)[14]. In breve, l'analisi effettuata vuole contribuire a individuare se esistono scuole che a parità di *input* raggiungono *performance* migliori in termini di apprendimento degli studenti e indaga, successivamente, sui fattori che spiegano la differenziazione nei livelli di efficienza tra scuole.

---

[12] L'INVALSI realizza annualmente una rilevazione degli apprendimenti nelle classi II e V della scuola primaria e nella classe I della scuola secondaria di primo grado E' stato possibile disporre di informazioni provenienti da tutte le fonti di interesse per 1.098 scuole con classi primarie (tra le 1.385 del campione iniziale) e per 1.061 scuole con classi secondarie inferiori (tra le 1.309 del campione iniziale). La perdita di osservazioni è contenuta e non determina una apprezzabile distorsione nella rappresentatività statistica del campione: è distribuita in maniera omogenea tra le regioni ed è dovuta sostanzialmente al fatto che il campione INVALSI contiene anche le scuole paritarie, non finanziate in maniera prevalente dallo Stato (che pure fornisce un contributo annuo complessivo pari nel 2012 in termini di stanziamenti a 268,8 milioni di euro sottoforma di contributi alle scuole paritarie a cui bisogna aggiungere uno stanziamento 242 milioni di trasferimenti alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie). Sono escluse dall'analisi scuole equiparate a quelle statali delle regioni autonome della Valle d'Aosta, Bolzano e Trento, per le quali non si hanno i dati di bilancio.

[13] I dati provengono da diverse fonti: il *datawarehouse* dei bilanci delle istituzioni scolastiche del MIUR, le rilevazioni integrative effettuate dal MIUR all'avvio di ciascun anno scolastico e i risultati delle rilevazioni INVALSI sugli apprendimenti. Nel corso dell'integrazione tra le fonti, sono state anonimizzate dall'INVALSI le identità delle scuole.

[14] Il metodo DEA fa riferimento ai lavori di Farrell sulle misure di efficienza (*The Measurement of productive efficency*, pubblicato nel 1958 sulla rivista Journal of Royal Statistical Society) successivamente ampliato e reso operativo da Charnes, Cooper e Rhodes (cfr. *Measuring the efficiency of decision making units* pubblicato nel 1978 sulla rivista European Journal of Operational Research), sfruttando algoritmi di programmazione lineare. La DEA imponendo alcune restrizioni sulle caratteristiche dell'insieme di produzione (convessità ed eliminazione a costo zero di eventuali quantità dei fattori in eccesso) consente di stimare una frontiera di efficienza non parametrica che coinvolge tutte le scuole del campione. La ricostruzione di tale frontiera consente altresì di individuare le scuole inefficienti sulla base della distanza minima dalla frontiera stessa. Il confronto avviene dunque non rispetto a tutte le scuole, ma ciascuna scuola viene confrontata rispetto a quella più efficiente. Un'ampia rassegna della letteratura empirica di riferimento è contenuta nel volume a cura del Servizio Studi della Ragioneria generale dello Stato "*Analisi dell'efficienza delle scuole italiane rispetto agli apprendimenti degli studenti*" sul sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Analisi-efficienza-scuole-italiane/

Le variabili di *input*, oltre a considerare la spesa per alunno e il numero di docenti per alunno, includono una caratterizzazione del bacino di utenza della scuola, in termini di origini socio-economiche e culturali degli studenti. Più precisamente, il dato sulla spesa per alunno rappresenta i pagamenti totali del bilancio scolastico sul numero complessivo di alunni della scuola; si tratta di una spesa per il funzionamento dell'istituto e delle attività promosse nell'ambito dell'autonomia e non include, il pagamento degli stipendi del personale scolastico che è, invece, direttamente corrisposto dallo Stato. Il numero di docenti è considerato al netto degli insegnanti di religione. Sia gli studenti che i docenti sono distinti per ordine di studi (primarie o secondarie inferiori). La variabile numero di docenti per alunno è quindi calcolata – anche nel caso degli istituti comprensivi – in maniera separata per le sole classi primarie e per le sole classi secondarie. Diversamente, il personale amministrativo-tecnico e ausiliario (ATA) è associato alla scuola nella sua interezza, indipendentemente dal grado delle classi, ed è rapportato al numero complessivo di alunni.

Le caratteristiche socio-culturali ed economiche degli studenti e delle famiglie dalle quali essi provengono sono considerate tra gli *input* in quanto giocano un ruolo importante sui livelli di apprendimento conseguiti, sin dai primi anni di scuola. La letteratura internazionale indica che chi vive in condizioni di maggiore vantaggio economico, ma anche sociale e culturale, ha più ampie possibilità di conseguire risultati più soddisfacenti durante il percorso formativo. Tale variabile dipende dal contesto in cui è localizzata la scuola (e su cui la scuola può difficilmente, perlomeno nel medio periodo, agire). Si fa riferimento all'indice sintetico dello status socio-economico e culturale medio delle scuole (ESCS) calcolato dall'INVALSI[15] in maniera analoga all'indicatore internazionale definito dall'indagine OCSE-PISA. L'indice sintetizza le risposte fornite dagli studenti riguardanti la condizione occupazionale dei genitori e il loro livello d'istruzione e la presenza di alcuni beni materiali che possono essere considerati una variabile *proxy* della condizione della famiglia di origine (per esempio, la disponibilità di un posto tranquillo per studiare, di una scrivania per fare i compiti, di libri, di enciclopedie in formato cartaceo o su supporto digitale, di un collegamento Internet, di una camera singola, di più di un bagno e di più di un'automobile, etc.).

Le variabili di *output* del modello rappresentano misure del livello di apprendimento degli studenti in termini di punteggio medio INVALSI. Il punteggio medio contempla il livello di prestazione dello studente rispondente pesato per difficoltà di ciascuna prova ottenuto tramite l'applicazione di metodi di *Rasch*[16]. Per convenzione, il punteggio viene normalizzato a una scala con media 500 e deviazione standard pari a 100. Per le classi primarie, vista la disponibilità dei punteggi sia delle classi II che delle classi V è stato costruito, sia per la matematica che per l'italiano, un indicatore ponderato con pesi pari al numero di partecipanti alle prove delle due diverse classi (*wle_mat_v_ii_p* e *wle_ita_v_ii_p*). Per le classi secondarie inferiori si tratta, invece, dei punteggi medi relativi alla sola I classe (*wle_mat_second e wle_ita_second*). Le scuole del Nord presentano in media punteggi più alti rispetto al Centro e al Sud, e quest'ultima area si contraddistingue per una maggiore variabilità (Tavola 9-3).

---

[15] L'indice ESCS medio per l'Italia è pari a 0 e la sua deviazione standard è pari a 1. La distanza dalla media nazionale può essere valutata in funzione della deviazione standard. Ad esempio, un ESCS pari a 1,5, è superiore di un'unità e mezzo di deviazione standard rispetto alla media dell'intero Paese.

[16] Il metodo di Raasch consente di verificare se e in che misura le prove somministrate agli studenti sono affidabili nel fornire risultati robusti sui livelli di apprendimento raggiunti. In particolare, tale metodologia consente di ottenere sulla stessa scala la stima della difficoltà di ciascuna domanda e la misura del livello di prestazione del rispondente.

Tavola 9-3 Statistiche descrittive indicatori di *input* e *output* utilizzati nella DEA

Variabili	N	Media	CV	Min	Max
INPUT					
Primarie					
Spesa per alunno	1.098	740,9	0,5	128,3	4.047,2
ATA per alunno (x 100)	1.098	3,6	0,3	1,5	10,6
Docenti per alunno (x 100)	1.098	10	0,2	6,4	19,1
Media ESCS V Elementare	1.098	-0,07	-6,77	-1,73	1,46
Secondarie inferiori					
Spesa per alunno	1.061	637,2	0,5	124,2	3.100,3
ATA per alunno (x 100)	1.061	3,1	0,3	1,4	9,4
Docenti per alunno (x 100)	1.061	10,8	0,3	5,9	27,4
Media ESCS I Secondaria	1.061	-0,05	-10,14	-1,75	1,48
OUTPUT					
Primarie					
wle_5_mat_v_ii_p	1.098	498,22	0,1	68,83	789,77
wle_5_ita_v_ii_p	1.098	498,08	0,08	164,5	662,66
Secondarie inferiori					
wle_500_mat_second	1.061	496,98	0,09	330,88	683,83
wle_500_ita_second	1.061	496,02	0,08	280,98	588,54

Fonte: Elaborazioni RGS su dati MIUR e ISTAT.

Il modello adottato é *output oriented* nell'ipotesi che le scuole abbiano un maggiore controllo sugli *output* misurati attraverso i livelli di apprendimento degli studenti piuttosto che sugli *input* ossia sulle risorse finanziarie e umane (in termini di personale e di studenti) che, pur in un quadro di maggiore autonomia, risultano essere in larga parte determinate dalle decisioni a livello centrale o dalle caratteristiche del bacino di utenza. Su queste variabili la scuola interviene indirettamente, per esempio influenzando la dimensione delle classi (con effetti sul numero di docenti), realizzando progetti extra-curricolari e occupandosi del funzionamento delle strutture (con effetti sulla spesa). Sebbene il dirigente scolastico non abbia la possibilità di scegliere direttamente il personale né di influenzare in maniera determinante le retribuzioni, la sua attività di coordinamento e indirizzo può incidere sul grado di collaborazione del personale e sulla capacità di intraprendere progetti didattici, più o meno orientati ed efficaci nel sostenere gli apprendimenti e le competenze degli studenti, e, più in generale, sulla creazione di "buone" condizioni per la funzione educativa.

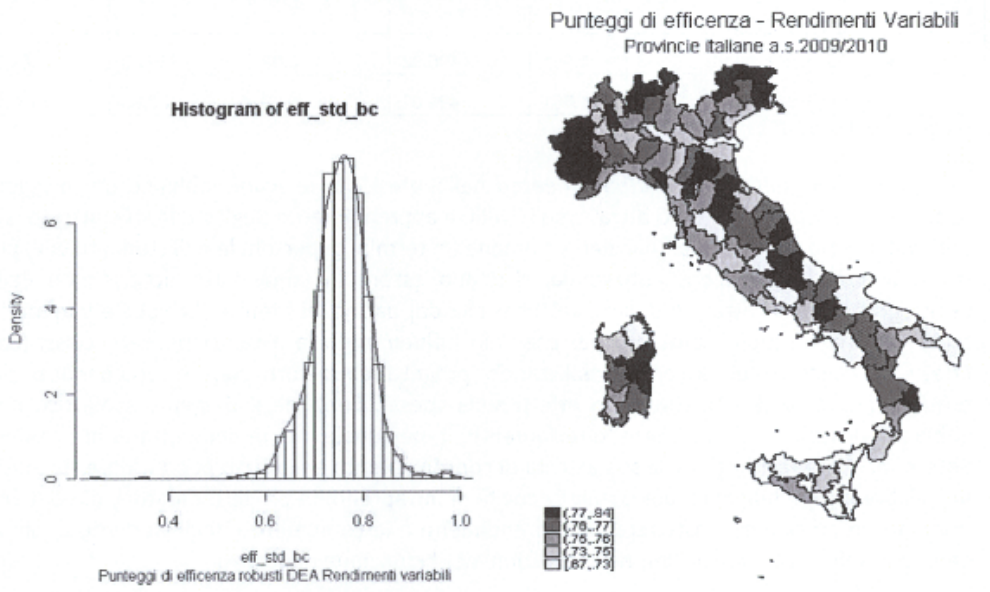
Al fine di correggere la distorsione verso l'alto dei punteggi di efficienza stimati con il modello DEA e di ridurre l'influenza di eventuali *outlier* o errori di misura nei dati sono state applicate tecniche di *bootstrapping* con l'estrazione di 200 campioni casuali[17]. Valori di

[17] Le soluzioni al problema di programmazione lineare sottostante la DEA sono fortemente influenzate dalle osservazioni che, relativamente alla altre, si posizionano sulla frontiera di efficienza. Tramite procedure *bootstrap* si simulano sottocampioni casuali delle osservazioni per ridurre tale influenza e ottenere più stime robuste. Adottando una procedura *bootstrap* è poi possibile

efficienza tecnica robusti sono ottenuti come media dei punteggi di efficienza ottenuti per i singoli campioni (stime *bias-corrected*). Per facilitare la lettura dei risultati, i punteggi di efficienza sono stati standardizzati in modo da variare da 0 (minima efficienza) e 1 (massima efficienza) [18].

La distribuzione di frequenza dei punteggi di efficienza *bias-corrected* del modello a rendimenti variabili[19] per le scuole primarie e secondarie di primo grado è rappresentata negli istogrammi del Grafico 9-2 e del Grafico 9-3. A scopo illustrativo sono stati calcolati indicatori di *benchmark* a livello provinciale, ottenuti come media dei punteggi di efficienza *bias-corrected* (basati sul modello a rendimenti variabili) delle scuole in ciascuna provincia. La cartografia mette in evidenza l'ampia variabilità territoriale dei punteggi di efficienza in particolare per quanto attiene le scuole primarie nel Mezzogiorno. Inoltre, il confronto tra le medie provinciali per le primarie e per le secondarie evidenzia un approfondimento del divario tra il Sud e il Centro-Nord in termini di efficienza nel passaggio dalla primarie alle scuole secondarie, e una riduzione nella variabilità dei punteggi per le scuole secondarie di primo grado del Centro-Nord. L'efficienza media è piuttosto elevata sia per le scuole primarie sia per quelle secondarie di primo grado suggerendo l'esistenza, nel complesso, di una buona capacità nell'utilizzo delle risorse da parte delle scuole, relativamente alle scuole "migliori". Dal punto di vista interpretativo, nel caso delle scuole – settore in cui come già evidenziato conta più la qualità che la quantità degli *input* – un modello a rendimenti variabili sembrerebbe preferibile ed è confermato dai test non parametrici applicati.

Grafico 9-2 Scuole primarie - Distribuzione dei punteggi di efficienza *bias corrected* a rendimenti variabili (VRS)

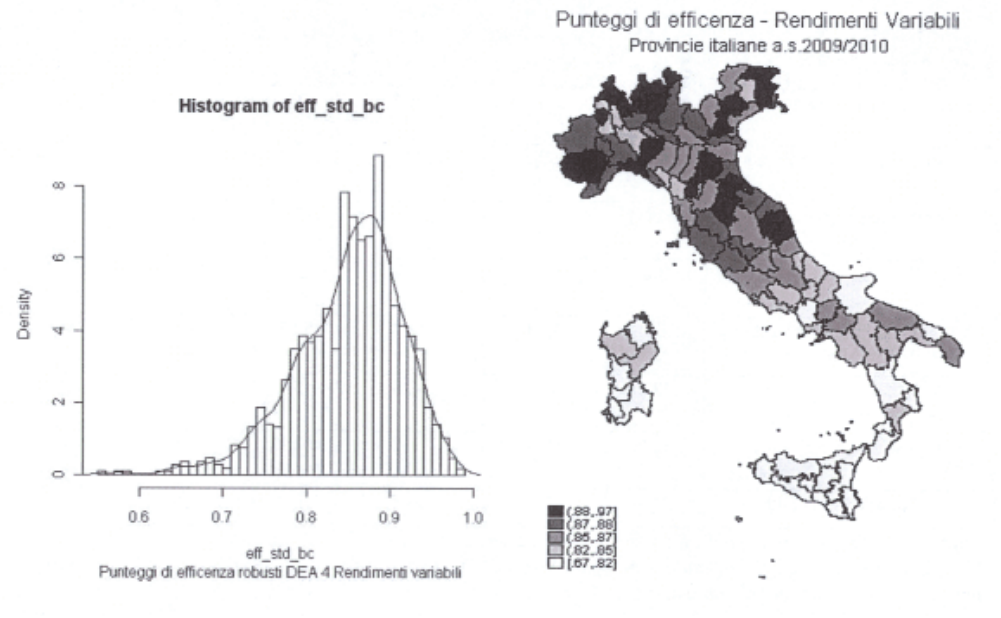


analizzare la distribuzione dei punteggi di efficienza assegnati alle unità decisionali in ciascun sottocampione e costruire intervalli di confidenza di punteggi DEA non distorti.

[18] I modelli sono stati stimati utilizzando il pacchetto *benchmarking* del programma freeware R.

[19] I rendimenti di scala esprimono la relazione esistente tra la variazione degli *input* di produzione in un'unità produttiva e la variazione del suo *output*. Nel caso di rendimenti di scala costanti si ha una perfetta proporzionalità tra l'aumento dell'*input* e dell'*output*, in presenza di rendimenti variabili, invece, la relazione non è lineare.

Grafico 9-3 Scuole secondarie inferiori di I grado - Distribuzione dei punteggi di efficienza *bias corrected* a rendimenti variabili (VRS)



Le scuole più efficienti non appaiono particolarmente caratterizzate rispetto alle altre in termini di *input* di risorse umane. Non emergono infatti forti differenziazioni in termini di risorse umane e finanziare, con l'eccezione delle scuole secondarie inferiori per le quali emerge con evidenza la maggiore spesa per alunno del quartile di scuole meno efficienti. Tuttavia, in termini di bacino di utenza, le scuole meno efficienti presentano un socio-economico svantaggiato più basso rispetto alla media e sono più frequentemente localizzate a Sud (in particolare nel caso delle secondarie inferiori). Le *performance* medie in termini di gestione del bilancio scolastico (minore quota di crediti dagli anni precedenti e maggiore insolvibilità rispetto agli impegni già presi) sono in media omogenee tra gruppi di scuole, incluse quelle meno efficienti (Tavola 9-4).

Tavola 9-4 Caratteristiche delle scuole più e meno efficienti

	Primarie			*Secondarie inferiori*		
	totale scuole	più efficienti (> p75)	meno efficienti (< p25)	totale scuole	più efficienti (> p75)	meno efficienti (< p25)
% di scuole ESCS svantaggiato	25	18,2	46,2	25	12,4	49,4
spesa media per alunno (euro)	740,9	759,3	741,3	637,2	580,3	743,6
media docenti per alunno (x100)	10	10	9,8	10,8	10,3	11,6
media ATA per alunno (x100)	3,6	3,7	3,4	3,1	2,9	3,4
media quota residui anni precedenti	50	47,3	47,4	54,7	59,2	48,6
% di scuole "insolvibili"	43,3	43,8	42,5	49,1	48,5	51,7
% di istituti comprensivi	53,8	46,4	55,3	62,7	58,3	66
% di scuole nel Sud	34,2	31	59,6	35	12,4	67,5

Nota: Si considera il punteggio di efficienza del modello VRS bias-corrected.
Per le primarie, le più efficienti hanno punteggio superiore al terzo quartile p75 =0,7896178 e le meno efficienti hanno punteggio inferiore al primo quartile p25 =0,7217815.
Per le secondarie inferiori, le più efficienti hanno punteggio superiore al terzo quartile p75 = 0,8923292 e le meno efficienti hanno punteggio inferiore al primo quartile p25 = 0,8126522.

Al fine di comprendere quali potrebbero essere delle determinanti dell'efficienza, è stata analizzata la relazione tra i punteggi di efficienza e un insieme di fattori rappresentativi delle caratteristiche strutturali o contestuali delle scuole, tramite un modello Tobit[20]. La variabile dipendente è data dai punteggi di efficienza *bias corrected* stimati utilizzando un regime di rendimenti variabili. Le possibili determinanti dell'efficienza (*Z*) indagate sono relative al contesto in cui sono localizzate le scuole (uguali per tutte le scuole di una certa zona, quali caratteristiche urbane, di montuosità, di densità abitativa e sociale come la percentuale di occupazione femminile) [21], alla gestione organizzativa della scuola (istituto comprensivo o no) e alle sue caratteristiche finanziarie e strutturali (Tavola 9-5).

[20] Le analisi di secondo livello di modelli DEA utilizzano di consueto una regressione di tipo Tobit per analizzare la relazione tra i punteggi di efficienza e possibili determinanti esogene, sebbene esista un ampio dibattito sulla sua opportunità e vantaggio rispetto a un modello OLS per modellare i punteggi DEA (Hoff, 2007). In questa analisi si presentano i risultati Tobit (con *standard error* corretti per l'eteroschedasticità utilizzando la procedura di White). Le conclusioni che se ne derivano non si discostano dai risultati ottenuti con un modello OLS.

[21] La variabili prettamente territoriali inizialmente prese in considerazione sono state escluse dalla specificazione finale del modello in quanto i risultati del modello empirico inclusivo di tali variabili hanno mostrato come quest'ultime non assumano un ruolo di rilievo sui livelli di efficienza delle scuole.

Tavola 9-5 Caratteristiche strutturali, finanziarie e territoriali delle scuole del campione

Variabili	Primarie					Secondarie inferiori				
	N	Media	CV	min	max	N	Media	CV	min	Max
caratteristiche strutturali										
Quota Docenti ruolo	1.098	0,9	0,09	0,43	1	1.061	0,82	0,15	0	1
Dimensione media delle classi	1.098	19,08	0,14	9,29	25,88	1.061	21,61	0,13	8,75	27,82
Quota studenti a tempo pieno o prolungato	1.098	0,3	1,12	0	1	1.061	0,04	3,82	0	1
Quota docenti di sostegno	1.098	0,1	0,55	0	0,33	1.061	0,1	0,6	0	0,35
Quota studenti origine non italiana	1.098	0,1	0,87	0	0,7	1.061	0,11	1,01	0	0,92
Gestione organizzativa: Istituti Comprensivi	1.098	0,54	0,93	0	1	1.061	0,63	0,77	0	1
caratteristiche finanziarie										
Entrate Famiglie e privati (euro)	1.098	66,49	0,95	0	896,98	1.061	93,57	0,66	0	496,63
Residui attivi (euro)	1.098	122.976,60	0,9	-11.606,10	742.561,40	1.061	111.514,10	0,9	0	962.741,40
Quota di residui attivi anni prec.	1.098	0,5	0,7	0	1,17	1.043	0,55	0,65	0	1
Quota scuole "insolvibili"	1.098	0,43	1,15	0	1	1.061	0,49	1,02	0	1
Spesa non personale pro-capite	1.098	354	0,8	68,3	3.244,30	1.061	300,1	0,7	40,5	2.299,60
Quota di investimenti in c/cap	1.098	0,01	1,51	0	0,3	1.061	0,02	1,6	0	0,31
contesto territoriale										
Comuni urbani	1.098	2,12	0,34	1	3	1.061	2,25	0,34	1	3
Comuni montani	1.098	0,17	2,15	0	1	1.061	0,18	2,12	0	1
Occupazione femminile	1.098	34,61	0,24	18,3	47,2	1.061	34,5	0,24	18,3	47,2

Fonte: Elaborazioni RGS su dati MIUR e ISTAT.
Nota: Le scuole classificate come insolvibili presentano una differenza tra avanzo di amministrazione al 31 Dicembre e residui passivi di esercizio e degli anni precedenti minore di zero.

La quota di docenti di ruolo è pari al 90 per cento nelle primarie e all'82 per cento nelle classi secondarie inferiori; a livello di ripartizione geografica è significativamente più alta al Sud rispetto al Centro e soprattutto al Nord, risultato delle divergenti tendenze demografiche nel paese e della dimensione delle classi che è leggermente più alta al Nord rispetto al Centro-Sud. La presenza di istituti comprensivi tra il gruppo delle scuole in cui si analizza il ciclo delle primarie è pari a 54 per cento e ancor più alta tra scuole in cui si analizza il ciclo delle secondarie inferiori (63 per cento). Gli istituti comprensivi sono in entrambi i casi più concentrati a Nord. Le scuole secondarie inferiori presentano un numero medio di studenti per classe superiore del 10 per cento rispetto alle primarie e al contempo una maggiore capacità di finanziamento tramite risorse dei privati e delle famiglie. Il valore medio delle entrate delle famiglie e dei privati è tra i 66 e 94 euro per alunno. Questa variabile riflette il contesto economico delle differenti macro-aree, in cui il contributo delle famiglie e dei privati è mediamente maggiore al Centro e al Nord. Per quanto concerne le restanti variabili di bilancio prese in esame, si osserva una consistenza di crediti vantati (residui attivi) elevata e superiore a 100 mila euro in media, metà dei quali provengono da esercizi precedenti. In generale, la difficoltà nello "smaltimento" dei residui attivi, tramite l'effettivo recupero dei crediti passati o la cancellazione in bilancio dei crediti non ritenuti più esigibili, risulta più elevata al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Tale situazione va apprezzata in considerazione del fatto che ben oltre il 40 per cento delle scuole di ambo i rami e in tutte e tre le macro-aree si trovano in una situazione di "insolvibilità" finanziaria, con una liquidità disponibile inferiore rispetto agli impegni da pagare già presi. La spesa pro-capite depurata dalle voci riguardanti il personale è leggermente superiore a 350 euro nelle scuole primarie e a 300 euro nelle secondarie inferiori. La spesa che non è destinata strettamente al personale è più elevata al Centro-Sud e raggiunge valori medi pari a quasi il doppio rispetto alle scuole settentrionali.

Per la conformità geografica del paese, le scuole del Sud tendono a essere più frequentemente ubicate in comuni montani, mentre le scuole del Centro-Nord presentano comparativamente un grado di urbanità (catturato dalla classe demografica) leggermente superiore. Infine, per quanto riguarda il mercato del lavoro, il divario tra Centro-Nord e Sud è chiaramente catturato dal tasso di occupazione femminile delle province in cui sono localizzate le scuole, che è significativamente più basso nel Mezzogiorno.

I risultati delle stime Tobit per le scuole primarie e secondarie sono presentati per il modello a rendimenti variabili stimato a livello nazionale[22] nellaTavola 9-6.

[22] Analoghi modelli in cui sono tenute separate le scuole delle tre macro-aree geografiche sono analizzati nel volume a cura del Servizio Studi della Ragioneria generale dello Stato "*Analisi dell'efficienza delle scuole italiane rispetto agli apprendimenti degli studenti*" sul sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Analisi-efficienza-scuole-italiane/.

Tavola 9-6 Modello Tobit con variabile dipendente i punteggi di efficienza DEA a rendimenti variabili – Scuole primarie e secondarie inferiori

Variabili	Scuole primarie			Scuole secondarie inferiori		
	Coeff.	**St.Err**		**Coeff.**	**St.Err**	
Quota alunni tempo pieno	0,001	-0,005		0,008	-0,012	
Quota Docenti ruolo	0,039	-0,023	*	0,041	-0,016	**
Istituti Comprensivi	-0,015	-0,004	***	-0,010	-0,004	**
Dimensione media delle classi	-0,002	0	***	0,002	0	***
Entrate Famiglie e privati	0,000	0	***	0,000	0	*
Quota di residui attivi anni prec	-0,007	-0,004		0,002	-0,005	
Quota di investimenti in c/capitale	0,141	-0,081	*	0,022	-0,057	
Occupazione femminile	0,003	0	***	0,004	0	***
Quota docenti di sostegno	0,004	-0,044		-0,036	-0,037	
Quota studenti origine non italiana	-0,140	-0,023	***	-0,147	-0,018	***
Costante	0,672	-0,033	***	0,632	-0,021	***
N. osservaz.	1.098			1.043		
F	10,37			35,44		
Prob > chi2	0,000			0,000		

*Note: * significativo al 10 per cento, ** significativo al 5 per cento, *** significativo all'1 per cento.*
Nota: i coefficienti e gli standard error sono arrotondati alla terza cifra decimale (millesimi). I valori che presentano un arrotondamento pari a 0.000 rappresentano valori uguali o inferiori a un decimillesimo.

Dall'analisi emerge che l'efficienza delle scuole - sia primarie, sia secondarie di primo grado - è influenzata da alcuni fattori direttamente collegati alla scuola e altri correlati al contesto in cui si trova (ma non sotto il controllo della scuola). In particolare, contano positivamente per l'efficienza alcune caratteristiche dell'*input* come la quota di docenti di ruolo (potenziale segnale di continuità didattica) e , nel caso delle primarie, la quota di spesa in conto capitale (potenziale segnale di qualità della spesa nel medio termine, pur essendo molto bassa e in media pari all'1,4 per cento della spesa nelle scuole primarie). Hanno, poi, un impatto stabile e fortemente significativo le variabili di contesto relative all'occupazione femminile e alle entrate da famiglie e privati, in senso positivo, e quella relativa alla quota di studenti di origine non italiana, in senso negativo.

L'occupazione femminile cattura in maniera netta il divario Nord-Sud e le differenze intra-regionali ed è generalmente correlata alla presenza sul territorio di maggiori servizi e migliori condizioni economiche. Così come una maggiore quota di entrate dalle famiglie e dai privati tende a essere associata a contesti caratterizzati da valori più alti dell'indicatore ESCS. Questi elementi di contorno, incluso l'effetto negativo della quota di studenti di origine non italiana, continuano a contare sull'efficienza, nonostante la presenza tra gli *input* del modello della variabile sul *background* socio-economico e culturale medio degli studenti. Tale aspetto fornisce un'indicazione rilevante per le politiche che mirano ad aumentare l'efficienza delle scuole a parità di *input*, segnalando che potrebbe essere rilevante agire anche sullo sviluppo e il coinvolgimento del contesto circostante oltre che sulla scuola stessa.

Per quanto attiene alle variabili che caratterizzano maggiormente le scelte della conduzione scolastica, si rileva invece un diverso comportamento della variabile dimensione media delle classi che mostra un impatto negativo sui livelli di efficienza nelle primarie e

positivo nelle secondarie di primo grado. In generale, la letteratura segnala risultati ambigui sulla relazione tra dimensione delle classi e apprendimenti o *performance* degli studenti. Nel campione esaminato il diverso comportamento di questa variabile è inoltre associato a una diversa distribuzione della dimensione delle classi, tendenzialmente inferiore nelle scuole primarie.

Sotto il profilo delle criticità finanziarie delle scuole, occorre segnalare che il grado di efficienza nel "trasformare" gli *input* considerati in livelli di apprendimento degli studenti non sembra in alcuno modo collegato né all'accumulo di crediti non riscossi, né nella capacità di far fronte con la liquidità disponibile agli impegni di spesa presi. L'indicatore di bilancio riguardante l'accumulo di residui attivi dagli anni precedenti non presenta impatti significativi.

Per quanto concerne la quota di alunni a tempo pieno e la quota di docenti di sostegno, esse non risultano significative nella specificazione del modello nazionale. Nel condurre analoghe analisi a livello di macro-ripartizioni territoriali, si sono tuttavia rilevate significative e con un impatto positivo del tempo pieno per la ripartizione Nord e Centro (aree del paese in cui il tempo pieno è anche più frequente) e negativo per la quota di docenti di sostegno per la ripartizione Centro.

Risultato significativo ma non intuitivo è l'effetto negativo sull'efficienza della variabile gestionale relativa agli istituti comprensivi sia per le scuole primarie che per le secondarie di primo grado. In entrambi i campioni gli istituti comprensivi rappresentano oltre il 50 per cento del totale. Oltre a giustificazioni di stampo educativo, l'accorpamento tra scuole primarie e secondarie inferiori è motivato dalle economie di scala che ne dovrebbero conseguire. L'analisi rileva che, pur avendo dimensioni complessive simili alle scuole specializzate in un solo ramo di istruzione, gli istituti comprensivi non necessariamente raggiungono a parità di *input* risultati in termini di apprendimenti degli studenti altrettanto elevati rispetto a quelli degli istituti con solo la scuola primaria o solo la scuola secondaria di primo grado. Un esame più approfondito del campione di scuole mostra come in media gli istituti comprensivi, pur avendo dimensioni simili alle scuole specializzate, impiegano un numero medio di docenti per alunni superiore (10,5 versus 9,5 nel caso delle primarie e 11,5 versus 9,5 nel caso delle secondarie inferiori) e, nel caso delle secondarie inferiori, anche una quantità di personale ATA per alunno mediamente superiore (3,6 versus 2,4) in entrambi i casi ciò è dovuto al maggior numero di punti di erogazione del servizio. Non presentano invece una spesa per studente in media superiore, seppure la distribuzione sia maggiormente spostata a destra ossia con valori massimi più elevati.

Questo risultato può trovare duplice spiegazione, non necessariamente alternativa, da un lato nella dispersione fisica che caratterizza questa tipologia di scuole e dall'altro nella maggiore esigenza di coordinamento derivante dall'accorpamento di due o più istituti scolastici che precedentemente avevano una propria modalità operativa. Sotto il primo profilo, pesa sull'efficienza la più elevata numerosità dei plessi scolastici degli istituti comprensivi. Il numero medio di plessi è infatti pari a 2,7 e 1,3 per le scuole primarie e secondarie, a fronte di un valore medio di 3,9 per gli istituti comprensivi, valore che può arrivare anche a 13. Gli istituti comprensivi si configurano dunque come delle strutture con sedi geograficamente disperse (anche su più comuni), di conseguenza la frammentazione dei punti di erogazione del servizio non consente automaticamente a questi istituti scolastici di ridurre il personale docente e ATA a livelli simili a quelli di istituti specializzati di pari dimensioni. Nella seconda ipotesi, che meriterebbe ulteriori approfondimenti, l'accorpamento molto recente di alcune scuole potrebbe aver avuto effetti ancora destabilizzanti sulla gestione unitaria del servizio di istruzione fornito o sulla capacità di collaborazione ottimale tra i docenti. Va inoltre detto che il dirigente scolastico dell'istituto comprensivo proviene in generale da una delle scuole

originarie e ha tipicamente esperienza di uno solo dei due rami educativi. In ogni caso, le perdite di efficienza riscontrate nell'analisi sembrano essere superiori, almeno nel breve termine, alle economie di scala o a migliori risultati.

9.3 Fabbisogno standard delle scuole primarie

La situazione finanziaria delle scuole italiane ha evidenziato negli ultimi anni diverse problematiche in ordine alla capacità di soddisfare il fabbisogno complessivo e specifico di ciascuna scuola (cfr. Riquadro 9-3). In un'ottica di ulteriore semplificazione dei meccanismi di trasferimento di risorse alle scuole, che garantisca maggiori certezze sull'ammontare complessivo e maggiore flessibilità di utilizzo delle risorse, accompagnata da una più ampia responsabilità e autonomia nella gestione, sono state recentemente avanzate ipotesi di determinazione di un *budget* per ogni scuola commensurato alla domanda di servizio[23].

Riquadro 9-3 La situazione finanziaria delle istituzioni scolastiche statali

Dati sulla situazione finanziaria delle scuole sono disponibili a partire dal 2005 dal sistema informativo della RGS /Athena a cura dei revisori scolastici e dal 2009 dal datawarehouse dei bilanci scolastici del MIUR. Entrambi i sistemi informativi costituiscono strumenti utili ai fini dell'individuazione di criticità relative alla previsione dei fabbisogni e all'utilizzo effettivo delle risorse.

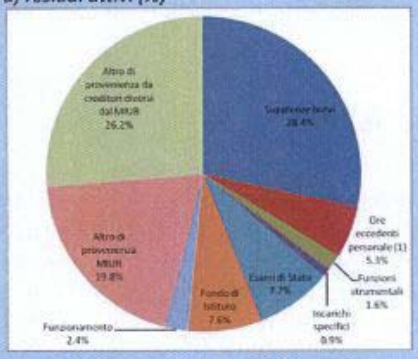
Negli ultimi anni, stabilmente, più del 30 per cento delle scuole si trova alla fine dell'anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi. Tuttavia la liquidità complessiva apparentemente disponibile nel sistema supera 1,6 miliardi di euro (l'aumento visibile nella tavola potrebbe essere parzialmente l'effetto della maggiore copertura del monitoraggio MIUR nel corso del tempo). Al contempo, nel 2010 sono più di 70 le scuole con un fondo cassa superiore a 1 milione di euro (Tavola 9-7).

L'ammontare di residui attivi non è significativamente diminuito in questi anni. L'accumulo di residui attivi riferibili anche a esercizi lontani (precedenti al 2006) nuoce a una corretta programmazione delle risorse. Sulla base dei dati della rilevazione ad hoc effettuata dai revisori scolastici della RGS a metà 2011, i residui attivi non riscossi alla fine di marzo 2011 ammontavano a circa 1,4 miliardi di euro, attribuibili in larga quota a supplenze brevi. Tale fenomeno contribuisce a "gonfiare" l'avanzo di amministrazione (che presenta un valore medio per scuola stabilmente al di sopra dei 200 mila euro) su cui le scuole pianificano le loro attività.

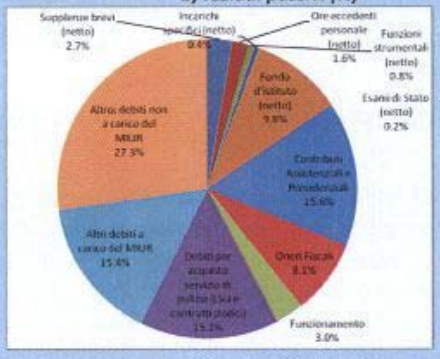
[23] Giarda (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, maggio 2012
http://www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/ documenti/Revisione_spesa_pubblica_20120508.pdf

Grafico 9-4 Residui attivi e passivi nei bilanci scolastici al 31.03.2011 (*)

a) residui attivi (%)



b) residui passivi (%)



Fonte: RGS/Athena (esclude la Sicilia)

Alla stessa data l'ammontare da finanziare per impegni già presi (residui passivi) era pari a circa 1 miliardo di euro, con una media di circa 300 mila euro a scuola, prevalentemente concentrate nelle categorie relative all'acquisto di servizi di pulizia, al pagamento di contributi assistenziali e previdenziali e oneri fiscali.

Tavola 9-7 Elementi sulla situazione finanziaria delle scuole statali (importi in migliaia di euro)

		Bilanci consuntivi 2008 - fonte Athena (*)	Bilanci consuntivi 2009 - fonte Athena (**)	Bilanci consuntivi 2010- fonte monitoraggio MIUR (***)
Liquidita_Lorda (fondo cassa al 31.12)	totale	1.202.074	1.259.181	1.671.498
	media per scuola	131	137	150
	numero scuole con fondo cassa > 1 mln euro	80	50	73
Liquidita_Netta (fondo cassa meno residui passivi)	totale	433.348	394.025	676.472
	media per scuola	47	43	61
	% scuole con valore negativo	*39,2*	*37,8*	*30,2*
	somma "disvanzo"	-331.552	-334.288	-333.162
	numero scuole con fondo cassa > 1 mln euro	57	31	38
Residui passivi al 31.12	totale	768.726,91	865.156,01	995.025,87
	media per scuola	84	94	89
Residui attivi anni precedenti	totale	637.241,74	963.719,46	941.732,70
	media per scuola	69	105	84
Totale residui attivi	totale	1.615.415,98	1.663.820,50	1.644.875,08
	media per scuola	176	181	147
Avanzo Amministrazione al 31.12	totale	2.048.411	2.057.845,22	2.321.347,57
	media per scuola	223	224	208
Totale entrate programmate definitive	totale	6.901.900,57	6.363.497,09	6.805.619,36
	media per scuola	750	692	610
quota residui attivi anni precedenti sul totale (%)		*39,4*	*57,9*	*57,3*
quota avanzo amministrazione sulle entrate programmate (%)		*29,7*	*32,3*	*34,1*

(*) comprende 9.202 scuole con bilancio consuntivo 2008 completo in Athena , non è inclusa la Sicilia
(**) comprende 9.191 scuole che a inizio marzo 2010 avevano inviato al MIUR il bilancio consolidato al 31.21.2009; è inclusa la Sicilia.
(***) comprende 11.165 scuole che entro metà aprile avevano inviato al MIUR il bilancio consolidato al 31.12.2010; è inclusa la Sicilia.
Fonte: Elaborazioni su dati RGS-ATHENA e MIUR.

Per definire tale *budget* appare opportuno analizzare tramite un modello empirico quale dotazione di risorse finanziarie è adeguata per ciascuna scuola a svolgere il servizio educativo. Un primo tentativo può essere fatto tramite un modello di regressione[24] in cui la spesa corrente per studente è la variabile dipendente e le variabili esplicative rappresentano i fattori di domanda oggettivi che influenzano il fabbisogno di ciascuna scuola.

Tale approccio è stato utilizzato per stimare e analizzare un fabbisogno standard per un campione di mille scuole primarie per l'anno scolastico 2009/2010[25]. In generale, si può supporre che la scuola vada incontro ad alcuni costi fissi e altri variabili in base alla sua dimensione, per esempio in termini del numero di studenti. Per tenere conto di possibili economie di scala è stata ipotizzata una relazione quadratica tra la spesa e il numero di alunni. Dividendo tutto per il numero di alunni, la relazione può essere espressa in termini di spesa per alunno. L'analisi può ulteriormente essere arricchita considerando un set di variabili esplicative che rappresentano una *proxy* dei fattori di domanda che concorrono a determinare il fabbisogno di ciascuna scuola. Nel dettaglio, il modello stimato è il seguente:

$$\left(\frac{SPESA_scuola}{n^{o}studenti}\right)_i = \alpha_0 + \frac{\alpha_1}{n^{o}studenti} + \alpha_2(n^{o}studenti) + \sum_{i=1}^{n}\beta_i x_i + \varepsilon_i$$

dove "i" rappresenta l'unità di base dell'analisi ovvero l'i-sima scuola, le prime due variabili esplicative (numero di studenti e il suo inverso) consentono di tenere conto dei costi fissi e delle economie di scala, le altre esplicative (indicate con "x") riguardano ulteriori fattori strutturali delle istituzioni scolastiche e di alcuni fattori di contesto (localizzazione in aree urbane o montane) che spiegano la differente dotazione di risorse finanziarie mentre "ε" rappresenta il termine di errore.

La spesa di ciascuna scuola è quella complessiva individuata come somma tra la spesa del bilancio e quella per pagamento degli stipendi degli insegnanti e del personale ATA di ciascuna scuola, ottenuta moltiplicando il numero di docenti e il personale ATA alle retribuzioni medie del Conto Annuale RGS[26]. Più precisamente, l'ammontare complessivo pagato dal bilancio scolastico nell'esercizio finanziario 2010 è al netto delle seguenti voci, per una maggiore omogeneità nella lettura dei dati tra scuole:

a) la spesa in conto capitale, che rappresenta una quota molto contenuta della spesa complessiva e tende a essere poco significativa per un solo anno di osservazione (la quota media di spesa in conto capitale sul totale risulta essere infatti pari all'1,4 per cento con una forte variabilità da scuola a scuola con valori massimi del 30 per cento e minimi dello 0 per cento);

b) le entrate riscosse dell'UE che hanno carattere di aggiuntività rispetto alla spesa ordinaria e mostrano un'incidenza nei bilanci scolastici poco uniforme a livello territoriale, con

---

[24] L'approccio seguito è generalmente noto come *Regression based Cost approach (RCA)* o Analisi delle Determinanti e si basa sulla regressione della spesa procapite effettiva in funzione di variabili esplicative di fabbisogno (i c.d. *need* e *cost*). In particolare, un'assunzione molto forte del modello RCA è l'ipotesi che tutte le strutture scolastiche nel realizzare il servizio scolastico presentino un'alta omogeneità nella spesa e riescano a minimizzare i loro costi (in altre parole che abbiano pari efficienza). Inoltre, il modello assume che tra le variabili esplicative siano prese in considerazione tutte le potenziali determinanti della spesa.

[25] Per la descrizione delle caratteristiche del *dataset* utilizzato per le stime si rimanda al paragrafo 9.2 Si segnala soltanto una differente numerosità campionaria dovuta all'eliminazione di alcuni *outlier*.

[26] Questo scenario può essere interpretato come una situazione di "massima autonomia scolastica". Si è tentato di stimare un modello maggiormente aderente all'attuale quadro normativo, in cui alle istituzioni scolastiche vengono trasferite soltanto le risorse finanziarie che coprono le spese di funzionamento. Tuttavia, non si è giunti a risultati soddisfacenti in termini di specificazione del modello per la sola parte di funzionamento.

una forte concentrazione nelle regioni del Mezzogiorno (la quota media di entrate dell'UE sul totale delle entrate riscosse risulta essere infatti, pari all'1,7 per cento con una forte variabilità da scuola a scuola con valori massimi del 35 per cento e minimi dello 0 per cento)[27];

c) le entrate riscosse dalle famiglie (e dai privati), anch'esse caratterizzate da un'elevata variabilità territoriale soprattutto nella componente volontaristica ovvero non legata alle spese di iscrizione (la quota media di entrate riscosse dalle famiglie sul totale delle entrate riscosse risulta essere infatti pari a poco meno dell'1 per cento con una forte variabilità da scuola a scuola con valori massimi del 25 per cento e minimi dello 0 per cento).

La spesa scolastica che deriva dai soli bilanci scolastici e depurata dalle suddette voci di spesa, come evidenziato dalla Tavola 9-8, assume un valore medio di 630 euro per studente, a fronte di una spesa scolastica complessiva (inclusiva delle spese per il pagamento personale docente e amministrativo) che si attesta su un valore medio di quasi 4.000 euro per alunno[28]. Pertanto, la spesa dei bilanci scolastici incide mediamente sulla spesa complessiva per il 15 per cento circa, con una quota d'incidenza molto variabile che varia da un minimo del 3 per cento a un massimo di poco meno del 40 per cento. A livello regionale la spesa dei bilanci scolastici è più alta per il Lazio (830 euro), la Sardegna (828 euro), la Calabria (820 euro), mentre si collocano agli ultimi posti il Veneto e la Lombardia con valori inferiori ai 500 euro pro-capite. Guardando alla spesa complessiva le differenze regionali si riducono in maniera apprezzabile in termini relativi.

[27] Vi sono evidenti limiti nel metodo utilizzato per sterilizzare l'effetto delle spese finanziate con fondi UE dalla spesa corrente delle scuole poiché il valore delle entrate UE riscosse non coincide con l'effettiva spesa annuale attribuibile alle stesse. Inoltre, una parte minoritaria della spesa dei fondi UE viene utilizzata anche per finanziare la spesa in conto capitale, dunque la contemporanea eliminazione nel modello empirico della spesa in conto capitale e delle entrate riscosse UE potrebbe portare almeno per alcune scuole a una sottostima della spesa corrente.

[28] Si ricorda che sono escluse dall'analisi scuole equiparate a quelle statali delle regioni autonome della Valle d'Aosta, Bolzano e Trento, per le quali non si hanno i dati di bilancio.

Tavola 9-8 Statistiche descrittive relative alle scuole primarie del campione per regione (valori in euro)

Regioni	Spesa per alunno / solo bilancio (al netto delle voci indicate)				Spesa per alunno / bilancio+personale			
	Media	Dev.Std.	Min	Max	Media	Dev.Std.	Min	Max
Piemonte	613	162	324	1.078	4.039	492	3.063	5.293
Liguria	545	162	297	994	4.047	563	3.096	6.492
Lombardia	467	137	237	859	3.732	436	2.972	4.695
Veneto	430	152	217	980	3.555	391	2.733	4.520
Friuli V.G.	570	168	270	909	3.968	562	2.893	5.255
Emilia Romagna	561	182	275	1.250	3.750	588	2.877	6.382
Toscana	552	156	307	1.048	3.808	554	3.019	6.367
Umbria	605	196	333	1.255	3.988	527	2.991	5.315
Marche	508	190	103	1.293	3.758	547	2.869	5.494
Lazio	830	290	330	1.697	4.074	644	2.875	5.696
Abruzzo	728	262	313	1.538	3.999	886	2.748	7.006
Molise	652	304	273	1.495	4.309	1.070	2.838	6.587
Campania	765	335	257	1.674	3.764	668	2.402	5.427
Puglia	693	276	216	1.565	3.645	706	2.541	6.386
Basilicata	614	194	252	1.131	4.331	943	2.837	6.493
Calabria	820	352	291	1.731	4.456	947	2.898	6.358
Sicilia	639	255	201	1.411	3.932	889	2.389	6.440
Sardegna	828	276	306	1.655	4.430	795	2.852	6.495
Totale	631	261	103	1.731	3.948	726	2.389	7.006

Nel modello stimato considerazioni sull'efficienza sono limitate alle possibili economie di scala. Tra le variabili esplicative (Tavola 9-9) sono stato considerati alcuni indicatori strutturali riguardanti le caratteristiche di ciascuna scuola del campione: il numero di alunni serviti da ciascuna scuola, la quota di studenti diversamente abili presenti in ciascuna scuola sul totale complessivo di studenti; la tipologia di istituzione scolastica (istituto comprensivo o meno); la quota di studenti a tempo pieno e, infine, il numero di plessi scolastici. Tra le variabili di contesto sono state considerate due variabili che fanno riferimento alla localizzazione geografica della scuola in aree urbane o in comuni montani (*urban degree*[29] e altitudine del comune[30]), che potrebbero avere un effetto in termini di costi di funzionamento della scuola. Le scuole primarie del campione sono quasi equamente ripartite tra istituti comprensivi e non, e pur avendo in media quasi tre plessi possono raggruppare fino a nove diversi punti di

[29] La variabile *urban degree* ha come fonte l'Atlante dei comuni Istat, l'indicatore è calcolato per il 2001 ed è rappresentativo della densità di popolazione dei comuni e delle analoghe caratteristiche per i comuni contigui. In Italia il 44,6 per cento della popolazione vive in comuni ad alta urbanizzazione, il 39,3 in comuni a media urbanizzazione e il restante 16,1 per cento in comuni a bassa urbanizzazione. La variabile urban degree è stata successivamente trasformata in una variabile dummy che assume valore 1 per i comuni altamente urbanizzati e valore zero altrimenti.

[30] La variabile altitudine è una dummy che assume valore 1 nel caso di altitudine maggiore di 800 metri nel comune in cui è localizzata ciascuna scuola e zero altrimenti.

erogazione del servizio. La dimensione delle scuole esaminate varia tra 122 e circa 1.600 studenti. La quota di studenti a tempo pieno presenta una media di 24,8 per cento e si caratterizza per un'ampia variabilità come si può rilevare dai suoi valori massimi (100 per cento) e minimi (0 per cento). Più stabile appare la quota di studenti diversamente abili, che assume un valore medio di 2,75 per cento e presenta una variabilità leggermente superiore al dato relativo al numero di studenti, e un valore massimo e minimo rispettivamente pari al 10 per cento e allo 0 per cento. Per quanto riguarda il numero di plessi il valore medio è di circa 3 plessi per istituzione scolastica con una *range* di variazione che va da un minimo di 1 plesso a un massimo di 9. Le variabili geografiche infine, si distinguono per una elevata variabilità soprattutto con riferimento alla componente riguardante i comuni montani.

Tavola 9-9 Statistiche descrittive variabili esplicative

	Media	C.V.	Min	Max
N° di studenti	640,13	0,42	122	1.599
N° di studenti (inverso)	0,0018	0,34	0,0006	0,008
Quota di studenti a tempo pieno	24,79	1,13	0	100
Quota di studenti diversamente abili	2,75	0,47	0	10
Tipo Scuola	0,54	0,92	0	1
N. di punti di erogazione del servizio	2,88	0,49	1	9
Comuni urbani	0,34	1,40	0	1
Comuni montani	0,02	6,94	0	1

Il modello stimato presenta una bontà di adattamento fornita dal coefficiente di determinazione multipla R2 che risulta pari a circa 0.70[31] (Tavola 9-10). I risultati evidenziano una relazione negativa tra la spesa corrente per alunno e il numero di studenti e una relazione positiva con l'inverso del numero di studenti, confermando la presenza di economie di scala. Altri fattori che mostrano, come atteso, una relazione positiva e statisticamente significativa sono rappresentati dalle variabili che comportano un maggiore livello di servizio quale la quota di studenti a tempo pieno e la quota di studenti diversamente abili. In particolare, a parità degli altri fattori, un aumento dell'un per cento della quota degli studenti a tempo pieno porta un contributo aggiuntivo di circa 8 euro alla spesa per alunno, mentre un aumento dell' un per cento degli studenti diversamente abili nella scuola incrementa la spesa per alunno di oltre 100 euro. Il numero dei plessi è anch'esso significativo così come la variabile gestionale istituti comprensivi risulta positivamente correlata con la spesa per alunno e, un plesso in più, equivale a circa 170 euro aggiuntivi. E' tuttavia la caratteristica organizzativa della scuola in istituto comprensivo o meno ad avere il maggiore impatto diretto, pari a circa 450 euro. Le variabili geografiche rappresentate dalla localizzazione della scuola in aree maggiormente urbanizzate o in comuni montani non sembrano, invece, a parità della altre variabili, avere

[31] Bisogna sottolineare che la diagnostica sui residui del modello di regressione stimato ha evidenziato la presenza di eteroschedasticità e di variabili omesse nel modello. D'altra parte, l'approccio seguito ha volutamente limitato la scelta dei predittori a indicatori relativi a caratteristiche oggettive e osservabili delle scuole e/o variabili ambientali legate a particolari localizzazioni che possono influenzare un maggiore (o minore) costo. Una specificazione del modello con l'inclusione di variabili che possono rappresentare una *proxy* della qualità del servizio scolastico quali gli apprendimenti o l'efficienza mostra un'alta significatività statistica di tali esplicative, ma non migliora in maniera apprezzabile la bontà di adattamento del modello (lo porta per esempio da un R2 = 0,69 a R2 = 0,74).

impatti statisticamente significativi sui livelli di spesa procapite e dunque non sono state riportate nella specificazione finale del modello.

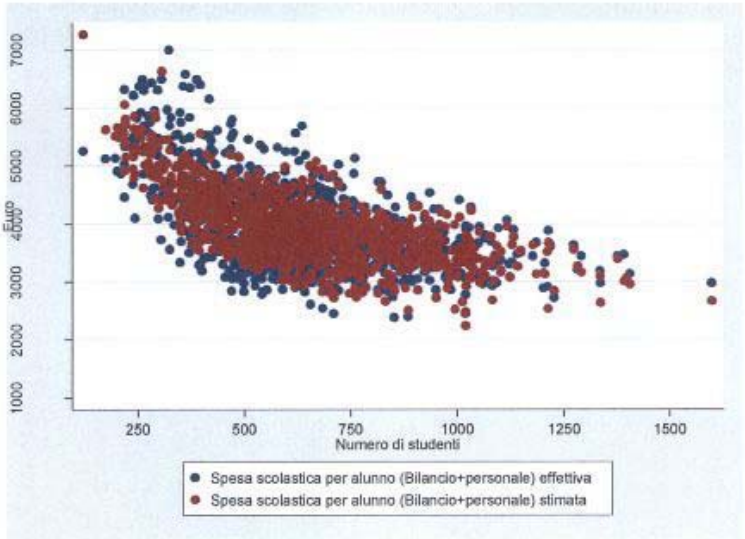
Tavola 9-10 Il modello stimato per il fabbisogno standard delle scuole primarie

Variabile dipendente	spesa per alunno / bilancio+personale	
Variabili esplicative	Coefficenti	Livello di significatività
Inverso N° di studenti	395.963,3	(***)
N° di studenti	-1,03	(***)
Quota di studenti a tempo pieno	8,32	(***)
Quota di studenti diversamente abili	121,49	(***)
Tipo Scuola	452,61	(***)
N. di punti di erogazione del servizio	170,21	(***)
Costante	2.625,6	(***)
N. Osservazioni	1.083	
F-test	301,9	(***)
R-quadro	0,69	

Nota: OLS con standard error robusti. Livelli di significatività: (***) 1 per cento; (**) 5 per cento; (*) 10 per cento

Il Grafico 9-5 mette a confronto la spesa per alunno stimata (lo standard) con quella osservata, per verificare se le scuole spendono di più o di meno rispetto a quanto attualmente riscontrato: la nuvola di punti in blu rappresenta i valori stimati, mentre la nuvola di punti in rosso corrisponde ai valori osservati. Le economie di scala sono evidenziate dalla generale diminuzione della spesa per studente (asse y) al crescere della dimensione della scuola (asse x).

Grafico 9-5 Valori osservati e stimati per la spesa per alunno



L'analisi degli scostamenti in termini percentuali tra valori stimati e valori di spesa osservati per ciascuna scuola (normalizzati rispetto ai valori stimati) fornisce una rappresentazione sintetica e maggiormente confrontabile delle differenze. Il *range* di variazione degli scostamenti per tutte le scuole del campione va da -51,3 per cento e +28,6 per cento ed è stato disaggregato in sette classi che possono essere distinte in due gruppi: le prime quattro classi (1-4) identificano le scuole che hanno speso una quantità di risorse superiore a quanto spetterebbe loro sulla base del modello stimato, mentre le ultime 3 classi (5-7) identificano i casi in cui le scuole hanno avuto un profilo di spesa inferiore rispetto alla stima del fabbisogno standard. La Tavola 9-11 rappresenta la distribuzione di frequenza degli scostamenti normalizzati esprimendo per ciascuna regione la percentuale di scuole che si colloca in ciascuna delle sette classi. Complessivamente è possibile rilevare come le scuole che hanno ricevuto meno risorse rispetto al loro fabbisogno standard è superiore in termini percentuali (54,7 per cento) alle scuole che risultano avere superato il *benchmark* di spesa (45,3 per cento). Infatti, solo lo 0,6 per cento delle scuole supera del 20 per cento il tetto di risorse rappresentato dal fabbisogno standard stimato, a fronte di un 5,8 per cento di scuole che utilizza una dotazione finanziaria del 20 per cento inferiore a quella stimata.

In termini assoluti le differenze medie a livello regionale variano tra una media di 277 euro in eccesso rispetto alla stima del fabbisogno per la Calabria (seguito dalla Sardegna con 256 euro) a una media di 210 euro in meno rispetto al loro attuale profilo di spesa nelle Marche (seguita dal Molise con 199 euro in meno).

La sotto-dotazione rispetto al fabbisogno non si concentra al Centro-Nord, ma include una quota importante di scuole del Sud. In termini di scostamento relativo, infatti, una quota rilevante di scuole (il 40,3 per cento) dovrebbe ricevere in media tra lo 0 e il 10 per cento di risorse in più rispetto a quelle attualmente spese, mentre le scuole che si collocano nelle due restanti classi con fabbisogni aggiuntivi tra il 10 e il 20 per cento sono di gran lunga inferiori (13,8 per cento). Una quota molto piccola del campione (solo lo 0,6 per cento) e concentrata in cinque regioni (3 del Nord, 1 del Centro ed 1 del Sud) supera con la spesa attuale per alunno il fabbisogno stimato del 20 per cento. Globalmente il maggior numero di scuole che presentano una quota di risorse inferiore al loro fabbisogno stimato è in Veneto e Liguria (entrambe con il 75 per cento), mentre la maggiore concentrazione di scuole che superano il tetto di spesa stimato si ha in tre regioni del Sud (Calabria con il 65 per cento delle scuole, Campania con il 67,2 per cento e Puglia con il 70,6 per cento).

Tavola 9-11 Distribuzione di frequenza delle differenze tra spesa per alunno stimata e valori osservati su valori stimati per regione

Classe	Da -60 % a -40 %	Da -40 % a -20 %	Da -20 % a -10 %	Da -10 % a 0 %	Da 0 % a 10 %	Da 10 % a 20 %	Oltre 20 %	
Numero classe	1	2	3	4	5	6	7	
Regioni	Valori percentuali							Totale
Piemonte			2,9	30,4	47,8	17,4	1,5	100
Liguria			5,8	19,2	53,9	21,2		100
Lombardia		1,5	3,0	32,8	46,3	16,4		100
Veneto			4,0	21,1	55,3	15,8	4,0	100
Friuli V. G.		2,0	10,0	40,0	40,0	8,0		100
Emilia Romagna		2,8	9,9	33,8	42,3	11,3		100
Toscana			5,5	35,6	48,0	11,0		100
Umbria				51,1	40,0	6,7	2,2	100
Marche			1,6	27,4	38,7	30,7	1,6	100
Lazio		1,5	16,9	30,8	43,1	7,7		100
Abruzzo		7,4	1,9	31,5	46,3	13,0		100
Molise		3,5	6,9	17,2	27,6	44,8		100
Campania		8,2	19,7	39,3	27,9	4,9		100
Puglia		10,3	20,6	39,7	22,1	7,4		100
Basilicata		2,2	15,2	26,1	43,5	13,0		100
Calabria	1,7	16,7	18,3	28,3	31,7	3,3		100
Sicilia		5,4	20,3	18,9	39,2	14,9	1,4	100
Sardegna		11,5	16,4	39,3	31,2	1,6		100
Totale	**1,7**	**4,1**	**9,9**	**31,3**	**40,3**	**13,8**	**0,6**	**100**

Come menzionato, un simile approccio è stato tentato anche per stimare un modello maggiormente aderente all'attuale contenuto dell'autonomia di spesa delle scuole, limitata al funzionamento (rintracciabile dal bilancio scolastico) e senza il personale. La disponibilità di dati di bilancio per un solo anno, con una disaggregazione limitata delle voci e con una situazione assai diversificata in termini di relazioni con gli enti locali e di servizi offerti non ha consentito di trovare delle stime significative. Anche adottando una serie storica in grado di neutralizzare alcuni fattori dovuti a eterogeneità non osservate o a fattori idiosincratici, possono comunque permanere significative differenze nei bilanci delle scuole a causa dell'apprezzabile discrezionalità nei criteri di assegnazione delle risorse al programma annuale nell'ambito del raccordo delle attività scolastiche (che si basano sull' anno scolastico). Inoltre, la registrazione contabile delle singole voci/tipi di costo, nonostante le istruzioni del MIUR sull'utilizzo del piano dei conti, in diversi casi può essere caratterizzata da una forte eterogeneità nell'attribuzione da parte delle scuole delle spese ai singoli conti o sottoconti.

9.4 Conclusioni

Le istituzioni scolastiche italiane sono caratterizzate da due dinamiche che sono particolarmente persistenti e rilevanti in questi ultimi anni: la variabilità della spesa per alunno e del numero di docenti per studente, nonostante il sistema altamente centralizzato di allocazione delle risorse, e la forte variabilità dei risultati in termini di apprendimenti degli studenti in ambiti come la lettura, la matematica, le scienze e la capacità di risolvere problemi (non solo tra regioni, ma anche tra le singole scuole in una stessa area). Sotto il profilo delle risorse finanziarie, i dati di bilancio delle scuole mostrano inoltre come circa il 30 per cento delle scuole nell'ultimo triennio (2008-2010) si trova alla fine dell'anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi e sussiste una quota rilevante di residui attivi (costituiti in larga parte da crediti vantati nei confronti dello Stato) accumulati negli anni passati, che non favoriscono un'accorta programmazione finanziaria.

Sulla base di dati riferiti a un campione rappresentativo di scuole primarie e secondarie di primo grado per l'anno scolastico 2009/2010 e l'esercizio 2010, è stata analizzata l'efficienza relativa delle strutture e il loro fabbisogno.

Il tema dell'efficienza è stato affrontato prendendo come *input* fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane delle scuole e come *output* misure del livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, rilevate dall'INVALSI. I risultati dell'analisi confermano, in generale, l'influenza del contesto locale sull'efficienza delle scuole; suggeriscono inoltre un effetto positivo della quota di docenti di ruolo e, in alcune specificazioni, della spesa in investimenti. Emerge inoltre un inaspettato impatto negativo degli istituti comprensivi rispetto agli istituti che sono specializzati in un unico ramo di istruzione. Quest'ultimo risultato merita un approfondimento, soprattutto in considerazione del fatto che il recente D.L. n. 98/2011, prevede il progressivo accorpamento di tutte le scuole del primo ciclo in istituti comprensivi. Oltre a maggiori sforzi di coordinamento, la dispersione del servizio su un elevato numero di sedi (a volte anche in comuni diversi) non necessariamente si traduce negli istituti comprensivi in un rapporto tra personale e alunni minore rispetto ai livelli degli istituti specializzati, né in risultati migliori.

Sotto il profilo del finanziamento delle istituzioni scolastiche primarie, è stato stimato un modello di regressione in cui la spesa corrente per studente (inclusa quella per il personale) è la variabile dipendente e le variabili esplicative rappresentano i fattori di domanda oggettivi che influenzano il fabbisogno di ciascuna scuola. L'esercizio di stima effettuato ha come obiettivo la quantificazione di uno standard commisurato all'effettiva domanda. L'analisi degli scostamenti tra i risultati del modello e l'attuale profilo di spesa delle scuole ha messo in luce come, pur in presenza di apprezzabili differenze tra il fabbisogno stimato e la spesa effettiva delle scuole primarie del campione, lo scostamento percentuale tra i due valori è molto elevato (superiore a 40 per cento) per un numero assai limitato di scuole sovra-dotate di risorse, mentre è ancora più circoscritto per la maggioranza di scuole del campione che risulta essere sotto-dotata. Infine, l'analisi regionale ha confermato una maggiore concentrazione al Nord e in alcune regioni del Centro di scuole che presentano una dotazione finanziaria inferiore al fabbisogno.

CAPITOLO 10 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il Corpo delle Capitanerie di Porto

10.1 Introduzione

Questo lavoro si pone l'obiettivo di analizzare le principali categorie di spesa del Corpo delle Capitanerie di porto tentando di metterle in relazione con i risultati prodotti in termini di servizi erogati e di entrate generate.[1] L'idea di fondo è che ciascuna Direzione marittima possa migliorare la propria efficienza di costo e/o la propria produttività per addetto individuando dei costi unitari di riferimento e degli indici di produttività a cui tendere nel medio periodo. In tal modo è possibile pervenire dal lato dei costi ad una stima della spesa comprimibile o riallocabile e dal lato della produttività ad una quantificazione dell'incremento di servizi erogati. Il tutto nelle attuali condizioni organizzative e di produzione.

Si propone un contributo analitico coerente con i dati disponibili che, se ulteriormente approfondito, potrà aiutare l'Amministrazione ad individuare delle aree di razionalizzazione della spesa della propria struttura periferica. Il metodo proposto, se condiviso, potrà essere ulteriormente affinato per darne concreta attuazione.

La prima sezione del capitolo descrive la struttura, i mezzi a disposizione e le attività del Corpo delle Capitanerie di Porto traendo spunto dalla collaborazione e dalle riflessioni dei rappresentanti del Corpo inseriti nel Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.[2] Nella seconda sezione, partendo da una classificazione di attività operative e amministrative si procede ad una più approfondita analisi rispetto ai costi unitari di produzione e si presentano i principali rapporti di efficienza. Questa analisi si conclude con l'individuazione della cosiddetta "spesa comprimibile", che può essere intesa come l'obiettivo di contenimento della spesa di medio periodo a cui l'Amministrazione potrebbe tendere con l'attuale assetto organizzativo. Infine attraverso una serie di analisi di efficienza (DEA) è stato possibile mettere in evidenza determinate inefficienze dal lato dei costi.

10.2 Articolazione sul territorio del Corpo delle Capitanerie di Porto

Il Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera è una struttura della Marina Militare che svolge in prevalenza compiti di soccorso e di controllo in mare per i fini civili. E' in dipendenza funzionale con vari ministeri che si avvalgono della sua opera, tra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha incorporato dall'ex Ministero della Marina Mercantile la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con

---

[1] In questo capitolo i dati sull'attività e sui costi delle Capitanerie di porto sono elaborati, a livello aggregato, per ciascuna Direzione marittima.

[2] Si ringraziano tutti i partecipanti al Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

la navigazione commerciale e da diporto. Dispone di un organico complessivo di circa 11.000 persone tra ufficiali, sottufficiali e truppa.

10.2.1 Le attività svolte

Le principali attività si riferiscono sia a funzioni tecniche che operative quali i soccorsi in mare ed i controlli alle imbarcazioni e coste, sia a funzioni amministrative quali il rilascio di documentazioni e autorizzazioni. In particolare le funzioni amministrative generano un ammontare di entrate in grado di coprire, sia pure parzialmente, i costi di gestione del Corpo. Le attività del corpo delle Capitanerie di Porto possono essere così riassunte:

1. **La ricerca e il soccorso in mare**[3]. È affidato al Comando Generale del Corpo il compito di assicurare l'organizzazione efficiente dei servizi di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione marittima, che si estende ben oltre i confini delle acque territoriali. Il Comando Generale assume le funzioni di Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo, cui fa capo il complesso delle attività finalizzate alla ricerca ed al salvataggio in mare, con l'eventuale ausilio di altre unità di soccorso militari e civili. Alle 15 Direzioni Marittime sono affidate le funzioni di Centri Secondari di soccorso marittimo (che assicurano il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, ciascuna nella propria giurisdizione, secondo le direttive specifiche o le deleghe del Centro Nazionale).

2. **La sicurezza della navigazione**[4]: il Comando Generale del Corpo ha assunto le competenze in materia di sicurezza della navigazione. Queste vengono esercitate da quattro Uffici che seguono lo sviluppo della normativa internazionale, comunitaria e nazionale e ne curano l'applicazione. Inoltre svolge le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti dell'attività degli Uffici periferici, cura la formazione professionale degli Ufficiali e Sottufficiali del Corpo nonché delle Amministrazioni estere che ne facciano richiesta. L'organizzazione del Port State Control (PSC) nazionale, alle dipendenze del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto è la seguente: 14 Servizi coordinamento PSC presso ogni Capitaneria di Porto sede di Direziona Marittima, con compiti di coordinamento per la Zona Marittima di giurisdizione; Nuclei PSC presso ogni Capitaneria di Porto ed Ufficio Circondariale Marittimo. [5]

3. **La protezione dell'ambiente marino**: in materia di tutela e difesa del mare, è affidato al Corpo l'espletamento di tutte le attività operative nel settore, ivi compresa la sorveglianza delle Aree Marine Protette, alle direttive dello stesso Ministero. Altra importante funzione svolta è quella relativa all'emanazione di Ordinanze, strumento con cui viene concretamente applicata la disciplina organizzativa e gestionale dell'area protetta. Le Capitanerie di Porto hanno potere di emettere sanzioni amministrative per le violazioni dei vincoli ambientali.

---

[3] D.P.R. 28.9.94 n. 662, regolamento di attuazione nazionale della Convenzione di Amburgo '79

[4] Attività assegnata con legge 23 dicembre 1996, n°647

[5] Il Reparto di Sicurezza della Navigazione svolge anche i seguenti compiti: Controllo e coordinamento dell'attività nazionale PSC, mediante l'emanazione di disposizioni ai Servizi di coordinamento dell'attività PSC ed ai Nuclei PSC; Svolgimento corsi per ufficiali PSC; Individuazione di Ufficiali PSC da inviare all'estero per lo svolgimento di corsi organizzati dal Memorandum di Parigi o dalla Comunità Europea; Svolgimento di corsi in materia di Maritime Security; Svolgimento di corsi in materia di codice ISM (International Management System) per il Personale del Corpo; Svolgimento di corsi in materia di sicurezza della navigazione per Sottufficiali del Corpo; Rilascio tessere di riconoscimento per gli Ufficiali PSC e DAO. Rilascio dei "Security Pass" al personale civile che lavora all'interno dei porti.

4. **Il controllo della pesca**:[6] detta attività è rivolta nei confronti dei pescherecci battenti bandiera italiana, a prescindere dalle acque nelle quali essi operano o dal porto in cui fanno scalo, e nei confronti delle unità da pesca appartenenti a Stati membri, nonché di quelle appartenenti a Paesi non facenti parte dell'Unione Europea, quando operano in acque comunitarie. Importante è l'attività di vigilanza e controllo, svolta dal Corpo sia in mare sia nei luoghi di commercializzazione dei prodotti.

5. **Le funzioni di supporto ad altre amministrazioni**: sono svolte per i Ministeri della difesa (arruolamento personale militare), dei beni culturali e ambientali (archeologia subacquea), degli interni (anti immigrazione), di grazia e giustizia, del lavoro (Uffici di collocamento della gente di mare) e del dipartimento della protezione civile, tutte aventi come denominatore comune il mare e la navigazione.

L'ampiezza e la varietà delle attività svolte pongono le capitanerie come organo di riferimento per le attività marittime e ne fanno un vero e proprio "sportello unico" nei rapporti con l'utenza del mare.

10.2.2 I mezzi a disposizione

Il Corpo dispone di oltre 300 mezzi nautici dislocati in 113 porti della penisola e delle isole. I mezzi aerei sono dislocati in 3 nuclei aerei (Sarzana, Pescara, Catania) e 2 sezioni di elicotteri (Sarzana e Catania). Il Supporto logistico e amministrativo ai Reparti di Volo della Guardia Costiera viene assicurato dai Comandi Base Aeromobili di Catania e Sarzana.

Le unità navali sono impegnate in numerosi compiti conseguenti al rapporto funzionale con più Dicasteri. Nello specifico, le attività discendenti dagli obiettivi strategici assegnati possono essere ricondotte a tre principali missioni: il soccorso della vita umana in mare; la polizia marittima; la sicurezza marittima. In questi anni sono stati portati a termine i programmi di potenziamento della componente navale autorizzati con la legge n. 413/1998, mediante la costruzione di 5 pattugliatori della classe 900 e di 28 unità d'altura a grande autonomia della classe 200. Nel contempo sono state acquisite 43 motovedette classe 800 destinate all'attività di ricerca e soccorso in mare, 26 motovedette classe 2000 e 32 unità navali classe 500. Sono stati inoltre acquistati 15 nuovi battelli/gommoni aventi una capacità operativa superiore a quella dei precedenti mezzi minori.

La Componente Aerea della Guardia Costiera trae origine dall'attuazione della legge 979/82 "Disposizioni per la difesa del mare". Infatti, tale legge ha previsto, tra l'altro, l'istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera e di intervento per impedire e controllare gli inquinamenti in mare, di un servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche nelle aree di giurisdizione nazionale e il potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso mediante l'acquisizione di aeromobili. La componente aerea è organizzata in tre Nuclei Aerei e due Sezioni di volo elicotteri dislocati rispettivamente presso le basi di Sarzana/Luni (1° Nucleo Aereo e 1ª Sezione Volo Elicotteri), Base Aeromobili Catania/Fontanarossa (2° Nucleo Aereo e 2ª Sezione Volo Elicotteri) e Pescara/Fontanelle (3° Nucleo Aereo).

---

[6] L'art. 21 della Legge 14 Luglio 1965 n. 963 recante la disciplina della pesca marittima prevede espressamente che la sorveglianza sulla pesca e sul commercio dei prodotti ittici e l'accertamento delle infrazioni alle leggi ed ai regolamenti che li riguardano sono affidati alla Direzione del Comandante della Capitaneria di Porto.

10.2.3 I risultati dell'attività operativa e amministrativa

Nel 2011 il Corpo ha completato oltre 878 mila operazioni tra soccorso in mare, ispezioni, controlli del demanio e interventi a tutela dell'ambiente marino in aree protette. Inoltre sono stati circa 37 mila gli atti di polizia giudiziaria e oltre 280 mila gli atti amministrativi che hanno generato entrate di circa 82 milioni di euro.

Se si guardano i dati delle attività operative nel periodo Giugno – Settembre 2011 emerge il particolare impegno richiesto al Corpo nei mesi estivi. Sono stati oltre 3.000 gli uomini impiegati nelle aree di soccorso che hanno portato alla rilevazione di circa 10.000 illeciti amministrativi tra violazioni di ordinanze balneari, violazioni in materia di pesca, violazioni in materia di diporto, violazioni al codice della navigazione e altro. Circa 950 sono state le notizie di reato e la metà di queste dovute a violazioni in materia di demanio. L'attività di soccorso è stata caratterizzata da 952 unità soccorse con una riduzione del 30 per cento rispetto all'anno precedente. A completare il dato del soccorso vanno considerate le 4.100 persone soccorse in mare, la cui metà è costituita da diportisti.

Rispetto ai dati 2010 emerge una diminuzione di quasi tutte le categorie di utenti soccorsi, in linea con la diminuzione generale delle persone soccorse, con l'eccezione dei bagnanti in difficoltà che sono triplicati rispetto all'anno precedente.

10.3 Analisi dei dati

I dati analitici relativi alle Direzioni marittime sono stati organizzati suddividendoli per *input* – i fattori produttivi - e *output* – le attività realizzate. La sezione degli input è stata suddivisa in quattro macrovoci, vale a dire personale, beni immobili, beni mobili e impianti e attrezzature. Ognuna di queste voci è stata disaggregata ulteriormente. Per quanto riguarda il personale, le informazioni sono relative al numero del personale in servizio, al costo della retribuzione e ad eventuali altri costi. A completare l'informazione nel database sono riportate le localizzazioni e i territori di competenza di ognuna delle Direzioni Marittime.

La sezione output rappresenta una parte fondamentale per il processo di valutazione della struttura. Sono state individuate 8 attività, che seppure non esaustive della totalità delle funzioni svolte dal Corpo, ne possono rappresentare una buona approssimazione. Le attività individuate sono: le operazioni di soccorso, le verifiche e controlli in materia di Safety e Security, le ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto, gli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse, il rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo, il rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi, le iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e gli interventi ed atti di polizia giudiziaria.

I dati oggetto dell'analisi si riferiscono al triennio 2009-2011.

La raccolta dati ha riguardato oltre alle direzioni marittime anche le sezioni speciali dell'Autorità Marittima dello stretto di Messina, i Nuclei aerei di Catania, Sarzana e Pescara, il Reparto di Supporto navale di Messina e il Comando Generale di Roma.

Input. La Tavola 10-1 riporta le fonti di finanziamento delle Direzioni Marittime e delle Sezioni Speciali del Corpo. Dal 2009 al 2011 si evidenzia una contrazione delle risorse finanziarie pari a 5,8 milioni di euro (-12,8 per cento) che ha riguardato sia i trasferimenti dell'amministrazione centrale (-7,6 per cento), sia le altre fonti (-5,4 per cento).

Tavola 10-1 Fonti finanziarie delle Direzioni marittime e delle Sezioni speciali.

	2009	2010	2011	Tasso di variazione (%) 2011/2009
Direzioni marittime				
Amministrazione centrale	34.198.944	30.556.293	31.596.869	-7,6
Altre fonti	2.578.635	3.606.330	0	-100,0
Sezioni speciali				
Amministrazione centrale	7.970.939	7.119.095	7.367.425	-7,6
Altre fonti	726.154	1.587.825	686.773	-5,4
Totale amministrazione centrale	**42.169.883**	**37.675.388**	**38.964.294**	**-7,6**
Totale altre fonti	**3.304.789**	**5.194.155**	**686.773**	**-79,2**
Totale	**45.474.672**	**42.869.543**	**39.651.067**	**-12,8**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Nonostante il personale in servizio nel periodo 2009-2011 si sia ridotto del 3,2 per cento, passando da 10.980 a 10.632 unità, il suo costo è complessivamente aumentato del 5,3 per cento passando da 515.8 milioni di euro a 543,3 milioni di euro. Nel periodo considerato si è registrata una diminuzione del personale in servizio presso le direzioni marittime (-4,3 per cento) e un aumento del personale delle sezioni speciali che è cresciuto del 6,6 per cento.

Per quanto riguarda le altre voci di costo (Tavola 10-2), i dati mostrano lo sforzo dell'amministrazione nel contenimento degli stessi. In particolare, la sede del Comando generale ha fatto registrare una riduzione di circa il 70 per cento tra il 2009 e il 2011 nei costi per immobili. Di rilevo anche la riduzione conseguita sugli immobili nelle direzioni marittime (-20 per cento). In generale, rispetto al 2009 si registra una diminuzione delle spese per immobili superiore al 33 per cento, mentre del 35 per cento è stata la riduzione di spese relative alle utenze. [7]

[7] Anche le altre categorie di spesa tra il 2009 ed il 2011 mostrano una diminuzione nell'ordine del 25%.

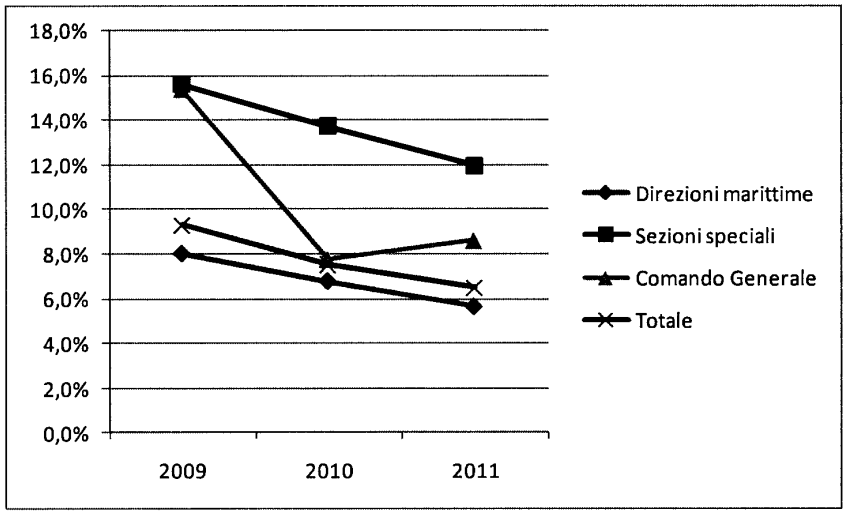
Tavola 10-2 Costi del personale, beni immobili e mobili impianti e attrezzature, direzioni marittime, sezioni speciali e comando generale Anni 2009-2011. Euro

	2009	2010	2011	Tasso di variazione (%) 2011/2009
Direzioni Marittime				
Personale	431.675.880	460.088.888	453.015.741	4,9
Immobili	6.769.917	6.413.456	5.452.939	-19,5
Beni mobili, impianti e attrezzature	21.650.379	21.514.061	15.842.969	-26,8
Utenze	9.065.084	5.513.151	5.868.503	-35,3
Sezioni Speciali				
Personale	44.976.202	51.573.556	48.448.308	7,7
Immobili	835.648	453.546	763.852	-8,6
Beni mobili, impianti e attrezzature	6.723.132	7.303.518	5.306.908	-21,1
Utenze	776.010	461.623	523.777	-32,5
Comando Generale				
Personale	39.165.683	40.252.909	41.811.835	6,8
Immobili	3.260.163	951.809	990.595	-69,6
Beni mobili, impianti e attrezzature	2.191.673	1.288.835	1.820.130	-17,0
Utenze	1.671.196	1.138.687	1.118.499	-33,1
Totali				
Personale	515.817.765	551.915.353	543.275.884	5,3
Immobili	10.865.728	7.818.811	7.207.386	-33,7
Beni mobili, impianti e attrezzature	30.565.184	30.106.414	22.970.007	-24,8
Utenze	11.512.290	7.113.461	7.510.779	-34,8
Totale generale	**568.760.967**	**596.954.039**	**580.964.056**	**2,1**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Dalla lettura dei dati triennali, inoltre, è possibile apprezzare la progressiva diminuzione della quota di spesa destinata a costi diversi dal personale (Grafico 10-1) che nel complesso è passata dal 9,3 per cento del 2009 al 6,5 per cento del 2011. Questa diminuzione è in parte dovuta ai tagli lineari operati nel corso degli ultimi anni, ma in parte è ascrivibile anche allo sforzo messo in atto dall'amministrazione nel contenere i costi, sopratutto quelli relativi alla gestione dei beni immobili. Da notare che il costo del personale rappresenta oltre il 90 per cento del costo complessivo.

Grafico 10-1 Percentuale dei costi non di personale.



Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Output. La Tavola 10-3 riporta una sintesi delle attività svolte dal Corpo di cui le prime quattro operative e, tra queste, le attività di ispezioni e controlli sul demanio e verifiche e controlli garantiscono anche entrate complessivamente pari al 2011 a 1,15 milioni di euro. Dai dati emerge come le attività di soccorso siano in media tra le 3.679 del 2010 e le 4.544 del 2009, mentre l'attività più redditizia in termini di entrate è quella di Controllo sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto che supera in ogni anno il milione di euro. Le altre attività rappresentano gli output considerati di carattere prevalentemente amministrativo. L'attività principale sia dal punto di vista numerico che in termini di entrate, è il Rilascio di certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo che nel 2009, a fronte di 168.158 certificati emessi ha generato circa 89 milioni di euro di entrate per la Capitaneria. Nel complesso le attività amministrative nel triennio hanno garantito, in media, entrate per oltre 90 milioni di euro; c'è da registrare il deciso calo delle due principali voci di entrata, Rilascio certificazioni e Rilascio abilitazioni che dal 2010 al 2011 sono diminuite rispettivamente del 15 per cento e del 35 per cento.

Tavola 10-3 Direzioni marittime: risultati dell'attività operativa, amministrativa ed entrate totali.

	2009	2010	2011
Attitvità operative			
1) Operazioni di soccorso	4.544	3.679	4.169
2) Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	88.004	77.539	74.503
3) Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	454.451	462.566	440.498
4) Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	432.447	393.789	358.991
Attitvità amministrative			
5) Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	168.158	180.679	177.270
6) Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	74.409	73.473	71.374
7) Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	32.075	33.749	31.976
8) interventi ed atti di polizia giudiziaria	36.475	36.970	26.706
Entrate totali (milioni di euro)	96	100	84

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Per potere ulteriormente valutare l'incidenza di ogni attività sull'attività della direzione marittima e per poter comparare i livelli di attività delle diverse sedi periferiche è stato richiesto un ulteriore dato relativo alla distribuzione del tempo impiegato per ogni attività con l'indicazione della parte operativa e di quella amministrativa. Nel caso delle Capitanerie è stato necessario inserire una terza tipologia di personale, definita di supporto, che integra quello direttamente coinvolto nella realizzazione di ogni attività. In media il 19 per cento del tempo impiegato dal personale è a supporto, il 50 per cento è impegnato in attività operative e il rimanente 31 per cento è dedicato alle attività di tipo amministrativo. Dalla raccolta del set informativo appena discusso è stato possibile stimare alcuni indicatori di produttività volti a individuare le principali caratteristiche produttive di ciascuna struttura. Di seguito si riportano, riferite all'esercizio 2011, il costo unitario e la produttività delle principali attività disarticolate per le diverse sedi.

10.3.1 Costo unitario dei servizi erogati (attività)

La Tavola 10-4 mostra il costo unitario delle operazioni di soccorso e degli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse, che rappresentano, almeno in termini di tempo lavorato, le principali attività delle Direzioni marittime. Dai dati si evince che la sede in grado di effettuare un'operazione di soccorso al minor costo unitario è Genova (18.254 euro), mentre la sede dove ogni operazione risulta più costosa è Pescara (79.466 euro). Significativa è anche la rilevanza del costo del personale sul totale, la media, infatti, è di oltre il 94 per cento. Per quanto riguarda gli interventi per la tutela dell'ambiente marino la sede che ha il costo unitario minore è quella di Olbia (113 euro) mentre la più costosa è quella di Palermo (255 euro). Il risultato di Olbia è particolarmente rilevante perché è anche la sede che dedica maggior tempo lavorato a questa attività, con un conseguente aumento dei costi complessivi.

Tavola 10-4 Costo unitario per l'attività operazioni di soccorso (sinistra) e per Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (destra).

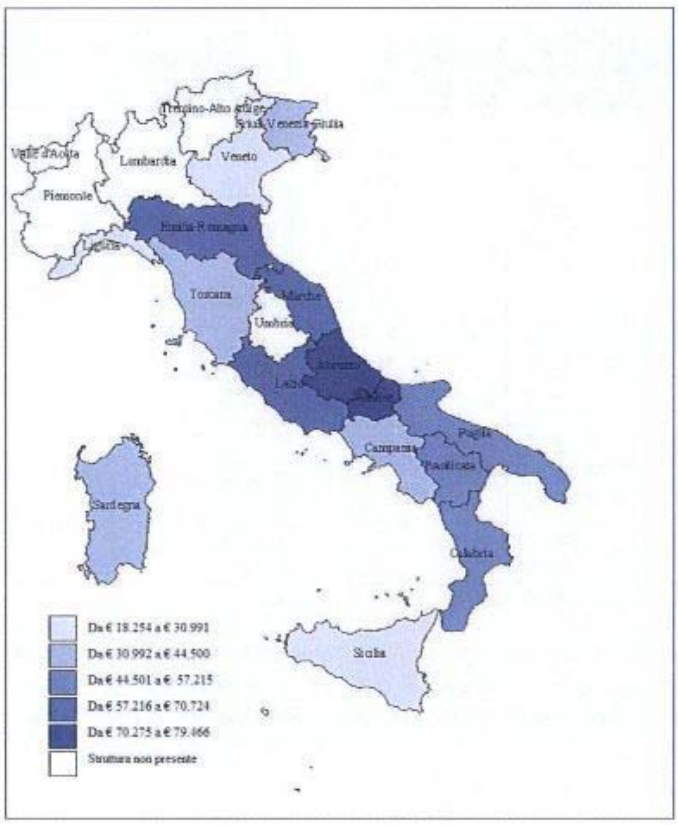
	Costo unitario	Incidenza (%) costo del personale
Genova	18.254	94,2
Palermo	20.281	94,1
Venezia	25.788	93,6
Cagliari	28.840	94,8
Livorno	32.072	94,4
Napoli	33.644	95,0
Trieste	35.196	94,1
Costo medio	**37.042**	**94,3**
Olbia	41.168	93,8
Catania	46.494	94,3
Bari	46.591	94,9
Reggio Calabria	56.388	94,1
Ancona	58.499	94,8
Fiumicino (RM)	58.527	92,9
Ravenna	68.337	94,2
Pescara	79.466	94,9

	Costo unitario	Incidenza (%) costo del personale
Olbia	113	93,8
Reggio Calabria	121	94,2
Ancona	128	94,5
Cagliari	136	94,9
Catania	148	93,9
Bari	173	94,8
Costo medio	**174**	**94,3**
Napoli	180	95,0
Trieste	180	93,9
Venezia	184	93,5
Fiumicino (RM)	185	93,0
Ravenna	185	94,1
Pescara	188	94,7
Genova	194	94,3
Livorno	253	94,5
Palermo	255	94,1

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

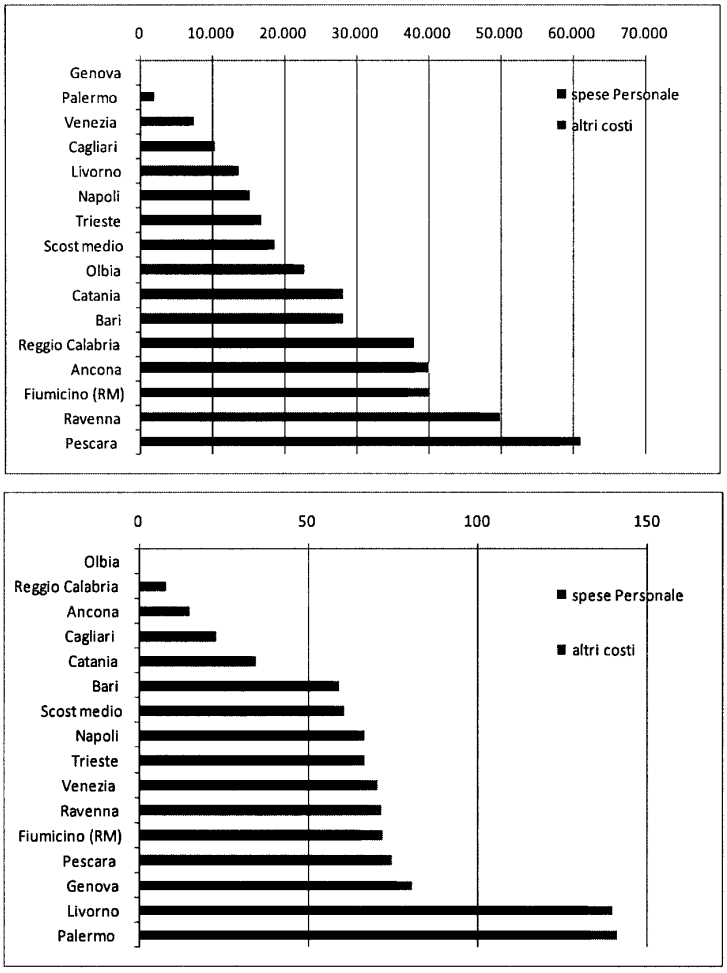
Dai dati non sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per operazione di soccorso. Le capitanerie localizzate in Veneto Liguria e Sicilia fanno registrare dei costi unitari inferiori, Abruzzo-Molise i valori più elevati.

Grafico 10-2 Costo unitario operazioni di soccorso



Il Grafico 10-3 evidenzia la composizione della differenza di costo per ogni sede rispetto a Genova che rappresenta quella con il costo unitario minore. Il costo medio, pari a circa il doppio del costo di Genova è maggiore di quello di altre 6 sedi. Guardando alle sedi più costose si può notare come Pescara e Ravenna abbiano un costo unitario notevolmente superiore a quello di tutte le altre sedi.

Grafico 10-3 Scarti dal costo minimo per le operazioni di soccorso (in alto) e per gli interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse (in basso).



Analizzando le *Verifiche e controlli in materia di Safety e Security* e le *Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto*, attività che impegnano mediamente il 6 per cento e l'11 per cento del tempo complessivo, emerge che la sede che riesce a contenere meglio i costi unitari per le verifiche è Ancona che, tra l'altro, è la sede in cui si effettuano più controlli; Ravenna è la sede più costosa ed anche quella con meno controlli effettuati. Nel caso delle Ispezioni invece la sede con la migliore performance di costo unitario è quella di Olbia, mentre la più costosa risulta essere quella di Palermo. In questo caso non si nota nessuna relazione tra numero di Ispezioni effettuate e costo unitario.

Nel caso degli Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse il Grafico 10-3 mostra le differenze rispetto alla sede meno costosa. In questo caso le sedi che si discostano in maniera significativa dalla media sono due: Livorno e Palermo. Mentre le due sedi più vicine al dato di Olbia, (Reggio Calabria e Ancona) sono le sole ad avere uno scostamento percentuale inferiore al 15 per cento.

Per quanto riguarda le attività amministrative, che complessivamente assorbono il 38 per cento del tempo lavorato, l'analisi più dettagliata qui descritta è quella relativa all'attività di Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo. In questa attività la sede che produce al costo unitario minore è Ravenna (€ 162), mentre la sede più costosa a livello unitario è Palermo (€ 1.206). Interessante è ricordare anche il peso relativo dell'attività delle due sedi menzionate, per Ravenna questa attività occupa oltre il 25 per cento del tempo complessivo, mentre per Palermo solo il 16 per cento.

Nella Tavola 10-5 si evidenziano i risultati per ogni sede; la variabilità rispetto alla media, misurata attraverso la deviazione standard, è di oltre il 63 per cento.

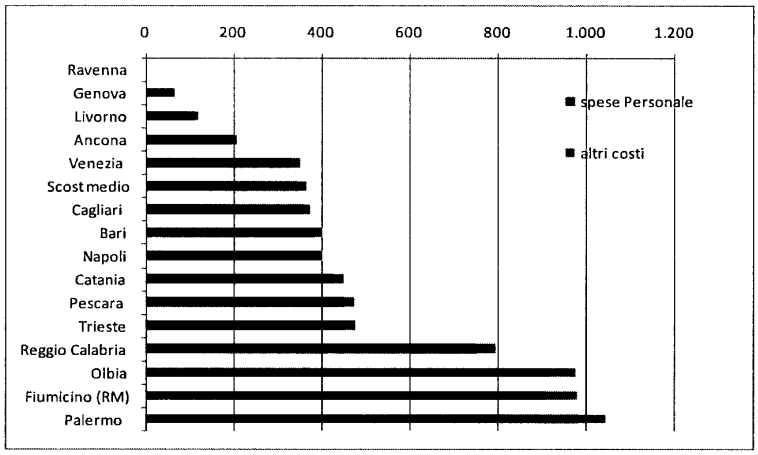
Tavola 10-5 Costo unitario per l'attività "Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo".

	Costo unitario	Incidenza costo del personale
Ravenna	162	94,4
Genova	228	94,3
Livorno	278	94,6
Ancona	367	94,8
Venezia	513	93,6
Costo medio	**528**	**94,3**
Cagliari	535	94,8
Bari	563	94,8
Napoli	563	95,0
Catania	613	94,3
Pescara	635	95,0
Trieste	640	94,1
Calabria	957	94,1
Olbia	1.138	93,8
Fiumicino (RM)	1.143	92,8
Palermo	1.206	94,2

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

La variabilità dei costi unitari per questa attività è confermata anche dal Grafico 10-4. Si può notare come al di sopra del costo medio ci siano solo 5 sedi, mentre altre 4 presentano un dato che risulta più del doppio di quello medio.

Grafico 10-4 Scarto dal costo minimo per l'attività "Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo".



I risultati evidenziano in Livorno la sede meno costosa a livello unitario per le attività di Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi e Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo con un costo rispettivamente pari a 265 euro e 206 euro, mentre è Catania la sede meno costosa per l'attività di Interventi ed atti di polizia giudiziaria. Le sedi maggiormente costose per le tre attività amministrative qui discusse sono Reggio Calabria per le attività di Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi e Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e Genova per l'attività di Interventi ed atti di polizia giudiziaria. L'attività con il costo unitario più variabile è proprio quest'ultima il cui coefficiente di variabilità è pari al 94 per cento.

10.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

In condizioni di piena efficienza non ci sarebbe spazio per una ulteriore razionalizzazione dei fattori produttivi (input) e/o per un ulteriore incremento dei servizi prodotti (output): tutte le Direzioni marittime sarebbero posizionate lungo quella che gli economisti chiamano "frontiera" dell'efficienza tecnica e di costo.

Tipicamente, sia nel settore pubblico che in quello privato, gli operatori non sono perfettamente efficienti ed è compito degli analisti stimare gli scostamenti dall'efficienza. Sulla base di queste considerazioni, nella precedente sezione è stato calcolato il costo unitario per servizio erogato. Dal punto di vista dei costi di produzione, le sedi sono state ordinate dalla più efficiente alla meno efficiente; successivamente per ciascuna attività e per ciascuna Direzione marittima sono stati calcolati gli scostamenti non rispetto alla sede più efficiente, ma rispetto alla sede di una sola posizione più in alto nell'ordinamento; il valore complessivo ottenuto è stato poi suddiviso tra le sedi in maniera proporzionale alle differenze di costo dal *benchmark* assoluto. In tal modo le Direzioni marittime meno efficienti dovranno ridurre i propri costi in misura maggiore delle sedi più efficienti. Infine il risultato è stato moltiplicato per le unità di output prodotte.

Vista l'elevata incidenza dei costi del personale – superiore al novanta percento - si è ritenuto di effettuare questo tipo di valutazione limitatamente ad essi. Di seguito si riportano

due approfondimenti che muovono in parallelo, il primo che quantifica la spesa comprimibile a parità di servizi erogati, il secondo gli incrementi di produttività a parità di fattori produttivi impiegati.

Spesa comprimibile. I risultati complessivi (Tavola 10-6) evidenziano un ammontare di risorse potenzialmente comprimibili di circa 38 milioni, pari all'8 per cento del totale della spesa delle Direzioni Marittime. La Tavola 10-6 mostra nel dettaglio la spesa comprimibile per ogni Direzione. In valore assoluto la sede con la spesa maggiormente comprimibile risulta quella di Bari (5,6 milioni) mentre quella con il minor margine di compressione è Venezia (1,2 Milioni).

Tavola 10-6 Stima della spesa comprimibile. Milioni di euro.

	Attività Operative	Attività Amministrative
Ancona	1,3	0,6
Bari	2,7	2,9
Cagliari	0,8	1,1
Reggio Calabria	1,7	1,7
Catania	2,2	1,2
Fiumicino (RM)	1,8	0,8
Genova	0,7	1,3
Livorno	1,7	0,3
Napoli	2,2	2,1
Olbia	0,7	0,9
Palermo	1,7	2,2
Pescara	1,1	0,8
Ravenna	0,9	0,4
Trieste	1	0,8
Venezia	1	0,7
Totale	**20,5**	**17,7**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Incrementi di produttività. Per migliorare l'efficienza nel settore pubblico è opportuno agire non solo dal lato dei costi ma anche sul fronte della produttività. E' ragionevole attendersi, infatti, che a parità di fattori impiegati, la produttività per addetto non sia troppo dissimile tra le varie sedi sulle medesime attività. Per ciascuna Direzione marittima e per ciascuna attività è stato considerato l'output prodotto da una unità di personale e si sono poi calcolati gli scostamenti rispetto alle sedi più efficienti. Per ogni attività è stato considerato solo il tempo lavorato dal personale direttamente impegnato nella realizzazione di tale funzione.

Se si stima la differenza con il *benchmark* per ognuna delle otto attività il quadro che si presenta mostra come sia possibile, potenzialmente, operando tutti allo stesso livello di produttività e con gli stessi mezzi a disposizione, raddoppiare il numero delle attività per operatore. La Tavola 10-7 mostra i risultati in termini di percentuale di aumento potenziale delle attività svolte.

Dalla lettura dei dati emergono risultati che sembrano indicare una forte specializzazione territoriale, infatti, in più di un caso l'aumento possibile di produttività sconta il fatto che alcune sedi svolgono questa attività in maniera considerevolmente minore rispetto alla media nazionale. Per tenere conto, almeno in parte, di caratteristiche specifiche di ogni Direzione Marittima, nella costruzione di questi indici si è scelto di non considerare le sedi in cui l'attività risultava in maniera consistente superiore alla media nazionale.

Tavola 10-7 Incremento di produttività.[8]

Attività Operative		Attività Amministrative	
Operazioni di soccorso	122	Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	49
Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	52	Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	97
Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	43	Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	63
Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	42	Interventi ed atti di polizia giudiziaria	110

La Tavola 10-8 riporta il numero di attività svolte per addetto nel 2011 nelle 15 Direzioni marittime. Il maggior numero di operazioni per addetto si riscontra a Palermo per le operazioni di soccorso (6,93) e per le verifiche in materia di Safety and security (427), a Napoli per le Ispezioni sul demanio (1.030) e per gli interventi a tutela dell'ambiente marino (740). Per quanto riguarda le attività amministrative Genova presenta i migliori risultati per addetto per le attività di Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (59) e, Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi (23), ancora Napoli per l'attività di Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo (10) e infine Ancona per gli interventi di Polizia giudiziaria (12).

[8] Per le *operazioni di soccorso* l'incremento di produttività è solo teorico atteso che il Corpo, nelle attuali condizioni di operatività, già soddisfa l'intera domanda di soccorso.

	Attività operative				Attività amministrative			
	Operazioni di soccorso	Verifiche e controlli in materia di Safety e Security	Ispezioni e controlli sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto	Interventi per la tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse	Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo	Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi	Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo	Interventi ed atti di polizia giudiziaria
Ancona	0,9	368,3	573,1	426,3	12,8	6,0	2,5	11,7
Bari	1,2	109,8	390,6	321,2	19,0	4,1	2,7	3,0
Cagliari	1,8	138,4	414,7	376,5	24,0	5,2	3,8	0,7
Reggio Calabria	0,9	96,5	627,5	435,6	11,7	2,7	1,9	5,2
Catania	1,2	80,8	423,6	364,0	18,9	7,9	3,6	3,3
Fiumicino (RM)	0,8	186,9	277,7	247,1	7,9	11,3	5,1	1,5
Genova	3,8	131,9	620,5	357,6	58,9	23,5	5,8	1,9
Livorno	0,9	65,4	217,0	119,9	18,1	5,7	2,8	1,2
Napoli	4,0	205,6	1.029,9	740,4	39,4	23,6	10,3	8,4
Olbia	0,5	67,8	282,9	178,2	3,8	1,1	0,8	0,7
Palermo	6,9	427,4	728,2	552,2	29,2	15,6	8,3	6,7
Pescara	0,8	210,0	621,7	350,5	16,8	4,9	2,3	1,7
Ravenna	0,7	72,8	417,5	265,6	38,6	9,8	4,5	1,9
Trieste	1,4	220,9	441,0	270,4	18,5	7,4	3,6	1,0
Venezia	1,3	177,4	295,4	175,8	13,8	8,2	2,6	1,2
Attività per persona	1,4	145,4	437,8	306,8	19,7	7,9	3,6	3,0

10.3.3 Rapporto entrate/costi

Al fine di razionalizzare la spesa, è utile fornire degli elementi anche sul fronte delle entrate generate attraverso l'erogazione dei servizi prodotti. E' chiaro che l'obiettivo dell'operatore pubblico non è la massimizzazione del profitto, tuttavia un'indicazione sulla capacità di copertura dei costi può fornire interessanti indicazioni operative. Nel caso specifico le entrate sono generate prevalentemente dalle attività amministrative, prima tra tutte il Rilascio di certificazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (93 per cento); per costi si intendono tutti i costi di produzione del servizio incluso il costo del personale.

Per considerare in maniera più completa il complesso delle attività svolte dalle Direzioni marittime delle Capitanerie di Porto è si è rapportato l'ammontare delle entrate di ogni attività alla quota di costo imputata alla stessa. Dai risultati emerge come in alcuni casi la realizzazione delle attività amministrative sia garanzia di un pieno recupero dei costi sostenuti. Naturalmente in questa analisi sono considerate solo le attività generatrici di entrate, e pertanto sono escluse le operazioni di soccorso.

La Tavola 10-9 presenta i risultati di questa analisi e mostra risultati particolarmente positivi per la sede di Genova che riesce a coprire più del 50 per cento dei propri costi attraverso le entrate, positivi anche i risultati di Ravenna (30 per cento) e Venezia (27 per cento). Tra le performance peggiori Palermo, Pescara ed Ancona tutte sotto il 5 per cento. In tutti i casi a sostenere le entrate sono le attività amministrative che prevedono il pagamento per il rilascio di Certificati, Documenti e iscrizioni ai registri.

Tavola 10-9 Il rapporto entrate/costi.

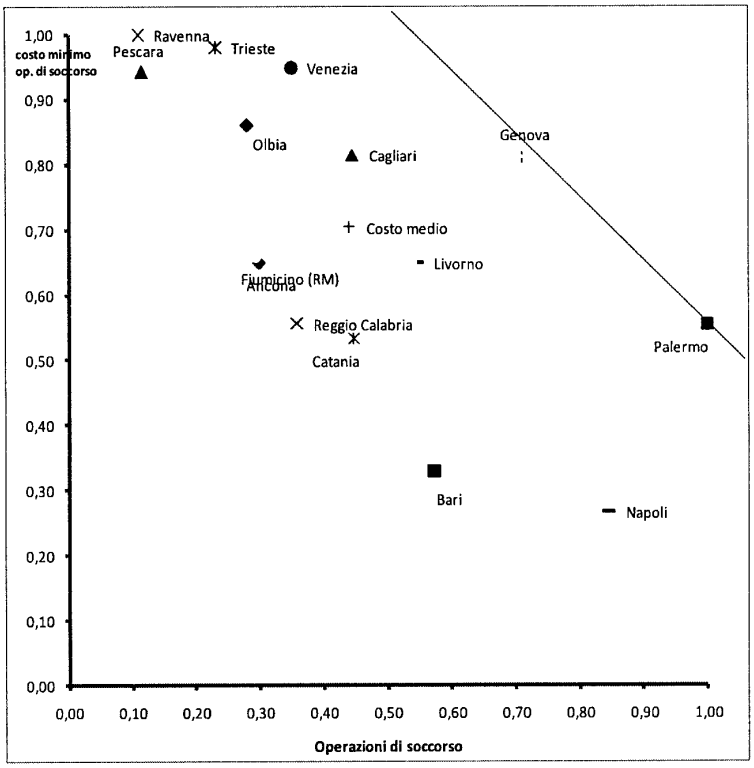
	Attività operative	Attività amministrative	Totale
Ancona	0,33	15,04	4,54
Bari	0,20	41,48	18,57
Cagliari	0,31	54,04	23,24
Calabria	0,13	53,83	21,00
Catania	0,27	56,83	19,18
Fiumicino (RM)	0,57	61,35	19,34
Genova	1,03	102,07	50,43
Livorno	0,53	87,03	22,22
Napoli	0,35	19,40	8,21
Olbia	0,15	13,66	5,03
Palermo	0,26	9,32	3,88
Pescara	0,20	5,33	2,06
Ravenna	0,52	78,96	30,38
Trieste	0,57	11,84	5,55
Venezia	1,03	64,03	27,28
Media	**0,39**	**45,46**	**17,50**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

10.3.4 I rapporti attività/costi

Infine, per mostrare l'efficienza delle diverse Direzioni marittime, può essere interessante mettere in relazione il volume di servizi erogati con il relativo costo di produzione rappresentando i dati attraverso diagrammi nei quali le attività sono poste sulle ascisse ed i costi sulle ordinate. Ad esempio, il Grafico 10-5 mette in relazione le operazioni di soccorso con il costo totale dell'attività.

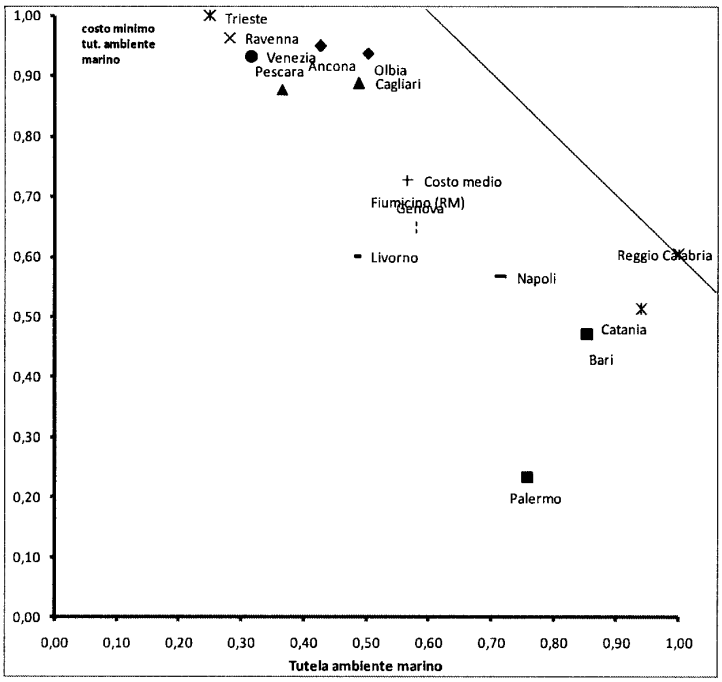
Grafico 10-5 Rapporto operazioni di soccorso/costi.



Per una più agevole interpretazione dei risultati, i grafici sono stati normalizzati rispetto al minor costo e al numero massimo di attività. In tal modo le sedi che si posizionano più in alto a destra sono le sedi più efficienti. La retta rappresenta il *benchmark* che in questo caso risulta essere Palermo. Dalla lettura del grafico emerge l'esistenza di due gruppi di sedi caratterizzate in un caso da un costo molto basso a fronte di una bassa realizzazione di attività nel quadrante alto a sinistra (Pescara, Ravenna, Trieste) e in un altro caso, al centro del grafico, un costo medio a fronte di una produzione medio bassa (Fiumicino, Ancona, Reggio Calabria, Catania).

Se si calcola lo stesso rapporto per le attività di tutela dell'ambiente marino (Grafico 10-6), è la sede Reggio Calabria che si posiziona sulla frontiera perché presenta un volume di attività considerevole a fronte di un costo relativamente contenuto. In questo caso si può notare che la maggior parte delle Direzioni si posizionano lungo una ipotetica retta sub ottimale.

Grafico 10-6 Rapporto tutela ambiente marino/costi.



10.3.5 L'efficienza delle Capitanerie di porto: un'analisi DEA

La Data Envelopment Analysis (DEA) è una metodologia non parametrica che consente di effettuare analisi di efficienza attraverso la stima di frontiere di produzione: le unità che si posizionano su di essa sono efficienti, le restanti sono inefficienti. La flessibilità del suo utilizzo è dovuta alla possibilità di determinare l'efficienza relativa delle unità a confronto, senza bisogno di specificare una predeterminata funzione di produzione che leghi l'output ai fattori produttivi. Questa tecnica consente di individuare all'interno di un campione le unità più efficienti comparando ciascun mix produttivo con tutte le possibili combinazioni lineari delle produzioni osservate per le altre unità produttive considerate. Queste unità formano una frontiera efficiente che diventa il riferimento per le altre, la cui inefficienza è misurata dalla distanza dalla frontiera. Il vantaggio risiede nel poter comparare l'efficienza delle diverse unità rispetto alla frontiera delle possibilità produttive efficienti, anziché rispetto ad una media o ad uno standard predefinito.

Il modello DEA può essere sviluppato secondo due metodi complementari tra loro. Il primo, **orientato agli input (IO),** minimizza l'utilizzo di fattori produttivi per un dato livello di output da produrre; il secondo, **orientato agli output (OO),** massimizza il prodotto senza richiedere incrementi dei fattori produttivi. A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è *input-efficiente* se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di

input, invece si definisce *output-efficiente* se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.[9]

Sono stati assunti rendimenti di scala variabili, poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottima, assunta nei modelli con rendimenti di scala costanti, è stata ritenuta troppo restrittiva e non idonea a rappresentare la realtà della pubblica amministrazione. Sono state elaborate quattro analisi diverse con l'obiettivo di evidenziare le attività maggiormente significative, sia dal punto di vista operativo e sia dal punto di vista delle entrate generate. La Tavola 10-10 riepiloga le variabili usate nei quattro modelli.[10]

Tavola 10-10 Modelli DEA sviluppati per l'analisi dell'efficienza.

	Modello 1 -INPUT ORIENTED - Operazioni di Soccorso	Modello 2 - OUTPUT ORIENTED - Entrate/Costo del personale	Modello 2a - INPUT ORIENTED - Entrate/costo personale Operativo	Modello 2b - INPUT ORIENTED - Entrate/costo personale Amministrativo
Input	Costo personale tecnico operativo	Costo personale attività operative	Costo personale attività operative	Costo personale attività amministrative
	Costo personale tecnico a supporto	Costo personale attività amministrative	Costo personale a supporto	Costo personale a supporto
Output	N. operazioni di soccorso	Entrate attività operative	Entrate attività operative	Entrate attività amministrativa
		Entrate attività amministrative		

Modello 1. Il primo modello DEA è stato sviluppato in base al metodo input oriented in quanto l'obiettivo è di mettere in evidenza le possibili inefficienze dal lato dei costi nella realizzazione delle operazioni di soccorso. Come input sono stati utilizzati sia i costi del personale tecnico impiegato direttamente nell'attività operativa, sia quello del personale impiegato a supporto della stessa. Come output è stato utilizzato il numero di operazioni di soccorso effettuate.

I risultati sono presentati nel loro complesso nella Tavola 10-11. Si può notare che sono 3 le Direzioni marittime che costituiscono il *benchmark* (Napoli, Palermo e Fiumicino) per tutti gli altri e sono quelli che si posizionano lungo la frontiera efficiente.

La riduzione percentuale dei costi è la misura della distanza dall'efficienza. Nello specifico, indica di quanto ciascuna Direzione marittima deve ridurre la quantità dei propri input per posizionarsi sulla frontiera dell'efficienza.

Le riduzioni del costo del personale operativo e personale di supporto evidenziano le ulteriori variazioni che ogni singola struttura dovrebbe apportare alla propria struttura di costi per posizionarsi a livello delle sedi più efficienti. Come si può osservare dalla tavola, i costi del personale tecnico a supporto dell'attività operativa incidono fortemente sull'efficienza delle singole unità.

---

[9] A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è input-efficiente se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input, invece si definisce output-efficiente se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.

[10] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 11 e seguenti derivano dagli slacks prodotti dall'analisi DEA. Gli slacks rappresentano gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di input (output) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi input oriented (o di tutti gli output nel caso di un approccio output oriented), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

Tavola 10-11 Risultati modello 1 – Operazioni di Soccorso: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	*DMU*	*Riduzione percentuali dei costi*		
		Riduzione % di tutti costi	*Riduzione % del Costo del personale operativo*	*Riduzione % del Costo del personale di supporto*
1	Napoli	0	-	-
1	Palermo	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Trieste	4	-	13
5	Reggio Calabria	7	-	9
6	Venezia	9	-	-
7	Genova	29	31	-
8	Cagliari	29	-	-
9	Livorno	32	11	-
10	Pescara	32	-	9
11	Catania	54	-	6
12	Ancona	56	-	5
13	Olbia	57	-	-
14	Bari	60	2	-
15	Ravenna	61	4	-

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

In termini assoluti i risultati della DEA indicano in circa 33 milioni di euro l'ammontare della spesa comprimibile per le Operazioni di soccorso. In alternativa le risorse potranno essere riallocate in modo più produttivo nell'ambito della stessa Amministrazione.

Modello 2. La seconda analisi DEA è basata su un modello output oriented che ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costo, affinché una Direzione possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. Nel modello sono stati utilizzati come input i dati di costo del personale complessivi relativi alle attività operative (Operazioni di soccorso e Verifiche e controlli in materia di Safety e Security) e alle attività amministrative (Rilascio certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo, Rilascio abilitazioni, documenti personali e titoli professionali marittimi, Iscrizioni, cancellazioni e annotazioni nei registri del naviglio e del personale marittimo e interventi ed atti di polizia giudiziaria) che generano entrate per l'amministrazione e come output le entrate stesse. I risultati presentati nella Tavola 10-12 evidenziano che le Direzioni amministrative più efficienti in termini di costi, non sono le stesse che generano maggiori entrate (fatta eccezione per la Direzione di Fiumicino che si posiziona nelle prime posizioni in entrambi i ranking). Le altre due sedi posizionate sulla frontiera sono Genova e Reggio Calabria.

Tavola 10-12 Risultati modello 2 - Entrate/costo del personale: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	DMU	Aumenti per cento delle Entrate e delle Attività		
		Aumento % di tutte le entrate	Aumento % Entrate da attività Operative	Aumenti % Entrate da attività Amministrative
1	Genova	0	-	-
1	Reggio Calabria	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Venezia	9	-	13
5	Cagliari	20	38	-
6	Livorno	23	-	35
7	Napoli	37	-	109
8	Catania	42	-	-
9	Bari	43	78	-
10	Trieste	53	-	191
11	Palermo	55	-	267
12	Ancona	57	-	207
13	Ravenna	75	-	3
14	Pescara	82	-	266
15	Olbia	86	-	16

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Modelli 2a e 2b. Questi modelli sostanzialmente scompongono l'analisi delle attività del modello precedente nelle loro componenti operative e amministrative, con l'attenzione rivolta all'efficienza di costo. Più specificamente, il modello 2a (Tavola 10-13) usa come input il costo del personale, suddiviso in operativo e di supporto alle attività operative, mentre l'output è l'ammontare complessivo delle entrate generate dall'attività operativa.

Tavola 10-13 Risultati modello 2a – Entrate operative/costo del personale operativo: Ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	DMU	Riduzioni percentuali dei costi		
		Riduzione % di tutti i costi	Riduzione % del Costo del personale operativo	Riduzione % del Costo del personale di supporto
1	Genova	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
1	Trieste	0	-	-
4	Venezia	6	-	4
5	Cagliari	21	-	-
6	Pescara	28	-	-
7	Ancona	31	-	-
8	Reggio Calabria	31	-	5
9	Livorno	57	2	-
10	Napoli	59	-	5
11	Olbia	59	-	-
12	Catania	60	-	3
13	Palermo	63	-	10
14	Ravenna	72	4	-
15	Bari	73	-	-

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Viceversa, il modello 2b (Tavola 10-14) usa come input il costo del personale, suddiviso in amministrativo e di supporto alle attività amministrative, e come output l'ammontare totale delle entrate generate dall'attività amministrativa.

Tavola 10-14 Risultati modello 2b - IO Entrate amministrative/costo del personale amministrativo: ranking e scostamenti dalla frontiera dell'efficienza.

		Riduzioni percentuali dei costi		
Ranking	*DMU*	*Riduzione % di tutti i costi*	*Riduzione % del Costo del personale amministrativo*	*Riduzione % del Costo del personale amministrativo di supporto*
1	Genova	0	-	-
1	Reggio Calabria	0	-	-
1	Fiumicino (RM)	0	-	-
4	Ancona	12	-	10
5	Pescara	18	-	10
6	Trieste	19	-	11
7	Olbia	21	-	3
8	Venezia	23	-	5
9	Livorno	31	2	-
10	Cagliari	42	-	8
11	Catania	55	-	-
12	Ravenna	55	-	-
13	Palermo	66	-	6
14	Bari	66	-	-
15	Napoli	67	-	5

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ministero infrastrutture e dei trasporti

Dalle due diverse analisi sembrano emergere differenze tra l'efficienza di costo nelle attività più strettamente operative e quella nelle attività a maggiore carattere amministrativo. In particolare queste ultime sembrano essere quelle potenzialmente più inefficienti. Inoltre, ci sono ulteriori margini di efficienza riducendo i costi legati alle attività amministrative, senza dimenticare, però, che proprio queste sono le attività che generano le maggiori entrate per l'amministrazione.

10.4 Conclusioni

In una fase storica di contrazione delle risorse finanziarie erogate alle Amministrazioni Pubbliche, questo lavoro ha inteso proporre un contributo che potesse fornire una risposta alternativa ai tagli lineari di bilancio. In tal senso *razionalizzare* vuol dire allocare i fattori produttivi in modo "razionale", o meglio, *efficiente* vale a dire utilizzando meno risorse a parità di risultato e/o ottenendo più risultati a parità di risorse impiegate. Seguendo questo approccio sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa del Corpo delle Capitanerie di Porto. Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili dell'Amministrazione nel corso degli incontri svolti presso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, si è tentato di mettere in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati e l'ammontare delle

entrate ad essi collegate, in modo da calcolare alcuni indici di efficienza delle diverse sedi periferiche. Successivamente si è comparata, da un lato l'efficienza di costo, dall'altro la produttività per addetto in modo da stimare dei margini di comprimibilità della spesa e di incremento di produttività applicabili su ciascuna sede per ogni attività.

L'attività svolta dal Corpo è di fondamentale importanza per il controllo dell'intera fascia costiera italiana. Tuttavia, senza nulla togliere alla rilevanza dell'attività svolta, alla qualità dei servizi erogati e alla elevata professionalità dei singoli operatori, l'analisi condotta ha restituito significativi margini di razionalizzazione delle risorse che meritano di essere evidenziati.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi più efficenti, la spesa comprimibile sarebbe pari a 20,5 milioni di euro per le attività operative e 17,7 milioni di euro le attività a carattere amministrativo, vale a dire circa l'8 per cento degli attuali costi di produzione. Con questo non si vuole affermare che i trasferimenti nei confronti del Corpo dovranno ridursi di tali importi nel breve periodo, ma che è possibile migliorare l'efficienza delle Direzioni Marittime utilizzando le medesime risorse in modo più produttivo. Il risultato della Data Envelopment Analysis (DEA) orientato verso gli input ha restituito una spesa comprimibile delle operazioni di soccorso pari a 33 milioni di euro. Questo risultato, maggiore rispetto a quelli citati al paragrafo precedente, è in parte dovuto dalle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione delle Direzioni marittime.

Sul piano operativo la contrazione della spesa potrà attuarsi attraverso una ridefinizione del perimetro delle funzioni svolte, degli standard di servizio erogati e mediante una riallocazione del personale.

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività delle Capitanerie potrebbe aumentare con significative ripercussioni in termini di rafforzamento dell'attività di soccorso e delle attività a carattere amministrativo.

Infine, occorre precisare che la rilevanza dei risultati fin qui presentati non è tanto nella quantificazione delle grandezze che può essere rivista sulla base di dati più dettagliati e di ipotesi più specifiche, quanto nel metodo proposto che se condiviso potrà essere ulteriormente approfondito, in modo da intraprendere un percorso virtuoso di riduzione della spesa che tenga conto non solo dei vincoli organizzativi, di organico e delle risorse disponibili, ma soprattutto della rilevanza delle attività svolte dal Corpo nei diversi contesti in cui è chiamato ad operare.

CAPITOLO 11 Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

11.1 Introduzione

Attraverso un'analisi dei costi sostenuti dalle strutture periferiche per l'erogazione dei servizi, questo capitolo intende fornire elementi per la razionalizzazione della spesa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

L'analisi suggerisce delle ipotesi di lavoro che nascono da riflessioni frutto della collaborazione dei rappresentanti dell'Amministrazione ai lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.[1] Non si propongono risposte definitive ma più semplicemente si esprimono delle riflessioni che - se condivise - potranno essere ulteriormente approfondite al fine di darne concreta attuazione.

Nella prima sezione del capitolo si descrivono i compiti e le attività svolte dall'Ispettorato al fine di garantire la qualità nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti agro-alimentari e si riportano alcuni dei principali risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

Nella seconda sezione, per ciascuna sede periferica e per ciascun servizio erogato, si analizzano le principali voci di spesa e si stimano i costi unitari di produzione e alcuni rapporti di efficienza. Tali indicatori tengono conto non solo dell'incidenza del costo del personale in servizio, suddiviso tra tecnico ed amministrativo, ma anche dei costi fissi e variabili delle strutture. Dopo aver calcolato gli scostamenti rispetto a determinati valori di riferimento si perviene alla quantificazione della spesa comprimibile, che rappresenta l'obiettivo a cui tendere - nel medio periodo - nelle attuali condizioni organizzative e di produzione. Successivamente, ipotizzando rendimenti di scala costanti, per ciascuna attività si stimano degli incrementi di produttività basati sulle performance fatte registrare dalle sedi più efficienti nelle attuali condizioni organizzative, di organico e di risorse disponibili. Poi attraverso la costruzione di specifici rapporti caratteristici si mettono in relazione i servizi erogati da ciascuna sede con i relativi costi; tali rapporti si rappresentano graficamente con l'ausilio di diagrammi per una più agevole interpretazione. Infine, per quantificare le inefficienze sono implementate due Data Envelopment Analysis (DEA), la prima, che minimizza l'utilizzo degli

[1] Si ringraziano tutti i partecipanti al Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

input per un determinato livello di output (input oriented), le seconda, che massimizza gli output a parità di input utilizzati (output oriented).[2]

Per completezza espositiva occorre precisare che circa il 20 per cento dell'attività svolta non è ancora rilevata attraverso il sistema informativo dell'Amministrazione e dunque è stata esclusa dall'analisi. Inoltre, le attività operative dell'Ispettorato, risultano influenzate significativamente dalle realtà territoriali di riferimento (rilevanza economica dei diversi settori merceologici, caratteristiche dell'organizzazione produttiva e commerciale delle differenti filiere, sviluppo economico e sociale, fenomeni di criminalità diffusa, morfologia del territorio, dotazione infrastrutturale) e dalle combinazioni produttive consentite dal livello di disponibilità dei fattori produttivi (personale, stato di manutenzione del parco veicolare, ecc.). Ne consegue che i confronti sono possibili adottando la massima cautela nell'interpretazione dei dati.

11.2 Articolazione dell'Ispettorato

L'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) è una struttura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, la cui funzione è quella di garantire qualità nella produzione e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari. La struttura – che è operativa dal 1986 - si colloca al primo posto tra gli organi di rilievo nazionale per quanto riguarda i controlli di natura merceologica. Possiede competenza esclusiva per quanto attiene al controllo dei mezzi tecnici per l'agricoltura, attività nella quale ha acquisito un elevato grado di specializzazione.

La sua attività si inserisce all'interno di un articolato sistema di controlli del quale fanno parte numerosi soggetti istituzionali e investe aspetti di natura merceologica, igienico sanitaria e fiscale;[3] tali controlli sono finalizzati ad assicurare genuinità, sicurezza e lealtà negli scambi commerciali e nell'esercizio della concorrenza.

L'Ispettorato è organizzato in due Direzioni Generali (DG Prevenzione e Repressione Frodi; DG della Vigilanza per la Qualità e la Tutela del Consumatore), incardinato a livello centrale, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Sul territorio operano 12 uffici ispettivi dirigenziali e 17 sedi distaccate, nonché 5 laboratori (Catania, Conegliano - TV, Modena, Perugia e Salerno), cui si aggiunge il Laboratorio centrale di Roma, incaricato dello svolgimento delle analisi di revisione e del coordinamento delle attività di ricerca per l'individuazione di nuove metodiche da applicare al contrasto delle frodi.

Nel 2011 il personale complessivo era pari a 810 unità di cui 133 (16,5 per cento) in servizio presso la sede centrale di Roma e i restanti 677 (83,4 per cento) allocati presso le strutture periferiche. Nei laboratori operavano 148 unità di cui 25 presso il laboratorio centrale di Roma e 123 nei restanti 5 laboratori periferici. Il personale attualmente in servizio è

---

[2] Tutti i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dall'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa.

[3] Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS) del Comando Carabinieri; i Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) dell'Arma dei Carabinieri; gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF); i Posti di ispezione frontaliera (P.I.F.); gli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC); gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (II.ZZ.SS.). Inoltre, il Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare (CNSA) istituito nel 2007, presso il Ministero della Salute, di concerto con il ministro per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, mira a tutelare la sicurezza degli alimenti a partire dalla promozione di una corretta alimentazione. Svolge le proprie attività congiuntamente all'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA).

composto da 24 Dirigenti, 404 ispettori, 115 analisti e 267 amministrativi (comprensivi del personale preposto all'attività sanzionatoria).

11.2.1 Funzioni svolte e servizi erogati

I compiti dell'Istituto possono essere sintetizzati in tre macroaree di intervento:

1. attività propriamente di controllo – svolte mediante ispezioni presso gli operatori delle differenti filiere e dirette alla verifica della qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola – volte a contrastare illeciti e frodi a carattere essenzialmente merceologico. Nel corso delle ispezioni vengono prelevati anche dei campioni, sottoposti successivamente ad analisi chimico-fisiche e, in alcuni casi, anche organolettiche. L'Ispettorato si caratterizza per essere un organo di controllo dotato di una propria rete di laboratori specializzati per settore merceologico. Il controllo analitico, complementare a quello ispettivo, consente, mediante l'applicazione di metodiche comunitarie, nazionali o comunque riconosciute da organismi internazionali, la verifica della composizione quali - quantitativa dei prodotti e l'accertamento della loro conformità ai requisiti di legge e/o al dichiarato;

2. funzioni statali di vigilanza sugli organismi di controllo che operano nell'ambito delle produzioni di qualità regolamentata (prodotti alimentari a DOP, IGP, STG vini a denominazione d'origine ed indicazione geografica, prodotti da agricoltura biologica, carni bovine e di pollame con etichettatura facoltativa in aggiunta a quella obbligatoria), svolte attraverso visite ispettive presso le sedi degli organismi di controllo e presso gli operatori dalle stesse controllate; il riconoscimento delle strutture di controllo operanti nell'ambito dei regimi delle produzioni di qualità regolamentate, e l'approvazione dei relativi piani di controllo, ove previsti;

3. irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale.[4]

Inoltre, l'Ispettorato è chiamato: a svolgere controlli straordinari a sostegno delle produzioni agricole colpite da crisi di mercato (L. 71/05); ad attuare controlli nelle filiere agroalimentari ove si siano manifestati o siano in atto degli andamenti anomali dei prezzi (L. 244/07, art. 2); ad effettuare controlli diretti a contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari provenienti dai Paesi comunitari ed extracomunitari (L.231/05); a svolgere controlli sui sottoprodotti della vinificazione e di ogni trasformazione dell'uva destinati alla distillazione e al ritiro sotto controllo (D.M. 27/11/08); a porre in essere attività di coordinamento del Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo delle capitanerie di porto per l'attuazione delle azioni di controllo volte a tutelare la qualità delle produzioni agroalimentari e a contrastare le frodi in campo agroalimentare (L. 99/2009, art. 18); a effettuare, limitatamente alla campagne vitivinicole 2009/2010 e 2010/2011 le verifiche del rispetto dei disciplinari di produzione dei vini a IGP, previste dall'art. 118-septdecies del Reg. CE 1234/07, modificato dal Reg. CE 491/09.

---

[4] Per le materie di competenza l'Ispettorato provvede alla definizione dei procedimenti cautelari scaturiti dall'adozione di atti di sequestro, per i quali la legge prevede dei termini molto ristretti per l'emissione dei provvedimenti concernenti la sorte dei prodotti sottoposti a vincolo. L'Ispettorato si occupa anche del contenzioso giudiziario scaturente dalla presentazione di ricorsi avverso le ordinanze-ingiunzioni di pagamento emesse. Tale attività consiste nella predisposizione di tutti gli atti necessari ad assicurare la difesa in giudizio degli interessi dell'Amministrazione sia per il tramite delle varie Avvocature Distrettuali dello Stato, sia soprattutto a mezzo di propri funzionari all'uopo specificamente delegati. Infine, provvede all'avvio della procedura di riscossione coattiva delle sanzioni non oblate spontaneamente dai trasgressori, mediante l'iscrizione a ruolo delle somme dovute da questi ultimi, in vista della successiva emissione delle cartelle esattoriali da parte dei Concessionari del servizio riscossione tributi.

11.2.2 I risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria

Nell'anno 2011 l'Ispettorato ha effettuato più di 34.700 controlli, verificando oltre 25.000 operatori e 61.000 prodotti. I laboratori hanno analizzato complessivamente 8.700 campioni, di cui più del 10 per cento è risultato irregolare. Da gennaio a dicembre sono state inoltrate all'autorità giudiziaria 299 notizie di reato. Gli illeciti amministrativi rilevati sono stati nel complesso più di 5.500. Nel corso dell'attività operativa sono stati eseguiti 393 sequestri, sia amministrativi che penali, per un valore complessivo delle merci sequestrate di circa 15 milioni di euro. Tuttavia, come accennato in premessa, i dati appena presentati non restituiscono un quadro complessivo dell'attività svolta.

11.3 Analisi dei dati

L'analisi delle strutture periferiche - estesa al quadriennio 2008-2011 - si è concentrata sui servizi erogati (*output*) da ciascuna sede e sui fattori produttivi (*input*). Grazie alla collaborazione con i referenti dell'Ispettorato si è sviluppata una base dati specifica utilizzata per le successive elaborazioni.

Per quanto concerne i servizi erogati, sono stati considerati i seguenti **output**: controlli; operatori controllati; prodotti controllati; campioni prelevati; contestazioni amministrative; notizie di reato; sequestri; campioni analizzati; ordinanze di ingiunzione emesse; ordinanze di archiviazione. Invero, l'articolato ventaglio di funzioni svolte dall'Ispettorato non può essere rappresentato solo attraverso i 10 output appena elencati, tuttavia non è azzardato affermare che questi indicatori – utilizzati anche per il controllo di gestione - sintetizzano in modo coerente i risultati dell'attività dell'Ispettorato.

Nel merito dei **fattori produttivi** (input) sono state rilevate cinque macrocategorie: *personale, beni immobili, beni mobili, impianti e attrezzature e altri costi*; ognuna di queste voci è stata ulteriormente disaggregata. Per quanto riguarda il *personale* si è tenuto conto sia delle informazioni relative al numero dei dipendenti in servizio - suddivisi tra personale amministrativo e tecnico - sia della retribuzione lorda. Poiché in materia di revisione della spesa un aspetto particolarmente importante ruota intorno alla possibilità di ridurre il costo dei *beni immobili*, l'attenzione si è concentrata sulla natura giuridica della proprietà (pubblica, privata, demaniale) e sugli oneri per la locazione e la manutenzione, incluse le spese ordinarie (condominio, pulizia, sorveglianza). Oltre al costo del personale e degli immobili sono state elaborate anche le informazioni relative ad *impianti e attrezzature* che, nello specifico, fanno riferimento soprattutto ai laboratori. Viceversa i *beni mobili*, suddivisi anch'essi tra costi fissi (quota di leasing, bollo, assicurazione, manutenzione) e costi variabili (carburanti, pedaggi autostradali e manutenzione ordinaria), sono essenzialmente ascrivibili al parco auto. Infine, sono state considerate anche le spese per le missioni nazionali ed estere e le spese postali; queste ultime di entità non trascurabile in quanto includono le spese per la spedizione dei campioni prelevati durante le ispezioni e per le notifiche degli atti. Per completezza espositiva si segnala che una sezione del database è dedicata alle informazioni anagrafiche e relative alla localizzazione e "giurisdizione" territoriale delle sedi.

Le tavole che seguono riportano i dati riferiti all'intera rete, composta da 12 sedi ispettive e 14 sedi distaccate, queste ultime sono state accorpate alle sedi ispettive per esigenze computazionali. L'analisi dei dati dei 5 laboratori - condotta in parallelo - è presentata nel paragrafo 11.4.

INPUT. La *fonte finanziaria* dell'Ispettorato è costituita esclusivamente dai trasferimenti ricevuti dall'Amministrazione Centrale. La Tavola 11-1 mostra una significativa contrazione dei trasferimenti tra il 2008 ed il 2011 (-21,9 per cento competenza, -21,4 per cento cassa), maturata soprattutto tra l'esercizio 2008 e 2009 (-24,3 per cento competenza, -21,5 per cento cassa).

Tavola 11-1 Trasferimenti alle strutture periferiche.

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Competenza	2.170.828	1.642.204	1.830.684	1.695.327	-21,9
Cassa	1.770.184	1.389.444	1.387.285	1.390.845	-21,4

La Tavola 11-2 mostra le superfici occupate dalle sedi periferiche. Nel quadriennio, a fronte di un incremento dei metri quadri occupati (+12,6 per cento), si è registrata una riduzione delle spese relative ai canoni di locazione, riduzione ottenuta grazie a una significativa contrazione delle superfici locate da privati (-32,2 per cento).

Tavola 11-2 Superficie strutture occupate dall'Ispettorato (mq) e canoni di locazione (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Demanio	1.292	1.292	1.292	1.292	0,0
Amministrazione	650	7.219	7.069	9.142	1306,5
Privati	18.382	15.250	14.641	12.459	-32,2
Totale	**20.324,0**	**23.761,0**	**23.002,0**	**22.893,0**	12,6
Canoni di locazione	1.936.921	1.866.262	1.705.186	1.474.959	-23,9

La Tavola 11-3 riporta la sintesi delle spese per le strutture periferiche dell'Ispettorato. Il costo del personale, nel 2011, è ritornato ai livelli del 2008, nonostante la riduzione di 27 unità di personale in servizio (-4,6 per cento). Questa voce di costo è l'unica in crescita nel quadriennio oggetto di analisi (+1,4 per cento). Q Meritano di essere sottolineati gli ottimi risultati conseguiti dall'Amministrazione per il contenimento della spesa nelle categorie *immobili*, grazie alla riduzione delle superfici locate dai privati, e *altri costi*. Tra questi ultimi, in particolare, si segnala la riduzione del costo delle missioni nazionali ed estere (-40,2 per cento). In aumento le spese legate alla manutenzione degli immobili, dovute alla sistemazione di alcune sedi, e le spese postali dovute all'incremento delle notifiche trasmesse.

Tavola 11-3 Costo annuo strutture periferiche ispettorato (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Personale	26.487.790	25.515.965	27.737.580	26.866.601	1,4
Immobili	3.199.412	3.075.190	2.868.948	2.512.823	-21,5
Mobili	655.536	516.970	526.910	577.307	-11,9
Altri costi	751.156	548.766	616.904	536.178	-28,6
Totale	**31.093.895**	**29.656.891**	**31.750.342**	**30.492.909**	**-1,93**

I dati in forma sintetica, appena riportati, sono stati utilizzati per le analisi di efficienza e di produttività presentate nelle successive sezioni.

OUTPUT. Il volume di servizi erogati dall'Ispettorato può essere raggruppato in due macroaree, *attività ispettiva* e *attività sanzionatoria;* la Tavola 11-4 ne sintetizza i risultati. Una prima lettura ottenuta incrociando i dati sui trasferimenti e sulle unità di personale sembra suggerire che la forte riduzione di entrambe le grandezze - registrata tra il 2008 e il 2009 - abbia notevolmente inciso sull'attività ispettiva, caratterizzata da una diminuzione di tutti i controlli effettuati. Nel biennio successivo, nonostante sia proseguito il trend di contrazione sia del personale che dei trasferimenti, il numero dei controlli sembra essersi stabilizzato. Per quanto riguarda le azioni che caratterizzano l'attività sanzionatoria non è possibile rapportarle al passato perché solo da due anni queste sono direttamente ascrivibili agli Ispettorati.

Tavola 11-4 Risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Attività Ispettiva					
Controlli	39.053	28.881	33.572	34.752	-11,0
Operatori controllati	29.150	21.472	23.884	25.042	-14,1
Prodotti controllati	89.724	62.405	61.579	61.046	-32,0
Campioni prelevati	9.474	6.438	8.687	9.008	-4,9
Contestazioni amministrative	4.047	3.028	4.068	4.803	18,7
Notizie di reato	140	95	111	105	-25,0
Sequestri	539	352	367	393	-27,1
Attività sanzionatoria					
Ordinanze ingiunzione emesse	11	159	891	987	
Ordinanze di archiviazione	6	9	61	143	

Attraverso i *sequestri*, i *pagamenti in misura ridotta* e le *ordinanze quietanzate*, l'attività dell'Ispettorato genera entrate per l'erario, un aspetto questo che spesso viene sottovalutato (Tavola 11-5).[5]

In media (2009-11) il valore della merce sequestrata è pari a circa il 45 per cento del costo dell'intera struttura periferica. Nel 2008 tale valore è stato particolarmente elevato.[6] Si tratta di dati sui quali andrebbe posta maggiore attenzione quando si affronta il delicato tema della razionalizzazione della spesa.

Tavola 11-5 Valore del sequestrato e delle entrate generate dall'attività ispettiva e sanzionatoria (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Valore dei sequestri	181.598.065	18.989.518	9.598.719	14.988.962	
Valore pagamenti in misura ridotta	2.374.066	1.503.738	1.974.783	2.127.063	-10,4
Valore Ordinanze quietanzate	19.226	28.763	289.136	362.791	

Attraverso la raccolta del set informativo appena discusso è stato possibile stimare degli indicatori di efficienza e di produttività volti ad individuare le principali caratteristiche produttive di ciascuna sede periferica. Le analisi svolte hanno permesso di individuare dei costi unitari di riferimento e degli indici di produttività. Un'ulteriore analisi ha messo a confronto le entrate con le spese di ogni sede per ciascuna attività.

11.3.1 Costo unitario dei servizi erogati

Dai controlli discendono molte delle attività svolte dall'Ispettorato come, ad esempio, l'analisi dei campioni prelevati, i sequestri, le sanzioni emesse o gli eventuali ulteriori provvedimenti giudiziari. Tuttavia, pur riconoscendo a tutti i controlli un'importante funzione repressiva, per determinarne il costo unitario, è opportuno prendere in considerazione non solo i controlli totali, ma anche i controlli dai quali è emersa una qualche forma di illecito. Per tali ragioni, nelle tavole successive, quale indicatore di efficacia è riportato anche il costo unitario dei controlli che si sono tradotti in una qualche forma di contestazione nei confronti del soggetto controllato. I responsabili dell'Ispettorato hanno fornito gli opportuni pesi delle *notizie di reato*, delle *contestazioni amministrative* e dei *sequestri*, sulla base della rilevanza che queste attività hanno per la stessa amministrazione. In particolare, è stato attribuito un peso di 0,7 alle notizie di reato, 0,1 alle contestazioni amministrative e 0,2 ai sequestri.

Dai dati si evince che la sede in grado di effettuare i controlli al minor costo unitario è Cosenza[7] (568 euro), seguita da Palermo (637 euro) e Conegliano (670 euro), mentre la sede dove ogni controllo risulta più costoso è Milano (1.069 euro). In media il costo del personale ha un'incidenza pari all'88 percento del costo unitario. Tuttavia, considerando i controlli che si

---

[5] Nell'ambito dell'attività di razionalizzazione della spesa, la possibilità di aumentare le entrate attraverso una migliore attenzione alle fasi di riscossione, meriterebbe degli approfondimenti specifici.

[6] Nel 2008 è stato sequestrato "Brunello di Montalcino" per un valore pari a circa oltre 181 milioni di euro.

[7] Si evidenzia che la sede di Cosenza è per diversi aspetti anomala rispetto alle restanti sedi, in quanto non dispone di personale amministrativo, con evidenti riflessi sul costo unitario. Inoltre, l'economia del territorio di competenza favorisce tipologie di controllo che incrementano la produttività unitaria degli ispettori.

sono conclusi con esito sanzionatorio, Roma (27.405 euro) è la sede che ha il minor costo unitario, seguita da Torino (27.743 euro) e da Conegliano (33.665 euro); Napoli (57.272 euro), Ancona (58.161 euro) e Palermo (58.423 euro) sono le sedi con il costo unitario più elevato.

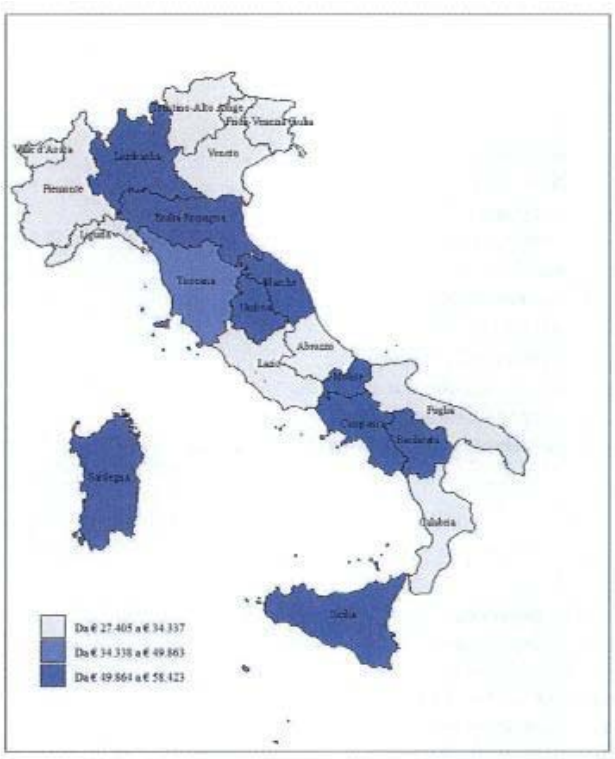
Tavola 11-6 Costo unitario del controllo e del controllo con esito sanzionatorio (euro).

	Controlli totali	Incidenza del personale
Cosenza	568	85
Palermo	637	87
Conegliano (TV)	670	92
Bari	704	84
Cagliari	712	88
Bologna	727	92
Ancona	749	93
Torino	755	87
Costo medio	**764**	**88**
Roma	826	93
Napoli	914	87
Firenze	917	86
Milano	1.069	87

	Controlli con esito sanzionatorio	Incidenza del personale
Roma	27.405	93
Torino	27.743	87
Conegliano (TV)	33.665	92
Cosenza	34.337	85
Bari	34.848	84
Costo medio	**41.897**	**88**
Firenze	49.862	86
Milano	51.954	87
Cagliari	54.733	88
Bologna	55.473	92
Napoli	57.272	87
Ancona	58.161	93
Palermo	58.423	87

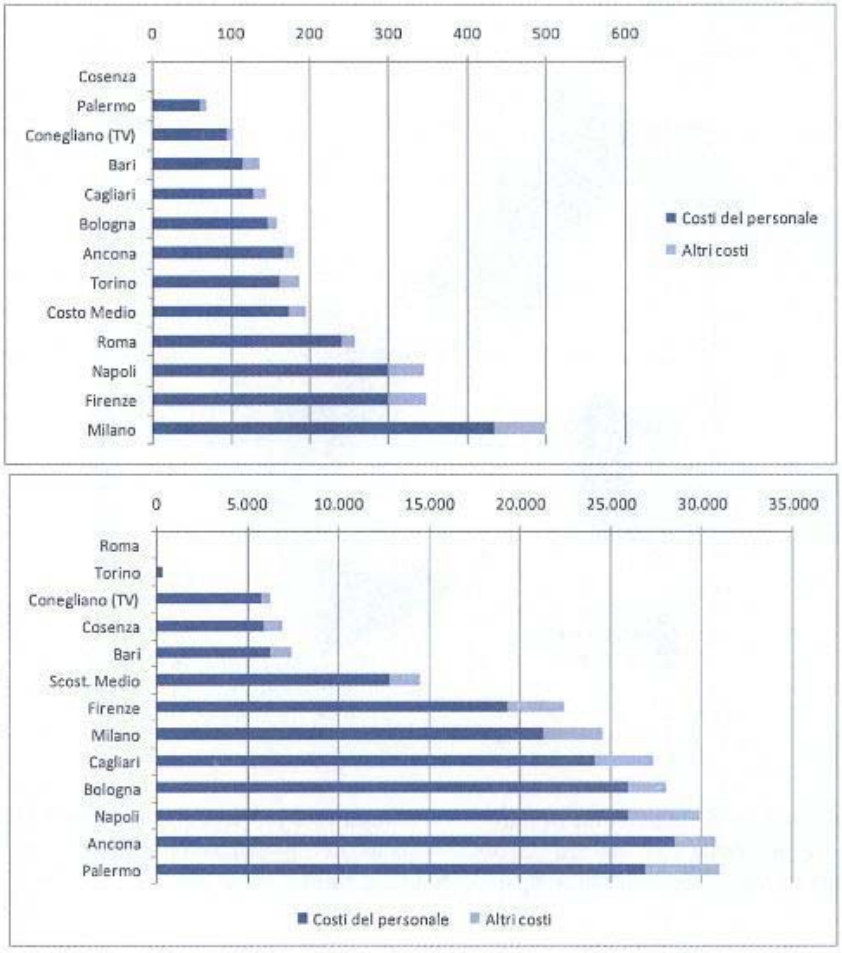
Come si evince dal Grafico 11-1 dai dati non sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per operazione con esito sanzionatorio. Gli Ispettorati del Nord Italia, con l'eccezione della Lombardia e dell'Emilia Romagna fanno registrare dei costi unitari inferiori; tuttavia anche gli Ispettorati del Lazio-Abruzzo, Puglia e Calabria sono nella medesima classe di costo; l'Ispettorato della Toscana è in una posizione intermedia, mentre quelli localizzati nelle restanti aree presentano costi unitari più elevati.

Grafico 11-1 Costo unitario dei controlli con esito sanzionatorio.



Confrontando le graduatorie si rilevano differenze significative, la cui interpretazione va ben oltre le finalità di questo lavoro. Il costo del personale spiega solo in parte il posizionamento di determinate sedi nelle ultime posizioni.

Grafico 11-2 Scarti dal costo minino del controllo (in alto) e del costo minimo del controllo con esito sanzionatorio (in basso).



Il Grafico 11-2 (in alto) evidenzia le differenze di ogni struttura rispetto alla sede più economica in termini di costo unitario dell'operazione. La sede di riferimento è Cosenza sia per i *costi del personale* che per la voce *altri costi*; Napoli, Firenze e Milano sono le sedi con il costo del personale più elevato. Il Grafico 11-2 (in basso) permette, di individuare anche le sedi di riferimento dei controlli conclusi con esito sanzionatorio: in questo caso Roma è la più efficiente. Ancona la sede con lo scostamento maggiore rispetto al *costo del personale*.

Nella Tavola 11-7 sono riportati i costi unitari relativi alle attività che maggiormente caratterizzano l'azione sanzionatoria degli ispettorati: il *numero di ingiunzioni emesse* e il *numero di ordinanze di archiviazione*.[8]

[8] Si evidenzia che, per l'attività sanzionatoria - posizionata "a valle" del processo produttivo - tali valori sono indicativi perché il volume di servizio erogato non può essere programmato dall'Ispettorato.

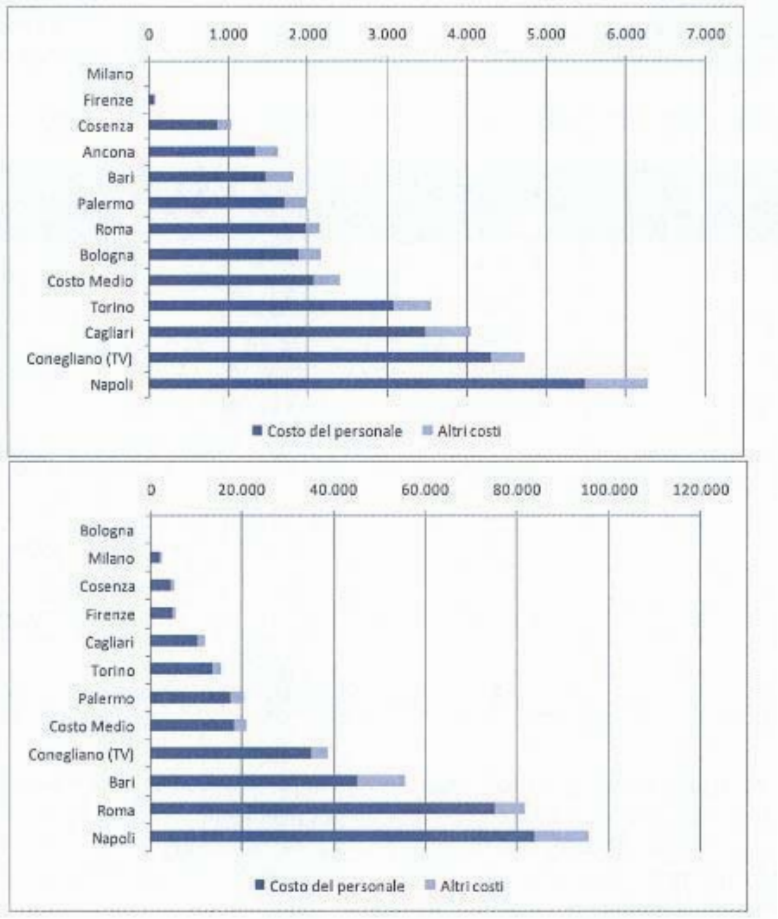
La sede con il costo unitario più contenuto per quanto riguarda il numero di ingiunzioni è Milano. In termini di numerosità dei provvedimenti emessi, le sedi con le migliori performance sono Bari e Torino. Invece, per quanto riguarda le ordinanze di archiviazione, le sedi con il costo unitario minimo e massimo sono rispettivamente Bologna e Milano.

Tavola 11-7 Costo unitario attività sanzionatoria: Ordinanze Ingiunzione emesse (a) e Ordinanze di archiviazione (b).

	a)			b)		
	Personale	Altri Costi	Totale	Personale	Altri Costi	Totale
Ancona	2.653,3	570,5	3.223,8			
Bari	2.769,4	645,0	3.414,3	50.639,8	11.793,6	62.433,5
Bologna	3.275,0	497,7	3.772,7	5.731,3	871,0	6.602,3
Cagliari	4.859,1	802,6	5.661,7	15.792,0	2.608,4	18.400,4
Conegliano (TV)	5.773,4	580,2	6.353,6	41.302,0	4.150,4	45.452,4
Cosenza	2.201,6	430,5	2.632,1	9.971,9	1.949,7	11.921,7
Firenze	1.371,8	299,8	1.671,6	10.006,4	2.186,4	12.192,8
Milano	1.301,8	297,6	1.599,4	7.410,4	1.693,8	9.104,2
Napoli	6.894,1	997,1	7.891,2	89.623,6	12.962,3	102.586,0
Palermo	3.078,9	520,1	3.599,0	23.091,7	3.900,9	26.992,7
Roma	3.453,5	306,1	3.759,5	81.501,6	7.223,6	88.725,2
Torino	4.459,3	710,0	5.169,4	19.137,9	3.047,2	22.185,1
Costo medio	**3.467,0**	**417,7**	**3.884,7**	**23.929,8**	**2.882,9**	**26.812,7**

Sempre per ciò che riguarda le attività sanzionatorie, il Grafico 11-3 mostra le differenze rispetto ai *benchmark*. Le sedi con il minor costo del personale sono rispettivamente Milano e Bologna. In questo caso le sedi che si discostano significativamente dalla media sono Conegliano e Napoli nel primo caso e Roma e ancora Napoli nel secondo. Non risultano ordinanze di archiviazione per la sede di Ancona.

Grafico 11-3 Scarto dal costo minore per attività ispettiva: Ordinanze Ingiunzione emesse (sopra) e Ordinanze di archiviazione (sotto).



11.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

Quando i fattori della produzione non sono combinati in modo ottimale, modificandone l'allocazione è possibile erogare gli stessi servizi (output) con minori risorse (input), oppure più servizi a parità di risorse. Se l'intera rete periferica fosse pienamente efficiente non ci sarebbe spazio per un'ulteriore razionalizzazione dei fattori produttivi (input) o per un incremento dei servizi prodotti (output): tutte le sedi sarebbero posizionate lungo la "frontiera" dell'efficienza tecnica e di costo.

Tipicamente sia nel settore pubblico che in quello privato, gli operatori non sono perfettamente efficienti e gli analisti hanno il compito di stimare gli scostamenti dalla frontiera dell'efficienza proponendo, se possibile, soluzioni alternative. Quando l'inefficienza è elevata, è necessario ridefinire le funzioni di produzione piuttosto che limitarsi a piccoli interventi correttivi che spesso si riflettono sulle voci di costo più facilmente comprimibili (ma non per questo meno utili). Tuttavia, questo percorso non è praticabile nel breve periodo pur essendo l'unico capace di produrre effetti duraturi sia sul piano dell'efficacia che sotto il profilo

dell'efficienza: il solo che può consentire all'Amministrazione pubblica di liberare le risorse necessarie per rimettere in moto la crescita del paese.

In situazioni di crisi finanziaria e di recessione come quella che stiamo attraversando, e in presenza di una certa rigidità dei fattori produttivi – primo tra tutti del fattore lavoro - è legittimo proporre soluzioni non ottimali sul piano teorico ma potenzialmente in grado di contrarre la spesa già nel medio termine.

Sulla base di queste considerazioni, nella precedente sezione è stato calcolato il costo unitario per servizio erogato. Di seguito si propongono due analisi che muovono in parallelo: la prima basata sugli scostamenti dal costo minimo del servizio prodotto, la seconda basata sullo scostamento dalla produttività massima per addetto. Entrambe sono concentrate solo sul fattore produttivo più significativo, il lavoro.

Spesa comprimibile. La Tavola 11-8 mostra il minor costo al quale ciascuna sede potrebbe erogare l'attuale livello di servizio se si potesse comportare con la medesima performance della sede più efficiente. Il margine di comprimibilità della spesa è pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva (il 16 per cento del costo totale dell'intera rete periferica) e 2,1 milioni di euro per l'attività sanzionatoria (6,8 per cento del costo totale dell'intera rete periferica). Non si tratta della soluzione "definitiva" al problema del contenimento della spesa, ma può costituire un obiettivo rispetto al quale costruire un percorso virtuoso di avvicinamento. Napoli, Ancona, Firenze e Milano sono le sedi che potrebbero fornire il maggior contributo essendo quelle che presentano i maggiori scostamenti. Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria il valore è necessariamente legato all'attività ispettiva, in quanto la sanzione può essere comminata solo a valle di una attività di ispezione, pertanto i valori della comprimibilità dell'attività sanzionatoria sono poco significativi.

Tavola 11-8 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività (milioni di euro).

	Attività Ispettiva	Attività Sanzionatoria
Ancona	0,6	0,0
Bari	0,4	0,2
Bologna	0,3	0,0
Cagliari	0,3	0,1
Conegliano (TV)	0,5	0,4
Cosenza	0,0	0,1
Firenze	0,8	0,0
Milano	0,8	0,0
Napoli	0,9	0,5
Palermo	0,3	0,2
Roma	0,0	0,3
Torino	0,1	0,3
Totale	**5,0**	**2,1**

Incrementi di produttività. Una strada alternativa per razionalizzare la spesa pubblica è di renderla più efficiente, cioè aumentare la produttività dei fattori in generale, ed in particolare del fattore lavoro. Si ipotizza che a parità di input e di altre condizioni, la produttività unitaria per addetto non dovrebbe discostarsi troppo dai valori fatti registrare

nelle sedi più efficienti. In questo caso il *benchmark* di riferimento rappresenta un ottimo relativo, non assoluto.

La Tavola 11-9 mostra l'incremento di efficienza che si potrebbe ottenere migliorando la produttività del lavoro a parità di tempo lavorato. In questo caso potrebbero aumentare significativamente il numero dei controlli (+22 per cento), degli operatori controllati (+32 per cento), dei prodotti controllati (+68 per cento), delle contestazioni amministrative (+42 per cento), delle notizie di reato (+192 per cento) e dei sequestri (+108 per cento). Si segnala a puro titolo informativo che il valore dei pagamenti e delle ordinanze quietanzate potrebbe moltiplicarsi addirittura per trenta.[9] Anche in questo caso si vuole semplicemente fornire una quantificazione dei possibili recuperi di efficienza dal lato della produttività del lavoro. A titolo esemplificativo si segnala che Milano, Firenze, Roma e Napoli sono le sedi che potrebbero aumentare significativamente il numero dei controlli, mentre, Ancona, Bologna, Cagliari e Conegliano sono le sedi che potrebbero rafforzarsi rispetto al numero di ingiunzioni emesse.

Al fine di rendere concretamente attuabile le misure proposte, si sottolinea la possibilità di introdurre meccanismi di incentivazione il cui onere sarebbe ampiamente coperto dall'incremento delle entrate. Anche in questo caso lo scopo della simulazione è solo quello di individuare degli obiettivi di efficienza basati sui dati delle sedi periferiche più efficienti.

Tavola 11-9 Incrementi di produttività per tipologia di attività.[10]

Attività Ispettiva		*Attività sanzionatoria*	
Controlli	22	Ordinanze Ing.zione emesse	1160
Operatori controllati	32	Ordinanze di archiviazione	2295
Prodotti controllati	68	Pagamenti in misura ridotta	2846
Campioni prelevati	62	Ordinanze quietanzate	3347
Contestazioni amministrative	42		
Notizie di reato	192		
Sequestri	108		

La Tavola 11-10 riporta la produttività per addetto nel 2011. Per quanto concerne l'attività ispettiva il maggior numero di controlli per addetto si riscontra presso la sede di Cosenza (105,7). Se si concentra l'attenzione solo sui controlli andati a buon fine e in particolare sulle *notizie di reato*, ritenute a detta dei responsabili dell'Amministrazione l'indicatore più rilevante, le sedi con il valore più elevato risultano Roma (0,8) e Bari (0,5). Torino è l'ispettorato che emette più contestazioni amministrative per addetto (17) e che fa più sequestri (2).

[9] Vedi nota precedente.
[10] Vedi nota precedente.

Tavola 11-10 Operazioni per addetto in alcune delle attività ispettive (sinistra) e sanzionatorie (destra).

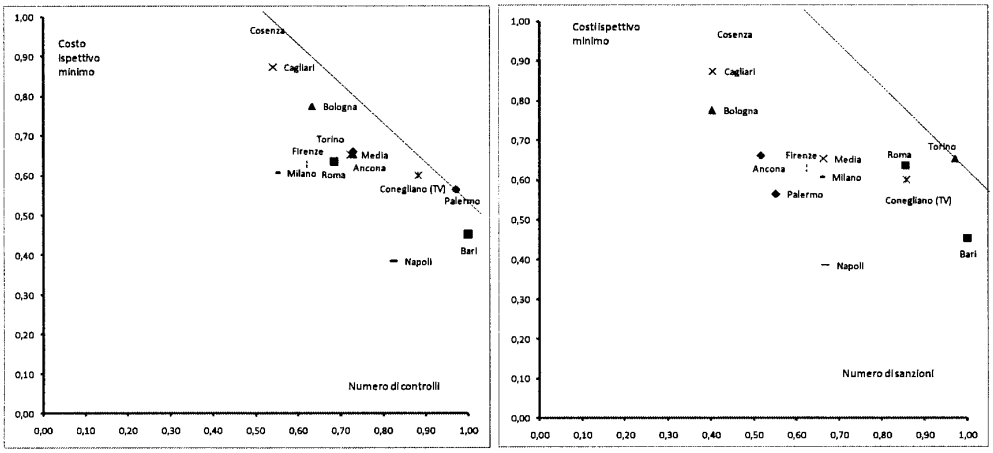
	a				b	
	Controlli	Operatori controllati	Prodotti controllati	Campioni prelevati	Ordinanze Ingiunzione emesse	Ordinanze di archiviazione
Ancona	84,3	62,7	159,4	21,5	22,1	0,0
Bari	95,5	62,0	121,7	14,7	20,3	1,1
Bologna	90,7	59,8	147,1	36,4	18,6	10,6
Cagliari	97,2	66,6	221,1	22,7	12,6	3,9
Conegliano (TV)	98,4	71,3	176,6	30,5	10,5	1,5
Cosenza	105,7	82,6	255,0	34,8	23,3	5,1
Firenze	73,8	57,4	124,7	16,4	42,4	5,8
Milano	63,8	53,7	105,2	22,1	45,4	8,0
Napoli	81,9	67,6	158,5	23,3	9,4	0,7
Palermo	95,2	63,9	123,5	19,0	17,1	2,3
Roma	77,7	51,0	150,3	18,6	17,4	0,7
Torino	85,4	59,3	161,1	19,5	12,5	2,9
Valore medio per addetto	**86,7**	**62,4**	**152,2**	**22,5**	**16,9**	**2,4**

Guardando all'attività sanzionatoria, l'ispettorato più produttivo è Milano in due attività su quattro: nel numero di ordinanze di ingiunzione emesse (45,4) e nel valore delle ordinanze quietanziate (36.482 euro). Bologna registra il più alto numero di ordinanze di archiviazione (10,6) e Ancona il valore più elevato dei pagamenti in misura ridotta (187.326 euro). Effettuando un confronto con la sede di riferimento si può osservare come varierebbe il numero di attività svolte se tutti gli ispettorati avessero la stessa produttività fatta registrare dalle sedi più produttive.

11.3.3 I rapporti attività/costi

Per mostrare l'efficienza delle diversi sedi periferiche può essere interessante mettere in relazione il volume di servizio erogato con il relativo costo di produzione rappresentando i dati attraverso diagrammi nei quali le attività sono posizionate sulle ascisse e i costi sulle ordinate. A titolo esemplificativo il Grafico 11-4 mette in relazione il numero dei controlli con il costo totale dell'attività ispettiva.

Grafico 11-4 Numero di controlli (sinistra) e di sanzioni (destra) e relativi costi dell'attività ispettiva.



Per rendere più agevole la lettura, i dati sono normalizzati rispetto al costo minimo e all'attività massima (sinistra). La retta inclinata a 45° rappresenta il *benchmark* che in questo caso risulta essere Palermo. Analizzando il grafico emerge che le sedi di riferimento sono Cosenza per i costi minimi, e Bari per il numero di controlli massimo. Quest'ultima, insieme a Napoli e Roma evidenzia una certa criticità rispetto al costo ispettivo. Il Grafico 11-4 (destra) presenta anche il rapporto tra costo ispettivo ed il numero di sanzioni. In questo caso è Torino la sede in grado di effettuare il maggior numero di sanzioni ad un costo "intermedio". Si evidenzia come la rappresentazione dei dati appena proposta, senza la necessità di ulteriori elaborazioni, consente una prima agevole interpretazione dei dati utile anche per l'interpretazione dei risultati di analisi più sofisticate come la DEA.

11.3.4 Un'analisi DEA dell'efficienza

La Data Envelopment Analysis (DEA) è una metodologia non parametrica che consente di effettuare analisi di efficienza attraverso la stima di frontiere di produzione: le unità che si posizionano su di essa sono efficienti, le restanti sono inefficienti. La flessibilità del suo utilizzo è dovuta alla possibilità di determinare l'efficienza relativa delle unità a confronto, senza bisogno di specificare una predeterminata funzione di produzione che leghi l'output ai fattori produttivi. Questa tecnica consente di individuare all'interno di un campione le unità più efficienti comparando ciascun mix produttivo con tutte le possibili combinazioni lineari delle produzioni osservate per le altre unità produttive considerate. Queste unità formano una frontiera efficiente che diventa il riferimento per le altre la cui inefficienza è misurata dalla distanza dalla frontiera.

Il vantaggio risiede nel poter comparare l'efficienza delle diverse unità rispetto alla frontiera delle possibilità produttive efficienti, anziché rispetto ad una media o ad uno standard predefinito.

Il modello DEA può essere sviluppato secondo due metodi complementari tra loro. Il primo, **orientato agli input,** minimizza l'utilizzo di fattori produttivi per un dato livello di output da produrre; il secondo, **orientato agli output,** massimizza il prodotto senza richiedere incrementi dei fattori produttivi. A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è *input-efficiente* se non

esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input, invece si definisce *output-efficiente* se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input. Nella Tavola 11-11 si riporta il riepilogo delle variabili usate nei due modelli.[11]

Tavola 11-11 Variabili utilizzate nei due modelli.

	Modello 1 *Input oriented*	*Modello 2* *Output oriented*
Input	Costo ispettivo amministrativo	Numero di controlli
	Costo ispettivo tecnico	
Output	Contestazioni amministrative, Notizie di reato, Numero sequestri	Contestazioni amministrative
		Notizie di reato
		Numero di sequestri

I dati di *input* sono costituiti prevalentemente dal personale e dai costi della struttura, mentre i dati di *output* riguardano l'intera attività svolta. Si è scelto di considerare l'attività ispettiva in quanto l'attività sanzionatoria, che pure è svolta da queste strutture, scaturisce dalla fase di accertamento degli illeciti. Sono stati utilizzati i dati aggregati delle 12 sedi periferiche e delle 17 sedi staccate, tralasciando l'attività dei laboratori.

Per la DEA sono stati assunti *rendimenti di scala variabili*, poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottima assunta con *rendimenti di scala costanti* è stata ritenuta troppo restrittiva.

Il primo modello è *input oriented* in quanto l'obiettivo è di mettere in evidenza possibili inefficienze dal lato dei costi. Come input sono stati utilizzati i costi relativi all'attività ispettiva suddivisi per personale tecnico e personale amministrativo.

Gli output considerati sono i controlli andati a buon fine rappresentati dalla somma pesata tra *contestazioni amministrative, notizie di reato* e *numero di sequestri.* I pesi sono stati forniti dall'Amministrazione e assegnano una rilevanza assoluta alle *notizie di reato.* Ai fini dell'analisi non sono stati considerati i controlli che non hanno avuto esito in contestazioni di illecito in quanto, anche se importanti dal punto di vista della deterrenza, il loro impatto non è direttamente stimabile.

I risultati sono presentati nel loro complesso nella Tavola 11-12. Gli uffici di Bari, Cosenza, Roma e Torino costituiscono il *benchmark* per tutti gli altri e sono quelli che si posizionano lungo la frontiera efficiente. Nella colonna "tutti i costi" è riportata la riduzione percentuale di costo che consentirebbe alle altre sedi di posizionarsi anch'esse sulla frontiera dell'efficienza. Per essere efficienti quanto gli uffici di riferimento, le altre sedi dovrebbero ridurre tutti i costi da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 46 per cento. Le altre due colonne indicano rispettivamente il costo del personale tecnico e amministrativo come valori

[11] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 12 e 13 derivano dagli slacks prodotti dall'analisi DEA. Gli slacks rappresentano gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di input (output) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi input oriented (o di tutti gli output nel caso di un approccio output oriented), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

percentuali crescenti nell'impiego inefficiente dell'input. In questo caso le indicazioni non sono operative perché è evidente che l'ufficio di Conegliano non potrebbe operare se azzerasse i costi del personale amministrativo come suggerito dal modello; in altri termini va colta solo l'indicazione di non efficienza su questo fronte.

Tavola 11-12 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

		Riduzione percentuale dei costi		
Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti i costi*	*Costo del personale tecnico*	*Costo del personale amm.vo*
1	Ufficio di Bari	0	-	-
1	Ufficio di Cosenza	0	-	-
1	Ufficio di Roma	0	-	-
1	Ufficio di Torino	0	-	-
5	Ufficio di Conegliano	10	-	101
6	Ufficio di Cagliari	13	-	60
7	Ufficio di Milano	30	-	25
8	Ufficio di Bologna	30	-	51
9	Ufficio di Firenze	32	-	26
10	Ufficio di Napoli	36	-	28
11	Ufficio di Ancona	41	-	35
12	Ufficio di Palermo	46	2	0

Il secondo modello, *output oriented,* ha come input il numero di controlli e come output le *contestazioni amministrative,* le *notizie di reato* e *il numero di sequestri*. Questo modello ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto dovrebbero essere incrementati gli output, a parità di controlli, affinché un'unità decisionale possa posizionarsi sulla frontiera efficiente (Tavola 11-13). I risultati mostrano incrementi percentuali degli output compresi tra il 4 per cento ed il 46 per cento. Inoltre, è evidente come il deficit di efficienza dipenda principalmente dal numero di *notizie di reato* emesse.

Tavola 11-13 Risultati dell'analisi *output oriented* (modello 2). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

		Incremento percentuale degli output		
Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti gli output*	*Notizie di reato*	*Numero di sequestri*
1	Ufficio di Bari	0	-	210
1	Ufficio di Milano	0	-	-
1	Ufficio di Roma	0	-	-
1	Ufficio di Torino	0	-	-
5	Ufficio di Conegliano	4	-	1
6	Ufficio di Firenze	18	1186	46
7	Ufficio di Napoli	26	84	-
8	Ufficio di Cosenza	30	77	-
9	Ufficio di Cagliari	40	109	-
10	Ufficio di Palermo	40	114	-
11	Ufficio di Ancona	41	159	56
12	Ufficio di Bologna	46	21	11

11.4 I laboratori

I laboratori dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari analizzano i campioni prelevati nel corso delle attività ispettive, al fine di verificare che determinate caratteristiche degli alimenti siano in linea con la normativa vigente. La rete dei laboratori è composta dalle sedi di Catania, Conegliano (TV), Modena, Perugia e Salerno, alle quali si aggiunge il Laboratorio centrale di Roma, incaricato dello svolgimento delle analisi di revisione e del coordinamento delle attività di ricerca. Quest'ultimo è escluso dalle successive elaborazioni perché svolge un'attività non assimilabile a quella dei cinque altri laboratori. Di seguito, così come per le sedi periferiche degli Ispettorati territoriali, si riportano i fattori produttivi impiegati (input), i risultati prodotti (output) e alcuni indicatori di efficienza. Data la modesta numerosità delle unità osservate, non si è ritenuto di sviluppare in parallelo anche una Data Envelopment Analysis (DEA).

Input. Benché i laboratori abbiano un costo non trascurabile (8,5 milioni di euro), la loro attività è fondamentale per garantire la qualità dell'intera filiera agro-alimentare. Anche questa ipotesi di razionalizzazione delle risorse è indirizzata soprattutto ad un miglior utilizzo delle stesse, piuttosto che ad una mera riduzione dei trasferimenti.

In generale, i dati evidenziano un incremento dei costi (+14 per cento) dovuto soprattutto a quelli relativi al personale e ai beni immobili. Al riguardo si segnala che, a differenza di quanto rilevato in precedenza, i laboratori sono sempre ospitati presso strutture di proprietà privata. Apprezzabile la riduzione delle spese relative ai beni mobili (-93 per cento) e agli altri costi (-40 per cento), riduzione che però sta avendo importanti ripercussioni sul piano operativo.

Tavola 11-14 Costo annuo dei laboratori (euro).[12]

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2008/2011
Personale	5.607.570	5.374.159	6.103.260	6.620.844	18,1
Immobili	1.314.268	1.433.360	1.515.689	1.626.764	23,8
Mobili	49.145	5.795	5.917	3.161	-93,6
Altri Costi	566.317	472.347	564.734	337.207	-40,5
Totale	**7.537.300**	**7.285.662**	**8.189.600**	**8.587.976**	**13,94**

Nel quadriennio 2008-2011 si è registrata una riduzione dei trasferimenti di competenza dell'amministrazione centrale pari a circa il 20 per cento; in termini di cassa la riduzione è stata molto più contenuta, ma non trascurabile, nell'ordine dell'8 per cento.

Output. Nel periodo considerato i campioni analizzati sono diminuiti del 7,3 per cento a causa del minor numero di prelievi attraverso l'attività ispettiva (-19 per cento), per quanto riguarda le contestazioni amministrative, invece si osserva un aumento del 42 per cento, risultato che potrebbe dipendere dal migliore livello di selettività del campione. Inoltre, si evidenzia che tra il 2008 e il 2011 sono più che dimezzate le notizie di reato segnalate dai laboratori.

Tavola 11-15 Gli output dei laboratori (numero).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2008/2011
Contestazioni amministrative	500	576	430	710	42,0
Notizie di reato	403	254	116	195	-51,6
Campioni analizzati	9.022	8.668	7.997	8.365	-7,3

Il costo unitario dei servizi erogati. Il costo unitario dei campioni analizzati è, in media, pari a 603 euro; la sede con il minor costo è Salerno (512), quella con il costo più elevato Modena (704). Significativa è l'incidenza dei costi del personale, compresa tra l'83 per cento e l'86 per cento, con l'eccezione di Conegliano in cui si sfiora il 98 per cento.

[12] A differenza degli altri anni, i dati del 2011 non sono definitivi.

Tavola 11-16 Costo unitario per campione analizzato.

	Personale	Altri costi	Totale
Catania	574,6	117,9	692,4
Conegliano	571,6	5,6	577,2
Modena	601,1	102,9	704,0
Perugia	461,9	85,7	547,6
Salerno	426,4	85,4	511,8
Costo medio	**519,1**	**85,0**	**603,3**

Comprimibilità della spesa. Anche in questo caso l'analisi è stata realizzata seguendo la stessa logica utilizzata in precedenza per le sedi ispettive, vale a dire calcolando il costo di produzione del servizio e misurando gli scostamenti dal costo minimo. L'ipotesi alla base è che a parità di altre condizioni, l'analisi dei campioni può essere svolta con costi non troppo dissimili tra loro. Certamente si possono addurre argomentazioni che si oppongono a una rigorosa applicazione di tale principio, ma la sua applicazione appare coerente con le finalità di questo lavoro.

La Tavola 11-17 mostra i risultati delle simulazioni in termini di comprimibilità della spesa; il laboratorio più efficiente dal punto di vista dei costi è Salerno, quello meno efficiente è Catania. In totale la spesa comprimibile è pari a 1,01 milioni di euro ed è di poco superiore all'11 per cento del costo complessivo dei laboratori.

Tavola 11-17 Spesa comprimibile per i laboratori. Milioni di euro.

	Campioni analizzati
Catania	0,40
Conegliano	0,18
Modena	0,33
Perugia	0,10
Salerno	0,00
Spesa Comprimibile	**1,01**

Incrementi di produttività. Come detto, i laboratori analizzano i campioni prelevati nel corso dell'attività ispettiva. Ne consegue che la stima di un incremento di produttività ha un limitato significato dal punto di vista operativo in quanto il numero dei campioni analizzati dipende strettamente dall'attività degli Ispettorati che trasmettono i campioni prelevati ai laboratori. Tuttavia, una stima dell'incremento della produttività di ciascuna sede, nell'ipotesi che la capacità produttiva non sia pienamente sfruttata, può essere utile per comprendere quanti ulteriori campioni si potrebbero analizzare se aumentasse la produttività per addetto. Questo risultato si può intendere come produttività massima ottenibile senza ulteriori aggravi di costo.

Tavola 11-18 Incremento di produttività dei laboratori.

	Campioni analizzati	% incremento
Catania	1.964	35
Conegliano	1.124	34
Modena	1.433	41
Perugia	1.992	8
Salerno	1.852	0
Totale	**8.365**	**22**

La Tavola 11-18 evidenzia un potenziale incremento di circa il 22 per cento dei campioni analizzati nel complesso, con una punta del 41 per cento nel caso del laboratorio di Modena.

11.5 Conclusioni

Benché nel gergo comune il termine "razionalizzazione" sia ormai diventato sinonimo di "contrazione" della spesa pubblica, questo contributo ha inteso restituire al sostantivo il suo significato originario che dal punto di vista economico e gestionale non può che essere quello di "utilizzo ottimale delle risorse per il conseguimento di determinati obiettivi". In tal senso *razionalizzare* vuol dire allocare i fattori produttivi in modo "razionale", o meglio, *efficiente* vale a dire utilizzando meno risorse a parità di risultato e/o ottenendo più risultati a parità di risorse impiegate. Seguendo questo approccio sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari. Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili dell'Amministrazione nel corso degli incontri svolti presso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, si è tentato di mettere in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati in modo da calcolare alcuni indici di efficienza delle diverse sedi periferiche. Successivamente si è comparata, da un lato l'efficienza di costo, dall'altro la produttività per addetto in modo da stimare dei margini di comprimibilità della spesa e di incremento di produttività applicabili su ciascuna sede per ogni attività. L'analisi - condotta nelle attuali condizioni organizzative, di produzione e di disponibilità delle risorse finanziarie - ha restituito significativi margini di razionalizzazione delle risorse che non andrebbero trascurati.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile rispetto a quella risultante dai dati di consuntivo riportati nella presente relazione sarebbe pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva e di poco più di 1 milione di euro per i laboratori pari rispettivamente al 16 per cento e 11 per cento degli attuali costi di produzione.[13] Questo non vuol dire che i trasferimenti nei confronti dell'Ispettorato dovranno necessariamente ridursi di tali importi - anche tenuto conto che per effetto dei "tagli lineari" l'Ispettorato ha subito una significativa riduzione degli stanziamenti di bilancio della parte corrente destinati alle spese di funzionamento ed operative[14] ma che potrebbe essere possibile migliorare l'efficienza delle sedi periferiche dell'Ispettorato utilizzando le medesime

[13] Essendo l'attività sanzionatoria complementare all'attività ispettiva, non si ritiene opportuno considerare aggiuntiva la spesa comprimibile stimata in precedenza.

[14] L'Ispettorato è stato costretto a integrare le minori risorse disponibili con trasferimenti in conto capitale recati da leggi speciali.

risorse in modo più produttivo. In altri termini esiste un divario nell'efficienza delle sedi periferiche che - a parità di risorse impiegate - merita di essere colmato. Il risultato della Data Envelopment Analysis (DEA) orientata verso gli input ha restituito una spesa comprimibile dell'attività ispettiva pari a 5,4 milioni di euro. Dunque, la spesa potenzialmente comprimibile dell'attività ispettiva è compresa tra i 5 ed i 5,4 milioni di euro.

Sul piano operativo la contrazione della spesa potrà attuarsi attraverso una ridefinizione del perimetro delle funzioni svolte, degli standard di servizio erogati e mediante una riallocazione del personale in servizio. E' il caso di sottolineare, inoltre, che nel medio periodo parte di queste risorse sarà assorbita dalla fisiologica contrazione del personale già prevista dalla normativa vigente. Ad esempio, già nel corso del 2012 oltre 20 unità saranno collocate a riposo con un riflesso positivo in termini di contrazione della spesa del personale (circa 1 milione di euro annui).

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività dell'Ispettorato potrebbe aumentare con significative ripercussioni in termini di rafforzamento dell'azione di contrasto agli illeciti e con un non trascurabile incremento delle entrate. Ad esempio, senza alcun aggravio di costi, il numero dei controlli, degli operatori controllati e dei prodotti controllati, potrebbe aumentare rispettivamente del 22 per cento, 32 per cento e del 68 per cento. L'incremento delle entrate connesse alle contestazioni amministrative e ai pagamenti dell'attività sanzionatoria potrebbe essere riassegnato all'Ispettorato stesso introducendo, in tal modo, un meccanismo di premialità finanziaria.

Infine, è il caso di ricordare che la rilevanza dei risultati fin qui presentati non è tanto nella quantificazione delle grandezze che può essere rivista sulla base di dati più dettagliati e di ipotesi più specifiche, quanto nel metodo proposto che se condiviso potrà essere ulteriormente affinato, in modo da intraprendere un percorso virtuoso di riduzione della spesa che tenga conto non solo dei vincoli organizzativi, di organico e delle risorse disponibili, ma soprattutto della rilevanza delle attività svolte dall'Ispettorato.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 12 Ministero per i beni e le attività culturali: gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche, le Biblioteche statali

12.1 Introduzione

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Accanto a strutture tipicamente periferiche, il Ministero si avvale di articolazioni cui ha dato configurazione di istituto a carattere centrale, in alcuni casi con autonomia contabile e amministrativa, attribuendogli specifiche competenze di settore; queste strutture possono essere considerate periferiche in senso lato, in quanto sono tali dal punto di vista organizzativo, ma non territoriale[1].

Le strutture periferiche in senso stretto sono:

- le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, da cui funzionalmente dipendono le strutture periferiche a seguire;
- le soprintendenze per i beni archeologici;
- le soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici;
- le soprintendenze per i beni storici, artistici ed etnoantropologici;
- le soprintendenze cosiddette "miste", in quanto in un'unica struttura possono comprendere, diversamente combinate, le competenze delle precedenti;
- gli archivi di Stato;
- le biblioteche statali;
- i musei statali.

Le altre articolazioni, non strettamente periferiche, sono rappresentate dagli istituti centrali, gli istituti nazionali e gli istituti dotati di autonomia speciale.

Sono istituti centrali:

- l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione;
- l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche;

---

[1] L'attuale struttura del Ministero per i beni e le attività culturali è regolata con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", come modificato dal D.P.R. n. 91 del 2 luglio 2009, recante "Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali".

- l'Opificio delle pietre dure.
- l'Istituto centrale per la demoetnoantropologia;
- l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario;
- l'Istituto centrale per gli archivi;
- l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

Sono istituti nazionali:

- la Soprintendenza al Museo nazionale preistorico ed etnografico "L. Pigorini";
- il Museo nazionale d'arte orientale;
- la Soprintendenza alla Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea;
- l'Istituto nazionale per la grafica.

Sono istituti dotati di autonomia speciale:

- le due soprintendenze speciali per i beni archeologici (una per Roma e una per Napoli e Pompei);
- le quattro soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per i poli museali (Roma, Firenze, Napoli, Venezia);
- l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro;
- la Biblioteca nazionale centrale di Roma;
- la Biblioteca nazionale centrale di Firenze;
- il Centro per il libro e la lettura;
- l'Archivio centrale dello Stato.

Queste ultime strutture sono dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni. Tale autonomia sostanzialmente prevede la redazione di un bilancio di previsione annuale in termini di competenza e di cassa e di un conto consuntivo (sulla falsariga di quello redatto dagli enti pubblici istituzionali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003, n. 97), insieme alla presenza di organi quali il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Consiglio scientifico e il Consiglio di amministrazione, secondo le modalità individuate nei decreti istitutivi dei singoli istituti; dal punto di vista finanziario, gli istituti godono di autonomia gestionale, oltre che sulle disponibilità finanziarie erogate dal Ministero, anche sulle entrate proprie derivanti dalla vendita di beni e servizi (come, ad esempio, gli introiti dalla vendita dei biglietti d'ingresso). Rispetto al trattamento economico del personale, la sola parte accessoria è gestita dall'istituzione, mentre la parte fissa è erogata direttamente dal Ministero.

In particolare, le soprintendenze speciali sono ulteriormente regolate dal decreto del Presidente della Repubblica del 29 maggio 2003, n. 240 "Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale".

Gli istituti centrali, gli istituti nazionali e le altre articolazioni periferiche sono funzionalmente dipendenti dalle specifiche direzioni di settore e la gestione avviene attraverso

l'istituto del funzionario delegato su contabilità ordinarie e speciali su cui l'organo centrale accredita le risorse destinate al funzionamento delle strutture.

Tavola 12-1 Ministero per i beni e le attività culturali. Struttura periferica. Anno 2011.

Strutture periferiche	Numero strutture
Istituti centrali	**7**
Istituti nazionali:	**4**
Soprintendenze presso musei	2
Musei (statali)	1
Altri istituti	1
Istituti dotati di autonomia speciale	**11**
Soprintendenze speciali	6
Biblioteche nazionali centrali	2
Archivio centrale dello Stato	1
Altri istituti	2
Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici	**17**
Soprintendenze: per i beni archeologici; per i beni architettonici e paesaggistici; per i beni storici, artistici e etnoantropologici; "miste" (per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici e etnoantropologici)	**72**
Soprintendenze archivistiche	**19**
Archivi di Stato	**134**
di cui: Sezioni di Archivi di Stato	34
Biblioteche statali	**44**
Musei statali	**207**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Il Ministero raccoglie e diffonde annualmente statistiche sulla struttura e sulla spesa di alcune sue articolazioni periferiche, attraverso la conduzione di rilevazioni incluse nel Programma statistico nazionale. Questa attività assicura un adeguato livello qualitativo dei dati raccolti, in quanto l'appartenenza al Programma impone l'adozione da parte dell'amministrazione detentrice del dato di pratiche di conduzione della rilevazione secondo prefissati requisiti. Per le strutture periferiche non incluse in tali rilevazioni la raccolta delle informazioni viene comunque eseguita dalle Direzioni competenti per settore a fini di programmazione, controllo e gestione della spesa, oltre che per lo svolgimento sul territorio delle competenze assegnatele, ma non a fini statistici; tali informazioni, per essere utilizzabili

necessitano di particolari rielaborazioni, spesso onerose, necessarie per renderle omogenee e armonizzate.

Ai fini del presente rapporto si è scelto di effettuare le analisi prioritariamente su dati diffusi con regolarità a fini statistici, in modo da assicurare il buon livello qualitativo dei dati trattati, tralasciando quelli originati da rilevazioni che negli ultimi anni sono state sospese. Il Ministero conduce e diffonde, nell'ambito del Programma statistico nazionale, informazioni con periodicità annuale per gli archivi di Stato, le soprintendenze archivistiche e le biblioteche nazionali.

Si rimandano alle prossime occasioni di analisi della spesa delle amministrazioni centrali, approfondimenti sulle strutture periferiche non trattate nel presente rapporto.

12.2 Gli Archivi di Stato

Gli archivi di Stato, insieme alle soprintendenze archivistiche e all'Archivio centrale dello Stato, costituiscono la rete periferica attraverso la quale il Ministero per i beni e le attività culturali svolge le competenze attribuitegli dalla legge nel campo dell'archivistica. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio[2], all'articolo 2, individua come appartenenti al patrimonio culturale i beni mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. Secondo tale ottica vengono quindi istituiti gli archivi di Stato e l'Archivio centrale dello Stato: gli archivi di Stato con il compito fondamentale della conservazione degli archivi prodotti dagli organi periferici dello Stato e l'Archivio centrale dello Stato, a cui è conferito il modello di istituto dotato di autonomia speciale, per la conservazione degli archivi delle Amministrazioni centrali.

Generalmente il termine "archivio" rappresenta il complesso dei documenti prodotti o comunque acquisiti da un ente durante lo svolgimento della propria attività; i documenti che lo compongono sono collegati tra loro da un nesso logico di appartenenza e di necessità detto "vincolo archivistico"; in questa accezione si usa spesso la parola *fondo* come sinonimo di *archivio*. La tipologia di ente detentore dell'archivio è variegata e comprende: magistrature, organi e uffici centrali e periferici dello Stato, enti pubblici territoriali e non territoriali, istituzioni private, famiglie e singole persone. L'archivio di Stato risulta quindi rappresentare il luogo in cui vengono concentrati in maniera sistematizzata archivi di varia provenienza, al fine di svolgere la funzione istituzionale della conservazione permanente di documenti riconosciuti di interesse pubblico che, secondo modalità fissate dalla legge, possono essere destinati o sottratti alla pubblica consultazione.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio[3], all'articolo 41, regola l'obbligo di versamento agli archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali. In particolare:

---

[2] D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*".

[3] D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*" e successive modifiche.

- gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato versano i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quarant'anni, unitamente agli strumenti che ne garantiscono la consultazione;
- le liste di leva e di estrazione sono versate settant'anni dopo l'anno di nascita della classe cui si riferiscono;
- gli archivi notarili versano gli atti notarili ricevuti dai notai che cessarono l'esercizio professionale anteriormente all'ultimo centennio;
- vengono accettati versamenti di documenti più recenti, quando vi sia pericolo di dispersione o di danneggiamento, ovvero siano stati definiti appositi accordi con i responsabili delle amministrazioni versanti;
- gli archivi degli uffici statali soppressi e degli enti pubblici estinti sono versati a meno che non se ne renda necessario il trasferimento, in tutto o in parte, ad altri enti.

L'ente depositario resta comunque proprietario dell'archivio e può rientrarne in possesso.

Lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché ogni altro ente e istituto pubblico hanno l'obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di ordinarli; inoltre, hanno l'obbligo di inventariare, dotandoli di indici, i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni e istituiti in sezioni separate.

Agli stessi obblighi di conservazione e inventariazione sono assoggettati i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di bene appartenente al patrimonio culturale del Paese, da parte dei competenti organi del Ministero[4], e che quindi possono cedere a titolo gratuito o oneroso il proprio patrimonio agli archivi.

Copia degli inventari e dei relativi aggiornamenti è inviata alla soprintendenza, nonché al Ministero dell'interno per gli accertamenti sulla declaratoria di riservatezza. Infatti, non tutti i documenti conservati negli archivi di Stato hanno la caratteristica di essere liberamente consultati. Una delle funzioni svolte dall'archivio di Stato è proprio quello di conservare anche documenti dichiarati dal Ministero dell'interno di natura riservata e, quindi, tutelarne la non accessibilità. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio individua la tipologia di documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di ogni altro ente e istituto pubblico non liberamente consultabili; questi sono[5]:

- quelli dichiarati di carattere riservato dal Ministero dell'interno, relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili cinquanta anni dopo la loro data;
- quelli contenenti i dati sensibili nonché i dati relativi a provvedimenti di natura penale espressamente indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, che diventano consultabili quaranta anni dopo la loro data; il termine è di settanta anni se i

---

[4] Articolo 13, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*

[5] Articolo 122, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'*articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137.*

dati sono idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare;

- quei documenti che, anche se di epoca più recente, vengono versati perché in presenza di pericolo di dispersione o di danneggiamento, fino allo scadere dei termini che richiedono il versamento all'archivio territorialmente competente.

Anteriormente al decorso dei termini indicati dal Codice, i documenti restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. Sull'istanza di accesso provvede l'amministrazione che deteneva il documento prima del versamento o del deposito, ove ancora operante, ovvero quella che a essa è subentrata nell'esercizio delle relative competenze.

I depositanti privati e coloro che donano, vendono o lasciano in eredità o legato documenti dichiarati patrimonio culturale possono anche stabilire la condizione della non consultabilità di tutti o di parte dei documenti dell'ultimo settantennio.

A ulteriore garanzia del rispetto delle norme di conservazione, presso gli organi giudiziari e amministrativi dello Stato sono istituite commissioni di sorveglianza, delle quali fanno parte il soprintendente all'Archivio centrale dello Stato e i direttori degli archivi di Stato quali rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali, e rappresentanti del Ministero dell'interno, con il compito di vigilare sulla corretta tenuta degli archivi correnti e di deposito, di collaborare alla definizione dei criteri di organizzazione, gestione e conservazione dei documenti, di curare i versamenti e di identificare gli atti di natura riservata. Tali disposizioni non si applicano al Ministero degli affari esteri, agli stati maggiori della difesa, dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, e al Comando generale dell'arma dei carabinieri, per quanto attiene la documentazione di carattere militare e operativo.

12.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Gli archivi di Stato presenti sul territorio nazionale a livello provinciale sono 100, a cui si aggiungono le 34 sezioni associate all'archivio del territorio provinciale di appartenenza[6]. Tali strutture sono oggetto di una rilevazione statistica da parte dell'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali i cui risultati sono diffusi annualmente sul sito istituzionale del Ministero. I dati attualmente disponibili riguardano gli anni dal 2002 al 2010 e comprendono: la superficie dei locali, la consistenza del materiale custodito, le utenze, le attività promozionali, i servizi tecnici, le attrezzature tecniche e informatiche, il personale e le spese di gestione. Complessivamente, nel 2010 gli archivi hanno custodito 12,6 milioni di pezzi di materiale cartaceo distribuito su 1,5 milioni di metri lineari di scaffalature; in termini di utenza gli archivi hanno accolto circa 294 mila presenze con oltre 916 mila pezzi consultati ed effettuato circa 119 mila ricerche. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 12,5 per cento delle presenze è stato accompagnato da un decremento delle spese di gestione del 29,4 per cento e un incremento del personale del 2,7 per cento.

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 degli archivi di Stato a livello territoriale.

La rilevazione statistica degli archivi di Stato raccoglie informazioni a livello di singolo archivio e sezione dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato

[6] L'Archivio centrale dello Stato, avendo caratteristiche e compiti molto diversi rispetto agli archivi di Stato, è stato escluso dalle analisi qui presentate.

ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili e utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali adibiti a: depositi, sale studio, biblioteche, sale per mostre e conferenze, uffici;
- i metri lineari (ml) di scaffalature in carico;
- le unità di personale e unità di personale con la qualifica di archivisti;
- le unità di personal computer in dotazione;
- le spese di gestione.

Tavola 12-2 Archivi di Stato. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNI	Archivi	Sezioni	Materiale cartaceo (pezzi)	Scaffalature in carico (ml)	Presenze	Ricerche	Pezzi consultati	Spese di gestione (Euro)	Unità di personale
2006	98	35	12.988.549	1.540.315	260.918	107.823	840.182	38.543.435	2.589
2007	98	35	13.129.104	1.429.625	259.460	101.539	874.168	40.144.474	2.938
2008	99	34	13.148.900	1.580.071	282.647	140.277	915.180	40.336.722	2.911
2009	100	34	12.527.947	1.496.657	289.933	125.880	869.135	31.040.839	2.762
2010	100	34	12.613.537	1.507.010	293.563	118.993	916.805	27.200.873	2.658
variazione % 2010/2006			-2,9	-2,2	12,5	10,4	9,1	-29,4	2,7
variazione % media annua			-0,7	-0,5	3,0	2,5	2,2	-8,3	0,7

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Tavola 12-3 Archivi di Stato. Alcuni rapporti caratteristici. Medie regionali. Anno 2010.

Regione	Materiale cartaceo in pezzi per 100 ml di scaffalarure	Materiale cartaceo in pezzi per unità di personale	Presenze per unità di personale	Ricerche per unità di personale	Pezzi consultati per unità di personale	Spese di gestione per 1000 pezzi di materiale cartaceo (in euro)	Archivisti per 100 unità di personale	Personale esterno per 100 unità di personale	Personal computer per 10 unità di personale
PIEMONTE	906	9.067	326	170	447	2.562,77	16	9	11
LOMBARDIA	850	7.028	181	89	517	2.570,93	11	8	12
TRENTINO ALTO ADIGE	673	5.641	82	36	236	2.847,61	21	8	17
VENETO	855	5.755	189	73	517	2.174,20	9	5	11
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.147	5.661	159	75	652	2.012,11	14	-	14
LIGURIA	1.033	4.718	114	28	588	5.290,24	11	13	8
EMILIA ROMAGNA	883	7.346	144	37	395	1.493,84	17	12	11
NORD	904	6.860	189	81	485	2.493,23	14	8	11
TOSCANA	996	5.235	148	96	326	2.675,12	20	1	12
UMBRIA	743	2.260	74	23	139	2.970,80	25	15	8
MARCHE	814	5.739	116	37	525	1.343,88	17	12	7
LAZIO	1.095	5.815	96	34	291	2.437,56	16	2	10
CENTRO	954	5.211	122	62	346	2.345,45	19	5	10
ABRUZZO	1.044	4.413	67	29	464	2.604,15	21	11	9
MOLISE	1.006	1.506	39	17	391	5.270,65	48	-	7
CAMPANIA	907	3.255	63	25	144	2.176,02	20	12	8
PUGLIA	823	2.821	59	29	462	2.042,47	36	1	9
BASILICATA	982	3.336	75	19	131	4.454,81	14	12	8
CALABRIA	765	1.478	57	20	159	4.215,06	25	4	8
SICILIA	880	3.621	50	24	304	3.952,72	10	2	8
SARDEGNA	1.804	3.532	70	24	371	1.837,44	9	22	10
SUD E ISOLE	1.004	3.139	59	24	308	3.140,93	21	7	8
ITALIA	**950**	**5.216**	**130**	**57**	**393**	**2.682,84**	**17**	**7**	**10**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Le variabili di "output" che possono essere utilizzate come approssimazione del volume di produzione sono:

- il numero di pezzi di materiale cartaceo presente, corrispondente alle unità di beni conservati e trattati; sono presenti anche altre tipologie di beni come pergamene, mappe, sigilli, timbri, monete, fotografie, negativi, microfilm, microfiche, audiovisivi;
- il numero di presenze di utenti;
- il numero di ricerche effettuate in presenza dell'utente e per corrispondenza;
- il numero di pezzi consultati.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 12-3).

In particolare, il numero medio di pezzi di materiale cartaceo per ogni 100 metri lineari di scaffalature presenti varia da un minimo di 673 del Trentino Alto Adige a un massimo di 1.804 della Sardegna contro una media nazionale di 950 pezzi.

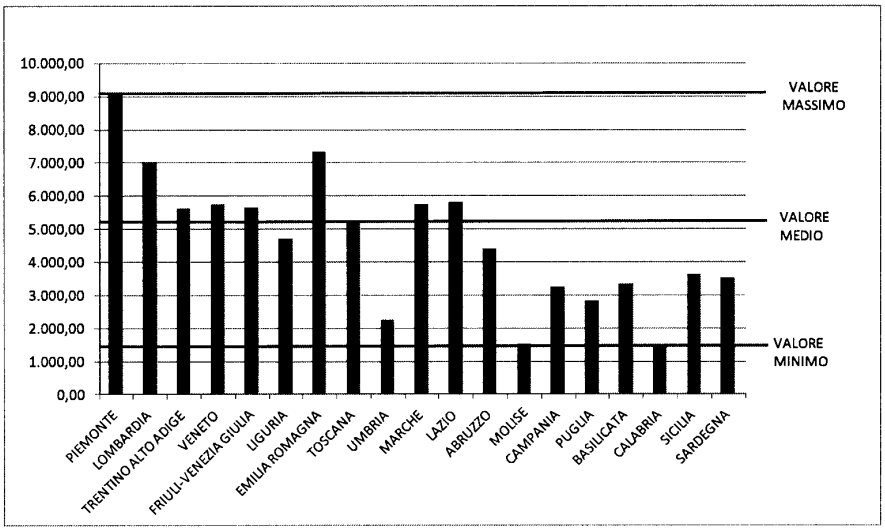
Il numero medio di pezzi per unità di personale varia da un massimo di 9.067 del Piemonte a un minimo di 1.478 della Calabria contro una media nazionale di 5.216 pezzi. I valori al di sopra della media sono assunti, oltre che in Piemonte, in Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche e Lazio (Grafico 12-1).

Il numero medio di presenze di utenza per unità di personale varia da un massimo di 326 del Piemonte a un minimo di 39 del Molise contro una media nazionale di 130 presenze.

Il numero medio delle ricerche effettuate per unità di personale varia da un massimo di 170 del Piemonte a un minimo di 17 del Molise contro una media nazionale di 57 ricerche.

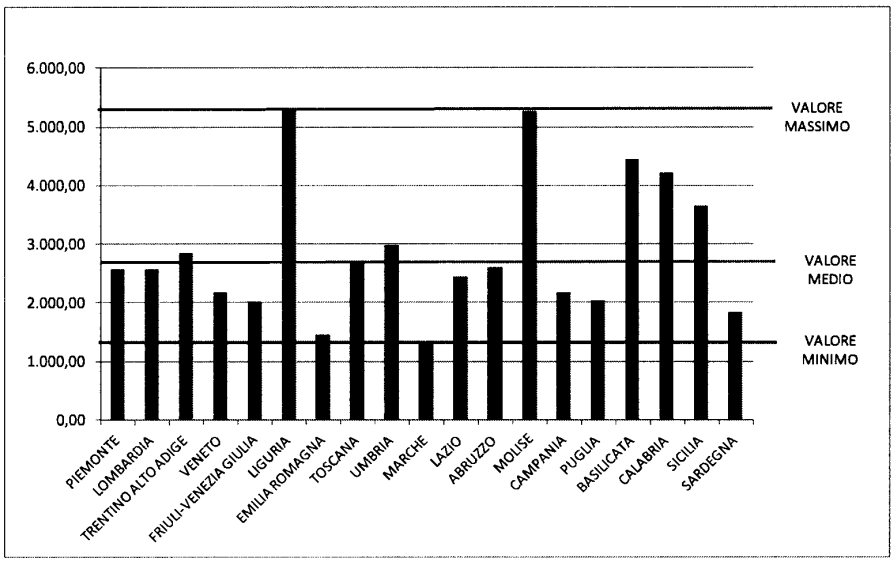
Il numero dei pezzi consultati dall'utenza per unità di personale varia da un massimo di 652 del Friuli Venezia Giulia a un minimo di 131 della Basilicata contro una media nazionale di 393 pezzi.

Grafico 12-1 Archivi di Stato. Materiale cartaceo in pezzi presente per unità di personale. Anno 2010.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Grafico 12-2 Archivi di Stato. Spese di gestione per 1000 pezzi di materiale cartaceo. Anno 2010. Valori in euro.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

La spesa di gestione media per 1.000 pezzi di materiale cartaceo custodito e trattato varia da valori molto elevati di 5.290,24 euro della Liguria e 5.270,65 del Molise a un minimo di 1.343,88 euro delle Marche contro una media nazionale di 2.682,84 euro di spesa media. I valori al di sopra della media sono assunti, oltre che in Liguria, in Piemonte, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia (Grafico 12-2).

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nei singoli archivi di Stato, come anche le medie a livello macroregionale e nazionale. Se invece di analizzare i valori medi vengono analizzati i valori assunti dai singoli archivi, la variabilità aumenta. Ad esempio, il numero di pezzi di materiale cartaceo presente per unità di personale varia da un massimo di 14.575 registrato in una struttura dell'Emilia Romagna e un minimo di 617 registrato in una struttura della Liguria. Le spese di gestione sostenute per 1.000 pezzi di materiale cartaceo varia da un massimo di circa 13 mila euro registrato in una struttura della Toscana e un minimo di 672 euro registrato in una struttura dell'Emilia Romagna.

L'alta variabilità a livello territoriale, soprattutto relativamente alle spese di gestione, rivela l'adozione da parte dei singoli archivi di Stato di pratiche organizzative differenti che portano a sostenere oneri differenziati sul territorio. Altra determinante potrebbe essere la modalità di acquisto di beni di consumo adottata, come anche il livello dei prezzi pagato sulle utenze. Molta variabilità potrebbe derivare anche dalla diversità di tipologia degli archivi gestiti.

Si propone un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre in relazione ai costi sostenuti. Si è proceduto a mettere in relazione le spese di gestione (che approssimano i costi sostenuti, non disponibili prontamente, a loro volta approssimazione del volume degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali.

La variabile riferita alle spese di gestione sostenute da ogni singolo archivio è presumibile che sia influenzata dal numero di pezzi di materiale cartaceo, dalle unità di personale in quanto utilizzatori dei beni e servizi immessi nel processo produttivo, dal numero di utenti e ricerche richieste, dal livello di informatizzazione raggiunto e dall'estensione in metri quadri dei locali utilizzati. Attraverso analisi di regressione multipla si è proceduto all'individuazione di legami tra le spese di gestione e le varie variabili che rappresentano i prodotti.

La funzione di regressione così individuata rappresenta il comportamento di riferimento che in qualche misura media i comportamenti osservati. Ogni archivio risulterà più o meno lontano da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra l'ammontare effettivo di spese di gestione di ogni archivio e il valore assunto dalla funzione può fornire una misura di distanza dal comportamento di riferimento da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema. Tale approccio, nel caso in cui le variabili di output non rappresentino al meglio il servizio prodotto dalle strutture, ha il limite di interpretare in maniera non corretta le causalità tra le variabili osservate non riuscendo a isolare le effettive determinanti della spesa.

Una prima analisi dei valori assunti dalle variabili considerate rileva la presenza di unità anomale rispetto alla generalità delle caratteristiche osservate. Si tratta di 4 archivi che presentano scostamenti molto elevati rispetto agli altri e che impongono una loro esclusione dall'analisi. Si tratta di archivi situati in Liguria, Toscana e Sicilia (2 unità) per cui sarebbe necessario acquisire informazioni di dettaglio soprattutto sulla natura del materiale custodito

che, presumibilmente, può richiedere cure specifiche tali da giustificare costi superiori, a parità di dimensioni dell'archivio, a quelli sostenuti dalle altre strutture; altra ipotesi potrebbe riguardare la presenza di competenze specifiche attribuite in maniera esclusiva a tali archivi che rendono le loro grandezze non comparabili con il resto delle unità. L'esclusione di tali unità dall'analisi consente di meglio definire la funzione di regressione da considerare come *benchmark* per la valutazione dei comportamenti osservati sugli altri archivi. Gli archivi esclusi necessitano di approfondimenti particolari che al momento non è possibile effettuare.

Tavola 12-4 Archivi di Stato: spese di gestione e output prodotti. Anno 2010.

Statistica della regressione	*Spese di gestione = f (locali in mq, presenze)*
R multiplo	0,810
R al quadrato	0,656
R al quadrato corretto	0,649
Errore standard	129.521,455
Osservazioni	95

ANALISI VARIANZA	*gdl*	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	2	2.943.927.224.834,51	1.471.963.612.417,26	87,743	0,000
Residuo	92	1.543.374.283.199,84	16.775.807.426,09		
Totale	94	4.487.301.508.034,35			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	64.092,393	18.500,623	3,464	0,001	27.348,560	100.836,226
Locali (mq)	11,694	3,057	3,825	0,000	5,622	17,766
Presenze	36,339	5,264	6,903	0,000	25,884	46,795

Fonte: elaborazione su dati Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi proposta rileva una non significatività di alcune delle variabili individuate come misura dell'output; si è quindi proceduto a considerare le sole variabili significative, ottenendo la stima di una funzione di regressione che individua una relazione tra le spese di gestione e, in luogo degli output, l'ampiezza dei locali in metri quadri e il numero delle presenze/utenti. L'ampiezza in metri quadri dei locali utilizzati rappresenta in parte anche una approssimazione del materiale custodito in tali locali; è ragionevole ipotizzare che l'ampiezza dei locali sia proporzionale al volume di materiale da custodire. Le presenze di utenti guidano in maniera significativa il livello della spesa (Tavola 12-4).

Rispetto al comportamento di riferimento è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle particolarità di ogni archivio che può dipendere dalla specificità dei materiali custoditi rispetto al contesto storico-culturale-politico del territorio. Se consideriamo ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, possiamo individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero la capacità di perseguire il comportamento di riferimento. La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione dell'archivio. Infatti lo scostamento di 100 euro per un archivio con un elevato volume di output non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per un archivio con un carico molto più basso di lavoro. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si propone qui di restringere l'insieme degli archivi con un costo superiore al comportamento definito come riferimento, attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari a +1. Le unità che presentano costi superiori al comportamento di riferimento sono il 36,8 per cento delle unità (35 archivi), corrispondenti al 59,0 per cento dei costi complessivi.

Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, scendiamo al 10,5 per cento delle unità (10 archivi); tali unità rappresentano il 27,1 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 12,9 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 2,8 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione, come anche dello stesso programma di spesa.

L'esercizio qui proposto, rilevando una elevata variabilità nell'ambito delle variabili osservate, suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dai singoli archivi al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali sostenute. A tale scopo sarebbe necessario acquisire altre informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio e ad archivio, mobili e arredi, livello di informatizzazione adottato), oltre che altre informazioni di dettaglio sulle attività espletate e sulla natura del materiale custodito. La natura del materiale impone spesso una diversa cura e manutenzione che può incidere fortemente sui costi di gestione.

12.3 Le Soprintendenze archivistiche

Le soprintendenze archivistiche operano sul territorio a livello regionale con 19 sedi (Piemonte e Valle d'Aosta fanno capo a una unica soprintendenza). Tali strutture svolgono principalmente attività di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e su quelli di proprietà privata. La vigilanza viene espletata attraverso lo svolgimento di visite ispettive presso gli enti, intese soprattutto a verificare che gli archivi vengano gestiti secondo le norme esistenti nel settore archivistico, che i locali deputati agli archivi siano idonei e che lo scarto di materiale in occasione di inventariazione sia effettuato correttamente secondo quanto prescritto dalla legge. L'operazione di scarto rappresenta uno dei momenti più delicati della vita di un archivio, poiché irreversibile; innanzitutto lo scarto non deve mai compromettere il "vincolo archivistico", che fa sì che un archivio possa essere considerato un "complesso organico", capace di ricreare l'attività del soggetto produttore. Inoltre, alle soprintendenze spetta il compito di emettere le "dichiarazioni di rilevante interesse storico-culturale" nei riguardi degli archivi di proprietà privata da considerare parte integrante del patrimonio culturale del Paese. Altre attività tipiche delle soprintendenze archivistiche comprendono: la ricezione e risoluzione delle richieste di consultazione; la promozione e la valorizzazione del patrimonio archivistico italiano in coordinamento con la Regione, gli altri enti territoriali e tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, attraverso l'allestimento di mostre, l'organizzazione di convegni, conferenze e corsi sulle metodologie archivistiche.

Nell'ambito del Programma statistico nazionale, il Ministero per i beni e le attività culturali conduce regolarmente ogni anno una indagine sulle soprintendenze archivistiche; i dati, disponibili dall'anno di riferimento 1998 fino al 2010, riguardano: la superficie dei locali (adibiti a uffici, biblioteche, sale studio, sale per mostre e conferenze); il numero delle visite ispettive effettuate; il numero delle richieste di consultazione espletate; le unità di personale; dati relativi all'attività promozionale, ai servizi tecnici e alle attrezzature tecniche e informatiche detenute solo per alcuni anni a causa di modifiche intervenute nel modello di rilevazione.

12.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Complessivamente nel 2010 le soprintendenze archivistiche hanno effettuato 2.801 visite ispettive ed evaso 1.653 richieste di consultazione; in termini di risorse umane in dotazione, il personale impiegato ammonta a 368 unità, tra cui sono presenti 128 unità con qualifica di archivista. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 31,3 per cento delle visite ispettive svolte e del 19,4 per cento delle richieste di consultazione evase è stato accompagnato da un decremento delle spese di gestione del 28,5 per cento, un incremento del personale dello 0,3 per cento e un incremento del 12,5 per cento delle aree utilizzate; nell'ambito del profilo del personale nello stesso periodo si è assistito a una diminuzione di presenza di personale con qualifica di archivista del 7,2 per cento (Tavola 12-5).

L'analisi descrittiva delle variabili fornisce una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 delle soprintendenze archivistiche a livello territoriale.

La rilevazione statistica offre informazioni a livello di singola soprintendenza dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali adibiti a: uffici, biblioteche, sale per mostre e conferenze, sale studio;
- le unità di personale complessive e le unità di personale con la qualifica di archivista;
- le spese di gestione.

Le variabili di "output" che possono essere utilizzate come "proxy" del volume di produzione sono:

- il numero di visite ispettive effettuate;
- il numero di richieste di consultazione evase;
- il numero di visitatori in occasione di mostre, convegni e conferenze nel corso dello svolgimento di attività promozionali;
- il numero di partecipanti a corsi.

Tavola 12-5 Soprintendenze archivistiche. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNO	Locali in mq	Visite ispettive	Personale		Richieste di consultazione	Spese di gestione (in euro)
			Totale	di cui: Archivisti		
2006	12.904	2.150	367	138	1.385	5.758.276,16
2007	14.548	3.556	416	137	1.591	4.860.084,39
2008	14.548	3.458	373	145	1.587	4.817.949,94
2009	14.837	3.129	363	130	1.866	4.312.052,99
2010	14.523	2.801	368	128	1.653	4.114.805,30
variazione % 2010/2006	12,5	30,3	0,3	-7,2	19,4	-28,5
variazione % media annua	3,0	6,8	0,1	-1,9	4,5	-8,1

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 12-6).

In particolare, il numero medio di archivisti presenti ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 43 dell'Italia centrale a un minimo di 25 del Nord contro una media nazionale di 33. Il numero medio di richieste di consultazioni evase per unità di personale varia da un massimo di 10 del Nord a un minimo di 2 del Sud e isole contro una media nazionale di 6 visite. La spesa di gestione media per visita ispettiva effettuata varia da un massimo di 3.737,85 euro del Sud e isole a un minimo di 2.309,40 euro dell'Italia centrale contro una media nazionale di poco più di 3.000 euro (Tavola 12-6 e Tavola 12-7).

Tavola 12-6 Soprintendenze archivistiche. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per aree territoriali. Anno 2010.

Area territoriale	Archivisti per 100 unità di personale	Richieste di consultazioni evase per unità di personale	Metri quadri disponibili per unità di personale	Visite ispettive effettute per unità di personale	Visitatori in occasione di mostre, convegni e conferenze per unità di	Partecipanti a corsi tenuti per unità di personale	Spesa media di gestione per mq di locali (in euro)	Spesa media di gestione per visita ispettiva effettuata
NORD	25	10	41,3	10	37	7	542,10	2.669,66
CENTRO	43	8	52,3	11	9	2	595,48	2.309,40
SUD E ISOLE	35	2	46,1	9	104	1	187,58	3.737,85
ITALIA	**33**	**6**	**45,6**	**10**	**59**	**4**	**404,07**	**3.043,58**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

I valori attribuiti alle aree territoriali sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole soprintendenze archivistiche, come anche la media a livello nazionale. La variabilità aumenta se invece di analizzare i valori in media vengono analizzati i valori assunti dalle singole strutture. Ad esempio, il numero di archivisti per ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 60 registrato in una struttura del Sud a un minimo di 0 registrato in una struttura del Nord. La spesa media di gestione sostenuta per metro quadro di locale utilizzato varia da un massimo di circa 1.551,65 euro registrato in una struttura del Centro a un minimo di 82,56 euro registrato in una struttura del Sud e isole. Lo spazio dei locali in metri quadri per unità di personale varia da un minimo di 94,2 mq registrato in una struttura del Nord a un massimo di 13,6 mq in una struttura ancora del Nord.

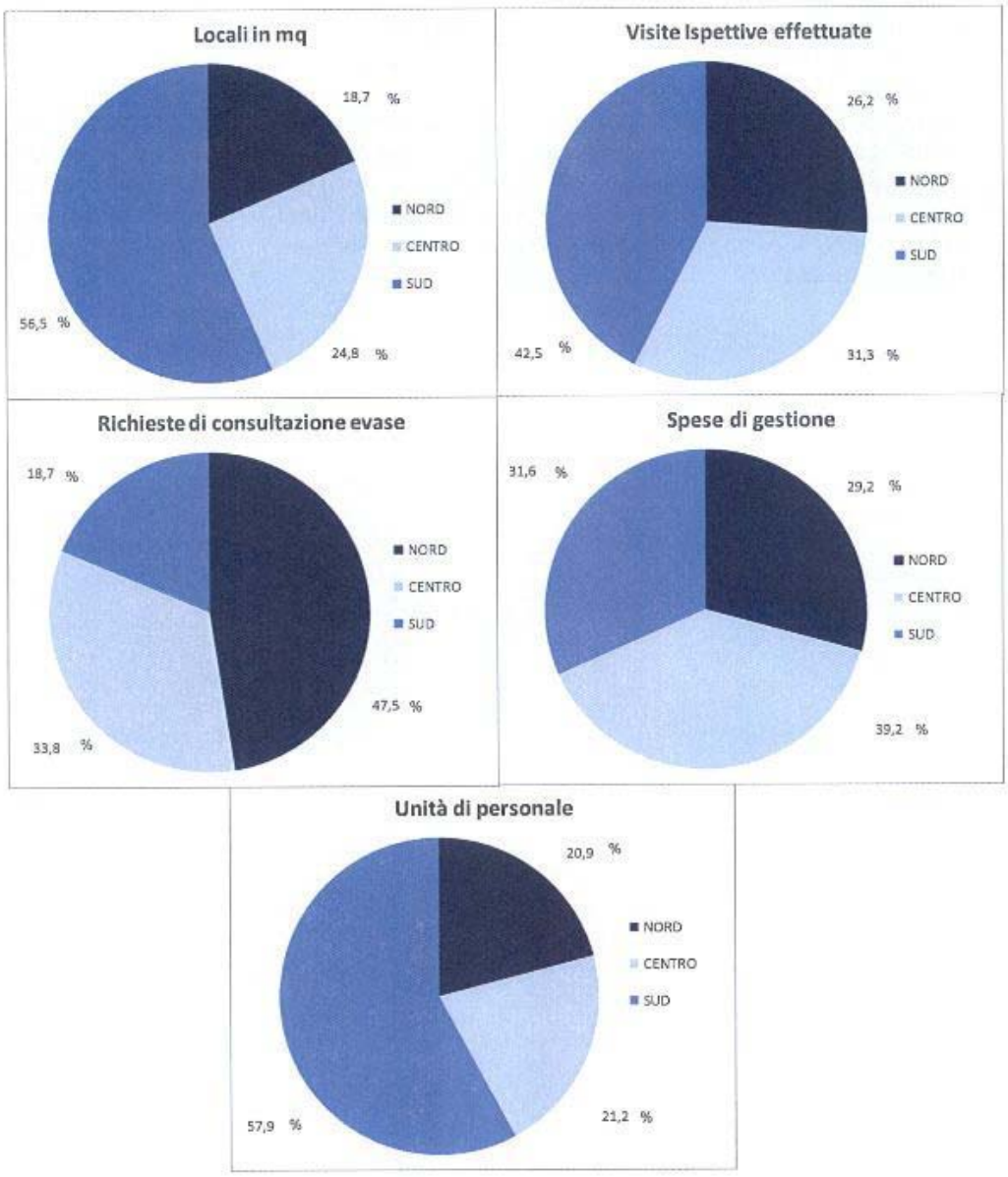
Tavola 12-7 Soprintendenze archivistiche. Composizione percentuale di alcune grandezze a livello di aree territoriali. Anno 2010.

Aree territoriali	Locali (mq)	Visite Ispettive	Personale	Richieste Consultazione	Spese di gestione
NORD	18,7	26,2	20,9	47,5	29,2
CENTRO	24,8	31,3	21,2	33,8	39,2
SUD E ISOLE	56,5	42,5	57,9	18,7	31,6
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi delle variabili di input e di output a livello nazionale individua una distribuzione territoriale del personale e degli spazi in dotazione non coerente con la distribuzione sul territorio delle visite ispettive effettuate e delle richieste di consultazione evase. Anche la

distribuzione delle risorse finanziarie utilizzate per la gestione non rispecchia la distribuzione delle altre variabili. Al Sud e isole sono presenti il 56,5 per cento dei metri quadri e il 57,9 per cento delle unità di personale, per la gestione del 42,5 per cento delle visite ispettive e il 18,7 per cento delle richieste di consultazione, con il 31,6 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione. Al Nord sono presenti il 18,7 per cento dei metri quadri e il 20,9 per cento delle unità di personale, per la gestione del 26,2 per cento delle visite ispettive e il 47,5 per cento delle richieste di consultazione, con il 29,2 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione. Al Centro sono presenti il 24,8 per cento dei metri quadri e il 39,2 per cento delle unità di personale, per la gestione del 31,3 per cento delle visite ispettive e il 33,8 per cento delle richieste di consultazione, con il 39,2 per cento delle risorse utilizzate come spese di gestione (Tavola 12-7).



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi statistica delle causalità tra le variabili disponibili non evidenzia particolari interazioni. Inoltre, l'esiguo numero delle osservazioni non permette la costruzione di un adeguato modello regressivo; infatti, le 19 soprintendenze non rappresentano una numerosità sufficiente in presenza di variabili che non risultano legate da una relazione di causalità. E' necessario disporre di maggiori informazioni sui prodotti; dal punto di vista statistico il numero di richieste evase, il numero di ispezioni svolte e il numero di convegni non spiegano in maniera esaustiva il livello dei costi sostenuti per produrli. A tal fine, i dati provenienti da

sistemi valutativi di controllo di gestione potrebbero meglio contribuire ad analizzare la produzione dei servizi erogati dalle soprintendenze in termini di processi e linee di prodotto.

12.4 Le Biblioteche pubbliche statali

Il Ministero per i beni e le attività culturali, nella sua funzione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, è responsabile della gestione del patrimonio librario nazionale delle biblioteche pubbliche statali. Le biblioteche pubbliche statali, tenuto conto della specificità delle raccolte, della tipologia degli utenti e del contesto territoriale in cui ciascuna è inserita, hanno il compito di:

- raccogliere e conservare la produzione editoriale italiana a livello nazionale e locale;
- conservare, accrescere e valorizzare le proprie raccolte storiche;
- acquisire la produzione editoriale straniera in base alla specificità delle proprie raccolte e tenendo conto delle esigenze dell'utenza;
- documentare il posseduto, fornire informazioni bibliografiche e assicurare la circolazione dei documenti.

Le 46 biblioteche pubbliche statali, tra cui le biblioteche nazionali centrali di Firenze e di Roma dotate di autonomia speciale, sono distribuite su tutto il territorio nazionale e regolamentate dal decreto del Presidente della Repubblica del 5 luglio 1995 n. 417, modificato dal Decreto Ministeriale del 12 giugno 2000.

Il patrimonio documentario custodito ammonta a circa 40 milioni di esemplari tra manoscritti, edizioni a stampa, periodici, edizioni musicali e straordinarie raccolte di mappe geografiche, incisioni e stampe. Esempi di documentazione inestimabile presente sono: la *Bibbia Amiatina*, manoscritto del VII secolo, conservato nella Biblioteca medicea laurenziana di Firenze; la *Bibbia di Borso d'Este*, capolavoro rinascimentale custodito dalla Biblioteca estense di Modena, che conserva anche la prima Carta geografica disegnata dopo la scoperta dell'America, detta del Cantino; i disegni del *Codice del volo degli uccelli* e il celebre *Autoritratto di Leonardo*, conservati nella Biblioteca reale di Torino. La storia millenaria delle biblioteche coincide con tre grandi nuclei storici: nasce dagli scriptoria monastici, continua con l'opera dei grandi umanisti presso le corti rinascimentali e si consolida durante il secolo dei lumi e il periodo post-unitario.

Le biblioteche statali partecipano attivamente alla rete delle biblioteche italiane, denominata Servizio bibliotecario nazionale (SBN), promossa dal Ministero per i beni e le attività culturali con la cooperazione delle Regioni e delle Università e coordinata dall'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU). La rete è stata realizzata a partire dal 1992 sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero per i beni e le attività culturali, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal coordinamento delle Regioni con l'obiettivo di superare la frammentazione delle strutture bibliotecarie, propria della storia politico-culturale dell'Italia; la rete del SBN è oggi costituita dalle biblioteche statali, universitarie, degli enti locali, di accademie e istituzioni pubbliche e private operanti nei diversi settori disciplinari. Sono oltre 4.000 le biblioteche che, raggruppate in poli locali, partecipano alla gestione del catalogo collettivo in linea e alla condivisione delle risorse ai fini dell'accesso, prestito e fornitura documenti. La base dati multimediale dell'Indice SBN, offre l'accesso a circa dieci milioni di record bibliografici relativi a materiale antico, moderno, musica, grafica e cartografia,

corrispondenti a oltre 40 milioni di localizzazioni. Il Servizio bibliotecario nazionale, con circa 100 milioni di accessi annui e 20 milioni di ricerche annuali, è consultabile dal pubblico gratuitamente, 24 ore su 24, via internet.

Nell'ambito del Programma statistico nazionale, il Ministero per i beni e le attività culturali conduce regolarmente ogni anno una indagine sulle biblioteche statali; i dati, disponibili dall'anno di riferimento 1998 fino al 2010, riguardano: la consistenza del materiale bibliografico, le consultazioni, i prestiti, il personale e le spese di gestione (queste ultime a partire dal 1999).

12.4.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2010

Complessivamente nel 2010 le biblioteche statali hanno custodito 198 mila volumi di manoscritti e 24 milioni di volumi stampati, accolto circa 1,5 milioni di lettori e gestito 211 mila prestiti a privati; il personale impiegato è stato di 2.160 unità. Nel periodo 2006-2010 l'incremento del 2,3 per cento degli stampati custoditi è stato accompagnato da una diminuzione dell'utenza in termini di lettori del 5,7 per cento e in termini di opere consultate del 19,9 per cento; le spese di gestione sono diminuite del 38,8 per cento e le unità di personale del 12,7 per cento (Tavola 12-8).

Tavola 12-8 Biblioteche pubbliche statali. Principali dimensioni. Anni 2006-2010.

ANNI	Manoscritti (numero di volumi)	Stampati (numero di volumi)	Opere consultate	Prestiti a privati	Lettori	Spese di gestione (in euro)	Personale
2006	197.884	23.513.191	2.471.905	252.464	1.569.984	43.520.444	2.475
2007	197.958	23.715.337	2.385.784	245.499	1.534.181	32.223.024	2.419
2008	198.005	23.938.985	2.321.702	241.999	1.586.626	37.014.860	2.352
2009	198.023	23.830.615	2.280.635	225.062	1.504.328	31.786.571	2.259
2010	198.084	24.045.409	1.979.722	211.163	1.480.243	26.631.783	2.160
variazione % 2010/2006	0,1	2,3	-19,9	-16,4	-5,7	-38,8	-12,7
variazione % media annua	0,0	0,6	-5,4	-4,4	-1,5	-11,6	-3,3

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2010 delle soprintendenze archivistiche a livello territoriale.

La rilevazione statistica fornisce informazioni a livello di singola biblioteca dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output). Le variabili di "input" disponibili utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate sono rappresentate da:

- i metri quadri (mq) di locali della struttura;
- le unità di personale e unità di personale con la qualifica di bibliotecario;
- le spese di gestione.

Le variabili di "output" che possono essere utilizzate come approssimazione (proxy) del volume di produzione sono:

- il numero degli stampati custoditi corrispondenti a volumi (fra cui incunaboli e cinquecentine[7]), opuscoli e periodici ;
- il numero delle opere consultate;
- il numero dei visitatori lettori;
- il numero dei prestiti a privati.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale. In particolare, il numero medio di bibliotecari presenti ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 44 delle Marche a un minimo di 14 del Piemonte contro una media nazionale di 27. Il numero medio di prestiti a privati gestiti per unità di personale varia da un massimo di 949 delle Marche a un minimo di 32 della Calabria contro una media nazionale di 118 prestiti. Il numero di opere consultate per unità di personale varia da un massimo di 2.989 delle Marche a un minimo di 1.375 della Calabria contro una media nazionale di 1.042. La spesa di gestione media per 1.000 stampati custoditi varia da un massimo di 4.461,34 euro della Calabria a un minimo di 908,45 euro della Sardegna contro una media nazionale di 845,20 euro (Tavola 12-9).

[7] Il termine "incunabolo" è utilizzato per indicare i primi libri realizzati a caratteri mobili e stampati tra la metà del XV secolo all'inizio del XVI (questi libri sono spesso definiti anche "quattrocentine"). Il riferimento a questo lasso temporale è stato individuato per comodità, potendosi definire come incunaboli anche libri di poco successivi al periodo di riferimento, ma aventi la caratteristica di cercare di replicare l'aspetto estetico dei manoscritti. Con il termine "cinquecentina" ci si riferisce invece a quei libri a stampa realizzati nel corso del XVI secolo aventi caratteristiche differenti dagli incunaboli (ad es. l'inserimento del frontespizio).

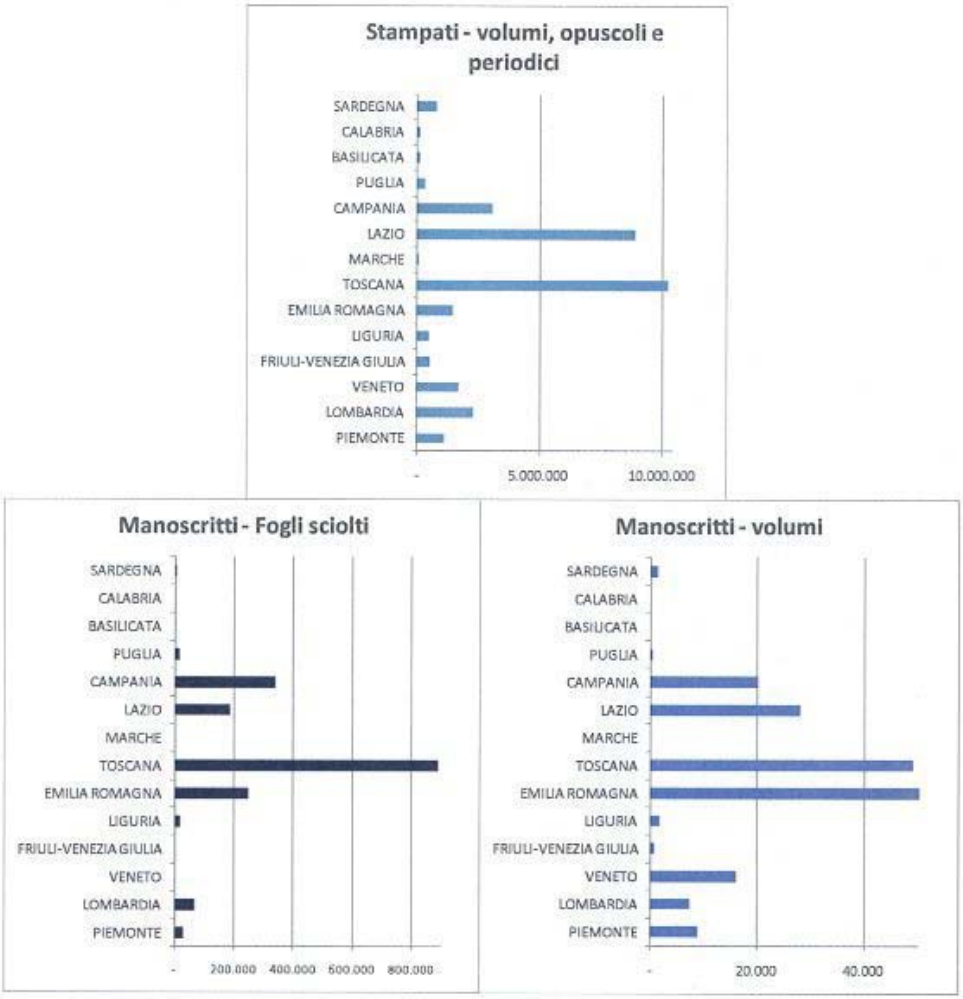
Tavola 12-9 Biblioteche pubbliche nazionali. Alcuni rapporti caratteristici. Medie per regione. Anno 2010.

Regione	Numero di bibliotecari per 100 unità di personale	Prestiti a privati per unità di personale	Numero di opere consultate per unità di personale	Numero di stampati per unità di personale	Spesa media di gestione ogni 1000 stampati (in euro)	Spesa media di gestione per unità di lettore (in euro)
PIEMONTE	14	102	596	9.484	1.271,68	75,93
LOMBARDIA	24	284	2.876	15.768	1.098,07	14,30
VENETO	43	223	2.641	25.349	934,74	21,69
FRIULI-VENEZIA GIULIA	18	343	1.538	9.953	1.553,13	12,23
LIGURIA	33	113	295	8.314	1.239,74	10,46
EMILIA ROMAGNA	21	106	396	17.210	978,91	22,52
NORD	27	211	1.753	16.451	1.080,24	25,82
TOSCANA	21	36	696	16.557	2.862,55	118,12
MARCHE	44	949	2.989	9.143	1.336,17	5,36
LAZIO	25	53	784	11.132	1.666,82	50,42
CENTRO	25	89	860	12.521	657,09	66,84
CAMPANIA	31	45	600	18.651	1.003,26	105,89
PUGLIA	32	32	133	5.356	3.324,45	50,41
BASILICATA	39	44	200	2.411	2.784,33	8,03
CALABRIA	42	32	74	1.375	4.461,34	67,91
SARDEGNA	23	103	518	7.664	908,45	20,52
SUD	31	54	444	11.772	1.245,21	69,68
ITALIA	**27**	**118**	**1.042**	**13.554**	**845,20**	**54,97**

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole biblioteche, come anche quelli per le aree territoriali e la media a livello nazionale. La variabilità aumenta se invece di analizzare i valori in media vengono analizzati i valori assunti dalle singole strutture. Ad esempio, il numero di bibliotecari ogni 100 unità di personale varia da un massimo di 75 registrato in una struttura del Nord a un minimo di 0 registrato in due strutture del Centro. Il numero di stampati custoditi per unità di personale varia da un massimo di 43.128 registrato in una struttura del Centro a un minimo di 1.375 di una struttura del Sud. La spesa media di gestione sostenuta per 1.000 stampati custoditi varia da un massimo di circa 12.500 euro registrato in una struttura del Centro a un minimo di 250 euro in una struttura sempre del Centro.

Grafico 12-4 Biblioteche pubbliche statali. Materiale custodito per regione. Anno 2010.



Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali

Il materiale presente nelle biblioteche pubbliche nazionali presenta una distribuzione territoriale sbilanciata cui contribuisce la presenza delle due biblioteche nazionali centrali di Roma e Firenze. Gran parte del materiale in stampa si trova in Toscana (con più di 10 milioni di pezzi) e nel Lazio (circa 9 milioni di pezzi); a seguire abbiamo la Campania, la Lombardia e il Veneto. Con ordini di grandezza inferiori, la maggior parte dei manoscritti è presente in Toscana (con oltre 800.000 unità di fogli sciolti e poco meno di 50.000 unità di volume) e in Emilia Romagna (con oltre 60.000 unità di volumi) (Grafico 12-4).

L'alta variabilità a livello territoriale, soprattutto relativamente alle spese di gestione, rivela l'adozione da parte delle singole biblioteche di pratiche organizzative differenti che portano a sostenere oneri differenziati sul territorio. Altra determinante potrebbe essere la modalità di acquisto di beni di consumo adottata, come anche il livello dei prezzi pagato sulle utenze. Vi è comunque un'alta relazione con l'ordine di grandezza del materiale custodito: in presenza di grandi quantità di materiale la spesa media si riduce per effetto di un maggiore assorbimento dei costi fissi su un numero maggiore di prodotto.

Si propone un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre. Si è proceduto a mettere in relazione le spese di gestione (proxy dei costi sostenuti a loro volta proxy degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali (Grafico 12-5).

La variabile riferita alle spese di gestione sostenute da ogni singola biblioteca è influenzata in parte dal numero degli stampati custoditi e trattati. Tra gli output abbiamo anche i manoscritti, che richiedono certamente una lavorazione più onerosa, ma essendo numericamente molto inferiori, presentano una relazione debole con le spese gestionali. Sulla base dei dati disponibili è possibile definire il comportamento *benchmark* a partire dalle variabili osservate per l'anno 2010. Sussiste una regressione lineare tra il numero di stampati e le spese di gestione sostenute per assicurare la loro custodia. La retta di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la relazione tra le due variabili, può essere considerata il *benchmark* di riferimento. Ogni archivio risulterà quindi più o meno lontano da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra l'ammontare effettivo di spese di gestione sostenuto da ogni biblioteca e il valore assunto dal *benchmark* a parità di pezzi trattati, fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema.

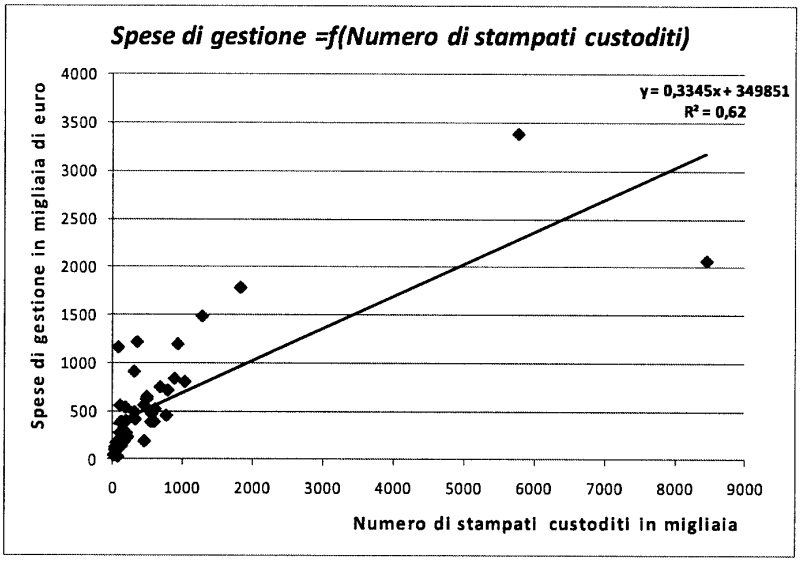
Ogni punto rappresentato nel Grafico 12-5 corrisponde a una biblioteca, individuata dai valori osservati per le spese e per il numero di stampati. Le unità che graficamente si dispongono al di sotto della retta di regressione, ipotizzata essere il comportamento *benchmark*, erogano servizi sostenendo una spesa inferiore a quella del modello; le unità posizionate al di sopra della retta di regressione presentano invece una spesa superiore.

Rispetto al *benchmark* comportamentale è ragionevole ammettere che possa verificarsi uno scostamento dovuto alle particolarità di ogni biblioteca, soprattutto rispetto alla qualità del materiale custodito e alle caratteristiche del bacino di utenza servito sul territorio (può ad esempio essere determinante la vicinanza di particolari facoltà universitarie). Se consideriamo ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, possiamo individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero capacità di perseguire il modello di riferimento[8]. Le unità che presentano costi superiori a quelli assunti dalla funzione di riferimento sono circa il 37 per cento delle unità (17 biblioteche), corrispondenti al 66 per cento dei costi complessivi. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard pari a +1, scendiamo al 15 per cento delle unità (7 biblioteche), corrispondenti al 41,7 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il modello produttivo di riferimento, porterebbero a un risparmio di spesa pari al 19,2 per cento delle spese di gestione complessive, corrispondente a circa 5,2 milioni di euro. Il risparmio ottenuto, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di redistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione, come anche dello stesso programma di spesa.

---

[8] La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione dell'archivio. Infatti lo scostamento di 100 euro per un archivio con un elevato volume di output non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per un archivio con un carico molto più basso di lavoro. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della funzione di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard.

Grafico 12-5 Biblioteche pubbliche nazionali: spese di gestione e materiale stampato. Anno 2010.



Statistica della regressione	
R multiplo	0,787
R al quadrato	0,620
R al quadrato corretto	0,611
Errore standard	387.272,871
Osservazioni	46

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	1	10768313729067,400	10768313729067,400	71,798	0,000
Residuo	44	6599132176852,070	149980276746,638		
Totale	45	17367445905919,500			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	349.851,428	63.178,126	5,538	0,000	222.524,283	477.178,574
STAMPATI	0,334	0,039	8,473	0,000	0,255	0,414

Fonte: elaborazioni su dati Ministero per i beni e le attività culturali

L'elevata variabilità osservata suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle singole biblioteche al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali. A tale scopo sarebbe necessario acquisire ulteriori informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio, alla custodia del materiale e al pubblico, mobili e arredi, livello di informatizzazione adottato).

Operazioni di razionalizzazione guidate dal criterio della diminuzione delle strutture attraverso accorpamenti, nel settore delle biblioteche come anche degli archivi di Stato non è percorribile a causa dell'impossibilità di trasportare gli ingenti quantitativi di materiale custodito, pena la dispersione e soprattutto la salvaguardia dei documenti stessi, spesso molto datati e unici, e perciò di valore pressoché inestimabile. Inoltre, la classificazione dei beni

custoditi in archivi e biblioteche è specifica per ogni archivio e ogni biblioteca, per cui, in caso di unificazione del materiale, finché non si procedesse a una nuova, onerosa riclassificazione, resterebbe doppia. Ulteriore vincolo da considerare è la distribuzione territoriale dei beni di interesse pubblico culturale, non sempre tenuto in debita considerazione in sede di assegnazione delle risorse.

12.5 Conclusioni

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Non di tutte le tipologie di strutture è possibile disporre prontamente di dati analitici ai fini di un'analisi della spesa sostenuta. Al momento si è proceduto utilizzando quanto reso pubblicamente disponibile dall'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali. Sulla base di tale disponibilità è stato possibile compiere analisi per gli archivi di Stato, le soprintendenze archivistiche e le biblioteche pubbliche statali. L'analisi a livello di singola struttura ha rilevato forti differenze sia a livello territoriale sia in termini dimensionali per effetto delle molteplici numerosità di materiale custodito.

Si è proposto un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento di produzione che possa essere preso come riferimento/*benchmark* per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre. Si è proceduto cioè a mettere in relazione le spese di gestione (proxy dei costi sostenuti a loro volta proxy degli input impiegati) con gli output prodotti e a verificare l'esistenza di eventuali legami causali. Individuato il comportamento di riferimento, possono essere individuate le unità che si distanziano in termini di maggiore spesa per definire un possibile risparmio se tali unità potessero acquisire le modalità di produzione del servizio del comportamento *benchmark*. Tale risparmio potrebbe poi essere riallocato all'interno della stessa amministrazione.

L'approccio proposto stima, sulla base di informazioni per l'anno 2010, un risparmio di 2,8 milioni di euro per gli archivi di Stato con la presenza di 10 strutture lontane dal *benchmark* e di 5,2 milioni di euro per le biblioteche pubbliche statali con 7 strutture lontane dal *benchmark*.

Per le soprintendenze archivistiche non è stato possibile, sulla base dei dati disponibili, individuare causalità statisticamente significative. A tal fine, i dati provenienti da sistemi valutativi di controllo di gestione potrebbero meglio contribuire ad analizzare la produzione dei servizi erogati dalle soprintendenze in termini di processi e linee di prodotto.

Al di là dell'esercizio statistico proposto, l'analisi delle informazioni disponibili, rilevando una elevata variabilità territoriale, suggerisce un monitoraggio attento sui singoli comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle strutture analizzate al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di spese gestionali. A tale scopo sarebbe necessario acquisire altre informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio e ad archivio, mobili e arredi, livello di informatizzazione adottato), oltre che altre informazioni di dettaglio sulle attività espletate e sulla natura del materiale custodito. La natura del materiale impone spesso una diversa cura e manutenzione che può incidere fortemente sui costi di gestione.

PARTE IV
Appendice

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 L'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato: alcuni indicatori di programma

In questo capitolo e nell'allegata appendice del Rapporto si propone una raccolta di indicatori in linea con quanto disposto dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica. La legge 196 del 2009, infatti, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede inoltre che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. Tali indicatori devono peraltro essere verificabili ex-post e utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione nonché allo scopo di accrescere la qualità dei servizi pubblici.

In particolare, oltre a fornire alcune indicazioni metodologiche per l'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa, si intende effettuare una prima applicazione, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Rientrando in un programma di lavoro pluriennale, tale attività potrà essere rivisitata, estesa a più programmi e perfezionata nel metodo, anche in occasione della stesura dei Rapporti successivi.

L'obiettivo dell'attività è di predisporre tramite indicatori significativi un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio dello Stato.

L'approccio utilizzato consiste nel proporre una visione congiunta di informazioni di varia natura riferibili a selezionati programmi di ciascun Ministero che aiutano a comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

L'attività posta in essere potrebbe avere ricadute positive per le amministrazioni in particolare per ciò che riguarda un possibile miglioramento dei contenuti delle note integrative[1], allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato, e una migliore conoscenza dei fenomeni su cui le politiche dei programmi di spesa possono influire, delle determinanti del fabbisogno, del volume dei prodotti e dei servizi erogati.

Le informazioni relative agli indicatori contenute nell'appendice del Rapporto in alcuni casi derivano da scelte effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, in altri casi sono frutto di un metodo di lavoro più articolato, che ha richiesto la discussione, la condivisione e l'eventuale integrazione degli approcci seguiti nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Questi ultimi, come è noto, in base all'articolo 39 della legge 196/2009,

[1] L'esercizio effettuato per la stesura di questo Rapporto ha fornito un ausilio al ragionamento circa la raccolta di indicatori, nel caso in cui è stato condotto in collaborazione con le amministrazioni; nel caso in cui ciò non è avvenuto, l'esercizio può costituire comunque motivo di interesse in generale per le amministrazioni.

costituiscono l'ambito di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le singole amministrazioni centrali dello Stato. Tra i compiti che la legge di contabilità attribuisce ai NAVS rientra anche l'attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associati a ciascun programma di spesa. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 istitutivo dei NAVS ha previsto l'elaborazione di programmi di lavoro triennali. Al loro interno, tra le tematiche trasversali presentate da tutti i nuclei, è stata indicata l'individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa. L'attività di costruzione degli indicatori ha comportato inoltre un ampio confronto con molte direzioni generali e un sostenuto impegno da parte dei servizi statistici dei singoli ministeri.

Per la definizione degli indicatori, è possibile, in primo luogo, effettuare una classificazione, una tassonomia dei requisiti che, in generale, un insieme di indicatori dovrebbe soddisfare. Gli indicatori devono infatti possedere specifiche caratteristiche in grado di conferirgli una più o meno estesa significatività e rispondenza rispetto alle finalità per cui sono costruiti. Un elenco strutturato di requisiti degli indicatori desiderabili per la valutazione dell'attività delle amministrazioni dovrebbe comprendere: *la buona definizione, la misurabilità, la semplicità, la flessibilità, la pertinenza, la coerenza, la stabilità, la continuità, la trasparenza, la capacità di supporto alle amministrazioni, la pubblicità*. L'insieme di tali qualità degli indicatori non sembra sempre raggiungibile, anche in relazione all'attività multi-prodotto e difficilmente misurabile che caratterizza l'operato delle amministrazioni pubbliche, volto spesso ad azioni di coordinamento e di indirizzo generale.

Nella Tavola 1-1 si definisce meglio il contenuto dei singoli requisiti appena elencati. Nel complesso, tali requisiti possono essere raggruppati in tre sottoinsiemi: relativi alle caratteristiche interne definitorie, alle caratteristiche di stabilità/continuità, alle caratteristiche di supporto per le amministrazioni. Nel primo caso, si tratta dei requisiti essenziali (buona definizione, misurabilità, semplicità, flessibilità, pertinenza e coerenza) che dovrebbero caratterizzare per chiarezza, realizzabilità e adeguatezza tutti gli indicatori individuati. Nel secondo caso, ci si riferisce a requisiti (stabilità, continuità) che risultano determinanti ai fini delle proprietà più rilevanti - del terzo sottoinsieme (trasparenza, capacità di supporto e pubblicità) - ai fini di una più consapevole attività da parte delle amministrazioni, trasparente anche verso l'esterno.

Gli indicatori proposti forniscono una lettura "a consuntivo" dell'azione delle amministrazioni e vi è un chiaro orientamento a cogliere i fenomeni che le amministrazioni, attraverso le loro politiche intendono influenzare (anche quando su tali fenomeni agiscono fattori esogeni). L'unità di analisi è costituita dal programma del bilancio (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011) e il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri, con esclusione a priori di quelli relativi alle missioni "organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", "fondi da ripartire" e "debito pubblico".

Vengono proposte, per ciascun ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle *attività* rientranti nel programma di spesa ed evidenzia i principali interventi sottostanti ad esso o, nel caso di programmi volti all'indirizzo, al coordinamento, all'organizzazione e al monitoraggio delle attività dei Ministeri, le principali mansioni svolte. Ciò risponde ad una logica di maggiore strutturazione del lavoro di analisi delle finalità del programma e di facilitazione nella ricerca degli idonei indicatori. Elementi utili

sono risultati le leggi autorizzative sottostanti i capitoli del programma, le informazioni riscontrabili nelle note integrative e l'esperienza diretta delle amministrazioni.

La seconda scheda riporta *indicatori di risultato*, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire, o – ancora - possono rappresentare misure di efficienza del funzionamento dell'amministrazione. Tali indicatori sono costruiti sfruttando prevalentemente fonti interne alle amministrazioni. Ad esempio, vengono indicati il numero dei beneficiari di uno specifico intervento, il numero di utenti di un dato servizio, le percentuali degli stessi beneficiari e utenti sulle popolazioni di riferimento, gli esiti di determinate attività, ecc..

La terza scheda proposta contiene *indicatori di contesto*, di natura prevalentemente statistica. Gli indicatori si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale. Tali indicatori sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione delle amministrazioni.

Tavola 1-1 Tassonomia dei requisiti degli indicatori

Buona definizione	sottintende che l'indicatore dia una chiara enunciazione di ciò che si vuole analizzare e sottoporre a misurazione
Misurabilità	implica che l'indicatore sia esprimibile tramite una precisa unità di misura e che esistano fonti da cui attingere dati per la sua costruzione
Semplicità	consente all'indicatore di essere applicabile a un insieme molteplice e variegato di programmi di spesa
Flessibilità	come la caratteristica precedente, permette l'adattamento della misurazione anche a specifici programmi di spesa
Pertinenza	individua la capacità dell'indicatore di essere collegato in maniera più stringente possibile ai programmi si spesa, e quindi di avere una più o meno stretta corrispondenza con gli obiettivi prefissati
Coerenza	presuppone un legame di concordanza, di congruenza tra le diverse tipologie di indicatori proposte
Stabilità	esprime la capacità dell'indicatore di misurare lo stesso aspetto dei programmi di spesa al variare del tempo; è collegata, oltre alla corretta individuazione dell'indicatore, alla non variabilità dei programmi di spesa
Continuità	deriva dalla disponibilità di dati attendibili, reperibili con precise scadenze e determinate frequenze
Trasparenza	richiede che l'indicatore sia in grado di segnalare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, nonché miglioramenti rispetto a una situazione di partenza, rispetto al passato, rispetto a standard universalmente accettati, rispetto a confronti internazionali
Capacità di supporto	rappresenta il requisito dell'ausilio fornito dall'indicatore all'attività di programmazione e di previsione dell'amministrazione
Pubblicità	riguarda l'importanza di una divulgazione in modo sistematico degli indicatori

In sostanza, i vari indicatori interessano singoli individui o gruppi di essi che possono influenzare o essere influenzati dall'azione delle amministrazioni: si tratta di utenti interessati alla quantità e qualità del servizio erogato, di contribuenti attenti all'efficienza gestionale degli uffici e, più in generale, del complesso dei cittadini volti a valutare l'efficacia socio-economica dell'azione dello Stato. Gli indicatori peraltro, accrescendo le informazioni circa l'oggetto e gli effetti delle politiche pubbliche, risultano di ausilio per le stesse amministrazioni potendo essi contribuire al miglioramento del processo decisionale interno, anche ai fini di eventuali correzioni delle azioni intraprese.

Per una corretta identificazione e interpretazione di quanto riportato nelle schede vengono specificati alcuni dei requisiti propri degli indicatori, per ognuno di essi sono infatti fornite informazioni qualitative e quantitative nei vari campi di descrizione.

Un primo tipo di informazioni risponde ai requisiti per il sottoinsieme in precedenza individuato e relativo alle caratteristiche interne definitorie. Oltre alla definizione dell'indicatore, viene esposta – se necessario - una spiegazione del legame dell'indicatore prescelto con le finalità o la policy del programma di spesa, preferibilmente facendo riferimento alle attività specificate nella relativa scheda di descrizione; ciò può implicare anche una diretta esplicitazione del metodo di calcolo utilizzato per la costruzione dell'indicatore. A corredo di tali informazioni si forniscono inoltre indicazioni riguardo all'unità di misura dell'indicatore e alla fonte dei dati necessari al calcolo dello stesso. Ritenendo necessario rispettare il requisito di coerenza interna dell'analisi, si è ricercata quanto più possibile una stretta congruenza tra indicatori di risultato e indicatori di contesto.

Si è dunque tentato di raccogliere e sistematizzare un insieme di indicatori presenti in fonti statistiche ufficiali esterne alle amministrazioni oppure provenienti dalle amministrazioni stesse. Con riferimento alle fonti di natura amministrativa, i dati sono stati reperiti in rapporti ufficiali (facenti parte o meno del SISTAN), o sono stati estratti da sistemi informativi interni alle amministrazioni. Quando ritenuto di interesse, sono stati costruiti indicatori ad hoc su richiesta espressa nell'ambito dei NAVS e condivisi con i ministeri.

Nel caso di alcune politiche delle amministrazioni, diverse responsabilità sono coinvolte nell'effettiva erogazione del servizio o nella gestione dell'intervento, a causa della sovrapposizione o condivisione tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali) o del trasferimento delle risorse dal centro verso altre pubbliche amministrazioni con autonomia finanziaria e gestionale. In questi casi, la scelta metodologica è stata quella di seguire il criterio della prevalenza, ossia di associare indicatori agli interventi in cui il ministero è il principale finanziatore o in cui allo Stato è affidato il compito di tutelare un livello essenziale di prestazione sul territorio nazionale.

Un secondo tipo di informazioni risponde ai requisiti per il sottoinsieme in precedenza individuato e relativo alle caratteristiche di stabilità/continuità. Per quanto riguarda gli anni di analisi, l'ottica adottata è quella dell'esame a consuntivo e del riferimento all'ultimo anno disponibile. Inoltre, per cogliere l'evoluzione temporale degli aspetti indagati, sono state costruite, dove possibile, prime brevi serie storiche, prevedendo di disporre un costante aggiornamento delle stesse. Questa denotazione di continuità temporale nella rilevazione degli indicatori si collega alla necessità di misurare i risultati di attività delle amministrazioni che, in larga misura, presentano caratteristiche istituzionali e continuative. Si segnala peraltro che la stabilità della struttura per missioni/programmi da un esercizio finanziario all'altro costituisce un presupposto importante per agevolare la lettura e l'utilizzo degli indicatori anno per anno.

Quanto, infine, alla capacità degli indicatori di rendere maggiormente consapevoli le amministrazioni circa le attività, nonché trasparenti anche verso l'esterno, si sottolinea che l'analisi – da rendere pubblica - dell'evoluzione in particolare di alcuni indicatori nel tempo costituisce una opportunità per contribuire al monitoraggio dei risultati associati alla spesa e, quindi, alla segnalazione di scostamenti rispetto agli obiettivi, alla individuazione di possibili miglioramenti. Si tratta di elementi che possono risultare di interesse e di supporto sia per una migliore qualità della programmazione delle amministrazioni, sia per la costruzione di previsioni di spesa più direttamente connesse agli effettivi fabbisogni di risorse necessarie al conseguimento delle finalità proprie delle amministrazioni.

Le informazioni già acquisite insieme a quelle che si renderanno disponibili - anche in base alle quantificazioni da effettuare per alcuni indicatori già individuati ma non ancora valorizzati a causa della necessità di ulteriori approfondimenti - dovranno confluire, una volta strutturate dal punto di vista informatico delle modalità di raccolta e archiviazione, in una apposita sezione della banca dati unitaria prevista dall'articolo 13 della legge 196/2009.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia delle spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

PAGINA BIANCA

Bibliografia

Aran (2011), *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre, Roma.

Balassone F., Cesaroni G., Gisci G., Mazzotta B., Mocavini F., Monacelli D., Studi e pubblicazioni - Ragioneria Generale dello Stato, (2008), *Risanamento dei conti pubblici ed evoluzione del contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, Roma.

Banca Centrale Europea (2009), *Ripartizione per funzione della spesa pubblica nell'Unione Europea*, Bollettino mensile, aprile.

Banca d'Italia, *Relazione annuale* (anni vari).

Banker R.D., Charnes A., Cooper W.W. (1984), *Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis,* Management Science, 30(9), 1078-1092.

Biagioli M., Salvati M. e Santi P. (1992), *Occupazione, retribuzioni e spesa per il personale nella pubblica amministrazione*, in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi" (a cura di). "Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro", Bologna, il Mulino.

Charnes A., Cooper W. W., Rhodes E. (1978), *Measuring efficiency of decision making units,* European Journal of Operational Research, 2, p. 429-444.

Coelli T.J., Prasada Rao D.S., O'Donnell C.J., Battese G.E., (2005), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis,* 2nd Ed., Springer, USA.

Cooper W. W., Seiford L. M., Tone K. (2002), *Data Envelopment Analysis,* Boston, Kluwer Academic Publishers.

Corte dei Conti (2012), *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, maggio, Roma.

Corte dei Conti (2010), *Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico*, aprile, Roma.

Corte dei Conti (2004), *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, luglio, Roma.

Crescenzi, A. (a cura di) (2007), *I Documenti di Programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press.

della Cananea, G. (1996), *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino.

EUROSTAT (1995), *Sistema europeo dei conti 1995*, Lussemburgo.

Farrell M.J. (1957), *The Measurement of Productive Efficiency*, Journal of the Royal Statistical Society, 120 (3): 253-290.

Franco, D. (2005), *Il consolidamento interrotto*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2005, Bologna, Il Mulino.

Franco, D. (1992) *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960-90)*, in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi" (a cura di), "Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro", Bologna, il Mulino.

Giarda (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, maggio 2012, (http://www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/documenti/Revisione_spesa_pubblica_20120508.pdf)

Goretti, C. e M.C. Mercuri (2005), *Vincoli finanziari, decisioni di bilancio e azione amministrativa,* in Pennella G., Giarda P., Melis G., Valotti G., Vesperini G. (a cura di), "Note e commenti sul sistema amministrativo italiano", Economia e finanza, Formez, Quaderni 38, ottobre.

Hoff A. (2007), *Second stage DEA: Comparison of approaches for modelling the DEA score*, European Journal of Operational Research, 181(1), p. 425–435.

INVALSI (2010), *Rapporto integrale sul Servizio Nazionale di Valutazione. Aspetti operativi e prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti, a.s. 2009-2010,* (http://www.invalsi.it/download/rapporti/snv2010/Rapporto_SNV_2009_2010_Partel_II.pdf)

ISAE (2007), Il personale pubblico tra contenimento della spesa e ricerca dell'efficienza in *Rapporto Finanza pubblica e Istituzioni*, maggio, Roma.

ISAE (2005), I potenziali costi aggiuntivi del federalismo: una prima mappatura in *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, febbraio, Roma.

ISAE (anni vari), *Rapporto trimestrale. Le previsioni per l'economia italiana*.

ISCO (anni vari), *Rapporto semestrale*.

ISTAT (2012), *Rapporto annuale 2012 - La situazione del Paese*, maggio, Roma.

ISTAT (2009), *I numeri indice delle retribuzioni contrattuali: le nuove serie in base dicembre 2005 = 100*, Nota informativa, 7 aprile, Roma.

ISTAT (2004), *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione*, Serie SEC95 - anni 1990-2002, febbraio, Roma.

Jaldell, H. (2002), *Essay on the Performance of Fire and Rescue Services,* Economic Studies, Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Goeteborg University.

Keune M. (2010), *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries,* Eurofound Report.

London School of Economics (2012), *Jobs in a recession*, Centre Piece, Vol. 17, Issue 1, Spring.

Meacci M. e Quaglierini C. (2012), *Consolidamento fiscale e interventi sul pubblico impiego. L'esperienza di otto paesi europei*, in corso di pubblicazione come Working Paper del Dipartimento del Tesoro - Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze, (2012), *Documento di economia e finanza*

Ministero dell'economia e delle finanze, (2010), *Decisione di finanza pubblica*.

Ministero dell'economia e delle finanze, (anni vari), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*.

Ministero dell'economia e delle finanze, (anni vari), *Relazione previsionale e programmatica*.

Ministero dell'economia e delle finanze, (anni vari), *Relazione trimestrale di cassa*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*.

Ministero dell'economia e delle finanze - Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica - Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, settembre, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato (2012), *Analisi dell'efficienza delle scuole italiane rispetto agli apprendimenti degli studenti*, Sezione Analisi e Valutazione della Spesa, Servizio Studi Dipartimentale (a cura di), http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Analisi-efficienza-scuole-italiane/.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2009), *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, Audizione del dott. Giuseppe Lucibello, 5 maggio, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, (2009), *Rapporto sulle Amministrazioni centrali dello Stato*.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, (2011), *Analisi dei dati del Conto annuale dell'ultimo triennio*, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, (2009), *Guida alla lettura dei dati del Conto Annuale*, febbraio, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale (2011), *Verso un annuario statistico della Ragioneria Generale dello Stato. Proposta di un numero zero*, luglio, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale e Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, (2010), *La manovra di bilancio per gli anni 2011-2013*, Note Brevi, giugno, Roma.

Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale – Università Sapienza Dipartimento di Economia e Diritto (2012) *La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa* http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/TdS-processo-potenziamento-bdc-Seminario/TdS-processo-potenziamento-bdc-Seminario-Working_paper.pdf

Morcaldo, G. (2005), *Una politica economica per la crescita*, Milano, F. Angeli.

Morcaldo, G. (1993), *La finanza pubblica in Italia*, Bologna,il Mulino.

Nickell S. e Quintini G. (2002), *The Consequences of The Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence*, Economic Journal vol. 112 (477), pag. F107-F118, February.

Pisauro, G. (2009), *I conti pubblici: tra l'incudine e il martello*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009, Bologna, il Mulino.

Sakata, M. (2004), *A cost frontier approach for estimating the determinants of cost inefficiency in Japanese fire protection management,* Journal of Asian Economics.

Seiford, L. M. e Thrall R. M. (1990), *Recent developments in DEA, the mathematical programming approach to frontier analysis,* Journal of Econometrics, n.46, 7-38.

Simar L. e Wilson P.W. (2000), *Statistical Inference in Nonparametric Frontier Models: The State of the Art,* Journal of Productivity Analysis, 13, 49–78.

Spaventa, L. e V. Chiorazzo (2000), *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione monetaria*, Roma, Donzelli.

Treu T. (2011), *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida dei sistemi contrattuali*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 1, 2011.

Wallace, R. (1977), *Productivity measurement in the fire and rescue service,* Public Productivity Review.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato

APPENDICE

2012

PAGINA BIANCA

INDICE

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE.....

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.....

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI.....

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA .....

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI .....

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA.....

MINISTERO DELL'INTERNO.....

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE .....

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI .....

MINISTERO DELLA DIFESA.....

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI .....

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI.....

MINISTERO DELLA SALUTE.....

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

PAGINA BIANCA

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio

Programma 29.1 - Relazione giurisdizionale e coordinamento del sistema della fiscalità	
Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Elaborazione delle linee della politica fiscale e produzione delle relative norme
Attività 2	Coordinamento e monitoraggio del sistema tributario
Attività 3	Coordinamento e controllo delle Agenzie fiscali
Attività 4	Assistenza e consulenza fiscale a cittadini ed imprese
Attività 5	Riscossione tributi
Attività 6	Contratto di servizio con l'Agenzia del demanio
Attività 7	Convenzioni con le Agenzie delle entrate
Attività 8	Convenzioni con le Agenzie del territorio e delle dogane
Attività 9	Convenzioni con i Monopoli di Stato
Attività 10	Trasferimenti al garante del contribuente
Attività 11	Assistenza all'attivita' delle Commissioni tributarie ed organismi di giustizia tributaria
Attività 12	Aggi ai concessionari
Attività 13	Trasferimenti a Scuola superiore economia e finanze

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.1 - Relazione giurisdizionale e coordinamento del sistema della fiscalità

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	Accertamenti parziali imposte dirette da segnalazioni centralizzate basate su incroci dei dati presenti in anagrafe tributaria	Numero degli accertamenti parziali su imposte dirette derivanti da segnalazioni centralizzate basate su incroci dei dati presenti in anagrafe tributaria nell'anno.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	246.196	301.968	317.237	349.919
2	Servizi di assistenza e consulenza fiscale erogati dagli uffici a cittadini e imprese	Numero di servizi di assistenza e consulenza fiscale erogati dagli uffici a cittadini e imprese nell'anno.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	4.862	9.901	10.289	11.110
3	Accertamenti in materia di Imposte sui redditi, Iva e Irap	Numero degli accertamenti effettuati nell'anno in materia di Imposte sui redditi, IVA e IRAP.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	398.269	409.964	388.343	347.329
4	Numero accertamenti definiti con adesione e acquiescenza (D.lgs n. 218 del 1997)	Numero degli accertamenti definiti con adesione e acquiescenza	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	148.401	162.530	149.430	132.709
5	Accertamenti definiti per acquiescenza	Numero degli accertamenti definiti per acquiescenza (D.lgs n. 218 del 1997) nell'anno.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	115.215	109.377	104.665	138.906
6	Accessi brevi effettuati	Numero degli accessi per il riscontro dei dati rilevanti per l'applicazione degli studi di settore e del rispetto degli obblighi strumentali nell'anno.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	102.367	64.475	41.577	36.980

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.1 - Relazione giurisdizionale e coordinamento del sistema della fiscalità

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Pressione fiscale	Pressione fiscale rilevata nell'anno: incidenza sul Pil delle entrate tributarie e contributive delle Amministrazioni pubbliche	*Italia*	%	*Fonte: Istat, Conti economici nazionali*	42,6	43,0	42,6	42,5

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.3 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Prevenzione e contrasto delle falsificazioni dei mezzi di pagamento
Attività 2	Riciclaggio di capitali
Attività 3	Prevenzione e repressione degli illeciti a danno degli interessi finanziari nazionali e in ambito Unione Europea
Attività 4	Contrasto al riciclaggio, all'usura e all'abusivismo finanziario
Attività 5	Contrasto finanziamento al terrorismo
Attività 6	Reati societari e fallimentari
Attività 7	Contrasto alla contraffazione
Attività 8	Lotta al carovita
Attività 9	Attivita' a tutela della concorrenza e del mercato
Attività 10	Reclutamento ed addestramento del personale del Corpo della Guardia di Finanza

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.3 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Controlli sugli obblighi strumentali	**Numero dei controlli sugli obblighi strumentali effettuati nell'anno.**	*unità*	*Guardia di finanza* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**516.149**	**511.715**	**515.211**	**507.114**
2 Verifiche effettuate	**Numero delle verifiche effettuate nell'anno.**	*unità*	*Guardia di finanza* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**32.524**	**31.516**	**31.777**	**30.153**
3 Controlli mirati effettuati	**Numero dei controlli mirati effettuati nell'anno.**	*unità*	*Guardia di finanza* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**76.219**	**76.943**	**79.872**	**79.335**
4 Indagini antifrode	**Numero delle indagini antifrode effettuate nell'anno.** Dal 2008, viene attuato uno specifico coordinamento tra l'Agenzia dell'Entrate con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane, nell'ambito della "cabina di regia" prevista dall'articolo 83 del decreto legge n. 112/2008. Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 4	*unità*	*Guardia di finanza* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**480**	**551**	**526**	**580**
5 Illeciti fiscali internazionali	**Numero di segnalazioni rilevate nell'anno nell'ambito dell'attività di indagine sui fenomeni di evasione fiscale trans-nazionale particolarmente rilevanti.** Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 4	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*			**125**	**267**
6 Verifiche e controlli mirati dell'Agenzia dell'entrate	**Numero di verifiche e controlli mirati effettuati nell'anno dall'Agenzia dell'entrate sulle imposte dirette IVA e IRAP.**	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**17.309**	**9.425**	**9.559**	**9.923**

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.3 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
7 Maggiori imposte e rilievi dell'Agenzia dell'entrate	Maggiori introiti derivanti da controlli effettuati dall'Agenzia dell'entrate sulle imposte dirette IVA E IRAP.	*milioni di euro*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	13.329	12.990	18.586	16.256
8 Numero interventi della Guardia di Finanza	Numero dei controlli e delle verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	108.743	108.459	111.649	109.488
9 Incassi complessivi	Evoluzione degli importi complessivamente riscossi a seguito dell'attività di controllo effettuata nell'ambito della lotta all'evasione fiscale.	*milioni di euro*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	3.721	5.692	6.414	7.187
10 Versamenti diretti	Evoluzione degli importi complessivamente riscossi a seguito dell'attività di controllo effettuata nell'ambito della lotta all'evasione fiscale da ricondurre al pagamento spontaneo delle imposte, incluse sanzioni e interessi contestati (versamenti diretti a seguito di adesione, acquiescenza e conciliazione giudiziale).	*milioni di euro*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	2.541	4.255	4.638	5.518
11 Riscossioni coattive	Evoluzione delle riscossioni coattive derivanti dalle attività di controllo nell'anno.	*milioni di euro*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	1.180	1.437	1.776	1.669

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.3 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Lotta all'evasione	Effetto della lotta all'evasione sulle entrate fiscali in termini monetari rilevato nell'anno.	*Italia*	*milioni di euro*	*Rapporto 2012 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica http://www.corteconti.it/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/in_vetrina/elem_0092.html*	1.155,20	17.197,40	21.218,50	9.984,20

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.4 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Prevenzione dei reati finanziari
Attività 2	Antifrode e antifalsificazione dei mezzi di pagamento
Attività 3	Gestione delle infrazioni alla normativa valutaria e antiriciclaggio
Attività 4	Regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari
Attività 5	Vigilanza controllo e distribuzione sulle produzioni in convenzione Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Attività 6	Regolamentazione e vigilanza sul settore creditizio e sul sistema dei pagamenti
Attività 7	Regolamentazione e vigilanza sulle Fondazioni
Attività 8	Regolamentazione e vigilanza in materia di previdenza complementare e prodotti finanziari a contenuto assicurativo

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.4 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 **Attività di indagine sugli illeciti fiscali internazionali**	**Numero di indagini sui fenomeni di evasione fiscale trans-nazionale particolarmente rilevanti** Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 3	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*			**125**	**267**
2 **Indagini antifrode**	**Numero di indagini antifrode.** Dal 2008, viene attuato uno specifico coordinamento tra l'Agenzia dell'Entrate con la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane, nell'ambito della "cabina di regia" prevista dall'articolo 83 del decreto legge n. 112/2008. Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 3	*unità*	*Guardia di finanza* *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/evasione_fiscale/index.html*	**480**	**551**	**526**	**580**

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.5 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Compensi ai Concessionari per i rimborsi fiscali
Attività 2	Compensi ai Concessionari per i rimborsi IVA
Attività 3	Compensi ai Concessionari per i rimborsi reddito persone fisiche
Attività 4	Compensi ai Concessionari per altre imposte e tributi
Attività 5	Accise e imposte di consumo
Attività 6	Restituzione diritti indebitamente riscossi
Attività 7	Restituzione diritti indebitamente riscossi canone RAI
Attività 8	Vincite al gioco del lotto

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.5 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Numero rimborsi d'imposte	Numero rimborsi da erogare per imposte (Irpef, bonus, canone Rai ultra 75enni esenti, IVA, IRES e altre imposte) risultante alla fine dell'anno.	*unità*	*Agenzia delle entrate* *http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Comunicati+Stampa/Archivio+comunicati/*			1.186.074	1.907.932
2 Rimborsi d'imposte	Ammontare in milioni di euro dei rimborsi da erogare per imposte (Irpef, bonus, canone Rai ultra 75enni esenti, IVA, IRES e altre imposte) risultante alla fine dell'anno.	*milioni di euro*	*Agenzia delle entrate* *http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Comunicati+Stampa/Archivio+comunicati/*			11.182	8.739

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.5 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Raccolta lorda	Raccolta lorda della spesa dei giocatori per il totale delle macrocategorie di giochi (lotto, giochi numerici a totalizzatore nazionale, lotterie, giochi a base sportiva, giochi a base ippica, bingo, giochi di abilità a distanza, giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa) promossi dallo Stato nell'anno.	*Italia*	*miliardi di euro*	*Rapporto della Corte dei Conti*	47,55	54,41	61,45	79,90
2 Gettito conseguibile dai giochi	Entrate erariali conseguite nell'anno per il tramite dei giochi (lotto, giochi numerici a totalizzatore nazionale, lotterie, giochi a base sportiva, giochi a base ippica, bingo, giochi di abilità a distanza, giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa) promossi dallo Stato nell'anno.	*Italia*	*miliardi di euro*	*Rapporto 2012 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica http://www.corteconti.it/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/in_vetrina/elem_0092.html*	7,75	8,79	8,73	8,70

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.6 - Analisi e programmazione economico - finanziaria	
Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Elaborazione documenti di programmazione economica e finanziaria
Attività 2	Analisi problemi economici
Attività 3	Analisi problemi monetari e finanziari interni ed internazionali
Attività 4	Monitoraggio economia italiana e verifica previsioni macroeconomiche
Attività 5	Analisi conti pubblici
Attività 6	Previsione e verifica fabbisogno e indebitamento settore statale
Attività 7	Elaborazione statistica
Attività 8	Sviluppo e gestione modello econometrico
Attività 9	Emissione e gestione debito pubblico
Attività 10	Monitoraggio strategico Conto Disponibilità
Attività 11	Gestione e dismissione enti e imprese
Attività 12	Monetazione
Attività 13	Analisi mercati azionari
Attività 14	Gestione partecipazioni in imprese
Attività 15	Erogazione contributi
Attività 16	Erogazione finanziamenti e indennizzi
Attività 17	Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio.

Programma 29.6 - Analisi e programmazione economico-finanziaria

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 Debito pubblico	Rapporto percentuale tra Debito delle Amministrazioni pubbliche e Pil. Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 7.	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	105,8	116,1	118,7	120,1
2 Tasso di inflazione	Tasso di inflazione rilevato nell'anno.	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	3,5	0,8	1,6	2,9
3 Tasso di variazione del Pil	Tasso di variazione del prodotto interno lordo rilevato nell'anno.	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	-1,2	-5,5	1,8	0,4
4 Tasso di disoccupazione	Tasso di disoccupazione rilevato nell'anno.	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	6,7	7,8	8,4	8,4
5 Investimenti fissi lordi	Variazione percentuale degli investimenti fissi lordi realizzati nell'anno rispetto al periodo precedente.	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	-3,7	-11,7	2,1	-1,9
6 Consumi privati	Variazione percentuale della spesa per consumi delle famiglie residenti realizzata nell'anno rispetto al periodo precedente.	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	-0,8	-1,6	1,2	0,2
7 Domanda nazionale	Variazione percentuale della domanda nazionale di beni (ossia la somma dei consumi e degli investimenti dei privati e della spesa pubblica) rilevata nell'anno rispetto al periodo precedente.	*Italia*	%	*Banca d'Italia http://www.bancaditalia.it/statistiche/altre_pub/econ_it/2012/62_12/iteconom_62_ita.pdf*	-1,2	-4,4	2,1	-0,9
8 Esportazione di beni e servizi	Variazione percentuale delle esportazioni di beni e servizi realizzate nell'anno rispetto al periodo precedente	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	-2,8	-17,5	11,6	5,6
9 Importazioni di beni e servizi	Variazione percentuale delle importazioni di beni e servizi realizzate nell'anno rispetto al periodo precedente	*Italia*	%	*Istat, Rapporto annuale*	-3,0	-13,4	12,7	0,4

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio.

Programma 29.7 - Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	
Ministero dell'economia e delle finanze	
Attività 1	Bilancio dello Stato
Attività 2	Rendiconto generale dello Stato
Attività 3	Gestione conti Tesoreria
Attività 4	Analisi flussi cassa
Attività 5	Contabilità economica P.A.
Attività 6	Vigilanza enti pubblici
Attività 7	Attività ispettiva di finanza pubblica
Attività 8	Normativa economico finanziaria
Attività 9	Monitoraggio finanza pubblica
Attività 10	Leggi di spesa
Attività 11	Patto di stabilità interno
Attività 12	Spesa sociale
Attività 13	Costo del personale P.A.

Missione 29 - Politiche economiche - finanziarie e di bilancio

Programma 29.7 - Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio

Ministero dell'economia e delle finanze

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 **Indebitamento netto**	**Incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sul Pil.** Il rapporto tra l'indebitamento netto, calcolato con il criterio della competenza economica, e il Pil rappresenta il parametro di riferimento ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi (Pde) in ambito comunitario.	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9
2 **Saldo primario**	**Incidenza del saldo primario delle Amministrazioni pubbliche sul Pil.** Il saldo primario rappresenta l'indebitamento netto al netto della spesa per interessi	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	2,5	-0,8	0,0	1,0
3 **Debito pubblico**	**Rapporto percentuale tra Debito delle Amministrazioni pubbliche e Pil.** Indicatore valido anche per la Missione 29 Programma 6.	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	105,8	116,1	118,7	120,1
4 **Spese dello Stato**	**Variazione percentuale delle uscite totali al netto di interessi e trasferimenti agli enti pubblici dell'anno rispetto all'anno precedente.**	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	-0,8	9,2	-5,0	-3,3
5 **Redditi da lavoro dipendente dello Stato**	**Variazione percentuale delle spese dello Stato inerenti i redditi da lavoro dipendente.**	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	0,2	2,3	0,3	-0,3
6 **Consumi intermedi dello Stato**	**Variazione percentuale delle spese dello Stato inerenti i consumi intermedi.**	*Italia*	%	*Istat, Conti economici nazionali*	6,4	15,3	-6,0	2,0

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

PAGINA BIANCA

Missione 10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Programma 10.6 - Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico Ministero dello sviluppo economico	
Attività 1	Autorizzazione infrastrutture approvvigionamento gas
Attività 2	Indirizzi regolamentazione e vigilanza settore gas
Attività 3	Studi analisi e programmazione nel settore
Attività 4	Programmazione e sviluppo attività internazionali
Attività 5	Programmazione e sviluppo attività comunitarie
Attività 6	Autorizzazioni reti elettriche
Attività 7	Indirizzi regolamentazione e vigilanza settore elettrico
Attività 8	Autorizzazione costruzione/esercizio infrastrutture per produzione energia elettrica
Attività 9	Vigilanza su erogazione servizi pubblici nel settore elettrico
Attività 10	Ricerca sistema elettrico
Attività 11	Sostegno e iniziative risparmio energetico e fonti rinnovabili
Attività 12	Interventi finanziari e verifica uso razionale energia e fonti rinnovabili
Attività 13	Autorizzazioni impianti nucleari e depositi materiali radioattivo
Attività 14	Vigilanza enti settore nucleare e su trasporto materiale nucleare
Attività 15	Rapporti con Autorities

Missione 10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Programma 10.6 - Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Progetti	**Numero di progetti in corso di valutazione**	*unità*	*Rapporto sull'andamento delle autorizzazioni di cui all'art. 1-quater, comma 8, della Legge 27-10-2003, n. 290*				**55**	**38**
2 Nuova potenza	**Nuova potenza autorizzata da impianti termoelettrici in megawattora**	*megawattora*	*Rapporto sull'andamento delle autorizzazioni di cui all'art. 1-quater, comma 8, della Legge 27-10-2003, n. 291*	**750**			**400**	**1.465**
3 Entrata in esercizio di impianti	**Entrata in esercizio commerciale di nuova potenza in megawattora** Il dato per il 2010 è riferito al I semestre	*megawattora*	*Rapporto sull'andamento delle autorizzazioni di cui all'art. 1-quater, comma 8, della Legge 27-10-2003, n. 292*	**3.385**	**2.680**	**3.233**	**3.989**	**1.642**
4 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di accertamenti nell'ambito dell'attività ispettiva**	*unità (accertamenti produzione)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**84**
5 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di verifiche nell'ambito dell'attività ispettiva**	*unità (verifiche)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**3.866**
6 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di visite ispettive nell'ambito dell'attività ispettiva**	*unità (visite ispettive attività di perforazione)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**174**
7 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di autorizzazioni**	*unità (perforazione e chiusure minerarie pozzi)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**55**
8 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di autorizzazioni**	*unità (autorizzazione inizio lavori)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**129**
9 Controllo e vigilanza delle attività svolte nell'ambito di permessi di prospezione e ricerca o di concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi.	**Numero di autorizzazioni**	*unità (autorizzazioni all'esercizio)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*					**63**
10 Produzione idrocarburi	**Produzione di GAS in miliardi di metri cubi in condizioni standard**	*miliardi di metri cubi (in condizioni standard)*	*Dipartimento per l'energia - Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**10,8**	**9,6**	**9,1**	**7,9**	**7,9**

Missione 10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Programma 10.6 - Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009
1 Produzione di elettricità da fonti di energia rinnovabile	Elettricità da fonti rinnovabili in rapporto al totale prodotto	*EU27*	*%*	*Eurostat*	14,2	15,1	16,4	18,2
		Germania			11,4	14,1	14,6	16,2
		Francia			12,2	13,0	14,2	13,5
		Italia			14,1	13,2	16,2	20,5
2 Produzione di energia elettrica	Produzione lorda di energia elettrica per regione	*Nord-ovest*	*gigawattora per 10.000 abitanti*	*Elaborazioni Istat su dati Terna*	61,7	58,8	61,6	53,8
		Nord-est			57,1	57,7	57,5	52,1
		Centro-nord			55,4	52,9	52,4	46,6
		Centro			45,3	40,1	35,1	31,5
		Mezzogiorno			49,3	52,8	55,1	52,4
		Italia			53,3	52,9	53,3	48,6
3 Produzione di energia elettrica	Produzione lorda di energia elettrica per nazione	*Italia*	*gigawattora per 10.000 abitanti*	*Eurostat, Energy statistics*			53,3	
		EU27					67,7	
4 Intensità energetica dell'economia	Consumo interno lordo di energia diviso per il PIL	*EU27*	*chilogrammi di petrolio equivalente per 1000 euro*	*Eurostat*	175,5	168,7	167,4	165,2
		Germania			158,9	150,7	150,6	150,6
		Francia			171,0	165,5	167,1	164,3
		Italia			146,7	142,5	142,1	140,1

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.5 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale	
Ministero dello sviluppo economico	
Attività 1	Programmazione, indirizzo e coordinamento nel settore industriale, a livello nazionale e UE
Attività 2	Cooperazione industriale in ambito extracomunitario e accordi commerciali
Attività 3	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e relative protezioni della proprietà industriale
Attività 4	Attività mirate a contrastare i fenomeni contraffattivi attraverso il coordinamento con organismi nazionali e comunitari operanti nel settore
Attività 5	Studi, analisi ed interventi finanziari per l'innovazione industriale e lo sviluppo di tecnologie avanzate nel settore aerospaziale e militare
Attività 6	Gestione delle crisi di settore e di area
Attività 7	Recupero economico, produttivo dei settori industriali inquinati, distretti produttivi, reti di impresa
Attività 8	Politiche per PMI ed il Made in Italy
Note: I dati del 2008 sono relativi al programma: Riassetti industriali di settore e di area I dati del 2009 sono relativi al programma: Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica	

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.5 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Concessioni di brevetti/Domande di brevetti	**Brevetti per invenzione** Funzionamento dell'ufficio italiano brevetti e marchi	*%*	*Ministero dello sviluppo economico*				**27,3**	**22,8**
2. Valore sequestri merce contraffatta	**Contraffazione, senza alimentari, bevande, tabacchi e medicinali**	*euro*	*Ministero dello sviluppo economico-dati dell'Agenzia delle dogane e della Guardia di finanza*			**481.047.288**	**882.974.492**	**422.405.735**
3. Quantità merce contraffatta sequestrata	**Numero Pezzi sequestrati** Contraffazione, Made in Italy, pirateria, sicurezza prodotti senza alimentari, bevande, tabacchi e medicinali	*unità*	*Ministero dello sviluppo economico-Dati della Guardia di finanza*			**94.849.426**	**112.712.534**	**110.431.585**
4 Attività promozionale effettuata dall'ICE	**Spesa complessiva (Spesa piano annuale ICE/Ministero dello sviluppo economico, Promozione Made in Italy, altri programmi)**	*milioni di euro*	*L'Italia nell'economia internazionale Rapporto 2010-2011*	**119,60**	**109,30**	**124,28**	**125,70**	**122,10**

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.5 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Domande di brevetti per milione di abitanti	**Rapporto (Numero brevetti presentati/Popolazione)*1.000.000** Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e relative protezioni della proprietà industriale	*Italia*	*rapporto*1.000.000*	*EPO e Eurostat*	**70,8**	**74,4**	**72,8**	**64,8**	**67,7**
		UE 27			**121,6**	**125,5**	**131,1**	**123,6**	**132,7**
2. Domande di brevetti rispetto al totale Europa a 27	**Rapporto (Numero di brevetti presentati/Totale EU 27)** Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e relative protezioni della proprietà industriale	*Italia*	*rapporto*	*EPO*	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
		Germania			**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,4**
3. Incidenza percentuale delle esportazioni sul PIL	**Incidenza percentuale delle esportazioni sul PIL** Politiche per PMI ed il Made in Italy	*Italia*	*%*	*Eurostat*	**31,3**	**31,5**	**32,3**	**28,0**	**31,7**
		UE 27			**22,4**	**23,6**	**23,5**	**19,2**	**21,8**
4. Indice generale di contraffazione e pirateria del commercio nelle economie	**Indicatore OCSE sulle attività mirate a contrastare i fenomeni contraffattivi attraverso il coordinamento con organismi nazionali e comunitari operanti nel settore**	*Italia*	*punteggio*	*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*	**0,4**		**0,4**		
		Germania			**0,04**		**0,04**		

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.7 - Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	
Ministero dello sviluppo economico	
Attività 1	Incentivi per lo sviluppo industriale
Attività 2	Sviluppo dell'imprenditorialità
Attività 3	Sostegno alle attività economiche danneggiate da pubbliche calamità e interventi finanziari per l'innovazione tecnologica e per la ricerca mineraria

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.7 - Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1.1 Concessioni per interventi a supporto di Ricerca, Sviluppo e Innovazione	**Risorse ammesse alle agevolazioni a valere sui programmi a sostegno di Ricerca, Sviluppo e Innovazione**	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	**209,36**	**82,06**	**307,11**	**333,01**	**531,95**
1.2 Erogazioni per interventi a supporto di Ricerca, Sviluppo e Innovazione	**Risorse erogate a valere sui programmi a sostegno di Ricerca, Sviluppo e Innovazione**	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	**264,73**	**120,84**	**127,65**	**107,22**	**68,60**
2.1 Concessioni per interventi a supporto dello sviluppo produttivo e territoriale	**Risorse ammesse alle agevolazioni a valere sui programmi a sostegno dello sviluppo produttivo e territoriale**	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	**3.180,39**	**122,86**	**29,03**	**18,44**	**43,43**
2.2 Erogazioni per interventi a supporto dello sviluppo produttivo e territoriale	**Risorse erogate a valere sui programmi a sostegno dello sviluppo produttivo e territoriale**	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	**823,32**	**821,27**	**692,26**	**984,13**	**449,97**
3.1 Finanziamenti accolti a valere sul Fondo di garanzia ex lege 662/96, art. 2	**Importo complessivo dei finanziamenti ammessi nell'ambito del Fondo di garanzia**	*milioni di euro*	*MedioCredito Centrale*	**1.637,50**	**2.299,70**	**2.342,28**	**4.890,14**	**9.089,53**
3.2 Finanziamenti garantiti a valere sul Fondo di garanzia ex lege 662/96, art. 2	**Importo complessivo garantito nell'ambito del Fondo di garanzia**	*milioni di euro*	*MedioCredito Centrale*	**759,10**	**1.146,00**	**1.158,00**	**2.742,25**	**5.209,25**
4. Numero domande approvate	**Numero domande di finanziamento approvate per interventi nazionali**	*unità*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	**36.332**	**7.350**	**57.839**		

Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese

Programma 11.7 - Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008
1. Incidenza della spesa delle imprese in Ricerca e Sviluppo	**Spese per ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private in percentuale del PIL**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico- Database innovazione e reti*	**0,6**	**0,6**	**0,6**
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività" 2007	*UE27*			**1,2**	**1,2**	**1,2**
2. Incidenza della spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo	**Spese per ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione e dell'Università in percentuale del PIL**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico- Database innovazione e reti*	**0,5**	**0,5**	**0,6**
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività" 2007	*UE27*			**0,7**	**0,6**	**0,7**
3. Occupati nei servizi ad alta tecnologia	**Percentuale degli occupati nei servizi ad alta tecnologia sul totale occupati**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico- Database innovazione e reti*	**15,3**	**15,6**	**15,8**
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività" 2007	*UE27*			**14,3**	**14,5**	**14,9**

Missione 16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

Programma 16.5 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy Ministero dello sviluppo economico	
Attività 1	Indirizzo e vigilanza sulle attività dell'ICE
Attività 2	Attività di promozione e tutela del made in Italy
Attività 3	Sostegno, coordinamento, vigilanza sull'attivita' degli enti ed associazioni operanti nel settore della promozione commerciale
Attività 4	Relazioni ed attività di coordinamento con le Regioni
Attività 5	Attività di collaborazione economica con i Paesi terzi
Attività 6	Coordinamento missioni di diplomazia commerciale
Attività 7	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese
Attività 8	Vigilanza sulla Simest SpA Studi ed analisi sul commercio con l'estero
Attività 9	Coordinamento del sostegno pubblico al credito all'esportazione in sede internazionale
Attività 10	Attività di supporto alla V Commissione permanente del CIPE Gestione dei Progetti per l'internazionalizzazione, finanziati a valere sugli utili di bilancio della Simest SpA e/o sui Fondi Strutturali dell'UE

Missione 16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

Programma 16.5 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy

Ministero dello sviluppo economico

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
			Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati					
1 Attività promozionale effettuata dall'ICE	**Spesa complessiva (Spesa piano annuale ICE/Ministero dello sviluppo economico, Promozione Made in Italy, altri programmi)**	*milioni di euro*	*L'Italia nell'economia internazionale Rapporto 2010-2011*	**119,60**	**109,30**	**124,28**	**125,70**	**122,10**
2 Attività Simest SPA - Credito agevolato all'esportazione	**Credito agevolato all'esportazione rapportato alle operazioni accolte**	*milioni di euro (per operazione)*	*Relazione sull'attività svolta dalla Simest SPA quale gestore dei fondi per il sostegno finanziario all'esportazione e all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano (Anno 2009)*	**30,20**	**22,66**	**24,96**	**24,31**	
3 Attività Simest SPA - Credito agevolato per investimenti in imprese all'estero	**Credito agevolato per investimenti in imprese all'estero**	*milioni di euro (per operazione)*	*Relazione sull'attività svolta dalla Simest SPA quale gestore dei fondi per il sostegno finanziario all'esportazione e all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano (Anno 2009)*	**3,27**	**2,83**	**3,24**	**4,57**	
4 Attività Simest SPA - Finanziamenti agevolati per programmi di penetrazione all'estero	**Finanziamenti agevolati per programmi di penetrazione all'estero**	*milioni di euro (per operazione)*	*Relazione sull'attività svolta dalla Simest SPA quale gestore dei fondi per il sostegno finanziario all'esportazione e all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano (Anno 2009)*	**1,01**	**1,10**	**1,09**	**1,04**	

Missione 16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

Programma 16.5 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Esportazioni di prodotti ad elevata crescita della produttività	Valore delle esportazioni dei prodotti ad elevata crescita della produttività sul totale delle esportazioni	*EU27*	%	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	48,1	48,2	47,4		
		Italia			51,1	51,7	51,3		
		Germania			64,8	66,6	65,5	63,6	
		Francia			60,0	59,4	58,9	58,3	
2 Esportazioni verso paesi membri	Quota delle esportazioni verso paesi membri sul totale delle esportazioni	*EU27*	%	*Eurostat*	68,3	68,2	67,5	66,7	65,3
		Germania			63,6	64,7	63,3	62,4	60,1
		Francia			65,5	65,5	63,9	62,4	60,9
		Italia			61,2	60,9	58,9	57,6	57,3
3. Esportazioni sul PIL	Totale esportazioni su PIL Politiche per PMI ed il Made in Italy	*Italia*	%	*Eurostat*	31,3	31,5	32,3	28,0	31,7
		UE 27			22,4	23,6	23,5	19,2	21,8
4 Esportazioni verso paesi extraeuropei	Quota delle esportazioni verso paesi extraeuropei sul totale delle esportazioni	*EU27*	%	*Eurostat*	31,7	31,8	32,5	33,3	34,7
		Germania			36,4	35,3	36,7	37,6	39,9
		Francia			34,5	34,5	36,1	37,6	39,1
		Italia			38,8	39,1	41,1	42,4	42,7

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	
Ministero dello sviluppo economico	
Attività 1	Sperimentazione e controllo minerali energetici e minerari
Attività 2	Idoneità prodotti esplodenti per uso minerario
Attività 3	Sviluppo di tecnologie in materia di cattura e stoccaggio della CO2; approvvigionamento di minerali strategici; nuove tecnologie per la sicurezza e vigilanza dei cantieri minierari-idrocarburi; controllo e diffusione dati aliquote prodotti spettanze dello Stato (Roy); nuove tecnologie per ricerche, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi, geotermia e minerali.
Attività 4	Approvvigionamento di minerali strategici
Attività 5	Nuove tecnologie per la sicurezza e vigilanza dei cantieri minierari-idrocarburi
Attività 6	Nuove tecnologie per ricerche, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi, geotermia e minerali

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Permessi di ricerca	**Titoli esclusivi che consentono le attività di ricerca quali: indagini geofisiche e perforazione del pozzo esplorativo per l'individuazione di un eventuale giacimento di idrocarburi**	*unità*	*Dipartimento per l'energia Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**93,0**	**90,0**	**98,0**	**97,0**	**117,00**
2 Concessioni di ricerca	**Titoli esclusivi che consentono le attività di coltivazione (sviluppo e produzione) di un giacimento di idrocarburi liquidi e gassosi**	*unità*	*Dipartimento per l'energia Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**198,0**	**195,0**	**197,0**	**198,0**	**198,0**
3.1 Produzione idrocarburi	**GAS**	*miliardi di metri cubi (in condizioni standard)*	*Dipartimento per l'energia Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**10,8**	**9,6**	**9,1**	**7,9**	**7,9**
3.4 Produzione idrocarburi	**PETROLIO**	*miliardi di chilogrammi*	*Dipartimento per l'energia Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**5,8**	**5,8**	**5,2**	**4,5**	**5,1**
3.3 Produzione idrocarburi	**GASOLINA**	*milioni di chilogrammi*	*Dipartimento per l'energia Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche Rapporto annuale 2011*	**23,9**	**21,5**	**23,0**	**22,3**	**25,2**

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Intensità energetica dell'economia	Consumo interno lordo di energia in rapporto al PIL	*EU27*	*Rapporto (chilogrammi di petrolio equivalente per 1000 euro)*	*Eurostat*	175,5	168,7	167,4	165,2	
		Germania			158,9	150,7	150,6	150,6	
		Francia			171,0	165,5	167,1	164,3	
		Italia			146,7	142,5	142,1	140,1	
2 Energia prodotta da combustibili fossili	Energia prodotta da combustibili fossili	*EU27*	*megawattora*	*Eurostat*	401.743	405.886	411.986	416.748	408.956
		Germania			69.197	68.010	69.444	69.379	68.785
		Francia			19.280	19.280	19.256	20.606	
		Italia			60.962	64.325	67.154	67.231	68.797
3 Emissioni di CO2	Emissioni di Gas serra per abitante	*EU27*	*Tonnellate di gas serra (CO2 equivalente)*	*Eurostat*	10,4	10,2	10,0	9,2	
		Germania			12,2	11,9	11,9	11,2	
		Francia			8,7	8,6	8,4	8,0	
		Italia			9,6	9,4	9,1	8,2	
4 Indice di diffusione della banda larga nelle imprese	Imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga	*UE27*	*%*	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	73,0	77,0	81,0		
		ITALIA			69,6	75,6	81,1	82,8	
		GERMANIA			54,0	62,0	73,0	80,0	
		FRANCIA					86,0	89,0	

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
5 Laureati in scienza e tecnologia	Laureati in discipline scientifiche e tecnologiche in età 20-29 anni (a livello europeo include anche i laureati in scienze sociali e umanistiche)	*UE27*	*unità (per mille abitanti)*	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	40,4	40,5			
		ITALIA			43,0	28,6			
		GERMANIA			18,7	20,3	25,9	27,8	
		FRANCIA				67,1	62,4	59,0	
6 Occupati nel manifatturiero a medio-alta e alta tecnologia (sul tot. occupati)	Occupati nel settore manifattura a medio-alta e alta tecnologia sul totale	*UE27*	*%*	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	6,6	6,7	6,6		
		ITALIA			7,6	7,6	7,3		
		GERMANIA			11,2	10,5	10,7	10,7	
		FRANCIA			6,4	6,3	5,9	6,3	
7 Spesa in IT	Spesa in Tecnologia dell'informazione sul PIL	*UE27*	*%*	*Eurostat*	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
		GERMANIA			2,7	2,7	2,7	2,7	2,6
		FRANCIA			2,6	2,5	2,5	2,5	2,6
		ITALIA			1,5	1,5	1,5	1,6	1,6

Missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale

Programma 28.4 - Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate

Ministero dello sviluppo economico

Attività 1	Programmazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio dei Fondi aggiuntivi nazionali e comunitari per l'attuazione degli interventi tesi al sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate

Missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale

Programma 28.4 - Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1.1 Concessioni per interventi a supporto di Ricerca, Sviluppo e Innovazione	Risorse ammesse alle agevolazioni a valere sui programmi a sostegno di R&S&I	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	209,36	82,06	307,11	333,01	531,95
1.2 Erogazioni per interventi a supporto di Ricerca, Sviluppo e Innovazione	Risorse erogate a valere sui programmi a sostegno di Ricerca, Sviluppo e Innovazione	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	264,73	120,84	127,65	107,22	68,60
2.1 Concessioni per interventi a supporto dello sviluppo produttivo e territoriale	Risorse ammesse alle agevolazioni a valere sui programmi a sostegno dello sviluppo produttivo e territoriale	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	3.180,39	122,86	29,03	18,44	43,43
2.2 Erogazioni per interventi a supporto dello sviluppo produttivo e territoriale	Risorse erogate a valere sui programmi a sostegno dello sviluppo produttivo e territoriale	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	823,32	821,27	692,26	984,13	449,97
3.1 Finanziamenti accolti a valere sul Fondo di Garanzia ex lege 662/96, art. 2	Importo complessivo dei finanziamenti ammessi nell'ambito del Fondo di garanzia	*milioni di euro*	*MedioCredito centrale*	1.637,50	2.299,70	2.342,28	4.890,14	9.089,53
3.2 Finanziamenti garantiti a valere sul Fondo di Garanzia ex lege 662/96, art. 2	Importo complessivo garantito nell'ambito del Fondo di Garanzia	*milioni di euro*	*MedioCredito centrale*	759,10	1.146,00	1.158,00	2.742,25	5.209,25
4. Numero di domande approvate	Numero di domande di finanziamento approvate per interventi nazionali	*milioni di euro*	*Ministero dello sviluppo economico (Relazione incentivi alle imprese)*	36.332	7.350	57.839		

Missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale

Programma 28.4 - Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate

Ministero dello sviluppo economico

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Incidenza della spesa delle imprese in Ricerca e Sviluppo	**Spese per ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private in percentuale del PIL**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	**0,6**	**0,6**	**0,6**		
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività"2007	*UE27*			**1,2**	**1,2**	**1,2**		
2. Incidenza della spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo	**Spese per ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione e dell'Università in percentuale del PIL**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	**0,5**	**0,5**	**0,6**		
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività"2007	*UE27*			**0,7**	**0,6**	**0,7**		
3. Occupati nei servizi ad alta tecnologia	**Occupati nei servizi ad alta tecnologia sul totale degli occupati**	*Italia*	%	*Ministero dello sviluppo economico-Database innovazione e reti*	**15,3**	**15,6**	**15,8**		
	Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività"2007	*UE27*			**14,3**	**14,5**	**14,9**		
4 Esclusione sociale	**Popolazione a rischio povertà o di esclusione sociale**	*UE27*	%	*Eurostat*	**25,3**	**24,4**	**23,6**	**23,1**	**23,5**
		ITALIA			**20,3**	**20,7**	**20,1**	**20,0**	**19,7**
		GERMANIA			**18,8**	**19,0**	**18,6**	**18,4**	**19,3**
		FRANCIA			**25,9**	**26,1**	**25,3**	**24,7**	**24,5**

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

PAGINA BIANCA

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.2 - Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 - Coordinamento, sviluppo e monitoraggio delle politiche nazionali e territoriali di promozione del volontariato e dell'associazionismo sociale.	L'Osservatorio nazionale del volontariato (L. 11 agosto 1991, n. 266) e l'Osservatorio nazionale sull'associazionismo (Legge 7 dicembre 2000, n. 383) sono entrambi presieduti e coordinati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nell'ambito di tali Osservatori e delle loro competenze viene svolta l'attività del Ministero di coordinamento, sviluppo e monitoraggio delle politiche nazionali e territoriali di promozione del volontariato e dell'associazionismo sociale.
Attività 2 - Gestione degli strumenti finanziari a favore delle associazioni di volontariato e promozione sociale previsti dalla legislazione vigente.	Il Ministero cura la gestione amministrativa dei contributi erogati a favore delle Associazioni di volontariato, di promozione sociale ed ONLUS sulla base delle attribuzioni previste dai seguenti riferimenti normativi: L.266/91(Legge-quadro sul volontariato); Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; L. 383/2000; Legge 15 dicembre 1998, n. 438; Legge 21 novembre 2000, n. 342.
Attività 3 - Coordinamento, promozione e gestione degli interventi relativi al 5x1000 agli enti beneficiari.	L'obbligo per gli Enti del terzo settore di rendere conto della destinazione delle somme percepite quali quote del 5 per mille dell'Irpef è stato introdotto per la prima volta dalla finanziaria 2008 (legge 4 dicembre 2007, n. 244).
Attività 4 - Supporto alla programmazione e gestione del Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013.	Il programma di spesa sostiene altresì gli oneri per il personale ed il funzionamento degli uffici della Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali responsabile per la gestione (c.d. "organismo intermedio") di specifiche linee di attività correlate agli Assi prioritari: Occupabilità, Capitale Umano, Trasnazionalità dei Programmi operativi nazionali "Governance e Azioni di sistema" Ob. 1 "Convergenza" e "Azioni di Sistema" Ob 2. "Competitività regionale e occupazione" finanziati tramite i fondi strutturali dell'UE 2007-2013. Le attività sono iniziate nell'annualità 2011.

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.2 - Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Numero di progetti presentati da organizzazioni di volontariato iscritte ai registri del volontariato regionali e delle province autonome ai sensi della L. 266/91	**Numero di organizzazioni di volontariato iscritte ai registri del Volontariato delle Regioni e dalle Province autonome (di cui all'art 6 della L. 266/1991), che hanno presentato istanze di contributo per la realizzazione di progetti di inclusione sociale e modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, di giovani, persone con disabilità, ecc.** I progetti sperimentali sono elaborati per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate e sono realizzati in collaborazione con gli enti locali, con altre organizzazioni di terzo settore e di cittadinanza attiva, con le università, con le imprese responsabili socialmente, ecc.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	424	492	499		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
2. Quota di progetti approvati sul numero di progetti presentati da associazioni di promozione sociale dei registri regionali e delle province autonome ai sensi della L. 266/91	**Percentuale di progetti approvati presentati da organizzazioni di volontariato iscritte ai registri del Volontariato delle Regioni e dalle Province autonome (di cui all'art 6 della L. 266/1991), per la realizzazione di progetti di inclusione sociale e modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, di giovani, persone con disabilità, ecc. .** I progetti sperimentali sono elaborati per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate con altre organizzazioni di terzo settore e di cittadinanza attiva, con le università, con le scuole, con le imprese responsabili socialmente, ecc.	*%*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	12,9	15,4	11,4		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
3. Numero di progetti presentati da associazioni di promozione sociale ai sensi della L. 383/2000	**Numero di associazioni di promozione sociale che hanno presentato progetti per la migliore attuazione dell'inclusione sociale e la modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, dei giovani e dei disabili ai sensi della L. 383/2000.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	194	175	162		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
4. Quota di progetti approvati sul numero di progetti presentati da associazioni di promozione sociale ai sensi della L. 383/2000	**Percentuale di progetti approvati presentati da associazioni di promozione sociale per la migliore attuazione dell'inclusione sociale e la modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, dei giovani e dei disabili ai sensi della L. 383/2000.**	*%*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	40,0	61,0	61,0		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.2 - Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5. Numero di istanze di contributo presentati da associazioni ai sensi della L. 438/98	Numero di associazioni di promozione sociale che hanno presentato domanda di contributo per incoraggiare e sostenere attività di ricerca, di informazione e di divulgazione culturale e di integrazione sociale o per la promozione e l'integrale attuazione dei diritti costituzionali concernenti l'uguaglianza di dignità e di opportunità e la lotta contro ogni forma di discriminazione ai sensi della L. 438/98.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	46	50	67		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
6. Quota di domande non annesse sul numero di domande presentati da associazioni ai sensi della L. 438/98	Percentuale di domande approvate, presentate da associazioni di promozione sociale nazionale per incoraggiare e sostenere attività di ricerca, di informazione e di divulgazione culturale e di integrazione sociale o promuovere l'integrale attuazione dei diritti costituzionali concernenti l'uguaglianza di dignità e di opportunità e la lotta contro ogni forma di discriminazione ai sensi della L. 438/98.	%	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	65,0	68,0	68,0		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
7. Numero di progetti presentati da associazioni di volontariato (nelle forme previste dalla L. 266/1991) e da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in possesso dei requisiti cui all' art.10 del decreto legislativo n. 460/1997 e iscritte all'anagrafe unica per i contributi previsti dalla L. 342/2000	Numero di progetti presentati da associazioni di volontariato e ONLUS per la migliore attuazione dell'inclusione sociale e la modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, dei giovani e dei disabili previsti dalla L. 342/2000.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	1.187	1.262	1.465		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
8. Quota di progetti approvati sul numero di progetti presentati da associazioni di volontariato (nelle forme previste dalla L. 266/1991) e da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in possesso dei requisiti cui all' art.10 del decreto legislativo n. 460/1997 e iscritte all'anagrafe unica per i contributi previsti dalla L. 342/2000	Percentuale di progetti approvati presentati da associazioni di volontariato e ONLUS per la migliore attuazione dell'inclusione sociale e la modernizzazione dei servizi in favore della famiglia, dei giovani e dei disabili previsti dalla L. 342/2000.	%	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	97,1	97,9	97,1		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.2 - Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno									
1. Numero di associazioni di promozione sociale iscritte al Registro nazionale	**Numero di associazioni di promozione sociale iscritte al Registro nazionale istituito ai sensi dell'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383.** La norma richiede che venga effettuato un esame preventivo sui requisiti di legge posseduti dalle associazioni al fine di verificare l'idoneità ad accedere ai finanziamenti pubblici.	*Italia*	*unità*	*Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale*	*annuale*	153	160	167		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
2. Percentuale domande di iscrizione al Registro accolte	**Percentuale di domande accolte rispetto alle istanze presentate per l'iscrizione al Registro nazionale di associazioni di promozione sociale istituito ai sensi dell'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383.**	*Italia*	*%*	*Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale*	*annuale*	19,0	30,0	27,0		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
3. Variazione rispetto all'anno precedente delle associazioni di promozione sociale iscritte al Registro nazionale	**Variazione rispetto all'anno precedente del numero di associazioni di promozione sociale iscritte al Registro nazionale istituito ai sensi dell'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383.**	*Italia*	*%*	*Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale*	*annuale*	6,0	4,0	3,0		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*
4. Percentuale degli stanziamenti del 5 x 1000 destinati ad associazioni del Terzo settore	**Quota degli stanziamenti del 5 x 1000 per il terzo settore. La legge 4 dicembre 2007, n. 244 e le leggi di stabilità successive consentono l'erogazione del contributo al beneficiario non per un progetto specifico ma per il fine istituzionale (per esempio, il sostegno alla famiglia, l'avvio occupazionale di giovani, etc.) e pertanto anche per il suo funzionamento.** Dall'attività di controllo della rendicontazione si deduce l'utilizzo delle somme.	*Italia*	*%*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	65,0	67,0			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali*

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.12 - Trasferimenti assistenziali ad enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 - Definizione e monitoraggio dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), concernenti i diritti sociali, da garantire uniformemente sul territorio nazionale.	Art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione Italiana. Supporto alla definizione dei LEP e relativo monitoraggio nell'ambito delle politiche di: a) contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alla grave emarginazione; b) promozione e tutela dei diritti dei minori; c) promozione e tutela dei diritti delle persone con disabilità e delle persone non autosufficienti.
Attività 2 - Finanziamento spesa sociale	Trasferimenti agli Enti previdenziali (INPS) per il finanziamento degli interventi assistenziali di competenza dello Stato (p. esempio, assegno sociale, invalidità civile e indennità di accompagnamento, etc.).
Attività 3 - Trasferimenti alle Regioni e agli enti locali dei Fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali - FNPS, Fondo nazionale per le non autosufficienze FNA, Fondo per l'Infanzia e l'adolescenza FIA).	Gestione Fondi Sociali attraverso l'emanazione di Decreti interministeriali di riparto. Nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, si tratta di risorse per la realizzazione di interventi rimessi alle Regioni (FNPS e FNA) e alle 15 città c.d. "riservatarie"(FIA). Art. 117, c. 2, lett. m) e c.4, art. 119, comma 5 della Costituzione Italiana. Legge n. 328 dell'8 novembre 2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Art. 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 con il quale è stato istituito il FNPS. Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". Art. 1, comma 1264 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" che ha istituito il Fondo per le non autosufficienze.
Attività 4 - Promozione delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale,di tutela della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, di inclusione sociale delle persone con disabilità e non autosufficienti.	Promozione delle politiche sociali negli ambiti indicati, in raccordo con le Regioni, gli Enti locali, le formazioni sociali e le altre Amministrazioni competenti. Supporto alle attività dell'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (a norma dell'art. 5 della Legge 23 dicembre 1997, n. 451) e dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (ex art. 3 della legge n. 18/2009).
Attività 5 - Sistema informativo servizi sociali	Coordinamento, sviluppo e gestione del sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328. Assistenza tecnica in materia di definizione delle caratteristiche tecniche dei dati ai fini della realizzazione delle tecnologie di comunicazione fra i sistemi informativi regionali e il sistema informativo nazionale. Monitoraggio della spesa sociale e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche sociali.

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.12 - Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Numero beneficiari di pensioni e assegni sociali	Numero beneficiari di pensioni e assegni sociali presenti al 31-12 dell'anno di riferimento.	*migliaia di unità*	*INPS*	*annuale*	791	802,6			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
2. Numero beneficiari di pensioni di invalidità civile e indennità di accompagnamento	Numero di beneficiari pensioni di invalidità civile e indennità di accompagnamento presenti al 31-12 dell'anno di riferimento.	*migliaia di unità*	*INPS*	*annuale*	2.556	2.643,9			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
3. Numero di beneficiari di carta acquisti	**Media dei beneficiari correnti bimestrali (almeno una disposizione di accredito nel bimestre), rispettivamente totale, bambini 0-2 anni e anziani ultra 65-enni.** **La carta acquisti è una misura di sostegno ai cittadini meno abbienti (D.L. n. 112 del 2008) utilizzabile per la spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette energetiche.** Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha compiti di indirizzo e sorveglianza, mentre la gestione finanziaria è a carico del il Ministero dell'economia e delle finanze. Il programma di spesa in esame non include pertanto il finanziamento della carta acquisti.	*migliaia di unità (totale)*	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	356,9	472,7	436,2		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		migliaia di unità (bambini)	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	234,3	282,5	258,9		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		migliaia di unità (anziani)	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	122,6	190,2	177,3		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
4. Incidenza dei beneficiari di carta acquisti su popolazione residente	**Rapporto tra beneficiari correnti (media dei bimestri) su popolazione residente della stessa fascia di età: totale beneficiari, bambini 0-2 anni e anziani ultra 65-enni.** La carta acquisti è una misura di sostegno ai cittadini meno abbienti (D.L. n. 112 del 2008) utilizzabile per la spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette energetiche. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha compiti di indirizzo e sorveglianza, mentre la gestione finanziaria è a carico del il Ministero dell'economia e delle finanze. Il programma di spesa in esame non include pertanto il finanziamento della carta acquisti.	*% (totale)*	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	2,6	3,4	3,1		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		% (bambini)	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	13,9	16,6	15,2		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		% (anziani)	*Ministero dell'economia e delle finanze*	*bimestrale*	1,0	1,6	1,5		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
Proposte di indicatori da costruire:									
Numero di beneficiari assegni ai nuclei familiari									
Numero di beneficiari di agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave									
Numero di beneficiari di assegni di maternità									
Numero di beneficiari di indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major									

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.12 - Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Incidenza povertà assoluta (Istat)	Rapporto tra numero di persone in famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà assoluta e il totale delle famiglie residenti.	*Italia*	%	*Istat*	*annuale*	4,9	5,2	5,2		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
2. Incidenza del rischio di povertà relativa (Eurostat)	Percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie con reddito relativo familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale.	*Italia*	%	*Media Italia EU-Silc*	*annuale*	18,7	18,4	18,2		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*Media UE 27 EU-Silc*	*annuale*	16,4	16,3	16,4		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
3. Incidenza della deprivazione materiale grave	Percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie con almeno 4 dei 9 sintomi di disagio. I nove sintomi di disagio si basano su nove quesiti relativi alla mancanza di beni durevoli (lavatrice; tv a colori; telefono; automobile) e a vincoli di tipo economico che non permettono alcune attività (non poter sostenere spese impreviste, non potersi permettere una settimana di ferie, avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti; non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione).	*Italia*	*unità*	*Media Italia EU-Silc*	*annuale*	7,5	7,0	6,9		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*Media UE 27 EU-Silc*	*annuale*	8,4	8,1	8,1		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
4. Incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro	Percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 lavorano meno di un quinto del loro tempo.	*Italia*	%	*Media Italia EU-Silc*	*annuale*	9,8	8,8	10,2		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*Media UE 27 EU-Silc*	*annuale*	9,0	9,0	9,9		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.12 - Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5. Incidenza povertà o esclusione sociale	Percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie in stato di povertà relativa, di grave deprivazione materiale e/o a scarsa intensità di lavoro.	*Italia*	%	*Media Italia EU-Silc*	*annuale*	25,3	24,7	24,5		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*Media UE 27 EU-Silc*	*annuale*	23,6	23,1	23,4		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
6. Incidenza povertà relativa delle famiglie con almeno un figlio dipendente (Eurostat)	Percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie con reddito relativo familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale) relativamente alle famiglie con almeno un figlio dipendente (fino a 17 anni o 18- 25 se non forza lavoro).	*Italia*	%	*Media Italia EU-Silc*	*annuale*	22,0	21,8	22,6		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*Media UE 27 EU-Silc*	*annuale*	17,8	17,6	18,3		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
7. Incidenza povertà relativa dei bambini e degli adolescenti (Eurostat)	Percentuale sulla popolazione residente delle persone minori di anni 18 che vivono in famiglie con reddito relativo familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale.	*Italia*	%	*Italia*	*annuale*	24,7	24,4	24,7		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*
		media UE 27	%	*EU27*	*annuale*	20,2	19,9	20,6		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche Sociali*

Missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Programma 24.12 - Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
8. Incidenza del FNPS sul totale della spesa sociale	**Rapporto tra stanziamento FNPS (Fondo nazionale per le politiche sociali) e il complesso della spesa per servizi sociali dei comuni.** Il FNPS è stato istituito dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 concorre a sostenere i principali interventi in campo sociale. Le risorse sono trasferite alle Regioni e Province autonome, che, insieme alle altre entità territoriali, sono i principali artefici delle politiche sociali. Il fondo viene ripartito annualmente dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Unificata.	*media UE 27*	%	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Istat*	*annuale*	8,1				*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche sociali*
9. Incidenza del FNA sul totale della spesa sociale per anziani e disabili	**Rapporto tra stanziamento FNA (Fondo nazionale per le non autosufficienze) e il complesso della spesa per servizi sociali dei comuni nelle aree "anziani" e "disabili".** Il Fondo nazionale per le non autosufficienze è stato istituito dalla legge finanziaria del 2007, ed è finalizzato a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti. Tali risorse sono attribuite alle Regioni in funzione della popolazione anziana non autosufficiente e di indicatori socio-economici e una quota pari al 5% del totale è attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della promozione di interventi innovativi in favore delle persone non autosufficienti.	*Italia*	%	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Istat*	*annuale*	10,6				*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche sociali*
10. Incidenza del FIA sul totale della spesa per sociale per Famiglia e minori delle 15 città "riservatarie"	**Rapporto tra stanziamento FIA (Fondo per l'infanzia e adolescenza) e il complesso della spesa per servizi sociali delle 15 città "riservatarie" nell'area "famiglia e minori".** Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, introdotto dall'art. 1 della Legge 285 del 1997 è stato novellato dall'articolo 1, comma 1258, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 2, comma 470, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che prevede che la dotazione del FIA sia determinata dalle legge finanziaria, limitatamente alle risorse destinate ai comuni, cosiddetti "riservatari", di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.	*Italia*	%	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Istat*	*annuale*	5,4				*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale politiche sociali*
Proposte di indicatori da costruire:										

Incidenza disabilità (rapporto tra il numero di persone di 6 anni e più disabili e popolazione residente di 6 anni e più)

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
PRINCIPALI INTERVENTI	
Attività 1 - Finanziamento e monitoraggio spesa previdenziale	Trasferimento agli enti di previdenza delle somme connesse agli interventi da parte dello Stato in materia di previdenza obbligatoria, complementare e assicurazioni sociali. Rimborso, a seguito di verifica della rendicontazione nei confronti degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria, degli oneri sostenuti ai sensi delle disposizioni vigenti.
Attività 2 - Potenziamento e promozione del ruolo sistemico della previdenza complementare.	Analisi dei fattori che incidono sullo sviluppo della previdenza complementare (disciplinata dal decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252) ed approfondimento delle tematiche rilevanti ai fini di interventi di policy in interazione con COVIP. Supporto tecnico alle iniziative di diffusione della cultura previdenziale tesa ad accrescere soprattutto nei giovani la consapevolezza della funzione del risparmio previdenziale in interazione con le altre strutture e soggetti operanti nel settore.
Attività 3 - Vigilanza giuridico amministrativa e tecnico finanziaria su enti previdenziali pubblici e privati.	Interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra enti, misure di riassetto interno finalizzati al contenimento della spesa pubblica. Attività di vigilanza volta a garantire la sostenibilità sociale e finanziaria del sistema previdenziale di primo pilastro. Coordinamento e applicazione della normativa in materia di contributi e trattamenti pensionistici nonché in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Coordinamento e gestione della normativa comunitaria ed internazionale finalizzata a rendere il sistema previdenziale funzionale alla mobilità dei lavoratori.
Attività 4 - Attività di vigilanza sugli enti di patronato	Finanziamento e ispezione enti di patronato ai sensi della legge n.152/2001.Il finanziamento degli Istituti di Patronato e di assistenza sociale è corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione effettuata a seguito di verifica ispettiva realizzata annualmente in modo capillare sull'intero territorio nazionale.

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
1. Percentuale della spesa a carico del bilancio dello Stato sulla spesa complessiva delle gestioni previdenziali Inps	**Rapporto in misura percentuale tra la spesa a carico del bilancio dello Stato ai sensi della legge 9 marzo 1989, n. 88 con l'esclusione delle pensioni erogate per conto dello Stato (pensioni assegni sociali, assegni vitalizi, pensioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ante 1989, pensionamenti anticipati, pensioni ostetriche ex Enpao, pensioni invalidi civili, maggiorazioni sociali) e il totale della spesa complessiva per le gestioni previdenziali Inps.**	%	*Inps*	*annuale*	17,6	17,5	17,6		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
2. Percentuale dei trasferimenti al Fondo pensione lavoratori dipendenti sul totale dei trasferimenti previdenziali a carico dello Stato	**L'indicatore misura la quota di trasferimenti a carico dello Stato per la copertura dello squilibrio di gestione del Fondo pensione lavoratori dipendenti.** I trasferimenti sono ripartiti per le varie gestioni interessate tramite una Conferenza di servizi ai sensi dell'art.14 L. n. 241/90.	%	*INPS/ Conferenza di servizi lavoro economia*	*annuale*	84,73	81,90	85,98	85,11	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
3. Percentuale dei trasferimenti al Fondo per i lavoratori artigiani sul totale dei trasferimenti previdenziali a carico dello Stato	**L'indicatore misura la quota di trasferimenti a carico dello Stato per la copertura dello squilibrio di gestione del Fondo per i lavoratori artigiani.** I trasferimenti sono ripartiti per le varie gestioni interessate tramite una Conferenza di servizi ai sensi dell'art.14 L. n. 241/90.	%	*INPS/ Conferenza di servizi lavoro economia*	*annuale*	0,0	0,0	0,0	1,18	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
4. Percentuale dei trasferimenti al Fondo pensione coltivatori diretti mezzadri e coloni sul totale di trasferimenti a carico dello Stato	**L'indicatore misura la quota di trasferimenti a carico dello Stato per la copertura dello squilibrio di gestione del Fondo per i coltivatori diretti mezzadri e coloni.** I trasferimenti sono ripartiti per le varie gestioni interessate tramite una Conferenza di servizi ai sensi dell'art.14 L. n. 241/90.	%	*INPS/ Conferenza di servizi lavoro economia*	*annuale*	15,27	18,10	14,02	13,71	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
5. Rapporto tra gli oneri sostenuti dall'INPS per spese di funzionamento della Gestione interventi assistenziali (GIAS) e il trasferimento a carico del bilancio dello Stato	**Rapporto percentuale tra gli oneri sostenuti dall'INPS per le spese di amministrazione connesse alla Gestione interventi assistenziali (GIAS) e il trasferimento a carico del bilancio dello Stato per tali oneri. Si precisa che la Gias comprende interventi quali il mantenimento del salario, gli sgravi ed altre agevolazioni contributive, le prestazioni economiche temporanee derivanti dalla riduzione di oneri previdenziali e oneri diversi che non sono a valere sul programma Previdenza obbligatoria e complementare, ma su altri programmi di spesa del bilancio dello Stato.** Sono escluse dall'indicatore le spese di funzionamento relative degli oneri derivanti dagli interventi a sostegno della famiglia e dalle pensioni ed indennità corrisposte agli invalidi civili.	%	*INPS*	*annuale*	114,5	123,1	140,4		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
6. Rapporto tra gli oneri sostenuti dall'INPS per i miglioramenti pensionistici soggetti disagiati previsti dal DL n. 81/2007 art. 5, comma 1 e il corrispondente trasferimento a carico del bilancio dello Stato	**Rapporto in misura percentuale tra gli oneri sostenuti dall'INPS per i miglioramenti pensionistici soggetti disagiati previsti dal DL n. 81/2007 art. 5, comma 1 e il trasferimento a carico del bilancio dello Stato per tale intervento.**	**%**	***INPS***	***annuale***	**116,4**	**108,4**	**124,6**		***Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative***
7. Verifiche effettuate sui bilanci tecnici e sulle delibere degli enti di previdenza privati e privatizzati realizzate al fine della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle prestazioni.	**Numero di referti, pareri tecnici, provvedimenti resi sulle delibere degli enti di previdenza privati e privatizzati.**	***unità***	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali***	***triennale***			**287**	**340**	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative***
8. Verifiche effettuate sui bilanci contabili degli enti di previdenza pubblici privati e privatizzati nonché verifica di conformità alla normativa di riferimento della rendicontazione effettuata dai predetti enti per il rimborso degli oneri a carico dello Stato	**Numero di referti resi su bilanci contabili degli enti di previdenza pubblici privati e privatizzati Numero di verifiche effettuate sulle richieste di rimborso degli enti di previdenza pubblici privati e privatizzati.**	***unità***	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali***	***annuale***			**307**	**343**	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative***
9. Trasferimenti agli enti di previdenza concernenti gli oneri previdenziali a carico dello Stato	**Rapporto percentuale tra i trasferimenti effettivamente erogati agli enti di previdenza, ivi comprese le somme rendicontate afferenti ad esercizi precedenti, rispetto al corrispondente stanziamento in bilancio.** L'indicatore misura il volume dei trasferimenti delle risorse agli enti di previdenza sulla base dell'analisi della normativa di riferimento e delle spese sostenute e rendicontate dagli enti stessi, in ottemperanza al dettato normativo di cui alla legge 196/2009. L' aumento dell'indicatore riflette il miglioramento delle attività connesse ai trasferimenti a fronte delle difficoltà riscontrate nel trasferire la totalità degli stanziamenti di bilancio dovuti a stratificazione legislativa, ritardo nella trasmissione della rendicontazione nonché applicazione del principio della trimestralità dei pagamenti che comporta necessariamente lo slittamento all'anno successivo del pagamento relativo all'ultimo trimestre a seguito di presentazione di idonea rendicontazione.	**%**	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali***	***annuale***			**81**	**87**	***Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative***

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
10. Attività di regolamentazione in materia di previdenza gestita dagli enti di previdenza pubblici	**Numero di pareri, decreti, direttive e provvedimenti in materia di previdenza gestita dagli enti di previdenza pubblici.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*			**629**	**794**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
11. Scostamento percentuale tra il punteggio relativo alle attività dichiarato dagli istituti di patronato ed il punteggio assegnato a seguito di ispezione ai fini dell'erogazione del finanziamento	**Differenza tra il punteggio riscontrato nell'ambito della verifica ispettiva e il punteggio dichiarato dalla sede di patronato diviso il punteggio dichiarato per cento.** Il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, previsto dall'articolo 13 della legge n. 152/2001, è corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti. Annualmente gli istituti sono chiamati a rilevare il volume di attività svolta per tipologia di prestazione e aspetti inerenti l'organizzazione degli uffici e dei servizi. Questi elementi costituiscono un punteggio, poi accertato a seguito di ispezioni svolte dalle Direzioni territoriali del Ministero, sulla base del quale si stabilisce il riparti dei fondi. La riduzione dell'indicatore individua una maggiore capacità di autovalutazione dei patronati riguardo alla misurazione del volume di attività posta in essere e successivamente verificata dagli organi ispettivi.	*%*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**4,2**	**2,6**			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
12. Scostamento percentuale tra il punteggio organizzativo dichiarato dagli istituti di patronato ed il punteggio organizzativo assegnato a seguito di ispezione ai fini dell'erogazione del finanziamento	**Differenza tra il punteggio riscontrato nell'ambito della verifica ispettiva e il punteggio dichiarato dalla sede di patronato diviso il punteggio dichiarato per cento.** Il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, previsto dall'articolo 13 della legge n. 152/2001, è corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti. Annualmente gli istituti sono chiamati a rilevare il volume di attività svolta per tipologia di prestazione e aspetti inerenti l'organizzazione degli uffici e dei servizi. Questi elementi costituiscono un punteggio, poi accertato a seguito di ispezioni svolte dalle Direzioni territoriali del Ministero, sulla base del quale si stabilisce il riparti dei fondi. La riduzione dell'indicatore individua una maggiore capacità di autovalutazione dei patronati riguardo alla misurazione del volume di attività posta in essere e successivamente verificata dagli organi ispettivi.	*%*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**16,7**	**17,0**			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
Proposte di indicatori da costruire:									
Indicatore sul volume di attività degli istituti di patronato									
Spese di funzionamento della gestione GIAS per prestazione									

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
1. Indice di dipendenza strutturale tra popolazione non attiva e popolazione attiva	**Rapporto tra popolazione non attiva (> 65 e < di 14) e popolazione attiva (15- 64)**	*nazionale*	*%*	*Istat*	*annuale*	**52,0**	**52,0**	**52,0**	**52,0**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
2. Speranza di vita a 65 anni di un soggetto maschio	**Numero medio di anni che restano da vivere ad un soggetto maschio di 65 anni**	*nazionale*	*anni*	*Istat*	*annuale*	**17,0**	**18,1**	**18,2**	**18,4**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
3.Speranza di vita a 65 anni di un soggetto femmina	**Numero medio di anni che restano da vivere ad un soggetto femmina di 65 anni**	*nazionale*	*anni*	*Istat*	*annuale*	**21,6**	**21,7**	**21,8**	**21,9**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
4. Pensionati per 100 occupati	**Rapporto tra il numero di beneficiari di prestazione pensionistica e la popolazione occupata**	*nazionale*	*rapporto (per 100 occupati)*	*Istat*	*annuale*	**70,0**	**71,0**	**71,0**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
5. Tasso di sostituzione aggregato	**Rapporto tra i redditi pensionistici degli appena pensionati (classe di età 65-74 anni) e i redditi dei lavoratori prossimi alla pensione (Classe di età 50-59)**	*nazionale*	*%*	*Eurostat*	*annuale*	**0,51**	**0,51**			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*

Missione 25 - Politiche previdenziali

Programma 25.3 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
6. Rapporto tra spesa pensionistica e PIL	Rapporto tra spesa pensionistica e PIL.	*nazionale*	%	*Istat*	*annuale*	15,4	16,7	16,6	15,4	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
7. Tasso di crescita degli iscritti ai fondi di previdenza complementare	Tasso di adesione alle forme pensionistiche complemetari sul totale degli occupati.	*nazionale*	%	*Covip*	*annuale*	20,7	22,1	23,0		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
8. Numero degli iscritti alle forme pensionistiche complemetari	Numero degli iscritti alle forme pensionistiche complemetari.	*nazionale*	*numerico*	*Commissione di vigilanza sui fondi pensione*	*annuale*	4.850.782	5.055.284	5.272.579	5.536.780	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
9. Importo della prestazione media invalidità Vecchiaia e Superstiti erogata dal sistema pensionistico privato gestito dagli enti di cui al D. lgs 509/94 rispetto ad analogo valore del sistema pensionistico pubblico	Rapporto tra l'importo della prestazione media invalidità Vecchiaia e Superstiti erogata dagli enti di cui al D.Lgs 509/94 e l'analogo valore erogato dall'INPS.	*nazionale*	%	*Inps/ Associazione degli enti previdenziali privati*	*annuale*	89,04	87,00	87,00		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
10. Importo della prestazione media Invalidità Vecchiaia e Superstiti erogata dal sistema pensionistico privato gestito dagli enti di cui al D. lgs 103/96 rispetto ad analogo valore del sistema pensionistico pubblico	Rapporto tra l'importo della prestazione media Invalidità Vecchiaia e Superstiti erogata dagli enti di cui al D.Lgs 103/96 e analogo valore erogato dall'INPS.	*nazionale*	%	*Inps/ Associazione degli enti previdenziali privati*	*annuale*	11,82	13,00	13,00		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*
11. Numero di sedi attive di patronato	Numero delle sedi attive di patronato.	*nazionale*	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	7556	7684	7644		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Direzione generale politiche previdenziali e assicurative*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 Attività in ambito internazionale	Partecipazione a tutte le attività di rilievo internazionale,in rappresentanza del Governo italiano. Svolgimento dell'attività istruttoria e di supporto al processo di negoziazione di atti comunitari ed internazionali. Redazione dei rapporti ufficiali del Governo sugli articoli ratificati della Carta Sociale Europea e sulle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).
Attività 2 Costo del lavoro e rappresentatività sindacale	Elaborazione, in occasione dei rinnovi e sulla base delle previsioni contrattuali, di tabelle - sia a livello nazionale che territoriale, distinte per impiegati e operai - che evidenziano il costo del lavoro per i settori merceologici interessati agli appalti pubblici, prendendo in considerazione sia i costi fissi che i costi variabili. Analisi della rappresentatività sindacale. Archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore privato ed analisi - a partire dal 2012 - della contrattazione di secondo livello. Attività statistica attraverso la rilevazione e l'elaborazione delle controversie individuali plurime e collettive di lavoro nel settore privato e pubblico, anche per contribuire alla predisposizione della Relazione annuale sulla Situazione Economica del Paese. Rinnovo della disciplina delle ambasciate e consolati in Italia e relativa attività di interpretazione e consulenza.
Attività 3 Disciplina del rapporto di lavoro	Interpretazione e applicazione di tutta la normativa in materia di rapporto di lavoro e della normativa in materia di tutela della maternità, della disciplina applicabile ai lavoratori disabili e ai lavoratori con familiari disabili, nonchè attività propositiva in materia, anche ai fini dell'attuazione della normativa europea ed internazionale. Risposte ai quesiti dell'utenza sulle medesime materie. Monitoraggio dell'attuazione di atti normativi comunitari. Commissione di certificazione dei contratti di lavoro. Tenuta dell'Albo delle Università abilitate alla certificazione. Monitoraggio delle attività delle Commissioni di certificazione su tutto il territorio nazionale. Vigilanza sull'Ordine dei consulenti del lavoro, indizione degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro, ecc. (l. n. 12/1979 e succ. mod.).
Attività 4 Attività di mediazione fra le parti sociali nelle vertenze collettive di lavoro in tutti i settori privati	Attività di mediazione fra le parti sociali (settori industria, terziario e agricoltura) nelle controversie collettive di lavoro di rilievo pluriregionale ovvero di livello territoriale ma di rilevante interesse sociale, volti anche alla ricerca di strumenti di gestione delle crisi, con il frequente ricorso ad ammortizzatori sociali.
Attività 5 Attività inerente la promozione ed il miglioramento delle politiche e delle procedure per la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro	Supporto all'elaborazione, interpretazione e diffusione - anche per mezzo di strumenti operativi (buone prassi, linee guida ect.) a sostegno di imprese e lavoratori - della normativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Commissioni per iscrizioni negli elenchi nominativi degli esperti qualificati e dei medici autorizzati, verifiche e autorizzazioni in materia di cantieri, attrezzature di lavoro, agenti chimici e radiazioni ionizzanti. Partecipazione e attività di supporto agli organismi internazionali ed europei competenti in materia (OIL, Agenzia di Bilbao, ACSH, ect.).

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Numero di riunioni in ambito internazionale	**Riunioni finalizzate all'attività di rilievo internazionale, svolte nell'ambito di missioni all'estero, esenti dalle riduzioni di cui all'art. 6, comma 12, D.L. 78/2010.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	50	50	57	66	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
2. Numero di atti finalizzati al rispetto degli obblighi del governo italiano nei confronti dell'UE e delle organizzazioni internazionali	**Rapporti, relazioni, note e verbali**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	58	71	93	90	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
3. Numero di tabelle elaborate sul costo del lavoro	**Tabelle elaborate**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	174	381	303	159	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
4. Numero di indagini sulla rappresentatività sindacale	**Indagini sulla rappresentatività sindacale.** Si tratta di istruttorie mirate alla costituzione /ricostituzione di organismi collegiali pubblici a composizione sindacale, nonché di indagini - complessive e settoriali - volte a rispondere alle Pubbliche Amministrazioni (centrali e periferiche) o agli Enti Pubblici in merito alla sussistenza, in capo alle Organizzazioni sindacali, dei requisiti previsti da diverse normative per accedere a determinati benefici (stipula convenzioni con gli istituti previdenziali per la riscossione dei contributi associativi; costituzione di Patronati/ di Fondi interprofessionali / di Enti bilaterali).	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	49	112	126	141	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
5. Numero Contratti collettivi nazionali di lavoro depositati	**Contratti collettivi nazionali del lavoro depositati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In attuazione della L. n. 402 del 29 luglio 1996 e della circolare n. 139/1996.** La D.G. delle Relazioni industriali e dei Rapporti di lavoro provvede alla conservazione degli accordi o dei Contratti collettivi nazionali del lavoro depositati ai fini della determinazione contrattuale di elementi della retribuzione, da considerarsi agli effetti previdenziali. Il deposito deve essere effettuato entro 30 giorni dalla data della stipula.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	92	78	70	77	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
6. Numero vertenze concluse e verbalizzate	**Vertenze settore terziario e agricoltura.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**242**	**252**	**440**	**389**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
7. Numero vertenze concluse e verbalizzate	**Vertenze settore industria.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**246**	**394**	**512**	**547**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
8. Numero di provvedimenti, pareri, note, decisioni, ricorsi, rapporti, buone prassi, schemi e progetti in materia di disciplina giuridica e contrattuale del rapporto di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori	**Assistenza tecnico-giuridica a pubbliche amministrazioni, imprese, sindacati e privati.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**1.387**	**11.494**	**1.379**	**2.100**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
9. Verifiche tecniche e autorizzazioni in materia di salute e sicurezza	**Gestione autorizzazioni (ponteggi, attrezzature di lavoro, organismi di verifica, autorizzazioni relative all'impiego di energia nucleare, radiazioni ionizzanti ecc.).** Gestione albi medici autorizzati ed esperti qualificati.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**670**	**695**	**712**	**598**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Numero Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro a livello nazionale censite presso l'ufficio	**Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro a livello nazionale censite presso l'ufficio**	*nazionale*	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**1.400**	**1.408**	**1.415**	**1.536**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
2. Numero Contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati	**Contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati**	*nazionale*	*unità*	*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*	*annuale*	**238**	**184**	**225**	**108**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
3. Numero di lavoratori interessati dall'attività vertenziale	**Lavoratori interessati dall'attività vertenziale**	*nazionale, pluriregionale e/o territoriale, ma di rilevante interesse sociale*	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**64.188**	**82.386**	**135.800**	**121.206**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*
4. Numero di infortuni sul lavoro	**Infortuni sul lavoro**	*nazionale*	*unità*	*INAIL*	*annuale*	**874.940**	**790.000**	**775.000**	**726.000 (stimato al 29.2.2012)**	*Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.9 - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 Contrasto all'illegalità nel lavoro con particolare attenzione al lavoro nero.	Indirizzo programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva degli organi del Ministero; direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte da soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro
Attività 2 Prevenzione e sicurezza	Gestione risorse direttamente connesse all'effettuazione dell'attività di vigilanza sul territorio programmazione e controllo dell'attività di vigilanza in materia di sicurezza e igiene del lavoro relativamente a specifici settori; diffusione di istruzioni operative e circolari in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Missione 26 - Politiche del lavoro

Programma 26.9 - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2007	2008	2009	2010	2011	STRUTTURA ORGANIZZATIVA RESPONSABILE
1. Numero di aziende ispezionate per la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore delle costruzioni edili o di genio civile	**La normativa vigente prevede che la vigilanza sull'osservanza delle norme del T.U. Sicurezza è svolta dall'azienda sanitaria locale competente per territorio, limitando la competenza del personale ispettivo del Ministero del lavoro al settore delle costruzioni edili o di genio civile (ex art. 13 D.lgs. n. 81/08).** La vigilanza sul rispetto della normativa del D.Lgs. n. 81/08 è volta a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro e conseguentemente a ridurre gli infortuni sui luoghi di lavoro.	*migliaia di unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**29.755**	**21.776**	**30.010**	**29.729**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*
2.Numero di aziende ispezionate per tutela dei rapporti di lavoro	**La lotta al lavoro sommerso ed irregolare rappresenta sicuramente una delle priorità programmatiche del Ministero del lavoro, in quanto indispensabile per garantire la tutela delle condizioni di lavoro sia sotto il profilo economico e contributivo, sia per evitare fenomeni di dumping sociale che rappresentano fattori distorsivi della libera concorrenza fra le imprese.**	*migliaia di unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**197.247**	**188.655**	**167.346**	**149.261**	**148.553**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*
3.Incidenza delle irregolarità per salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore delle costruzioni edili o di genio civile	**Rapporto percentuale tra numero di aziende ispezionate e numero di aziende irregolari.** La vigilanza sul rispetto della normativa del D.Lgs. n. 81/08 è volta a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro e conseguentemente a ridurre gli infortuni sui luoghi di lavoro.	**%**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**0,64**	**0,62**	**0,56**	**0,64**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*
4. Incidenza della irregolarità per la tutela dei rapporti di lavoro	**Rapporto percentuale tra numero di aziende ispezionate e numero di aziende irregolari.** La lotta al lavoro sommerso ed irregolare rappresenta sicuramente una delle priorità programmatiche del Ministero del lavoro, in quanto indispensabile per garantire la tutela delle condizioni di lavoro sia sotto il profilo economico e contributivo, sia per evitare fenomeni di dumping sociale che rappresentano fattori distorsivi della libera concorrenza fra le imprese.	**%**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**0,51**	**0,49**	**0,41**	**0,55**	**0,50**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*
5. Sanzioni riscosse	**Totale somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva.**	*milioni di euro*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**77.624,29**	**117.304,78**	**106.057,42**	**114.977,44**	**144.644,62**	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*
6. Provvedimenti di sospensione attività imprenditoriale ex art. 14 d.Lgs. n. 81/2008.	**Numero provvedimenti di sospensione attività imprenditoriale (Tale provvedimento introdotto dall'art.36-bis, D.L. n. 223/2006 convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006 limitatamente al settore dell'edilizia, è stato successivamente esteso a tutte le attività imprenditoriali).** La lotta al lavoro sommerso ed irregolare rappresenta sicuramente una delle priorità programmatiche del Ministero del lavoro, in quanto indispensabile per garantire la tutela delle condizioni di lavoro sia sotto il profilo economico e contributivo, sia per evitare fenomeni di dumping sociale che rappresentano fattori distorsivi della libera concorrenza fra le imprese.	*migliaia di unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**3.696**	**3.978**	**4.770**	**7.651**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.9 - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Tasso incidenti mortali sul lavoro nel settore delle costruzioni	**Rapporto percentuale tra il numero di infortuni sul lavoro mortali e il numero complessivo di infortuni sul lavoro nello stesso periodo di riferimento nel settore delle costruzioni o di genio civile.** La normativa vigente prevede che la vigilanza sull'osservanza delle norme del T.U. Sicurezza è svolta dall'azienda sanitaria locale competente per territorio, limitando la competenza del personale ispettivo del Ministero dell' lavoro al settore delle costruzioni edili o di genio civile (ex art. 13 decreto legislativo 9 aprile 2008 , n. 81).La vigilanza sul rispetto della normativa del D.Lgs. n. 81/08 è volta a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro e conseguentemente a ridurre gli infortuni sui luoghi di lavoro.	*Italia*	*%*	*INAIL*	*annuale*	**0,3**	**0,3**	**0,3**		***Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva***
2. Tasso di incidenza del lavoro irregolare	**Rapporto percentuale tra il totale degli occupati ed il numero di i lavoratori irregolari (comprensivo dei lavoratori in nero).** La lotta al lavoro sommerso ed irregolare rappresenta sicuramente una delle priorità programmatiche del Ministero del lavoro, in quanto indispensabile per garantire la tutela delle condizioni di lavoro sia sotto il profilo economico e contributivo, sia per evitare fenomeni di dumping sociale che rappresentano fattori distorsivi della libera concorrenza fra le imprese.	*Italia*	*%*	*ISTAT*	*annuale*	**11,0**	**11,2**	**11,1**		***Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'attività ispettiva***

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.10 - Servizi informativi per il lavoro Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 - Miglioramento dei percorsi di inserimento dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro con particolare riferimento ai giovani, alle donne e alle persone disabili	Aumento degli operatori autorizzati all'intermediazione del mercato del lavoro (Art. 29, L. 5 luglio 2011, n. 111) Potenziamento degli strumenti per favorire l'occupazione femminile, con particolare riguardo al contratto di inserimento (art. 22, legge 12 novembre 2011, n. 183) Promozione degli strumenti e degli incentivi per favorire l'occupazione giovanile e femminile, quest'ultima anche attraverso la rete delle consigliere di parità; sostegno all'occupazione delle persone disabili (Legge 24 marzo 1999, n. 69)
Attività 2 - Attuazione del portale cliclavoro	Descrizione, manutenzione e sviluppo del portale Cliclavoro e dei servizi in esso integrati per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche in ottica europea (art. 15, Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ; art. 26, legge 4 novembre 2010, n. 183; art. 29, legge 15 luglio 2011, n. 111 ; reg. del 15 ottobre 1968 e successive modifiche e integrazioni; codice dell'amministrazione digitale.)
Attività 3 - Supporto alla programmazione e gestione del Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013.	Il programma di spesa sostiene, altresì, gli oneri per il personale ed il funzionamento degli uffici della Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro, responsabile per la gestione (cd. "organismo intermedio") di specifiche linee programmatiche (cd. "assi") dei Programmi operativi nazionali "Governance e Azioni di sistema" Ob. 1 "Convergenza" e "Azioni di Sistema" Ob 2. "Competitività regionale e occupazione" finanziati tramite i fondi strutturali dell'UE 2007-2013.

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.10 - Servizi informativi per il lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Rapporti di lavoro attivati per le donne	**Attivazioni di rapporto di lavoro dipendente o parasubordinato per le donne.** Il miglioramento del percorso di inserimento porta ad attivare nuovi rapporti di lavoro	*unità*	*Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie (CO) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*		**4.861.745**	**5.018.221**		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
2. Rapporti di lavoro attivati per i giovani in età 15-24	**Attivazioni di rapporto di lavoro dipendente o parasubordinato i giovani in età 15-24.** Il miglioramento del percorso di inserimento porta ad attivare nuovi rapporti di lavoro.	*unità*	*Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie (CO) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*		**1.633.035**	**1.705.248**		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
3. Rapporti di lavoro attivati per i lavoratori disabili L.68/1999	**Attivazioni di rapporti di lavoro in base all'art. 13 della L. 68/1999.** Il miglioramento del percorso di inserimento porta ad attivare nuovi rapporti di lavoro.	*unità*	*Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie (CO) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*		**68.008**	**56.840**		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
4. Imprese che hanno ricevuto incentivi al reimpiego di personale con qualifica dirigenziale	**Numero di imprese che hanno ricevuto incentivi al reimpiego di personale con qualifica dirigenziale ex art. 20 L.266/1997.**	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*	**111**	**86**	**53**		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.10 - Servizi informativi per il lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5. Numero di servizi on-line attivi sul portale Cliclavoro.	**Numero dei servizi attivi in un anno.** Il portale cliclavoro realizza la borsa continua nazionale del lavoro, prevista dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 276/2003 come sistema nazionale dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro nel quale possono partecipare: cittadini, inserendo direttamente CV e cercando posti di lavoro tra quelli pubblicati; imprese, che possono pubblicare vacancy e cercare lavoratori tra i CV inseriti; operatori pubblici e privati , che possono inserire CV, vacancy e proporre mediazione tra lavoratori e imprese presenti sul portale. L'aumento dell'attivazione sul portale accresce le attività di promozione e sostegno alla rete dei servizi per il lavoro e la trasparenza del funzionamento del mercato del lavoro. I dati indicati si riferiscono proprio al 2011, in quanto il 2010 non è significativo, essendo il portale stato attivato il 22 ottobre 2010.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*			12		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
6. Curricula inseriti nel portale Cliclavoro	**Numero dei curricula inseriti nel portale e selezionati dalle imprese.** L'aumento dell'attivazione sul portale accresce le attività di promozione e sostegno alla rete dei servizi per il lavoro e la trasparenza del funzionamento del mercato del lavoro. I dati indicati si riferiscono proprio al 2011, in quanto il 2010 non è significativo, essendo il portale stato attivato il 22 ottobre 2010.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*			299.450		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
7. Curricula inseriti nel portale Cliclavoro riguardanti la fascia d'età 18-24	**Numero dei curricula inseriti nel portale e selezionati dalle imprese.** L'aumento dell'attivazione sul portale accresce le attività di promozione e sostegno alla rete dei servizi per il lavoro e la trasparenza del funzionamento del mercato del lavoro. I dati indicati si riferiscono proprio al 2011, in quanto il 2010 non è significativo, essendo il portale stato attivato il 22 ottobre 2010.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*			38.871		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
8. Numeri di posti di lavoro annualmente inseriti nel portale Cliclavoro	**Numero dei curricula inseriti nel portale e selezionati dalle imprese.** L'aumento dell'attivazione sul portale accresce le attività di promozione e sostegno alla rete dei servizi per il lavoro e la trasparenza del funzionamento del mercato del lavoro. I dati indicati si riferiscono proprio al 2011, in quanto il 2010 non è significativo, essendo il portale stato attivato il 22 ottobre 2010.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*			58.109		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.10 - Servizi informativi per il lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1.Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi) femminile	Rapporto tra il numero di donne disoccupate da almeno 12 mesi e il numero delle occupate e delle disoccupate.	*Italia*	%	*Istat*	*trimestrale*	4,2	4,4	4,8		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
		Media Ue 27	%	*Eurostat*	*trimestrale*	2,6	3,0	3,9		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
2. Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi) giovanile (15-24 anni)	Rapporto tra il numero di disoccupati in età 15-24 da almeno 12 mesi e il numero degli occupati e dei disoccupati nella stessa classe di età.	*Italia*	%	*Istat*	*trimestrale*	38,2	40,1	44,4		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*
		Media Ue 27	%	*Eurostat*	*trimestrale*	22,8	23,1	28,4		*Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro*

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.11 - Servizi territoriali per il lavoro	
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
Attività 1 - Gestione, supporto logistico e funzionamento degli Uffici Territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Gestione, supporto logistico e funzionamento degli Uffici Territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per lo svolgimento delle funzioni di competenza dell'Amministrazione sul territorio. Pianificazione, ottimizzazione e innovazione dei modelli organizzativi, dei processi e delle strutture degli uffici territoriali, anche attraverso i processi di sinergia con gli enti pubblici vigilati; programmazione delle attività, coordinamento operativo, monitoraggio e verifica dei risultati degli uffici territoriali, in raccordo con le Direzioni Generali delle attività ispettive, della regolamentazione, delle politiche attive e passive del lavoro e dei flussi migratori e nell'ambito del coordinamento dell'azione amministrativa esercitata dal segretariato generale. Il programma copre le spese di personale e di funzionamento delle Direzioni territoriali del lavoro, a meno delle spese per le missioni dell'attività ispettiva.

Missione 26 - Politiche del Lavoro

Programma 26.11 - Servizi territoriali per il lavoro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Aziende ispezionate per ispettore	L'indicatore misura il volume medio di attività per addetto nel caso delle ispezioni (numero di aziende ispezionate sul personale ispettivo). Si tratta della media dei valori rilevati nelle Direzioni provinciali del lavoro e, nel caso della Valle d'Aosta, nella Direzione regionale.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*		51,26	46,72	47,36	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*
2. Lavori irregolari per azienda ispezionata	L'indicatore misura il numero di lavoratori per cui sono state accertate irregolarità sul numero di aziende ispezionate. Fornisce un'indicazione sulla capacità delle ispezioni di essere mirate ed efficaci. Si tratta della media dei valori rilevati nelle Direzioni provinciali del lavoro e, nel caso della Valle d'Aosta, nella Direzione regionale.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*		1,09	1,11	1,13	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*
3.Sanzioni riscosse per unità di personale	Rapporto tra le sanzioni riscosse nell'anno e il personale complessivo delle Direzioni provinciali del lavoro e, nel caso della Valle d'Aosta, della Direzione regionale.	*euro*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*		16.589,62	18.532,79	24.032,87	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*
4. Pareri rilasciati per domande di permesso di soggiorno per motivi lavoro per unità di personale amministrativo	L'indicatore misura il volume medio di attività per addetto nel caso delle competenze sui permessi di soggiorno per lavoratori extra-comunitari (numero di pareri rilasciati ai fini del permesso di soggiorno sul totale del personale amministrativo). Si tratta della media dei valori rilevati nelle Direzioni provinciali del lavoro e, nel caso della Valle d'Aosta, nella Direzione regionale.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*		16,70	14,58		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*
5. Conciliazioni monocratiche trattate per unità di personale	L'indicatore misura il volume medio di attività per addetto nel caso delle competenze sulle conciliazioni (numero di conciliazioni monocratiche avviate in cui si sono presentate entrambe le parti sul personale complessivo). Si tratta della media dei valori rilevati nelle Direzioni provinciali del lavoro e, nel caso della Valle d'Aosta, nella Direzione regionale.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*		0,75	0,79	0,81	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*
6. Spese di funzionamento per unità di personale	L'indicatore misura la spesa di funzionamento degli uffici periferici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al netto delle spese per missioni collegate alle ispezioni) per addetto. Si tratta della media dei valori rilevati nelle Direzioni provinciali e regionali del lavoro.	*euro*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*annuale*				1.475,60	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica*

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.6 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**	
Attività 1 - Monitoraggio flussi migratori	Programmazione, gestione e monitoraggio dei flussi migratori anche in base alle disposizioni del Decreto legislativo n.3/2007 in attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. L'attività operativa connessa ai rilasci di permessi di soggiorno per lavoro è svolta dalle strutture periferiche del Ministero finanziate dal programma 26.11 "Servizi per il territorio"
Attività 2 - Integrazione sociale ed inserimento lavorativo immigrati	Integrazione sociale e inserimento lavorativo degli immigrati e protezione dei minori stranieri non accompagnati in base al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (articolo 33 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni e dell'art. 1 comma 1267 della L.F. 296/2006) che ha istituito il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.
Attività 3 - Supporto alla programmazione e gestione del Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013.	Il programma di spesa sostiene altresì gli oneri per il personale ed il funzionamento degli uffici della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione responsabile per la gestione (cd. "organismo intermedio") di specifiche linee programmatiche (cd. "assi") dei Programmi operativi nazionali "Governance e Azioni di sistema" Ob. 1 "Convergenza" e "Azioni di Sistema" Ob 2. "Competitività regionale e occupazione" finanziati tramite i fondi strutturali dell'UE 2007-2013.

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati								
1. Rapporti di lavoro attivati con lavoratori stranieri	**L'indicatore misura il numero dei contratti di lavoro attivati nel corso dell'anno da cittadini extracomunitari.** Il programma ha tra i suoi principali obiettivi l'integrazione de lavoratori stranieri, che avviene innanzitutto attraverso il loro accesso a forme di lavoro regolare.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione / Sistema CO*	*trimestrale*	**1.233.691**	**1.344.016**	**1.286.437**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
2. Cittadini extracomunitari formati sulla lingua e cultura italiana attraverso i programmi finanziati dal Ministero	**L'indicatore fornisce un'indicazione in merito al grado di esecutività degli interventi finanziati dal Ministero nell'ambito del coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati per l'apprendimento della lingua italiana svolte in Italia (ex art.42 del T.U. sull'immigrazione).** Si tratta dei valori previsti in fase di progettazione esecutiva degli interventi.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione / Sistema CO*	*annuale*	-	**18.081**	**21.438**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
	L'indicatore fornisce un'indicazione in merito al grado di attuazione degli interventi finanziati dal Ministero per l'apprendimento della lingua italiana svolte in Italia (ex art.42 del T.U. sull'immigrazione). Si tratta dei valori relativi agli interventi conclusi al 31/12/2011.	*unità*	*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione / Sistema CO*	*annuale*		**7.523**			*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
3. Interventi di integrazione sociale attivati.	Le politiche di integrazione sono finalizzate al positivo inserimento nella società dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia. Consistono in strategie e interventi destinati agli adulti, ai lavoratori, ai minori, ai giovani. Le misure di integrazione sociale sono realizzate in larga parte dalle Regioni e dagli Enti Locali e finanziate con le risorse messe loro a disposizione annualmente dal Fondo nazionale per le politiche sociali. Dal da monitoraggio interno sugli interventi promossi e finanziati dalla DG Immigrazione e delle Politiche di integrazione, ex art.42 del D.L.vo n.286/1998. L'indicatore consente di apprezzare il volume di attività generato dalla DG con riferimento al coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati.	*unità*	*Sistema M&V Ministero del lavoro e delle politiche sociali*	*trimestrale*	**18**	**49**	**56**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
4. Tasso di attivazione di risorse non statali destinate ai co-finanziamento degli interventi di integrazione sociale	**Percentuale di co-finanziamento di Regioni, enti locali, soggetti privati.** L'indicatore consente di apprezzare la capacità del programma di attivare risorse extra-statali per rafforzare la dotazione finanziaria degli interventi promossi dal Ministero con riferimento al coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati.	*%*	*Sistema M&V interno*	*trimestrale*	**4,14**	**1,67**	**103,65**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5. Programmi solidaristici di accoglienza temporanea approvati	**L'indicatore considera il numero di programmi approvati per l'ingresso dei minori provenienti dai paesi extraeuropei**	*unità*	*Comitato per i minori stranieri*	*annuale*	**1.152**	**1.146**	**1.041**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
6. Minori stranieri accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza	**L'indicatore considera il numero di minori stranieri che hanno fatto effettivamente ingresso in Italia con i programmi solidaristici di accoglienza temporanea.**	*unità*	*Comitato per i minori stranieri*	*annuale*	**31.663**	**29.484**	**27.000**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
7. Pareri resi nelle istruttoria per il rilascio del nulla osta al lavoro sulle richieste di permessi di soggiorno per motivi di lavoro	**L'indicatore considera il numero dei nulla osta effettivamente rilasciati e dunque fornisca l'avanzamento dell'iter procedurale, in capo alle Direzioni territoriali, finalizzato all'ottenimento del permesso di soggiorno.**	*unità*	*SILEN (sistema informativo lavoratori extra e neo comunitari)*	*annuale*	**34.176**	**48.683**	**43.216**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
8. Cittadini extracomunitari residenti nei Paesi di origine formati tramite programmi di formazione all'estero	**L'indicatore considera il numero dei cittadini extracomunitari, effettivamente formati all'estero, nell'ambito dei programmi di istruzione e formazione (ex art. 23 del T.U. sull'immigrazione e successive modifiche) nell'ambito di accordi bilaterali e internazionali e connessi programmi di cooperazione**	*unità*	*SILEN (sistema informativo lavoratori extra e neo comunitari)*	*annuale*	**91**	-	**23**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
9.Associazioni e Enti che svolgono attività a favore degli immigrati (ai sensi del D.Lgs. del 25.07.1998 n. 286)	**L'indicatore considera le associazioni facenti parte del il Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati, attivo dal novembre 1999, presso la Direzione Generale dell'immigrazione.**	*unità*	*Registro delle associazioni ex art 42 D.Lgs n 286/98*	*annuale*	**774**	**833**	**888**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
Proposte di indicatori da costruire:									
Pareri resi per la conversione del permesso di soggiorno per minore età al compimento della maggiore età									
Minori stranieri non accompagnati provenienti dalle area di crisi collocati in strutture di accoglienza									

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1. Numero di lavoratori stranieri	**Numero di lavoratori stranieri.**	*Italia*	*unità*	*ISTAT-Forze di lavoro*	*annuale*	**3.432.651**	**3.891.295**	**4.235.059**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
2. Percentuale di stranieri occupati sul totale dei lavoratori stranieri	**Percentuale di stranieri occupati sul totale dei lavoratori stranieri.**	*Italia*	*%*	*ISTAT-Forze di lavoro*	*annuale*	**67,10**	**64,50**	**63,10**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
3. Percentuale di stranieri disoccupati sul totale dei lavoratori stranieri	**Percentuale di stranieri disoccupati sul totale dei lavoratori stranieri.**	*Italia*	*%*	*ISTAT-Forze di lavoro*	*annuale*	**8,50**	**11,20**	**11,60**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
4. Percentuale di residenti stranieri sul totale della popolazione residente	**Percentuale residenti stranieri sul totale della popolazione residente.**	*Italia*	*%*	*ISTAT-DEMOS*	*annuale*	**5,75**	**6,48**	**7,01**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Indicatore	Descrizione	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	Frequenza aggiornamento	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5. Percentuale di stranieri percettori di forme di sostegno al reddito sul totale dei percettori (INPS)	**Percentuale di stranieri beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito sul totale dei percettori di dette prestazioni.**	*Italia*	*%*	*INPS*	*annuale*	**7,01**	**8,01**	**8,16**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
6. Minori stranieri non accompagnati	**L'indicatore considera i minori segnalati al Comitato Minori Stranieri da parte dei soggetti tenuti a segnalare il rinvenimento di un minore non accompagnato sul proprio territorio.** Il calcolo non considera i richiedenti asilo, i minori resisi irreperibili e coloro che hanno raggiunto la maggiore età.	*Italia*	*unità*	*Comitato minori stranieri*	*mensile*	**7.411**	**6.131**	**4.633**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*
7. Domande di assunzione di lavoratori extracomunitari	**Domande di assunzione di lavoratori extracomunitari.** Il Ministero, tramite le sue Direzioni territoriali provinciali, é coinvolto nell'esame delle domande di conversione di permesso di soggiorno relativo al decreto flussi extracomunitari (tuttavia le risorse associate alla realizzazione di tali attività sono nel programma di spesa "Servizi per il territorio").	*Italia*	*unità*	*Ministero dell'interno*	*annuale*	**412.864**	**99.416**	**103.473**		*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

PAGINA BIANCA

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.1 - Amministrazione penitenziaria Ministero della giustizia	
Attività 1	Coordinamento tecnico operativo, direzione e amministrazione del personale penitenziario e dei collaboratori esterni
Attività 2	Assistenza e rieducazione dei detenuti per il loro reinserimento sociale e per l'esecuzione di misure alternative alla detenzione
Attività 3	Trattamento penitenziario detenuti e internati
Attività 4	Politiche di ordine e di sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei detenuti ed internati ammessi a fruire delle misure alternative a detenzione
Attività 5	Organizzazione e funzionamento degli istituti penitenziari
Attività 6	Organizzazione e funzionamento degli Uffici di esecuzione penale esterna

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.1 - Amministrazione penitenziaria

Ministero della giustizia

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	**Capacità ricettiva regolamentare degli istituti penitenziari**	**Capienza regolamentare in numero di presenze giornaliere della totalità degli Istituti penitenziari.** Misura il numero di presenze giornaliere in istituto che l'amministrazione dichiara di poter garantire secondo un certo livello qualitativo di servizio erogato. Al di sopra di tale soglia la qualità del servizio decresce al crescere del numero delle presenze.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**43.066**	**44.073**	**45.022**	**45.700**
2	**Affollamento degli Istituti penitenziari**	**Indice di affollamento degli Istituti penitenziari: rapporto tra il numero dei detenuti presenti al 31/12 e la capacità ricettiva regolamentare definita dall'Amministrazione. Indice superiore a 1 quando il numero delle presenze è superiore alla capacità ricettiva regolamentare** L'attività di gestione dei penitenziari deve tener conto del livello di affollamento degli Istituti che non dipende direttamente dall'azione dell'Amministrazione ma prevalentemente dall'azione della magistratura; il fenomeno dell'affollamento determina però modifiche al fabbisogno degli istituti che influenza i carichi di lavoro da sopportare, e quindi il ciclo della programmazione delle risorse finanziarie da destinare al mantenimento degli istituti, oltre che indirizzare le politiche di intervento del Ministero al fine di sollevare i detenuti dai disagi provocati dal sovraffollamento. L'indice di affollamento rappresenta in parte il volume di servizio erogato e il risultato dell'amministrazione che sopporta un volume di lavoro a cui non corrispondono sufficienti risorse strumentali.	*rapporto*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**1,4**	**1,5**	**1,5**	**1,5**
3	**Condannati sottoposti a misure alternative alla detenzione**	**Numero di misure in corso al 31/12 per affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare e la libertà anticipata disposte dal Tribunale della sorveglianza.** L'amministrazione ha in carico l'attuazione delle misure alternative alla detenzione; la loro quantificazione individua il volume di attività svolta in tale ambito.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**10.220**	**13.416**	**18.435**	**22.423**
4	**Fornitura di servizio di traduzione**	**Numero di traduzioni effettuate.** La gestione delle traduzioni dei detenuti dai luoghi di detenzione ai luoghi in cui la magistratura ne richiede la presenza rappresenta un servizio collaterale alla detenzione posta a carico dell'amministrazione.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*	**185.260**	**192.537**	**193.521**	**186.620**
5	**Lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione**	**Percentuale di detenuti a cui viene offerta una occupazione lavorativa dall'Amministrazione penitenziaria.** Il lavoro costituisce un obbligo nei confronti dei condannati e, corrispondentemente, impegna l'Amministrazione penitenziaria a organizzarne e programmarne una parte della relativa offerta per i servizi interni destinati alla comunità ristretta; servizi di pulizia, lavanderia, confezionamento dei pasti, piccola manutenzione degli immobili e degli impianti, organizzazione degli acquisti e delle altre spese a carico delle persone detenute, che producono una economia domestica con costi inferiori a quelli rilevabili sul libero mercato.	*%*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*	**20,9**	**19,1**	**17,8**	**17,4**

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.1 - Amministrazione penitenziaria

Ministero della giustizia

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
6 **Lavoro alle dipendenze di imprese private o cooperative**	**Percentuale di detenuti a cui viene offerta una occupazione lavorativa da parte di imprese private e società cooperative, anche in forme auto- imprenditorialità dei lavoratori detenuti.** L'accrescimento delle opportunità di occupazione lavorativa deve essere perseguito mediante accordi e forme di collaborazione con l'imprenditoria privata, che ne assuma i relativi costi e gestisca i conseguenti ricavi. Lo sviluppo di tali opportunità intende qualificare forme di lavoro più prossime a quelle presenti nella libera economia e che, quindi, formino competenze spendibili al momento del reinserimento sociale. L'offerta di occupazione, da parte di soggetti economici esterni, tende a ridurre la valenza meramente assistenziale del lavoro penitenziario, introducendo criteri di produttività ed economicità nella produzione dei beni e dei servizi, con il ricorso alla manodopera in esecuzione penale.	%	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*	3,1	2,9	3,0	3,4
7 **Istruzione**	**Percentuale di detenuti che hanno frequentato un corso di alfabetizzazione e di istruzione scolastica.**	%	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*	27,8	23,4	26,6	23,3
8 **Formazione professionale**	**Percentuale di detenuti che ricevono una formazione professionale.**	%	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*	5,8	5,5	5,3	6,4
9 **Attività di consulenza sui detenuti**	**Numero di attività di consulenza concluse (osservazione della personalità e indagini socio-familiare).** L'obiettivo della rieducazione viene perseguito, nella fase dell'esecuzione della pena, attraverso un complesso di attività, di misure e interventi, rivolti a condannati e internati che sostanzia il trattamento penitenziario. Il trattamento deve essere individualizzato e diretto a promuovere un processo di modificazione degli atteggiamenti che sono da ostacolo a un'effettiva partecipazione sociale in modo da poter perseguire l'obiettivo finale che consiste nel reinserimento sociale dei condannati. All'elaborazione del programma di trattamento individualizzato si giunge dopo una fase di osservazione della personalità, attività "diretta all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto connessi alle eventuali carenze fisico-psichiche, affettive, educative e sociali, che sono state di pregiudizio all'instaurazione di una normale vita di relazione" (art. 27, c. 1, del regolamento di esecuzione, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Oltre a offrire elementi utili per individuare interventi e offerte trattamentali, quanto acquisito nella fase di osservazione è importante per una riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere dal condannato, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse nonché sulle eventuali azioni di riparazione delle conseguenze del reato. L'osservazione inizia con l'ingresso in carcere e segue l'individuo fino al termine dell'esecuzione penale, rilevando così i mutamenti che a livello personale e di vita di relazione si manifestano, verificando i risultati degli interventi attuati, aggiornando il programma di trattamento sulla base dei progressi o delle difficoltà che si registrano nel corso dell'esecuzione della pena. L'osservazione è condotta dall'équipe, costituita da una pluralità di attori che operano secondo un approccio integrato, finalizzato a realizzare una gestione estesa e condivisa dei processi di inclusione sociale. All'équipe di norma partecipano il direttore dell'istituto, l'educatore, l'assistente sociale, l'esperto ex art. 80 L. 354/75 (psicologo, criminologo, etc.), la polizia penitenziaria. Collaborano, inoltre, alle attività di osservazione e trattamento il sanitario, i volontari, il cappellano, gli insegnanti nell'ambito di un gruppo allargato definito Gruppo di osservazione e trattamento (G.O.T.).	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	32.019	38.975	56.189	62.027

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.1 - Amministrazione penitenziaria

Ministero della giustizia

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	**Livello di disagio da sovraffollamento degli Istituti penitenziari**	**Percentuale dei detenuti in situazione di sovraffollamento: rapporto percentuale del numero di detenuti mantenuti in istituti con indice di affollamento superiore a 1 sul numero di detenuti totali al 31/12.** L'attività di gestione dei penitenziari deve tener conto del livello di affollamento degli Istituti che non dipende direttamente dall'azione dell'Amministrazione ma prevalentemente dall'azione della magistratura; il fenomeno dell'affollamento determina invece modifiche al fabbisogno degli istituti che influenza il ciclo della programmazione delle risorse finanziarie da destinare al mantenimento degli istituti, oltre che indirizzare le politiche di intervento del Ministero al fine di sollevare i detenuti dai disagi provocati dal sovraffollamento.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo istituto)*	*%*	*Ministero della giustizia Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**88,8**	**92,0**	**93,8**	**92,0**
2	**Criminalità diffusa**	**Indice di criminalità diffusa (*): rapporto percentuale tra il numero di furti e rapine meno gravi e il totale dei delitti.** La variazione del livello di criminalità rappresenta una delle possibili determinanti del fabbisogno per l'erogazione del servizio dell'amministrazione penitenziaria relativamente all'applicazione della pena attraverso la detenzione o forme alternative alla detenzione. (*) La definizione di criminalità diffusa, secondo il sistema informativo del Ministero dell'interno, include i furti di ogni tipo e le rapine in abitazioni.	*Italia (dati disponibili a livello regionale)*	*%*	*Istat e Ministero dell'interno* *http://www.istat.it/it/archivio/16777* *Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*	**51,5**	**50,2**	**50,6**	
3	**Criminalità organizzata**	**Indice di criminalità organizzata (**): numero di delitti legati alla criminalità organizzata ponderati per le pene medie edittali (numero indice 1995=100)** La variazione del livello di criminalità rappresenta una delle possibili determinanti del fabbisogno per l'erogazione del servizio dell'amministrazione penitenziaria relativamente all'applicazione della pena attraverso la detenzione o forme alternative alla detenzione. (**) La definizione di criminalità organizzata comprende, secondo il sistema informativo del Ministero dell'interno omicidi per mafia, attentati, incendi dolosi e rapine gravi (rapine in banche, in uffici postali, a rappresentanti di preziosi, a trasportatori di valori bancari e postali, di automezzi pesanti trasportanti merci). A partire dal 2008, la definizione di "rapine gravi" include solo le rapine in banche e le rapine in uffici postali, poiché i dati relativi alle altre tipologie non sono più diffusi dall'Istat.	*Italia (dati disponibili a livello regionale)*	*numero indice 1995=100*	*Istat e Ministero dell'interno* *http://www.istat.it/it/archivio/16777* *Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*	**107,1**	**89,1**	**78,7**	
4	**Criminalità violenta**	**Numero di crimini violenti (***) per 10.000 abitanti.** La variazione del livello di criminalità rappresenta una delle possibili determinanti del fabbisogno per l'erogazione del servizio dell'amministrazione penitenziaria relativamente all'applicazione della pena attraverso la detenzione o forme alternative alla detenzione. (***) La definizione di delitto "violento" comprende secondo le nuove definizioni del sistema informativo del Ministero dell'interno i delitti per strage, gli omicidi volontari consumati, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati e le rapine.	*Italia (dati disponibili a livello regionale)*	*per 10.000*	*Istat e Ministero dell'interno* *http://www.istat.it/it/archivio/16777* *Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*	**20,2**	**18,3**	**17,7**	

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.2 - Giustizia civile e penale	
Ministero della giustizia	
Attività 1	Attività di cooperazione giudiziaria
Attività 2	Organizzazione e gestione delle attività inerenti le prove concorsuali per l'accesso in magistratura
Attività 3	Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali
Attività 4	Attività di verbalizzazione degli atti giudiziari
Attività 5	Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale
Attività 6	Gestione delle spese di giustizia
Attività 7	Casellario giudiziale
Attività 8	Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale
Attività 9	Attività preparatorie e preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare e altre attività di competenza del ministro in ordine ai magistrati professionali ed onorari e conseguenti rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura
Attività 10	Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria
Attività 11	Attività inerenti le notifiche, le esecuzioni e i protesti in materia giudiziaria
Attività 12	Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie
Attività 13	Rapporti con Unione Europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione. Cooperazione internazionale in materia civile e penale
Attività 14	Archivi notarili
Attività 15	Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.2 - Giustizia civile e penale

Ministero della giustizia

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Numero di procedimenti penali sopravvenuti**	**Numero di procedimenti penali sopravvenuti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia penale, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti sopravvenuti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**3.233.736**	**3.378.084**	**3.466.476**
2 **Numero di procedimenti penali definiti**	**Numero di procedimenti penali definiti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia penale, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti definiti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**3.100.597**	**3.265.666**	**3.335.894**
3 **Numero di procedimenti penali pendenti**	**Numero di procedimenti penali pendenti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia penale, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti pendenti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**3.324.340**	**3.336.675**	**3.393.150**
4 **Numero di procedimenti civili sopravvenuti**	**Numero di procedimenti civili sopravvenuti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti sopravvenuti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**4.765.203**	**4.948.771**	**4.371.085**
5 **Numero di procedimenti civili definiti**	**Numero di procedimenti civili definiti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti definiti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**4.562.642**	**4.674.742**	**4.666.746**
6 **Numero di procedimenti civili pendenti**	**Numero di procedimenti civili pendenti.** Il programma comprende l'attività legata all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile, il cui volume in parte può essere quantificato attraverso il numero di procedimenti pendenti indipendentemente dall'esito determinato esclusivamente dalla magistratura su cui l'amministrazione non ha il controllo.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**5.495.163**	**5.782.708**	**5.487.286**

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.2 - Giustizia civile e penale

Ministero della giustizia

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1	**Indice di ricambio procedimenti penali**	**Rapporto percentuale tra procedimenti esauriti e procedimenti sopravvenuti per il settore penale** **Indice di ricambio = (procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti)x100** L'indice di ricambio misura il rapporto tra la domanda di giustizia e l'entità dei servizi giudiziari prestati o, meglio, lo smaltimento del lavoro giudiziario in contrapposizione alla domanda di giustizia dichiarata; tale indice è espresso dal rapporto tra i procedimenti esauriti e i procedimenti sopravvenuti in un dato periodo moltiplicato per 100. In particolare questo indice spiega la capacità di smaltimento degli uffici, ma si precisa che qualsiasi valutazione sulla capacità degli uffici va effettuata congiuntamente all'osservazione dell'indice di variazione percentuale delle pendenze. Si tratta di un indicatore di contesto in quanto l'amministrazione non ha il controllo sulla capacità di smaltimento dei procedimenti che4 dipende dal operato della magistratura.	*Italia*	*%*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**95,9**	**96,7**	**96,2**
2	**Indice di ricambio procedimenti civili**	**Rapporto percentuale tra procedimenti esauriti e procedimenti sopravvenuti per il settore civile** **Indice di ricambio = (procedimenti esauriti/procedimenti sopravvenuti)x100** L'indice di ricambio misura il rapporto tra la domanda di giustizia e l'entità dei servizi giudiziari prestati o, meglio, lo smaltimento del lavoro giudiziario in contrapposizione alla domanda di giustizia dichiarata; tale indice è espresso dal rapporto tra i procedimenti esauriti e i procedimenti sopravvenuti in un dato periodo moltiplicato per 100. In particolare questo indice spiega la capacità di smaltimento degli uffici, ma si precisa che qualsiasi valutazione sulla capacità degli uffici va effettuata congiuntamente all'osservazione dell'indice di variazione percentuale delle pendenze. Si tratta di un indicatore di contesto in quanto l'amministrazione non ha il controllo sulla capacità di smaltimento dei procedimenti che4 dipende dal operato della magistratura.	*Italia*	*%*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**95,7**	**94,5**	**106,8**
3	**Durata media dei procedimenti penali presso Corte di Cassazione**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 239 2007: 249	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**266**		
4	**Durata media dei procedimenti penali presso Tribunale ordinario**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 261 2007: 277	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**288**		
5	**Durata media dei procedimenti penali presso Procura della Repubblica**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 458 2007: 479	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**475**		

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.2 - Giustizia civile e penale

Ministero della giustizia

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
6	**Durata media dei procedimenti penali presso Giudice di pace**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 111 2007: 133	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**153**		
7	**Durata media dei procedimenti civili presso Corte d'appello**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 1.056 2007: 1.125	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**1.197**		
8	**Durata media dei procedimenti civili presso Tribunale ordinario**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 1.121 2007: 1.107	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**1.108**		
9	**Durata media dei procedimenti civili presso Giudici di pace**	**Durata media effettiva in giorni** Il dato è disponibile per gli anni fino al 2008. Ai fini di valutazioni in serie storiche: 2006: 463 2007: 506	*Italia*	*giorni*	*Relazione al Parlamento anno giudiziario 2009 e dati statistici del Ministero della giustizia*	**533**		

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.3 - Giustizia minorile	
Ministero della giustizia	
Attività 1	Attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'Autorità giudiziaria minorile. Tutela e protezione giuridica dei minori. Assistenza dei minori in ogni stato e grado del procedimento penale a loro carico. Accoglienza, trattamento, mantenimento, accompagnamento e assistenza socio-educativa dei minori in carico ai Servizi minorili della giustizia. Cooperazione interistituzionale per la tutela e protezione dei diritti dei minori a rischio di esclusione sociale.
Attività 2	Applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile: sottrazione internazionale dei minori, protezione dei minori, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di obbligazioni alimentari, in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale
Attività 3	Ricerche e studi sulla devianza minorile anche in collaborazione con Enti pubblici e privati, Enti di ricerca e Università. Gestione del Centro di documentazione
Attività 4	Formazione del personale
Attività 5	Innovazione tecnologica e sistemi informatici
Attività 6	Coordinamento tecnico operativo e gestione del personale per il trattamento dei minori e il supporto amministrativo, contabile e tecnico necessario al funzionamento dei servizi istituzionali
Attività 7	Assicurazione dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti, traduzioni e piantonamenti dei minori
Attività 8	Funzionamento dei Servizi minorili (Istituti penali per i minorenni - IPM, Centri di prima accoglienza - CPA, Comunità ministeriali, Centri diurni, Uffici di servizio sociale per i minorenni - USSM), degli Uffici giudiziari minorili, dei Centri per la giustizia minorile - CGM e degli Uffici centrali
Attività 9	Strutture e infrastrutture per la funzionalità degli Uffici e dei Servizi minorili

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.3 - Giustizia minorile

Ministero della giustizia

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1 **Utenza Centri di prima accoglienza (C.P.A.)**	**Numero di ingressi in Centri di prima accoglienza.** I CPA ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto, fermo o accompagnamento, assicurando la custodia dei minorenni pur non essendo strutture di tipo carcerario. L'équipe del Servizio predispone una prima relazione informativa sulla situazione psicologica e sociale del minorenne e sulle risorse disponibili sul territorio per quel caso con l'obiettivo di fornire all'Autorità giudiziaria competente tutti gli elementi utili ad individuare, in caso di applicazione di misura cautelare, quella più idonea alla personalità del minorenne.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustiziaminorile.it/statistica/analisi_storiche/index.html*	**2.908**	**2.422**	**2.253**	**2.343**
2 **Utenza Istituti penali per i minorenni (I.P.M.)**	**Numero giornate complessive di presenza negli Istituti penali per minorenni.** Gli IPM assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria quali la custodia cautelare detentiva o l'espiazione di pena dei minorenni autori di reato. Gli IPM ospitano minorenni o ultradiciottenni (fino agli anni 21, quando il reato cui è riferita la misura sia stato commesso prima del compimento della maggiore età). Le strutture hanno un'organizzazione funzionale a un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio garantendo al sistema penale minorile capacità di "convivenza" tra l'area educativa e l'area della sicurezza, realizzata attraverso soluzioni specifiche come un corpo di polizia penitenziaria adeguatamente formato al rapporto con gli adolescenti e la presenza di difese passive. Negli IPM vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori alla crescita armonica psico-fisica, allo studio, alla salute, con particolare riguardo alla non-interruzione dei processi educativi in atto e al mantenimento dei legami con le figure significative. In accordo con la normativa vigente e al fine di attivare processi di responsabilizzazione e maturazione dei minorenni, vengono organizzate in IPM attività scolastiche, di formazione professionale, di animazione culturale, sportiva, ricreativa e teatrale.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**171.434**	**183.741**	**173.046**	**177.427**
3 **Utenza Comunità ministeriali**	**Numero giornate complessive di presenza nelle Comunità ministeriali.** Nelle Comunità si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato, ai sensi degli artt. 18, 18-bis, 22, 36 e 37 del D.P.R. 448/88. A tale scopo viene predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di responsabilizzazione.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustiziaminorile.it/statistica/analisi_storiche/index.html*	**22.985**	**19.929**	**19.856**	**18.725**
4 **Utenza Comunità private**	**Numero giornate complessive di presenza nelle Comunità private.** Nelle Comunità si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato, ai sensi degli artt. 18, 18-bis, 22, 36 e 37 del D.P.R. 448/88. A tale scopo viene predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di responsabilizzazione. La retta giornaliera generalmente risulta essere a carico dell'amministrazione, a meno di contributi da parte degli Enti locali.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**224.797**	**258.931**	**281.999**	**311.345**

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.3 - Giustizia minorile

Ministero della giustizia

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati						
5 **Utenza Uffici di servizio sociale per i minorenni (U.S.S.M.)**	**Numero di minori presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni.** Gli USSM forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e predispongono la raccolta di elementi conoscitivi concernenti tali minorenni per l'accertamento della personalità, su richiesta del Pubblico Ministero, fornendo concrete ipotesi progettuali e concorrendo alle decisioni dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Questi uffici si attivano nel momento in cui, a seguito di denuncia, un minore entra nel circuito penale e accompagnano il ragazzo in tutto il suo percorso penale, dall'inizio alla fine; essi avviano l'intervento in tempo reale per il minore in stato di arresto e di fermo, seguono il progetto educativo del minore in misura cautelare non detentiva, gestiscono la misura della sospensione del processo e della messa alla prova e, complessivamente, svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione delle misure cautelari, alternative e sostitutive concesse ai minori, in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e degli Enti locali. Gli USSM attuano inoltre gli interventi previsti dalla legge n. 66 del 15 febbraio 1996 "Norme contro la violenza sessuale" (ai sensi dell'art. 11) e dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980, ratificata in Italia con legge n. 64 del 15 gennaio 1994.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	18.015	19.086	19.663	19.761
6 **Utenza Autorità centrali convenzionali**	**Numero casi pervenuti per il trattamento previsto da: Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori (L'Aja 25 ottobre 1980); Convenzione sul riconoscimento delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento (Lussemburgo 20 maggio 1980); Convenzione in materia di protezione dei minori (L'Aja 5 ottobre 1961); Regolamento del CE 2201/2003 (Bruxelles II bis) per competenza in materia matrimoniale e responsabilità genitoriale; Regolamento CE 4/2009 per competenza sulle obbligazioni alimentari.** Per contrastare il crescente fenomeno della sottrazione internazionale dei minori sono state stipulate apposite Convenzioni Internazionali finalizzate a risolvere le controversie derivanti dagli illeciti trasferimenti. In ogni Stato aderente sono state istituite le Autorità centrali convenzionali con funzioni di raccordo tra i cittadino e le Autorità giudiziarie e amministrative di un altro Stato aderente alla Convenzione. Le Convenzioni internazionali per le quali il Dipartimento della giustizia minorile è stato designato quale Autorità centrale sono state rese esecutive in Italia con la Legge 15 gennaio 1994, n. 64.I Regolamenti sono invece di immediata applicazione.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	254	233	231	314
7 **Pubblicazioni, ricerche, studi, progetti e seminari**	**Numero di progetti attivi, pubblicazioni e seminari realizzati nel campo della giustizia minorile effettuate dall'amministrazione centrale e dal Centro europeo di studi di Nisida.** Il Centro europeo di studi di Nisida rappresenta una struttura del Ministero della giustizia istituito dal Ministro della giustizia nell'ambito del Dipartimento per la giustizia minorile con il decreto del 31 marzo 2003.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile* *Note integrative al bilancio consuntivo*	20	10	20	17
8 **Risorse umane che l'amministrazione destina allo svolgimento dei propri compiti istituzionali nel campo della giustizia minorile**	**Numero addetti del Dipartimento della giustizia minorile.** Il volume di addetti alla giustizia minorile rappresenta una quantificazione dell'attività di gestione e coordinamento del personale svolta dall'Amministrazione centrale.	*unità*	*Ministero della giustizia* *Dipartimento giustizia minorile*	2.265	2.208	2.212	2.131

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.3 - Giustizia minorile

Ministero della giustizia

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
9 **Corsi di formazione**	**Numero dei partecipanti ai corsi di formazione.** L'Amministrazione centrale opera direttamente nel campo della formazione del proprio personale avvalendosi di una propria struttura interna, denominata Istituto centrale di formazione, destinata alla formazione di primo ingresso e formazione permanente di tutto il personale del Dipartimento giustizia minorile.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento giustizia minorile*	**1.200**	**927**	**3.500**	**2.430**
10 **Veicoli gestiti**	**Numero di veicoli utilizzati (per attività istituzionali inerenti la sicurezza - traduzioni e accompagnamenti).** Il numero di veicoli gestiti rappresenta il volume di parte dell'attività svolta nell'organizzazione di parte delle infrastrutture mobili per il mantenimento della funzionalità degli Uffici e Servizi minorili.	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento giustizia minorile*	**122**	**131**	**149**	**162**
11 **Strutture gestite dall'Amministrazione per le quali viene garantita la minima ordinaria funzionalità per i Centri della giustizia minorile (CGM) e Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM).**	**Superficie in metri quadri degli uffici adibiti a servizi non residenziali rappresentati dagli Uffici centrali, dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, dai Centri per la Giustizia Minorile e dagli Uffici giudiziari minorili (solo alcuni).** La quantificazione dei metri quadri gestiti rappresenta il volume dell'attività svolta dall'amministrazione nell'ambito della gestione delle risorse per la produzione di servizi.	*Metri quadri*	*Ministero della giustizia Dipartimento giustizia minorile*	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**
12 **Strutture gestite dall'Amministrazione per le quali viene garantita la minima ordinaria funzionalità per gli Istituti penali per i minorenni (IPM), Centri di prima accoglienza (CPA) e Comunità.**	**Superficie in metri quadri delle strutture - servizi residenziali dedicati alle attività relative ai minori quali Istituti penali per i minorenni (IPM), Centri di prima accoglienza (CPA) e Comunità.** La quantificazione dei metri quadri gestiti rappresenta il volume dell'attività svolta dall'amministrazione nell'ambito della gestione delle risorse per la produzione di servizi.	*Metri quadri*	*Ministero della giustizia Dipartimento giustizia minorile*	**152.700**	**152.700**	**152.700**	**152.700**

Missione 6 - Giustizia

Programma 6.3 - Giustizia minorile

Ministero della giustizia

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1	**Numero di procedimenti penali sopravvenuti nel settore della giustizia minorile**	**Numero di procedimenti penali sopravvenuti nei Tribunali per i minorenni (Tribunale ordinario, GIP, GUP) e Corti di appello (sezione minorenni).** Il programma comprende la tutela e la protezione giuridica dei minori attraverso l'assistenza al minore a partire dallo stato di arresto, fermo o accompagnamento all'udienza di convalida fino a ogni stato e grado del procedimento penale per cui l'attività da svolgere da parte dell'amministrazione risulta essere prevalentemente influenzata dalla numerosità dei procedimenti sopravvenuti.	*Italia (dati disponibile a livello di distretto e grado di giudizio)*	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**42.567**	**45.638**	**47.368**
2	**Numero di procedimenti penali definiti nel settore della giustizia minorile**	**Numero di procedimenti penali definiti nei Tribunali per i minorenni (Tribunale ordinario, GIP, GUP) e Corti di appello (sezione minorenni).** Il programma comprende la tutela e la protezione giuridica dei minori attraverso l'assistenza al minore a partire dallo stato di arresto, fermo o accompagnamento all'udienza di convalida fino a ogni stato e grado del procedimento penale e l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'Autorità giudiziaria per cui l'entità dell'attività dell'amministrazione risulta essere prevalentemente influenzata dalla numerosità dei procedimenti definiti.	*Italia (dati disponibile a livello di distretto e grado di giudizio)*	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**46.397**	**44.441**	**45.516**
3	**Numero di procedimenti penali pendenti nel settore della giustizia minorile**	**Numero di procedimenti penali pendenti nei Tribunali per i minorenni (Tribunale ordinario, GIP, GUP) e Corti di appello (sezione minorenni).** Il programma comprende la tutela e la protezione giuridica dei minori attraverso l'assistenza al minore a partire dallo stato di arresto, fermo o accompagnamento all'udienza di convalida fino a ogni stato e grado del procedimento penale per cui l'attività da svolgere da parte dell'amministrazione risulta essere prevalentemente influenzata dalla numerosità dei procedimenti pendenti.	*Italia (dati disponibile a livello di distretto e grado di giudizio)*	*unità*	*Ministero della giustizia Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica DGSTAT* *http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp*	**35.752**	**37.525**	**39.520**

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

PAGINA BIANCA

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.2 - Cooperazione allo sviluppo	
Ministero degli affari esteri	
Attività 1	Gestione programmi di cooperazione allo sviluppo
Attività 2	Negoziato, selezione ed attuazione di iniziative bilaterali di cooperazione
Attività 3	Programmi di formazione per i PVS
Attività 4	Pareri, studi ed analisi in materia di sviluppo
Attività 5	Rapporti di cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale
Attività 6	Rapporti con organizzazioni non governative per attività di cooperazione

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.2 - Cooperazione allo sviluppo

Ministero degli affari esteri

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011
1 **Numero di accordi bilaterali entrati in vigore**	**Numero di accordi bilaterali entrati in vigore** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di accordi bilaterali in materia di sviluppo.	*unità*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**28**	**51**	**58**	**56**	
2 **Numero di accordi multilaterali entrati in vigore**	**Numero di accordi multilaterali entrati in vigore** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di accordi multilaterali in materia di sviluppo.	*unità*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**1**	**11**	**18**	**7**	
3 **Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo in Europa (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo in Europa (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**15.090.860,00**	**62.500.199,00**	**34.229.168,00**	**45.772.567,00**	
4 **Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo nelle Americhe (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo nelle Americhe (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**39.062.581,00**	**54.524.659,00**	**25.287.051,00**	**-9.085.804,00**	
5 **Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo Area mediterranea e medio oriente (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo Area mediterranea e medio oriente (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**146.906.685,00**	**287.457.422,00**	**90.232.390,00**	**66.628.580,00**	
6 **Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo Area sub-sahariana (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo Area sub-sahariana (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**189.100.063,00**	**220.119.031,00**	**132.932.561,00**	**102.981.217,00**	

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.2 - Cooperazione allo sviluppo

Ministero degli affari esteri

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011
7	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo in Asia e Oceania (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo in Asia e Oceania (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**61.475.291,00**	**155.654.631,00**	**32.626.740,00**	**6.622.029,00**	
8	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo non ripartibile (*)**	**Importo in euro di aiuti internazionali allo sviluppo non ripartibile (*)** L'indicatore evidenzia il totale delle somme erogate nell'area indicata.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**455.718.797,00**	**177.740.296,00**	**172.703.236,00**	**88.406.407,00**	
9	**Numero di delibere del Comitato Direzionale e del Direttore Generale sulle policy relative all'attività di Cooperazione allo sviluppo**	**Numero di delibere del Comitato Direzionale e del Direttore Generale sulle policy relative all'attività di Cooperazione allo sviluppo** L'indicatore evidenzia l'elaborazione di delibere del Comitato Direzionale e del Direttore Generale sulle policy relative all'attività di Cooperazione allo sviluppo	*unità*	*Ministero degli affari esteri*			**166**	**535**	**479**
10	**Numero di pagine visitate sul portale WEB DGCS**	**Numero di pagine visitate sul portale WEB DGCS** L'indicatore evidenzia l'efficacia della comunicazione tramite il portale WEB DGS al fine di valorizzare l'attività di cooperazione allo sviluppo.	*unità*	*Ministero degli affari esteri*			**21.000**	**25.000**	**28.000**
11	**Percentuale di risorse impegnate/stanziamenti al 30 settembre**	**Percentuale di risorse impegnate rispetto agli stanziamenti al 30 settembre** L'indicatore evidenzia tramite tale rapporto la gestione delle emergenze.	*%*	*Ministero degli affari esteri*					**98,3**

(*) L'importo rappresenta la somma degli impegni di spesa assunti nell'anno a titolo di doni, crediti e debiti; nel caso di predominanza di debiti l'importo risulta negativo.

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.8 - Italiani nel mondo e politiche migratorie	
Ministero degli affari esteri	
Attività 1	Affari consolari
Attività 2	Gestione flussi migratori
Attività 3	Promozione, coordinamento e sviluppo delle politiche concernenti i diritti degli italiani nel mondo
Attività 4	Promozione iniziative linguistico-scolastiche a favore di connazionali all'estero

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.8 - Italiani nel mondo e politiche migratorie

Ministero degli affari esteri

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011
1 Variazione percentuale del numero di visti rilasciati	**Variazione percentuale del numero di visti rilasciati** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dall'anno n e l'anno n-1.	%	*Annuario statistico e CdG*	26,85	2,80	-10,4	10,1	11,1
2 Numero di giorni per il rilascio di passaporti	**Numero di giorni per il rilascio di passaporti** L'indicatore è costruito evidenziando i tempi medi di attesa per il rilascio di passaporti.	*unità*	*PdP e (All. C) del Ministero degli affari esteri*					30
3 Numero di interventi di assistenza ai connazionali in difficoltà (visite a detenuti)	**Numero di interventi di assistenza ai connazionali in difficoltà (visite a detenuti)** L'indicatore è costruito analizzando il numero di interventi di assistenza.	%	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	2.823	2.712	2.905	2.935	
4 Spesa diretta per la tutela dell'assistenza offerta ai connazionali	**Spesa diretta per la tutela dell'assistenza offerta ai connazionali** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dall'anno n e l'anno n-1.	*euro*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	18.106.279	21.522.100	16.701.192	12.077.803	
5 Variazione percentuale dei contributi a favore di Enti e Associazioni specializzati cofinanziati dal Ministero degli affari esteri	**Variazione percentuale dei contributi a favore di Enti e Associazioni specializzati cofinanziati dal Ministero degli affari esteri** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dall'anno n e l'anno n-1	%	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	-8,2	0,0	-27,4	-25,9	
6 Numero di corsi linguistico - scolastici realizzati all'estero in favore dei connazionali	**Numero di corsi linguistico - scolastici realizzati all'estero in favore dei connazionali** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di corsi in lingua italiana realizzati all'estero.	*unità*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	34.689	28.284	23.988	22.697	
7 Numero degli iscritti a corsi di lingua e cultura italiana in favore dei connazionali	**Numero degli iscritti a corsi di lingua e cultura italiana in favore dei connazionali** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di iscritti ai corsi in lingua italiana realizzati all'estero.	*unità*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	649.838	476.015	393.857	376.950	
8 Variazione percentuale del numero degli iscritti ai corsi linguistico - scolastici realizzati all'estero in favore dei connazionali	**Variazione percentuale del numero degli iscritti ai corsi linguistico - scolastici realizzati all'estero in favore dei connazionali** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dall'anno n e l'anno n-1.	%	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	14,8	-26,7	-17,3	-4,3	

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.9 - Promozione del sistema Paese	
Ministero degli affari esteri	
Attività 1	Promozione e diffusione della cultura, della lingua e dello spettacolo italiano
Attività 2	Rapporti culturali con soggetti stranieri e nazionali in ambito internazionale
Attività 3	Attività a sostegno del patrimonio culturale ed artistico in Italia ed all'estero
Attività 4	Istituzioni scolastiche italiane all'estero
Attività 5	Cooperazione internazionale nel settore scientifico e tecnologico. Iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero
Attività 6	Controllo degli armamenti
Attività 7	Coordinamento Enti territoriali in ambito internazionale

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.9 - Promozione del sistema Paese

Ministero degli affari esteri

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010
1 Numero di alunni stranieri iscritti a corsi di lingua e cultura italiana	**Numero di alunni stranieri iscritti a corsi di lingua e cultura italiana** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di iscritti ai corsi in lingua italiana realizzati all'estero.	*unità*	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**26.198**	**27.330**	**26.447**	**23.383**
2 Variazione percentuale del numero degli alunni stranieri iscritti ai corsi linguistico - scolastici realizzati	**Variazione percentuale del numero degli alunni stranieri iscritti ai corsi linguistico - scolastici realizzati** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dall'anno n e l'anno n-1.	**%**	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**-0,5**	**4,3**	**-3,2**	**-11,6**
3 Variazione percentuale del numero delle borse/mensilità offerte	**Variazione percentuale del numero delle borse/mensilità offerte** L'indicatore è costruito analizzando lo scostamento dell'anno n rispetto all'anno n-1 delle borse offerte.	**%**	*Annuario statistico del Ministero degli affari esteri*	**-17,0**	**-1,0**	**1,1**	**-12,8**

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.15 - Comunicazione in ambito internazionale	
Ministero degli affari esteri	
Attività 1	Servizi di informazione e comunicazione istituzionale
Attività 2	Rapporti con i giornalisti

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.15 - Comunicazione in ambito internazionale

Ministero degli affari esteri

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011
1 Accessi alle singole pagine del portale	**Numero di accessi alle singole pagine del portale** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di accessi alle singole pagine del portale istituzionale del Ministero degli affari esteri	*unità*	*Ministero degli affari esteri*	**7.277.220**	**21.957.794**	**15.826.993**	**13.485.052**	**14.353.626**
2 Comunicati e conferenze stampa	**Numero di comunicati e di conferenze stampa** L'indicatore è costruito evidenziando il numero di comunicati e di conferenze stampa del Ministero degli affari esteri.	*unità*	*Ministero degli affari esteri*	**266**	**354**	**315**	**292**	**378**

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA

PAGINA BIANCA

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Coordinamento della ricerca in ambito europeo e internazionale	Gestione delle attività per la definizione della posizione nazionale nel Programma Quadro e programmi di ricerca dell'Unione Europea Attuazione di programmi multilaterali di ricerca Cooperazione con il Ministero degli affari esteri nella stipula di accordi bilaterali intergovernativi, di protocolli e programmi esecutivi Indirizzo della ricerca aerospaziale e spaziale, normazione generale, vigilanza e coordinamento dell'Agenzia spaziale italiana (ASI)
Attività 2 - Promozione e sostegno della ricerca industriale in ambito internazionale	Agevolazione della ricerca nelle imprese e in altri soggetti pubblici e privati nell'ambito di accordi internazionali di cooperazione, nonché di programmi comunitari Assistenza alle imprese per l'accesso ai fondi comunitari nell'ambito dei Programmi Quadro e delle iniziative comunitarie Coordinamento negli organismi di gestione dei progetti EUREKA art. 169, Eranet, Eranet plus e nei progetti similari di interesse del Ministero
Attività 3 - Promozione di iniziative di collaborazione scientifica tra università in ambito internazionale	Promozione della collaborazione tra atenei europei, anche nell'ambito dei progetti Leonardo, Erasmus, Europass e similari Promozione della mobilità internazionale dei studenti, ricercatori, docenti e personale tecnico amministrativo delle università

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana approvati in EUREKA e in corso nell'anno**	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana finanziati da EUREKA e in corso nell'anno.** EUREKA è una iniziativa internazionale di promozione e sostegno della ricerca scientifica ed industriale con la finalità, a partire dal 1985, di accrescere la produttività e la competitività dell'economia e dell'industria europea promuovendo la nascita di progetti di ricerca e sviluppo (R&S) a carattere specificamente orientato al mercato e con motivazioni di carattere commerciale e tecnologico. Attualmente sono membri EUREKA 40 paesi europei, l'Unione Europea e tre paesi associati (Canada, Regno del Marocco e Corea del Sud). Il finanziamento dei progetti EUREKA non si avvale di un fondo comune centralizzato ma di specifici quadri normativi predisposti dai paesi membri; in Italia principalmente dal decreto legislativo n. 297/1999. A partire dal 2011, i progetti approvati in EUREKA sono stati eseguiti dalle imprese con autofinanziamento o tramite il reperimento di fondi non Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	25	22	16	18	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
2	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana finanziati nell'ambito del programma europeo EUROSTARS e in corso nell'anno**	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana finanziati nell'ambito di EUROSTARS e in corso nell'anno.** La quota di partecipazione a EUREKA permette all'Italia di partecipare anche al programma EUROSTARS (nell'ambito dell'art. 185 Trattato UE) rivolto al sostegno della ricerca industriale delle piccole e medie imprese europee. EUROSTARS prevede una partecipazione finanziaria dell'UE, di fondi nazionali e delle stesse imprese.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	20	13	15	16	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
3	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana finanziati nell'ambito del programma europeo Ambient assisted living (AAL) e in corso nell'anno**	**Numero di progetti di ricerca industriale internazionale con almeno un'impresa italiana finanziati nell'ambito del programma europeo Ambient assisted living (AAL) e in corso nell'anno. Il programma è cofinanziato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dall'Unione Europea e dalle imprese.** Il programma europeo Ambient assisted living è un'iniziativa adottata nel 2008 (nell'ambito dell'art. 185 Trattato UE) la cui finalità è migliorare la qualità della vita degli anziani in ambiente domestico attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	8	9	11	6	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
4	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nei progetti EUREKA**	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nei progetti finanziati da EUREKA.** EUREKA è una iniziativa internazionale di promozione e sostegno della ricerca scientifica ed industriale con la finalità, a partire dal 1985, di accrescere la produttività e la competitività dell'economia e dell'industria europea promuovendo la nascita di progetti di ricerca e sviluppo (R&S) a carattere specificamente orientato al mercato e con motivazioni di carattere commerciale e tecnologico. Attualmente sono membri EUREKA 40 paesi europei, l'Unione Europea e tre paesi associati (Canada, Regno del Marocco e Corea del Sud). Il finanziamento dei progetti EUREKA non si avvale di un fondo comune centralizzato ma di specifici quadri normativi predisposti dai paesi membri; in Italia principalmente dal decreto legislativo n. 297/1999. A partire dal 2011, i progetti approvati in EUREKA sono stati eseguiti dalle imprese con autofinanziamento o tramite il reperimento di fondi non Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	27	26	16	20	*Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca / DG per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nei progetti EUROSTARS**	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nei progetti EUROSTARS, cofinanziati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dall'Unione Europea.** La quota di partecipazione a EUREKA permette all'Italia di partecipare anche al programma EUROSTARS (nell'ambito dell'art. 185 Trattato UE) rivolto al sostegno della ricerca industriale delle piccole e medie imprese europee. EUROSTARS prevede una partecipazione finanziaria dell'UE, di fondi nazionali e delle stesse imprese.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	31	25	24	24	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
6	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nel programma europeo Ambient assisted living (AAL)**	**Numero complessivo di imprese italiane coinvolte nel programma europeo Ambient Assisted Living (AAL).** Il programma europeo Ambient Assisted Living è un'iniziativa adottata nel 2008 (nell'ambito dell'art. 185 Trattato UE) la cui finalità è migliorare la qualità della vita degli anziani in ambiente domestico attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il programma è cofinanziato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dall'Unione Europea e dalle imprese	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	17	17	19	8	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
7	**Numero di contatti al sito web dei Punti di contatto nazionale (NCP) per i programmi comunitari Erasmus Mundus, External Cooperation Window e Tempus**	**Numero di contatti al sito web dei Punti di contatto nazionale (NCP) per i programmi comunitari Erasmus Mundus, External Cooperation Window e Tempus** I Punti di contatto nazionale (NCP) promuovono la visibilità dei programmi europei con azioni di comunicazione e supportano le università italiane alla formulazione di proposte e alla gestione dei progetti. I programmi Erasmus Mundus, External Cooperation Window e Tempus sono programmi europei di cooperazione e mobilità interuniversitaria che promuovono lo scambio di studenti, ricercatori e personale universitario tra le università dei paesi dell'Unione Europea e dei paesi extra-europei attraverso borse di studio e contributi ai singoli individui con l'assegnazione di fondi a progetti realizzati da consorzi di istituzione superiore costituiti fra paesi membri dell'UE, paesi candidati e paesi EFTA e paesi terzi.	*unità*	*Punti di contatto nazionale (NCP)*	111.008	93.456	149.414		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario / ufficio IV*
8	**Numero di contatti presso lo sportello informativo del Centro nazionale di informazione sulla mobilità e i titoli di studio**	**Numero di contatti presso lo sportello informativo del Centro nazionale di informazione sulla mobilità e i titoli di studio (quesiti posti telefonicamente, per posta ordinaria, per posta elettronica, ecc.)** In ciascun paese aderente, i Centri nazionali per la mobilità e il riconoscimento dei titoli di studio svolgono la funzione di sportello informativo e di partecipazione alle reti europee.	*unità*	*Centro nazionale di informazione*	6.578	6.888	7.167		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario / ufficio IV*

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
9	Percentuale di italiani impiegati in qualità di permanent staff o borsisti nell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) sul totale del permanent staff del CERN	Percentuale di italiani impiegati in qualità di permanent staff o borsisti nell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) sul totale del permanent staff del CERN	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				10,4	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
10	Percentuale di posizioni apicali coperte da italiani nell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN)	Percentuale di posizioni apicali coperte da italiani nell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN)	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				17,5	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
11	Percentuale di italiani impiegati in qualità di permanent staff o borsisti nel Centro internazionale di fisica teorica (ICTP) sul totale del permanent staff del l'ICTP	Percentuale di italiani impiegati in qualità di permanent staff o borsisti nel Centro internazionale di fisica teorica (ICTP) sul totale del permanent staff del l'ICTP La sede del Centro è a Trieste	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				66,4	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
12	Percentuale di posizioni apicali coperte da italiani nel Centro internazionale di fisica teorica (ICTP)	Percentuale di posizioni apicali coperte da italiani nel Centro internazionale di fisica teorica (ICTP) La sede del Centro è a Trieste	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				28,6	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
					a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	
13	Percentuale di studenti iscritti che hanno partecipato a programmi di mobilità internazionale	Percentuale di studenti iscritti a corsi dei nuovi ordinamenti che hanno partecipato a programmi di mobilità internazionale rispetto al totale degli iscritti a corsi del nuovo ordinamento, nell'anno accademico (t-1)/t.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Anagrafe studenti*	1,2	1,1	1,2	1,0	
		Proposte di indicatori da costruire:							
	Numero di progetti in corso, per anno, nell'ambito dei programmi di ricerca bilaterali								
	Numero di ricercatori italiani coinvolti, per anno, nei programmi di ricerca bilaterali								
	Numero di studenti con titolo congiunto								
	Numero di titoli di studio universitari esteri riconosciuti nelle università italiane								

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	2012	Struttura organizzativa responsabile
1	**Percentuale del contributo italiano sul totale dei contributi internazionali all'iniziativa EUREKA**	**Percentuale del contributo italiano sul totale dei contributi internazionali all'iniziativa EUREKA** EUREKA è una iniziativa internazionale di promozione e sostegno della ricerca scientifica ed industriale con la finalità, a partire dal 1985, di accrescere la produttività e la competitività dell'economia e dell'industria europea promuovendo la nascita di progetti di ricerca e sviluppo (R&S) a carattere specificamente orientato al mercato e con motivazioni di carattere commerciale e tecnologico. Attualmente sono membri EUREKA 40 paesi europei, l'Unione Europea e tre paesi associati (Canada, Regno del Marocco e Corea del Sud). Il finanziamento dei progetti EUREKA non si avvale di un fondo comune centralizzato ma di specifici quadri normativi predisposti dai paesi membri; in Italia principalmente dal decreto legislativo n. 297/1999. A partire dal 2011, i progetti approvati in EUREKA sono stati eseguiti dalle imprese con autofinanziamento o tramite il reperimento di fondi non Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La quota di partecipazione a EUREKA permette all'Italia di partecipare anche al programma di ricerca industriale per piccole e medie imprese (art. 185 Trattato UE - EUROSTARS) cofinanziato dall'Unione Europea.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**11,7**	**11,7**	**11,7**	**11,7**	**10,3**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - uffici III / IV*
2	**Contributo italiano per il finanziamento dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN)**	**Contributo italiano per il finanziamento dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN)**	*milioni di euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**81,55**	**85,93**	**94,95**	**94,81**		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
3	**Percentuale del contributo italiano per il finanziamento dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) sul budget totale del CERN**	**Percentuale del contributo italiano per il finanziamento dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) sul budget totale del CERN**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**11,2**	**11,2**	**11,2**	**11,2**		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
4	**Contributo italiano per il finanziamento del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP)**	**Contributo italiano per il finanziamento del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP)** La sede del Centro è a Trieste	*milioni di euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**17,28**	**18,00**	**20,59**	**20,59**		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*
5	**Percentuale del contributo italiano per il finanziamento del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP) sul budget totale del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP)**	**Percentuale del contributo italiano per il finanziamento del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP) sul budget totale del Centro internazionale di fisica teorica (ICTP)** La sede del Centro è a Trieste	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**85,0**	**85,0**	**85,0**	**85,0**		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca - ufficio II*

Proposte di indicatori da costruire:

Somma del contributo finanziario annuo per i programmi di ricerca bilaterali

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.5 - Cooperazione in materia culturale **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Assistenti di lingue straniere nelle scuole italiane	Istituzione di posti di assistente di lingue straniere nelle scuole italiane in esecuzione di accordi culturali o di scambi sul piano bilaterale
Attività 2 - Promozione e attuazione di iniziative di cooperazione educativa, scientifica e culturale	
Attività 3 - Programmazione e gestione dei programmi dei fondi strutturali europei (Programma operativo nazionale PON Istruzione 2007-2013)	Partecipazione a iniziative europee finanziate con fondi finalizzati allo sviluppo economico e all'attuazione delle politiche di coesione sociale relative al settore istruzione Programmazione, monitoraggio e attuazione di programmi e iniziative finanziate con i Fondi strutturali europei e con i fondi per le politiche di coesione

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.5 - Cooperazione in materia culturale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	Assistenti di lingue straniere presso istituzioni scolastiche italiane	Numero di assistenti di madre lingua straniera in servizio presso istituzioni scolastiche di scuola secondaria di secondo grado italiane	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	251	252	271	275	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
2	Assistenti di lingua italiana presso istituzioni scolastiche straniere	Numero di assistenti di madre lingua italiana in servizio presso istituzioni scolastiche di scuola secondaria superiore (upper secondary) straniere	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	306	314	314	314	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
3	Candidati partecipanti alle selezioni per assistenti di lingua italiana all'estero	Numero di candidati partecipanti alla selezione per assistenti di madre lingua italiana da destinare presso istituzioni scolastiche di scuola secondaria superiore (upper secondary) straniere	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	1.364	2.605	2.530	2.456	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca- Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.5 - Cooperazione in materia culturale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008 2008	a.s. 2008/2009 2009	a.s. 2009/2010 2010	a.s. 2010/2011 2011	Struttura organizzativa responsabile
4	**Finanziamento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per il sostegno alla gestione dei programmi Life long learning dell'Unione europea**	**Il valore per ogni anno indica la percentuale del sostegno finanziario assegnato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca alle due Agenzie nazionali (INDIRE e ISFOL) rispetto al totale del sostegno attribuito alle stesse per il funzionamento sia dalla Commissione europea che dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il sostegno dipende dal piano annuale**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	22,0	16,9	25,0	23,6	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
5	**Capacità realizzativa del PON FSE Istruzione**	**Percentuale dei pagamenti effettuati rispetto alle risorse annualmente programmate del PON FSE.** Nella Programmazione dei fondi strutturali europei 2007/2013, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca gestisce due programmi operativi nazionali (PON), uno a valere su risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e uno a valere su risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Si segnala che la Commissione UE procede al disimpegno automatico (c.d. regola di disimpegno n+2) della parte di quell'impegno di bilancio che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	65,9	56,2	102,0	89,8	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
6	**Capacità realizzativa del PON FESR Istruzione**	**Percentuale dei pagamenti effettuati rispetto alle risorse annualmente programmate del PON FESR.** Nella Programmazione dei fondi strutturali europei 2007/2013, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca gestisce due programmi operativi nazionali (PON), uno a valere su risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e uno a valere su risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Si segnala che la Commissione UE procede al disimpegno automatico (c.d. regola di disimpegno n+2) della parte di quell'impegno di bilancio che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	38	31	122	62	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
		Proposte di indicatori da costruire:							
	Percentuale delle scuole secondarie di secondo grado che hanno beneficiato di un assistente di lingua straniera								

Missione 4 - L'Italia in Europa e nel mondo

Programma 4.5 - Cooperazione in materia culturale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Percentuale degli insegnamenti ufficiali di lingua e cultura straniera per i quali sono attivati scambi di assistenti**	**Rapporto tra numero delle lingue straniere per le quali sono attivati scambi di assistenti di lingua e numero delle lingue straniere con cattedre di lingua straniera attivate in organico di diritto.** Gli insegnamenti ufficiali di lingua straniera sono cinque: oltre alle quattro lingue tradizionali (inglese, francese, tedesco e spagnolo) è presente anche la lingua russa che, pur in espansione, ha una diffusione ancora limitata a poche scuole. Non è stata considerata la lingua slovena, che è presente solo a Gorizia e Trieste ed ha una gestione particolare legata alle caratteristiche delle scuole in lingua slovena del territorio Friuli-Venezia Giulia.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	80,0	80,0	80,0	80,0	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
					2008	2009	2010	2011	
2	**Percentuale di adulti beneficiari delle iniziative di Life long learning dell'Unione europea 27**	**Persone di 25-64 anni che hanno frequentato un corso di studio o di formazione (long-life learning) nei paesi dell'Ue27**	%	*EUROSTAT*	9,4	9,3	9,1		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale per gli affari internazionali*
		Proposte di indicatori da costruire:							
		Competenze linguistiche degli studenti della scuola secondaria di secondo grado							

Missione 17 - Ricerca e innovazione (indicatori associati a livello di missione, presentati per convenzione sotto il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009
1	**Totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)**	**Spesa sostenuta per attività di ricerca scientifica e sviluppo intra muros (svolta con proprio personale e con proprie attrezzature, non commissionata a terzi) delle istituzioni pubbliche, delle università, delle imprese pubbliche e private e delle istituzioni nonprofit** Il settore "istituzioni pubbliche" è composto da: - amministrazioni centrali dello Stato, con specifico riferimento ai laboratori e agli istituti dipendenti dai singoli Ministeri; - enti di ricerca propriamente detti, che svolgono attività di ricerca e sviluppo per fini istituzionali; - altri enti pubblici per cui l'attività di ricerca non costituisce attività principale.	*milioni di euro*	*ISTAT*	**16.835,32**	**18.231,37**	**19.304,36**	
2	**Totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) in percentuale del PIl**	**Spesa sostenuta per attività di ricerca scientifica e sviluppo intra muros (svolta con proprio personale e con proprie attrezzature, non commissionata a terzi) delle istituzioni pubbliche, delle università, delle imprese pubbliche e private e delle istituzioni no profit in percentuale del PIl** Il settore "istituzioni pubbliche" è composto da: - amministrazioni centrali dello Stato, con specifico riferimento ai laboratori e agli istituti dipendenti dai singoli Ministeri; - enti di ricerca propriamente detti, che svolgono attività di ricerca e sviluppo per fini istituzionali; - altri enti pubblici per cui l'attività di ricerca non costituisce attività principale.	%	*ISTAT*	**1,13**	**1,18**	**1,23**	**1,26**
3	**Incidenza della spesa delle istituzioni pubbliche, delle università e delle istituzioni no profit in Ricerca e Sviluppo (R&S), in rapporto al PIl**	**Spesa sostenuta per attività di ricerca scientifica e sviluppo intra muros (svolta con proprio personale e con proprie attrezzature, non commissionata a terzi) delle istituzioni pubbliche, delle università e delle istituzioni no profit in percentuale del PIl** Il settore "istituzioni pubbliche" è composto da: - amministrazioni centrali dello Stato, con specifico riferimento ai laboratori e agli istituti dipendenti dai singoli Ministeri; - enti di ricerca propriamente detti, che svolgono attività di ricerca e sviluppo per fini istituzionali; - altri enti pubblici per cui l'attività di ricerca non costituisce attività principale.	%	*ISTAT*	**0,45**	**0,39**	**0,35**	**0,33**
4	**Spesa sostenuta per ricerca di base in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)**	**Spesa sostenuta per ricerca di base in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)** Ricerca di base: lavoro sperimentale o teorico intrapreso principalmente per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti dei fenomeni e dei fatti osservabili, non finalizzato a una specifica applicazione o utilizzazione.	%	*ISTAT*	**27,92**	**26,11**	**26,96**	

Missione 17 - Ricerca e innovazione (indicatori associati a livello di missione, presentati per convenzione sotto il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca									
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno								
Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009		
5 **Spesa sostenuta per ricerca applicata in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)**	**Spesa sostenuta per ricerca applicata in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)** Ricerca applicata: lavoro originale intrapreso al fine di acquisire nuove conoscenze e finalizzato anche e principalmente a una pratica e specifica applicazione.	%	*ISTAT*	**45,16**	**42,79**	**45,60**			
6 **Spesa sostenuta per sviluppo sperimentale in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)**	**Spesa sostenuta per sviluppo sperimentale in rapporto al totale della spesa sostenuta per attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)** Sviluppo sperimentale: Lavoro sistematico basato sulle conoscenze esistenti acquisite attraverso la ricerca e l'esperienza pratica, condotto al fine di completare, sviluppare o migliorare, prodotti e processi produttivi, sistemi e servizi.	%	*ISTAT*	**26,92**	**31,10**	**27,44**			
6 **Numero di brevetti registrati allo European patent office (EPO) per milione di abitanti**	**Numero di brevetti registrati all'European patent office (EPO) per milione di abitanti**	%	*ISTAT*	**84,52**	**81,29**	**69,63**			

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17. 9 - Ricerca scientifica e tecnologica applicata Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Promozione della ricerca finanziata con fondi nazionali (FAR)	Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) Fonte: LF n. 296 / 2006 art. 1, comma 870 Vi confluisce : Fondo per le aree sottoutilizzate e interventi nelle medesime aree Fonte: LF n. 289 / 2002 art. 61, comma 1 Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) Fondo rotativo per le imprese : Fondi per le aree sottoutilizzate di alimentazione al FAR per la concessione di credito agevolato Fonte: LF n. 289 / 2002 art. 61, comma 1 A partire dalla Finanziaria 2007, nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di nuova istituzione sono confluite le risorse finanziarie di diversi fondi destinati alla ricerca. Il FIRST è alimentato in via ordinaria dai conferimenti annualmente disposti dalla legge finanziaria, dai rientri dei contributi concessi sotto forma di credito agevolato e dalle risorse assegnate dal CIPE. Il riparto delle risorse del FIRST avviene con decreto interministeriale del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione delle indicazioni contenute nel Programma nazionale della ricerca di cui al D.lgs. n. 204/1998. Tramite il riparto viene assegnata anche una quota di risorse al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) che è il principale strumento di finanziamento della "ricerca applicata" ossia di attività che mirano a concretizzare i risultati della ricerca in un progetto o in un prototipo di nuovo prodotto (o impianto pilota per un nuovo processo). Il sostegno alla ricerca applicata si concentra, in particolare, su: programmi nazionali di ricerca industriale previsti dal decreto sulla competitività con il coinvolgimento di imprese - università - enti pubblici di ricerca; spin-off e start-up connessi alla ricerca; progetti di ricerca da parte delle piccole e medie imprese.

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.9 - Ricerca scientifica e tecnologica applicata

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
	Proposte di indicatori da costruire:							
Numero di progetti di ricerca applicata proposti da grandi imprese e approvati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nei quali è prevista una collaborazione con atenei o enti pubblici di ricerca								
Numero di progetti di ricerca applicata proposti da piccole e medie imprese e approvati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nei quali è prevista una collaborazione con atenei o enti pubblici di ricerca								
Percentuale di fondi impegnati per progetti di ricerca applicata svolti da grandi imprese in collaborazione con atenei o enti pubblici di ricerca sul totale dei fondi destinati a progetti di ricerca applicata								
Percentuale di fondi impegnati per progetti di ricerca applicata svolti da piccole e medie imprese in collaborazione con atenei o enti pubblici di ricerca sul totale dei fondi destinati a progetti di ricerca applicata								
Numero di progetti di ricerca applicata proposti da grandi imprese e approvati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sul numero totale di progetti approvati								
Numero di progetti di ricerca applicata proposti da piccole e medie imprese e approvati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sul numero totale di progetti approvati								
Numero di progetti di ricerca applicata proposti, approvati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed attuati nei distretti tecnologici								
Rapporto tra investimenti privati attivati e fondi nazionali destinati al Fondo per le agevolazioni alla ricerca FAR per le attività legate alla ricerca applicata (progetti di ricerca e distretti tecnologici)								
Numero di progetti di ricerca applicata relativi ai programmi quadro approvati								
Percentuale di progetti di ricerca applicata relativi ai programmi quadro, con la partecipazione di imprese italiane e approvati in sede comunitaria, rispetto al numero totale di progetti presentati o partecipati dalle stesse imprese italiane nei relativi bandi								
Rapporto tra fondi comunitari attinti per la realizzazione di progetti relativi a programmi quadro e fondi nazionali impegnati sugli stessi progetti								
Percentuale di spin-off avviati con fondi Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca rispetto al numero di spin-off complessivi avviati dagli atenei								

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.9 - Ricerca scientifica e tecnologica applicata

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
Proposte di indicatori da costruire:								
Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti di ricerca applicata sul totale dei fondi per la ricerca (FIRST) assegnati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: rapporto tra risorse destinate al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) così come risultanti dal decreto di riparto a firma del Ministro pro-tempore e risorse previste in bilancio sul capitolo relativo al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)								
Percentuale degli stanziamenti destinati ad assunzione di qualificato personale di ricerca sul totale dei fondi destinati alla ricerca applicata: rapporto tra i fondi destinati all'assunzione di personale di ricerca presso le imprese e lo stanziamento complessivo relativo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR)								
Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti attuati nei distretti tecnologici sul totale dei fondi destinati alla ricerca applicata: rapporto tra i fondi destinati all'attuazione di progetti nei distretti tecnologici e lo stanziamento complessivo relativo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR)								
Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti relativi a programmi quadro sul totale dei fondi destinati alla ricerca applicata: rapporto tra i fondi nazionali destinati all'attuazione di progetti nel programma quadro vigente e lo stanziamento complessivo relativo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR)								
Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti relativi a spin-off sul totale dei fondi destinati alla ricerca applicata: rapporto tra i fondi destinati all'attuazione di progetti di spin-off e lo stanziamento complessivo relativo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR)								

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di base Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Promozione della ricerca finanziata con fondi nazionali	Predisposizione di metodologie scientifiche innovative per la mitigazione dei rischi delle diverse aree del territorio. Fonte: LF n. 266 / 2005 art. 1, comma 342 Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) Fonte: LF n. 296 / 2006 art. 1, comma 870 Vi confluiscono : Risorse FIRB (Fondo per gli Investimenti della ricerca di base)
Attività 2 - Interventi dello Stato per sostenere progetti di ricerca a livello nazionale e internazionale	Gestione dei laboratori di luce di sincrotrone di Trieste e di Grenoble Fonte: DL n. 547 / 1994 art. 2, comma 11 Programma nazionale di ricerche in Antartide Fonte: L. n. 266 / 1997 art. 5 comma 3 Programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) Fonte: L. n. 46 / 1991 art. 1 LF n. 244 / 2007 art. 2, comma 312 Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica Fonte : L. 6 del 2000 art. 2 comma 1
Attività 3 - Finanziamento degli enti di ricerca pubblici e privati	Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca Fonte: D.Lgs n. 204 / 1998 art. 7 Contributi ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri organismi Fonte : L. 549 del 1995 art. 1 comma 43 Contributo per la costituzione dell'Istituto per la ricerca e le applicazioni biotecnologiche per la sicurezza e la valorizzazione dei prodotti tipici e di qualità, allo scopo di promuovere l'introduzione di nuove tecniche produttive e di incentivare la tutela delle produzioni agroalimentari di qualità del Mezzogiorno Fonte: LF n. 350 / 2003 art. 4, comma 46 Contributo a favore del CNR e dell'ENEA per lo sviluppo del tessuto produttivo nel sud Fonte: LF n. 191 / 2009 art. 2, comma 44 Contributo all'Istituto nazionale di geofisica per ulteriori interventi urgenti nelle zone terremotate delle regioni Marche ed Umbria Fonte: L. n. 61 / 1998 art. 23
Attività 4 - Assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca (FOE)	Consentire le assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca Fonte: LF n. 350 / 2003 art. 3, comma 53 LF n. 296 / 2006 art. 1, comma 650 LF n. 296 / 2006 art. 1, comma 652 LF n. 244 / 2007 art. 2, comma 315

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di Base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
RICERCA STRATEGICA									
1	**Numero di progetti di ricerca strategica approvati e nei quali è prevista una collaborazione con imprese**	**Numero di progetti nei quali i soggetti beneficiari pubblici (destinatari dei finanziamenti FIRB) attivano collaborazioni con imprese industriali. Fornisce un'indicazione di massima sull'interesse alla collaborazione reciproca tra imprese ed enti pubblici.** Il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) è il principale strumento di finanziamento della "ricerca di base". Finanzia cioè le attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	7	25	1	4	-
2	**Rapporto tra fondi impegnati in progetti di ricerca strategica approvati (e nei quali è prevista una collaborazione con imprese) e fondi destinati alla ricerca strategica**	**Percentuale di fondi destinati a progetti nei quali i soggetti beneficiari pubblici (destinatari dei finanziamenti FIRB) attivano collaborazioni con imprese industriali. Fornisce un'indicazione di massima sull'interesse alla collaborazione reciproca tra imprese ed enti pubblici.** Il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) è il principale strumento di finanziamento della "ricerca di base". Finanzia cioè le attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	36,2	27,4	18,7	19,5	0,0
3	**Numero dei contratti stipulati con giovani ricercatori nei progetti di ricerca strategica**	**Numero di contratti almeno triennali stipulati dai soggetti beneficiari dei finanziamenti con giovani ricercatori non di ruolo nei progetti di ricerca strategica. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari al ricambio generazionale**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	331	377	269	241	96

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di Base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
RICERCA STRATEGICA									
4	Rapporto tra fondi impegnati dai soggetti beneficiari per contratti con giovani ricercatori nei progetti di ricerca strategica e fondi destinati alla ricerca strategica	Percentuale di fondi destinati a contratti almeno triennali stipulati dai soggetti beneficiari dei finanziamenti con giovani ricercatori non di ruolo nei progetti di ricerca strategica. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari al ricambio generazionale	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	25,9	29,7	23,4	31,2	7,5
5	Numero di contratti stipulati con giovani ricercatori nei progetti di ricerca strategica in rapporto al numero totale di dottorati conclusi nell'anno	Percentuale di contratti almeno triennali stipulati dai soggetti beneficiari dei finanziamenti con giovani ricercatori non di ruolo nei progetti di ricerca strategica (offerta) in rapporto al numero di dottorati conclusi nell'anno (domanda). Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità di assorbimento dei dottorati nel mercato italiano	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		3,7	2,4	2,2	1,0
RICERCA LIBERA									
6	Rapporto tra stanziamenti destinati a progetti di ricerca libera e richiesta complessiva di fondi per progetti di ricerca libera sui bandi PRIN	Percentuale di fondi disponibili per i progetti PRIN (offerta) rispetto ai fondi teoricamente necessari per soddisfare le richieste di finanziamento (domanda). Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità di soddisfacimento della domanda interna degli atenei ed enti pubblici. I Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	16,4	0,0	15,0	0,0	13,9
7	Rapporto tra stanziamenti destinati alla ricerca libera e fondi richiesti da progetti di ricerca libera giudicati positivamente	Percentuale di fondi disponibili per i progetti PRIN (offerta) rispetto ai fondi teoricamente necessari per soddisfare le richieste di finanziamento dei progetti ritenuti meritevoli (domanda). Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità di soddisfacimento della domanda interna ritenuta meritevole di finanziamento. I Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	22,6	0,0	18,6	0,0	16,9

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di Base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati							
RICERCA LIBERA									
8	**Numero di progetti di ricerca libera approvati**	**Numero di progetti approvati sui bandi PRIN. Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità di assorbimento della domanda interna.** I Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale. I PRIN privilegiano le proposte che integrano varie competenze e apporti provenienti da Università diverse.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**806**	**0**	**889**	**0**	**986**
9	**Rapporto tra numero progetti di ricerca libera approvati e numero di progetti di ricerca libera giudicati positivamente**	**Percentuale di progetti PRIN approvati (offerta) rispetto al numero di progetti ritenuti meritevoli (domanda). Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità di soddisfacimento della domanda interna ritenuta meritevole di finanziamento.** I Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**37,1**	**0,0**	**31,0**	**0,0**	**32,2**
10	**Numero di borse di dottorato e di assegni attivati sui progetti di ricerca libera approvati**	**Numero di borse di dottorato e di assegni conferiti dai soggetti beneficiari dei finanziamenti con giovani ricercatori non di ruolo nei progetti di ricerca libera.** Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari al ricambio generazionale	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**836**	**667**	**323**	**524**	**134**

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di Base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
ENTI DI RICERCA (FOE)								
11 **Numero di assegni di ricerca conferiti annualmente**	**Numero complessivo degli assegni di ricerca conferiti dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel corso dell'anno solare. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari al ricambio generazionale.** Attraverso il Fondo per gli Enti pubblici di ricerca (FOE) sono erogati i finanziamenti per il funzionamento degli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Sono in tutto dodici: l'A.S.I. - Agenzia spaziale italiana, il C.N.R. - Consiglio nazionale delle ricerche, l'I.N.RI.M. - Istituto nazionale di ricerca metrologica, l'I.N.D.A.M. - Istituto nazionale di alta matematica, l'I.N.A.F. - Istituto nazionale di astrofisica, l'I.N.F.N. - Istituto nazionale di fisica nucleare, l'I.N.G.V. - Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, l'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale - O.G.S., l'Istituto italiano di studi germanici, il Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste, il Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "ENRICO FERMI" e la Stazione zoologica "ANTON DOHRN".	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	2.071	2.185	2.230	2.114	2.190
12 **Numero di brevetti depositati**	**Numero complessivo dei brevetti depositati dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel corso dell'anno solare. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari allo sviluppo di tematiche oggetto di possibili ricadute industriali.**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	80	68	54	52	62
13 **Numero di spin-off attivati**	**Numero complessivo degli spin-off avviati dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel corso dell'anno solare. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari allo sviluppo di tematiche oggetto di possibili ricadute industriali.**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	18	19	11	7	6
14 **Numero di progetti internazionali attivi**	**Numero complessivo dei progetti internazionali svolti dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel corso dell'anno solare. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari alla internazionalizzazione della ricerca.**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	217	259	314	311	349

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di Base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
ENTI DI RICERCA (FOE)								
15 Numero di consulenze/collaborazioni con imprese industriali	Numero complessivo delle consulenze e/o collaborazioni in essere dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con le imprese industriali nel corso dell'anno solare. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari allo sviluppo di tematiche oggetto di possibili ricadute industriali	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	36	47	49	53	65
16 Fondi attinti sul Programma Quadro	Fondi in entrata dall'U.E. per progetti finanziati sul vigente Programma Quadro. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale capacità dei beneficiari di sviluppare attività volte a favorire l'internazionalizzazione della ricerca	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	14.816.657	2.870.659	16.207.019	14.282.877	18.158.989
17 Numero progetti finanziati/ numero progetti presentati (su bandi nazionali)	Rapporto tra progetti presentati dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e progetti finanziati sui bandi nazionali. Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità degli enti di attrarre risorse nazionali	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	41/58	27/48	46/96	50/139	45/101
18 Numero progetti finanziati/ numero progetti presentati (su bandi internazionali)	Rapporto tra progetti presentati dagli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e progetti finanziati sui bandi internazionali. Fornisce un'indicazione di massima sulla capacità degli enti di attrarre risorse internazionali	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	217/403	259/416	314/411	311/ 516	349/441
Proposte di indicatori da costruire:								
Fatturato annuale degli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo alle consulenze e/o collaborazioni in essere con le imprese industriali. Fornisce un'indicazione di massima sulla reale tendenza dei beneficiari allo sviluppo di tematiche oggetto di possibili ricadute industriali								

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.10 - Ricerca scientifica e tecnologica di base

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
RICERCA STRATEGICA									
1	**Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti di ricerca strategica sul totale dei fondi per la ricerca (FIRST) assegnati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	**Rapporto tra le risorse destinate al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) così come risultanti dal decreto di riparto a firma del Ministro pro-tempore e il totale delle risorse previste in bilancio sul capitolo relativo al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST).** A partire dalla Legge Finanziaria 2007, nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di nuova istituzione sono confluite le risorse finanziarie di diversi fondi destinati alla ricerca. Il FIRST è alimentato in via ordinaria dai conferimenti annualmente disposti dalla legge finanziaria, dai rientri dei contributi concessi sotto forma di credito agevolato e dalle risorse assegnate dal CIPE. Il riparto delle risorse del FIRST avviene con decreto interministeriale del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione delle indicazioni contenute nel Programma nazionale della ricerca di cui al D.lgs. n. 204/1998. Tramite il riparto viene assegnata anche una quota di risorse al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) che è il principale strumento di finanziamento della "ricerca di base". Finanzia attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	40,0	40,0	30,0	30,0	30,0
RICERCA LIBERA									
2	**Percentuale degli stanziamenti destinati a progetti di ricerca libera sul totale dei fondi per la ricerca (FIRST) assegnati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	**Rapporto tra le risorse destinate ai Progetti di ricerca libera (PRIN) così come risultanti dal decreto di riparto a firma del Ministro pro-tempore e le risorse previste in bilancio sul capitolo relativo al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST).** A partire dalla Legge Finanziaria 2007, nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di nuova istituzione sono confluite le risorse finanziarie di diversi fondi destinati alla ricerca. Il FIRST è alimentato in via ordinaria dai conferimenti annualmente disposti dalla legge finanziaria, dai rientri dei contributi concessi sotto forma di credito agevolato e dalle risorse assegnate dal CIPE. Il riparto delle risorse del FIRST avviene con decreto interministeriale del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione delle indicazioni contenute nel Programma nazionale della ricerca di cui al d.lgs. n. 204/1998. Tramite il riparto viene assegnata anche una quota di risorse ai Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) che prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	20,0	20,0	20,0	40,0	70,0
3	**Numero totale di ricercatori a tempo indeterminato negli enti di ricerca**	**Somma del numero di ricercatori di ruolo negli Enti di Ricerca posti sotto la diretta sorveglianza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.** Gli enti pubblici di ricerca controllati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono 12: l'A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana, il C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'I.N.R.I.M. - Istituto nazionale di ricerca metrologica, l'I.N.D.A.M. - Istituto Nazionale di Alta Matematica, l'I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica, l'I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, l'I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, l'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - O.G.S., l'Istituto Italiano di Studi Germanici, il Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste, il Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "ENRICO FERMI" e la Stazione Zoologica "ANTON DOHRN"	*unità*	*Enti di ricerca*	5.357	5.348	5.361	5.398	5.411
		Proposte di indicatori da costruire:							
Stanziamenti relativi al Fondo operativo enti (FOE): entità delle risorse destinate alla copertura delle spese di funzionamento degli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca									
Percentuale di ricercatori a tempo determinato negli enti di ricerca sul totale dei ricercatori a tempo indeterminato: rapporto tra il numero di ricercatori a tempo determinato e il numero di ricercatori di ruolo negli Enti di Ricerca posti sotto la diretta sorveglianza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca									
Fondi assegnati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la gestione dei laboratori di luce di Sincrotrone di Trieste e di Grenoble e per il programma di ricerca aerospaziali PRORA									

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.16 - Ricerca per la didattica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione Proposte di indicatori da costruire:	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
Spesa per le attività di valutazione istituzionali dell'INVALSI finanziate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / numero degli alunni partecipanti alle prove del Sistema nazionale di valutazione						
Numero degli alunni partecipanti alle prove INVALSI / Numero totale degli alunni						
Spesa sostenuta per la valutazione del sistema scolastico / Totale della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca						

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.1 - Programma e coordinamento dell'istruzione scolastica **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Gestione del sistema Informativo	Attività di gestione e funzionamento del sistema informativo Fonte: D.Lgs n. 39 del 12/02/1993
Attività 2 - Programmazione delle risorse finanziarie relative ai Fondi da ripartire per diverse categorie di interventi	Attività di ripartizione delle risorse finanziarie di cui al : - Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa Fonte: Legge n. 440/97 - Fondo per l'attuazione del Piano programmatico di interventi finanziari della scuola Fonte: Legge n. 53/2003 art. 1 comma 3 - Fondo per interventi in favore del sistema istruzione Fonte: Legge n. 296/2006 art. 1 comma 634

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.1 - Programma e coordinamento dell'istruzione scolastica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento a.s. 2006/2007	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Spesa per la gestione e il funzionamento del sistema informativo / posti organico di diritto**	**L'indicatore rappresenta il costo medio del sistema informativo pro capite.** E' rapportato al numero di posti dell'organico di diritto 2011/2012 del personale docente ed ATA che è rappresentativo del volume di attività che il sistema informativo deve gestire. Il numeratore è il totale impegnato a rendiconto del Capitolo 1392 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo" nell'anno 2011.	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*					25,10	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale sistemi informativi*
2	**Numero di giorni necessari per il perfezionamento della procedura di riparto delle risorse del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa L. 440/97**	Il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa (Legge n. 440/97) è destinato alla realizzazione dell'autonomia scolastica e a finanziare interventi vari per l'incremento dell'offerta formativa, l'innalzamento del livello di scolarità, la formazione del personale, la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, interventi perequativi, etc. Il Fondo viene annualmente ripartito su proposta del Ministero della pubblica istruzione , sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. **L'indicatore rappresenta il numero di giorni dal 1 gennaio alla data di pubblicazione del decreto Ministero dell'economia e della finanze che mette a disposizione le somme per le diverse categorie di intervento.**	*giorni*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	327	338	516	358	363	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio IV*
3	**Numero di giorni necessari per il perfezionamento della procedura di riparto delle risorse del Fondo per l'attuazione del Piano programmatico di interventi finanziari della scuola**	Il Fondo per l'attuazione del Piano programmatico di interventi finanziari della scuola di cui alle Legge n. 53/2003 art. 1 comma 3 è finalizzato a finanziare interventi vari per la riforma degli ordinamenti, la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la formazione del personale, il Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, ma anche lo sviluppo di tecnologie multimediali e della alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, sviluppo dell'attività motoria, l'educazione degli adulti e l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica. Il Fondo è finanziato tramite legge finanziaria, è ripartito annualmente su proposta del Ministro dell'istruzione con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. **L'indicatore rappresenta il numero di giorni dal 1 gennaio alla data di pubblicazione del decreto Ministero dell'economia e delle finanze che mette a disposizione le somme per le diverse categorie di intervento.**	*giorni*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	386	332	282	139	311	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio IV*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.1 - Programma e coordinamento dell'istruzione scolastica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento						Struttura organizzativa responsabile
					a.s. 2006/2007	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011		
4	**Numero di giorni necessari per il perfezionamento della procedura di riparto delle risorse del Fondo per interventi in favore del sistema dell'istruzione**	Il Fondo per interventi in favore del sistema dell'istruzione di cui alla Legge n. 296/2006 art. 1 co. 634 è destinato a percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, sicurezza del lavoro, l'ampliamenti dell'offerta formativa, la gratuità parziale dei libri di testo, l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti. E' ripartito su proposta del Ministro della pubblica istruzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. **L'indicatore rappresenta il numero di giorni dal 1 gennaio alla data di pubblicazione del decreto Ministero dell'economia e delle finanze che mette a disposizione le somme per le diverse categorie di intervento.**	*giorni*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**361**	**108**	**84**	**229**	**220**		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio IV*
					2007	2008	2009	2010	2011		
5	**Efficacia della programmazione finanziaria per il personale**	**L'indicatore è costruito come differenza rispetto a 100 del rapporto percentuale tra: numeratore = la differenza tra il totale impegnato a rendiconto e il totale degli stanziamenti iniziali per il pagamento delle retribuzioni del personale (categorie: redditi da lavoro dipendente e imposte pagate sulla produzione) oppure il valore zero qualora la differenza sia negativa, con riferimento alla Missione 22 "Istruzione scolastica" denominatore = totale impegnato a rendiconto per il pagamento delle retribuzioni del personale (categorie: redditi da lavoro dipendente e imposte pagate sulla produzione), con riferimento alla Missione 22 "Istruzione scolastica"** L'indicatore è pari a 100 in caso di massima efficacia, ossia quando la spesa effettiva non supera le previsioni iniziali per le spese di personale scolastico e del personale dell'amministrazione per la parte che ha competenza sull'istruzione scolastica.	*%*	*Ministero dell'economia e delle finanze*	**97,7**	**89,5**	**98,8**	**100,0**	**99,3**		*Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Servizio studi dipartimentale*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.2- Istruzione prescolastica Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Erogazione delle attività di insegnamento nella scuola per l'infanzia	Attività di insegnamento nella scuola per l'infanzia - Competenze fisse al personale (docente, educativo, ata, dirigenti scolastici, religione)
Attività 2 - Conduzione degli istituti scolastici statali di istruzione prescolastica	Funzionamento delle scuole per l'infanzia (incluso le supplenze brevi e saltuarie, le competenze accessorie dovute al personale per ore eccedenti, miglioramento offerta formativa, i servizi di pulizia). Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma Fonte: Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 601 - Istituzione del Fondo per le competenze accessorie dovute al personale e del Fondo per il funzionamento delle istituzione scolastiche; Decreto Legge n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) articolo 4 - Cedolino unico scuola LF. n. 388 / 2000 art. 78, comma 31 Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici L. n. 124 / 1999 art. 8, Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato L. n. 115 / 2009 art. 3 Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 32)
Attività 3 - Integrazione scolastica degli studenti diversamente abili	Programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati; forme sistematiche di orientamento Dotazione alle scuole di attrezzature tecniche e di sussidi didattici , sperimentazioni Formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati Fonte: L. n. 104 / 1992 art. 13, comma 1 punto E art. 14 art. 15 art. 42, comma 6, punto D (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 30)
Attività 4 - Sicurezza nelle scuole	Migliorare il livello della sicurezza, della salubrità e del benessere negli ambienti di apprendimento anche con gli opportuni interventi formativi in merito all'applicazione della legge sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Fonte: Fondo da ripartire Ministero dell'economia e delle finanze/Ragioneria generale dello Stato (LB. n. 449/2001, art. 2) (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 31)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.2 - Istruzione prescolastica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Iscritti al tempo normale (8 ore giornaliere) nella scuola per l'infanzia statale per 100 bambini iscritti**	**Numero bambini iscritti al tempo normale nella scuola per l'infanzia statale per 100 bambini iscritti alla scuola per l'infanzia statale.** Per la scuola dell'infanzia si considera tempo normale l'orario lungo di 8 ore giornaliere (corrispondenti a 40 settimanali). L'orario ridotto (5 ore giornaliere) è a richiesta dei genitori.	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**90,43**	**90,25**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Rapporto alunni per insegnante nella scuola per l'infanzia**	**Numero di iscritti alla scuola per l'infanzia / Numero dei docenti della scuola per l'infanzia che svolgono attività in classe (posti in organico di fatto).** Nel rapporto non vengono conteggiati gli eventuali docenti di sostegno e gli specialisti di religione cattolica.	*rapporto*	*ISTAT elaborazioni Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**12,10**	**12,41**	**12,45**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Rapporto bambini per unità di personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA) nella scuola per l'infanzia**	**Numero di iscritti alla scuola per l'infanzia / Numero del personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA) della scuola per l'infanzia** Il personale ATA relativo agli istituti comprensivi e ai Circoli didattici è ripartito in misura proporzionale agli alunni iscritti agli ordini di scuola compresi nel singolo istituto scolastico.	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**32,04**	**34,61**	**37,25**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca -Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	**Rapporto alunni con disabilità per docente di sostegno nella scuola per l'infanzia**	**Numero di alunni con disabilità iscritti alla scuola per l'infanzia / Numero di personale di sostegno nella scuola per l'infanzia** Secondo la legge 244 art. 1 comma 413 del 24 dicembre 2007 il rapporto tra studenti disabili e insegnanti di sostegno è 1 insegnante per 2 studenti	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**1,73**	**1,81**	**1,77**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
5	**Scuole dell'infanzia incluse in istituti comprensivi**	**Numero di scuole aggregate a istituti comprensivi / Totale scuole infanzia**	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**51,60**	**56,35**	**58,11**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
		Proposte di indicatori da costruire:						
	Quota di personale docente della scuola per l'infanzia che ha fruito di occasioni di formazione in servizio							

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.2 - Istruzione prescolastica

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Iscritti con età inferiore a 3 anni alla scuola dell'infanzia statale per 100 iscritti della stessa età**	**Iscritti con età inferiore a 3 anni alla scuola dell'infanzia statale (per 100 iscritti della stessa età).** Gli iscritti comprendono i bambini che compiono i 3 anni di età tra il 1 gennaio e il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento (DPR n. 89/2009)	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	44,66	52,91	55,80	59,43	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Totale degli iscritti alla scuola per l'infanzia per 100 bambini in età corrispondente**	**Totale dei bambini in età compresa tra i 3 e i 5 anni iscritti alla scuola per l'infanzia (per 100 bambini in età corrispondente)**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ISTAT*	95,90	94,96	93,60	92,86	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Alunni iscritti alla scuola statale sul totale degli iscritti**	**Alunni iscritti scuola statale/ totale alunni**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	58,05	58,52	59,09	59,36	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.8 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Educazione fisica e sportiva	Dotazione per l'educazione fisica e sportiva Fonte: L. n. 942 / 1966 art. 6
Attività 2 - Educazione alla sicurezza, salute e legalità	Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo Fonte: L. n. 363 / 2003 art. 5, comma 2 disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza Fonte: L. n. 162 / 1990 art. 26, comma 9,
Attività 3 - Tutela delle minoranze linguistiche	Realizzazione di progetti nazionali e locali nel campo dello studio delle lingue e delle tradizioni culturali degli appartenenti ad una minoranza linguistica Fonte: L. n. 482 / 1999 art. 5 Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli - Venezia Giulia Fonte: L. n. 38 / 2001 art. 13, comma 4 L'istituzione di scuole con lingua di insegnamento slovena nelle province di Trieste e Gorizia Fonte: L. n. 932 / 1973 art. 8
Attività 4 - Sostegno alle famiglie per il diritto allo studio	Borse di studio agli orfani e ai figli delle vittime del terrorismo per ogni anno di scuola secondaria superiore e di corso universitario fino al conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore, del diploma universitario o del diploma di laurea fonte: L n. 407 / 1998 art. 4

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.8 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 5 - Valorizzazione e promozione delle eccellenze	Valorizzazione delle eccellenze nella scuola secondaria di 2° grado. Utilizzo delle risorse destinate agli incentivi di natura economica finalizzati alla prosecuzione degli studi da assegnare agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici di particolare valore. Fonte: Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 33
Attività 6 - Lotta alla dispersione scolastica, prevenzione del disagio giovanile e lotta ai fenomeni di tossicodipendenza	Proseguire nell'attuazione delle misure di contrasto, anche favorendo le iniziative per assicurare l'apertura delle scuole nel pomeriggio. Fonte: Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 16
Attività 7 - Promozione e sostegno alle diverse iniziative di educazione.	Promozione e sostegno alle diverse iniziative di educazione. Comprende le iniziative di educazione all'accoglienza, sportiva, codice della strada, ecc. Fonte: Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 17
Attività 8 - Erogazione fondi per il funzionamento di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia per bambini di età compresa tra i 2-3 anni di cui alla Legge n. 296/2006, art. 1, comma 630	Erogazione di fondi agli Uffici scolastici regionali sulla base dell'Accordo annuale in Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie locali

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.8 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Studenti coinvolti nei giochi sportivi studenteschi/totale studenti scuole statali e paritarie I e II grado**	**Percentuale degli studenti coinvolti nei giochi sportivi studenteschi dalle fasi provinciali nelle scuole statali e paritarie del primo e secondo grado calcolata sul totale degli studenti delle scuole statali e paritarie di I e II grado.** I Giochi sportivi studenteschi sono organizzati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in collaborazione con il CONI e altre Federazioni sportive, le Regioni e gli Enti locali.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	27,0	27,0	28,0	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale per lo studente*
2	**Docenti della scuola primaria coinvolti nel progetto nazionale di Alfabetizzazione motoria/totale docenti scuola primaria**	**Percentuale dei docenti della scuola primaria coinvolti nel progetto nazionale di Alfabetizzazione motoria calcolata sul totale dei docenti della scuola primaria.** Il progetto sperimentale è finalizzato ad affiancare l'insegnante elementare con un esperto laureato in scienze motorie al fine di agevolare la crescita professionale dell'insegnante nonché la sua formazione nel campo specifico. I dati sono a disposizione a partire dall'anno scolastico 2009/2010.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		4,5	6,7	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale per lo studente*
3	**Studenti che hanno conseguito il "patentino"/ frequentanti i corsi finalizzati al rilascio del "patentino"**	**Percentuale degli studenti che hanno conseguito "il patentino" calcolato sul totale degli studenti che hanno frequentato i corsi finalizzati al rilascio dello stesso**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	48,0	46,6	41,2	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale per lo studente*
4	**Numero di studenti coinvolti in attività di prevenzione delle dipendenze in iniziative a carattere nazionale**	**Numero di studenti coinvolti in iniziative a carattere nazionale volte alla prevenzione delle dipendenze (2you, Patto d'intesa dei giovani del Mediterraneo, ecc.).**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	7.755	7.610	3.306	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale per lo studente*
5	**Progetti finanziati in scuole con minoranze linguistiche**	**Numero dei progetti finanziati in scuole in cui sono presenti alunni che parlano una delle lingue rientranti nell'elenco ufficiale che individua le minoranze linguistiche** nota: Dall'anno scolastico 2009/2010 i progetti finanziati sono relativi a reti di scuole e il finanziamento è biennale	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	202,00	50,00	17,00	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.8 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
6	**Borse di studio erogate**	**Numero di borse di studio erogate agli orfani e ai figli delle vittime del terrorismo.** La Legge n. 407/1998 art. 4 prevede l'assegnazione di borse di studio da parte dello Stato a favore delle vittime del terrorismo e criminalità organizzata, delle vittime del dovere nonchè dei loro superstiti. La procedura di assegnazione delle borse prevede la formazione di una graduatoria per ogni ordine di scuola (scuola primaria e I grado, scuola II grado e Università) da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla assegnazione delle risorse. L'intervento ha come obiettivo quello di sostenere finanziariamente i soggetti citati fino al conseguimento del Diploma di Laurea.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**401,00**	**358,00**	**356,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*
7	**Studenti "eccellenti" che hanno fruito degli incentivi**	**Numero degli studenti che hanno ottenuto la votazione di 100 e lode agli esami di Stato nella scuola secondaria di 2° grado delle istituzioni scolastiche statali e paritarie e che hanno fruito degli incentivi di natura economica.** L'attività di valorizzazione delle eccellenze è disciplinata dalla legge 11 gennaio 2007 n. 1 e dal d.lgs 29 dicembre 2007 n. 262. in questo contesto, la Direttiva Ministeriale n. 65 del 26 luglio 2007 prevede, a favore degli studenti diplomati con la votazione di 100 e lode agli Esami di Stato, l'assegnazione di buoni da utilizzare per l'acquisto di libri, testi universitari, abbonamenti e riviste scientifiche la cui entità viene determinata con provvedimento ministeriale. A partire dall'anno scolastico 2006/2007, le istituzioni scolastiche interessate comunicano al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca i nominativi dei neo diplomati con lode. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla assegnazione delle risorse (a seconda del budget a disposizione varia l'importo).	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**4.076,00**	**4.433,00**	**3.962,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*
8	**Studenti premiati in gare e competizioni/studenti partecipanti a tali gare e competizioni**	**Percentuale degli studenti premiati calcolato sul totale degli studenti partecipanti alle gare e/o competizioni finali.** La legge n. 1 dell'11 gennaio 2007 e successivamente il d.lgs 29 dicembre 2007 n. 262 hanno riconosciuto l'importanza della valorizzazione delle eccellenze anche attraverso iniziative di confronto e di competizioni individuali e per gruppi in diversi ambiti disciplinari. Le iniziative si rivolgono agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a vagliare le competizioni proposte dalle istituzioni scolastiche, enti e/o associazioni accreditate. I nominativi degli studenti vincitori sono comunicati da ciascuna scuola con l'indicazione del tipo di manifestazione. A partire dagli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 tutti gli studenti vincitori delle competizioni sono stati premiati, mentre per gli anni scolastici 2008/2009 e 2009/2010 causa riduzione delle risorse finanziarie, gli studenti beneficiari dei premi sono stati individuati sulla base di parametri stabiliti nei decreti direttoriali. I premi consistono in premi economici, benefit , accreditamenti per l'accesso a biblioteche, musei, partecipazione a iniziative di centri scientifici nazionali di ricerca, viaggi di istruzione, ecc.	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**73,15**	**82,12**	**74,12**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*
9	**Numero di bambini iscritti alle sezioni primavera**	**Numero di bambini iscritti alle sezioni primavera.** L'articolo 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha istituito il servizio educativo per bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi denominato "sezioni primavera" da realizzarsi mediante iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica rispondenti alla fascia di età. Il finanziamento pubblico è assegnato, nei limiti consentiti dalle risorse finanziarie rese annualmente disponibili dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Dipartimento delle politiche per la famiglia e dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il contributo complessivo viene successivamente ripartito agli Uffici scolastici Regionali e integrato dalla quota della Regione. Il servizio è attivo dall'anno scolastico 2007-2008. Si fa presente che i dati relativi agli anni scolastici 2008/2009 e 2009/2010 sono reperibili presso gli Uffici scolastici Regionali.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**19.432,00**	**25.824,00**	**23.142,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.9 - Istituzioni scolastiche non statali **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Finanziamento delle Istituzioni scolastiche non statali	Contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato Fonte: L. n. 62 / 2000 art. 1, comma 13
Attività 2 - Sussidi alle scuole materne	Sussidi alle scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita Fonte: L. n. 1073 / 1962 art. 31

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.9 - Istituzioni scolastiche non statali

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Ammontare complessivo del contributo / Numero delle scuole primarie paritarie**	**Contributo medio spettante alle scuole primarie paritarie in un determinato anno scolastico**	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**116.462,47**	**116.462,47**	**116.462,47**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale ordinamenti scolastici*
	Proposte di indicatori da costruire:							
	Ammontare complessivo del contributo / Numero delle scuole dell'infanzia paritarie							
	Ammontare complessivo del contributo / Numero delle scuole secondarie di primo grado paritarie							
	Ammontare complessivo del contributo / Numero delle scuole secondarie di secondo grado paritarie							

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Erogazione delle attività di insegnamento nella scuola primaria	Attività di insegnamento nella scuola primaria - Competenze fisse al personale (docente, educativo, ata, dirigenti scolastici, religione)
Attività 2 - Conduzione degli istituti scolastici statali di istruzione primaria	Funzionamento delle scuole primaria incluso i servizi di pulizia, le supplenze brevi e saltuarie, le competenze accessorie dovute al personale per ore eccedenti, miglioramento offerta formativa Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma Fonte: Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 601 - Istituzione del Fondo per le competenze accessorie dovute al personale e del Fondo per il funzionamento delle istituzione scolastiche; LF. n. 388 / 2000 art. 78, comma 31 Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici L. n. 124 / 1999 art. 8, Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato L. n. 115 / 2009 art. 3 Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 45)
Attività 3 - Integrazione scolastica degli alunni diversamente abili	Programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati; forme sistematiche di orientamento Dotazione alle scuole di attrezzature tecniche e di sussidi didattici, sperimentazioni Formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati fonte: L. n. 104 / 1992 art. 13, comma 1 punto E art. 14 art. 15 art. 42, comma 6, punto D (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 42)
Attività 4 - Sicurezza nelle scuole	Migliorare il livello della sicurezza, della salubrità e del benessere negli ambienti di apprendimento anche con gli opportuni interventi formativi in merito all'applicazione della legge sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Fonte: Fondo da ripartire Ministero dell'economia e delle finanze/Ragioneria generale dello Stato (LB n. 449/2001, art.2) (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 43)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2009	a.s. 2008/2010	a.s. 2009/2011	a.s. 2010/2012	Struttura organizzativa responsabile
1	**Rapporto tra gli alunni iscritti alla scuola primaria che fruiscono del tempo pieno e il totale degli studenti iscritti**	**Percentuale degli studenti iscritti alla scuola primaria che fruiscono del tempo pieno sul totale degli studenti iscritti**	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**26,03**	**26,6**	**28,5**	**29,4**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Rapporto alunni/docenti nella scuola primaria statale**	**Numero di iscritti alla scuola primaria/numero di posti docente della scuola primaria statale** Il rapporto è calcolato come comunicato all'OCSE senza tenere conto dei posti di sostegno. Nei posti sono compresi i docenti di classe, gli specialisti di lingua straniera e gli insegnanti di religione	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**11,19**	**11,3**	**11,9**	**12,3**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Rapporto studenti con disabilità per docente di sostegno nella scuola primaria**	**Numero di alunni con disabilità iscritti alla scuola primaria/numero di posti di sostegno nella scuola primaria** Secondo la Legge 244 art. 1 comma 413 del 24 dicembre 2007 il rapporto tra studenti disabili e insegnanti di sostegno è 1 insegnante per 2 studenti	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**1,95**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	**Rapporto studenti per unità di personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA)**	**Numero di iscritti alla scuola primaria / Numero del personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA) della scuola primaria** Il personale ATA relativo agli Istituti comprensivi e ai Circoli didattici è ripartito in misura proporzionale agli alunni iscritti agli ordini di scuola compresi nel singolo istituto scolastico.	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**32,77**	**32,8**	**35,6**	**38,3**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
5	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe II della scuola primaria**	**Punteggio medio degli studenti della classe II della scuola primaria per la matematica, rilevato dalle prove del Sistema nazionale di valutazione.** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*punteggio*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*		**54,9**	**56,7**	**60,3**	*INVALSI*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato					Struttura organizzativa responsabile
					a.s. 2007/2009	a.s. 2008/2010	a.s. 2009/2011	a.s. 2010/2012	
6	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe V della scuola primaria**	**Punteggio medio degli studenti della classe V della scuola primaria per la matematica, rilevato dalle prove del Sistema nazionale di valutazione.** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*punteggio*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*		**57,1**	**61,3**	**68,4**	*INVALSI*
7	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe II della scuola primaria**	**Punteggio medio degli studenti della classe II della scuola primaria per l'italiano, rilevato dalle prove del Sistema nazionale di valutazione.** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*punteggio*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*		**65,0**	**61,0**	**69,2**	*INVALSI*
8	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe V della scuola primaria**	**Punteggio medio degli studenti della classe V della scuola primaria per l'italiano, rilevato dalle prove del Sistema nazionale di valutazione.** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*punteggio*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*		**62,3**	**66,6**	**73,1**	*INVALSI*
					2008	2009	2010	2011	
9a	**Indice di solvibilità delle scuole primarie (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	**Numero delle scuole primarie in stato di disavanzo finanziario /Totale numero delle scuole primarie per 100** Una scuola è in disavanzo quando il Fondo cassa al 31.12 - Residui passivi al 31.12 + Residui attivi al 31.12 al netto dei residui riferiti all'Amministrazione Centrale è negativo. L'indicatore rappresenta la capacità della scuola di far fronte agli impegni con la situazione di cassa e le riscossioni previste al termine dell'esercizio. L'indicatore è nettizzato rispetto ai crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione centrale che potrebbero essere non esigibili o non esistenti. L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 9a - Scuole elementari 9b - Istituti comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria	**%**	*Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato / Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**15,81**	**21,07**	**12,34**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
9b						**12,32**	**21,36**	**14,87**	

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
10a	**Dispersione del debito per alunno della scuola primaria (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	**L'indicatore rappresenta l'ampiezza della coda della distribuzione dell'ammontare del disavanzo per alunno per le scuole primarie in cui il disavanzo è più elevato.** E' calcolato come differenza tra: la mediana (il valore corrispondente al 50% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno) e il 99-esimo percentile della distribuzione (il valore corrispondente al 99% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno), al fine di depurare da eventuali errori di misura. L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 10a - Scuole elementari 10b - Istituti Comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**118,00**	**109,20**	**123,10**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
10b						**90,30**	**84,30**	**92,30**	
11a	**Tasso di sostituzione del personale docente (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola. E' calcolato come: numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario annuale d'obbligo come stabilito nel Contratto collettivo nazionale. denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 11a - Scuole elementari 11b - Istituti comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**3,10**	**3,20**	**3,88**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
11b						**2,95**	**3,20**	**3,67**	
12a	**Tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	**L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola.** E' calcolato come: numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario di lavoro come stabilito nel Contratto collettivo nazionale. denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 12a - Scuole elementari 12b - Istituti Comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				**2,42**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
12b								**2,93**	

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
13a	**Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale docente con valore superiore ai 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale docente si rimanda alla descrizione dell'indicatore 7.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**0,42**	**0,37**	**0,91**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
	(per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)	Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico:							
13b		13a - Scuole elementari							
		13b - Istituti comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria				**0,22**	**0,39**	**0,79**	
14a	**Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) con valore superiore al 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) si rimanda alla descrizione dell'indicatore 8.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				**1,44**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale . politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
	(per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)	Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico:							
14b		14a - Scuole elementari							
		14b - Istituti comprensivi/Circoli didattici che hanno la scuola primaria						**2,87**	
		Proposte di indicatori da costruire:							
	Quota di personale docente della scuola primaria che ha fruito di occasioni di formazione in servizio.								

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.11 - Istruzione primaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2009/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	Percentuale di alunni con età inferiore ai 6 anni (nati tra il 1° gennaio e il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento)	Totale degli alunni anticipatari su 100 bambini della stessa età (DPR n. 89/2009)	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	9,21	8,93	8,50	8,47	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	Percentuale di alunni in età 6-10 iscritti alla scuola primaria per 100 bambini della stessa età	Totale degli alunni di età compresa tra i 6 e i 10 anni iscritti alla scuola statale primaria su 100 bambini della stessa età	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ISTAT*	89,47	89,18	88,61	90,55	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	Percentuale degli alunni con disabilità sul totale degli alunni nella scuola primaria	Numero di alunni con disabilità nella scuola primaria/totale degli alunni della scuola primaria	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	2,50	2,54	2,62	2,76	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	Alunni della scuola primaria iscritti alla scuola statale sul totale degli iscritti	Alunni iscritti scuola statale/ totale alunni	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	91,00	91,02	91,04	92,88	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Erogazione delle attività di insegnamento nella scuola secondaria di primo grado	Attività di insegnamento nella scuola secondaria di primo grado - Competenze fisse al personale (docente, educativo, ata, dirigenti scolastici, religione)
Attività 2 - Conduzione degli istituti scolastici statali di istruzione secondaria di primo grado	Funzionamento delle scuole secondaria di primo grado (incluso le supplenze brevi e saltuarie, le competenze accessorie dovute al personale per ore eccedenti, miglioramento offerta formativa e svolgimento esami di stato e di idoneità, i servizi di pulizia) Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma Fonte: Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 601 - Istituzione del Fondo per le competenze accessorie dovute al personale e del Fondo per il funzionamento delle istituzione scolastiche; Decreto Legge n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) articolo 4 - Cedolino unico scuola LF. n. 388 / 2000 art. 78, comma 31 Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici L. n. 124 / 1999 art. 8, Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato L. n. 115 / 2009 art. 3 Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 59)
Attività 3 - Integrazione scolastica degli alunni diversamente abili	Programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati; forme sistematiche di orientamento Dotazione alle scuole di attrezzature tecniche e di sussidi didattici , sperimentazioni Formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati fonte: L. n. 104 / 1992 art. 13, comma 1 punto E art. 14 art. 15 art. 42, comma 6, punto D (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 46)
Attività 4 - Sicurezza nelle scuole	Migliorare il livello della sicurezza, della salubrità e del benessere negli ambienti di apprendimento anche con gli opportuni interventi formativi in merito all'applicazione della legge sulla sicurezza nei luoghi di lavoro Fonte: Fondo da ripartire Ministero dell'economia e delle finanze/Ragioneria generale dello Stato (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 47)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento					Struttura organizzativa responsabile
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati			a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011		
1	**Rapporto studenti per insegnante nella scuola secondaria di primo grado statale**	**Numero di iscritti alla scuola secondaria di primo grado/Numero dei posti docente della scuola secondaria di primo grado statale, con esclusione dei posti di sostegno.**	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	11,0	11,3	11,6	12,0		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Rapporto studenti con disabilità per docente di sostegno nella scuola secondaria di primo grado**	**Numero di alunni con disabilità iscritti alla scuola secondaria di primo grado/Numero dei posti di sostegno nella scuola secondaria di primo grado** Secondo la Legge 244 art. 1 comma 413 del 24 dicembre 2007 il rapporto tra studenti disabili e insegnanti di sostegno è 1 insegnante per 2 studenti	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	2,0	2,1	2,1	2,1		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Rapporto tra gli studenti iscritti alla scuola secondaria di primo grado che fruiscono del tempo prolungato e il totale degli studenti iscritti**	**Percentuale degli studenti iscritti alla scuola secondaria di primo grado che fruiscono del tempo prolungato sul totale degli studenti iscritti** Per tempo prolungato secondo il DPR. n. 89 del 2009 art. 5 si intende un orario settimanale tra le 36 e le 40 ore.	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	26,6	23,9	21,8	19,9		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe prima della scuola secondaria di primo grado**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per la matematica, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media).** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*%*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			50,9	46,6		*INVALSI*
5	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del nord Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per la matematica, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del nord Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	*%*	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			54,2	50,3		*INVALSI*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				Struttura organizzativa responsabile
					a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	
6	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del centro Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per la matematica, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del centro Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			52,2	48,0	*INVALSI*
7	**Livello medio dell'apprendimento in matematica nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del sud Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per la matematica, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del sud Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			46,8	42,1	*INVALSI*
8	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe prima della scuola secondaria di primo grado**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per l'italiano, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media).** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			60,8	62,4	*INVALSI*
9	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del nord Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per l'italiano, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del nord Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			63,5	64,4	*INVALSI*
10	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del centro Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per l'italiano, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del centro Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			62,6	64,2	*INVALSI*
11	**Livello medio dell'apprendimento in italiano nella classe prima della scuola secondaria di primo grado (scuole del sud Italia)**	**Percentuale di risposte corrette degli studenti della classe prima della scuola secondaria di primo grado per l'italiano, sul totale delle prove del Sistema nazionale di valutazione (media). (scuole del sud Italia)** L'indicatore si riferisce al campione delle scuole INVALSI nelle quali è presente durante la prove anche un osservatore esterno.	%	*INVALSI/Sistema nazionale di valutazione*			57,1	59,5	*INVALSI*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				Struttura organizzativa responsabile
					2008	2009	2010	2011	
12a	**Indice di solvibilità delle scuole secondarie di primo grado (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	**Numero delle scuole secondarie di primo grado in stato di disavanzo finanziario /Totale numero delle scuole secondarie di primo grado per 100** Una scuola è in disavanzo quando il Fondo cassa al 31.12 - Residui passivi al 31.12 + Residui attivi al 31.12 al netto dei residui riferiti all'Amministrazione Centrale è negativo. L'indicatore rappresenta la capacità della scuola di far fronte agli impegni con la situazione di cassa e le riscossioni previste al termine dell'esercizio. L'indicatore è nettizzato rispetto ai crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione centrale che potrebbero essere non esigibili o non esistenti. L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 12a - Scuole medie 12b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**19,3**	**20,0**	**12,1**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
12b						**12,3**	**21,4**	**14,9**	
13a	**Dispersione del debito per alunno della scuola secondaria di primo grado (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	**L'indicatore rappresenta l'ampiezza della coda della distribuzione dell'ammontare del disavanzo per alunno per le scuole secondarie di primo grado in cui il disavanzo è più elevato.** **E' calcolato come differenza tra:** **la mediana (il valore corrispondente al 50% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno) e il 99-esimo percentile della distribuzione (il valore corrispondente al 99% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno), al fine di depurare da eventuali errori di misura.** L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 13a - Scuole medie 13b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		**75,4**	**64,0**	**58,8**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
13b						**90,3**	**84,3**	**92,3**	

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento					Struttura organizzativa responsabile
					2008	2009	2010	2011		
14a	Tasso di sostituzione del personale docente (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)	**L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola.** **E' calcolato come:** **numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario annuale d'obbligo come stabilito nel Contratto collettivo nazionale.** **denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		2,1	2,3	2,8	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
14b		L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 14a - Scuole medie 14b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media				3,0	3,2	3,7		
15a	Tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) (per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)	**L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola.** E' calcolato come: numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario di lavoro come stabilito nel Contratto collettivo nazionale. denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*			2,7		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
15b		L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale). Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 15a - Scuole medie 15b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media						2,9		

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				Struttura organizzativa responsabile
					2008	2009	2010	2011	
16a	**Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale docente con valore superiore al 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale docente si rimanda alla descrizione dell'indicatore 7.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		0,4	0,3	0,6	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
16b	**(per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 16a - Scuole medie 16b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media				0,2	0,4	0,8	
17a	**Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) con valore superiore al 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) si rimanda alla descrizione dell'indicatore 8.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				4,2	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
17b	**(per tipologia di gestione dell'istituto scolastico)**	Il valore dell'indicatore è riportato separatamente per tipologia di gestione dell'istituto scolastico: 17a - Scuole medie 17b - Istituti comprensivi che hanno la scuola media						2,9	
	Proposte di indicatori da costruire:								
	Quota di personale docente della scuola secondaria di primo grado che ha fruito di occasioni di formazione in servizio.								
	Rapporto studenti per unità di personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA) nella scuola secondaria di primo grado (Numero di iscritti alla scuola secondaria di primo grado / Numero del personale ausiliare, tecnico e amministrativo (ATA) della scuola secondaria di primo grado)								

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.12 - Istruzione secondaria di primo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

					Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno				
	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Percentuale di alunni con età 11-13 iscritti alla scuola secondaria di primo grado per 100 bambini della stessa età**	**Totale degli alunni di età compresa tra i 11 e i 13 anni iscritti alla scuola secondaria di primo grado su 100 bambini della stessa età**	**%**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca / ISTAT*	**97,42**	**97,32**	**97,15**	**96,55**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Percentuale degli alunni con disabilità sul totale degli alunni nella scuola secondaria di primo grado**	**Numero di alunni con disabilità nella scuola secondaria di primo grado/totale degli alunni della scuola secondaria di primo grado**	**%**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**3,24**	**3,24**	**3,34**	**3,42**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Alunni iscritti alla scuola statale secondaria di primo grado sul totale degli iscritti**	**Alunni iscritti scuola statale/ totale alunni**	**%**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**94,01**	**93,95**	**93,88**	**93,88**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Erogazione delle attività di insegnamento nella scuola secondaria di secondo grado	Attività di insegnamento nella scuola secondaria di secondo grado - Competenze fisse al personale (docente, educativo, ata, dirigenti scolastici, religione)
Attività 2 - Conduzione degli istituti scolastici statali di istruzione secondaria di secondo grado	Funzionamento delle scuole secondaria di secondo grado (incluso le supplenze brevi e saltuarie, le competenze accessorie dovute al personale per ore eccedenti, miglioramento offerta formativa e svolgimento esami di stato e di idoneità, di servizi di pulizia) Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma Fonte: Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 601 - Istituzione del Fondo per le competenze accessorie dovute al personale e del Fondo per il funzionamento delle istituzione scolastiche; Decreto Legge n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) articolo 4 - Cedolino unico scuola LF. n. 388 / 2000 art. 78, comma 31 Stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili presso gli istituti scolastici L. n. 124 / 1999 art. 8, Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato L. n. 115 / 2009 art. 3 Contributo per la realizzazione e il funzionamento della Scuola per l'Europa di Parma (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 48)
Attività 3 - Integrazione scolastica degli studenti diversamente abili **Attenzione: il programma 13 "Istruzione secondaria di II grado" contiene risorse specifiche a tale scopo**	Programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati; forme sistematiche di orientamento Dotazione alle scuole di attrezzature tecniche e di sussidi didattici, sperimentazioni Formazione e all'aggiornamento del personale docente per l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati Fonte: Legge n. 104/1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), articolo 13, 14, 15 e 42 (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - Obiettivo 49)
Attività 3 - Sicurezza nelle scuole	Migliorare il livello della sicurezza, della salubrità e del benessere negli ambienti di apprendimento anche con gli opportuni interventi formativi in merito all'applicazione della legge sulla sicurezza nei luoghi di lavoro Fonte: Fondo da ripartire Ministero dell'economia e delle finanze/Ragioneria generale dello Stato (LB n. 449/2001, art.2) (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 50)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento					Struttura organizzativa responsabile
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati			a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011		
1	Rapporto studenti per insegnante nella scuola secondaria di secondo grado	Numero di iscritti alla scuola secondaria di secondo grado/Numero dei posti docente della scuola secondaria di secondo grado statale, con esclusione dei posti di sostegno.	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	11,5	11,6	11,3	12,0		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	Rapporto studenti per unità di personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) nella scuola secondaria di secondo grado	Numero di iscritti alla scuola secondaria di secondo grado / Numero del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) della scuola secondaria di secondo grado	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	27,7	27,8	28,9	30,1		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	Rapporto studenti con disabilità per docente di sostegno nella scuola secondaria di secondo grado	Numero di alunni con disabilità iscritti alla scuola secondaria di secondo grado / Numero di posti di sostegno nella scuola secondaria di secondo grado Secondo la legge 244 art. 1 comma 413 del 24 dicembre 2007 il rapporto tra studenti disabili e insegnanti di sostegno è 1 insegnante per 2 studenti	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	2,0	2,1	2,1	2,1		*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	Studenti 15enni con scarse competenze in scienze	Rapporto percentuale tra il Numero di studenti 15enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area delle scienze e il totale degli studenti 15enni (come stimati dall'indagine campionaria)	%	*OCSE_PISA*		20,6				*INVALSI*
5	Studenti con scarse competenze in lettura	Rapporto percentuale tra il Numero di studenti 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura e il totale degli studenti 15enni	%	*OCSE_PISA*		21,0				*INVALSI*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento						Struttura organizzativa responsabile
				a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011			
6 Studenti 15enni con scarse competenze in matematica	Rapporto percentuale tra il Numero di studenti 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica e il totale degli studenti 15enni	%	*OCSE_PISA*			25,0				*INVALSI*
7 Diplomati per 100 diciannovenni	Popolazione in età 19 anni con diploma di scuola secondaria superiore / totale popolazione in età 19 anni per 100	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	73,78	73,9	73,3				*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
8 Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	Popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuta dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative / totale popolazione 18-24 anni per 100. L'indicatore si riferisce al secondo anno solare dell'anno scolastico.	% *Italia* % *Media Ue 27*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	19,7 14,9	19,2 14,4	18,8 14,1	18,8 14,1			*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento 2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
9	**Tasso di sostituzione del personale docente**	**L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola.** E' calcolato come: numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario annuale d'obbligo come stabilito nel Contratto Collettivo Nazionale. denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale).	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		2,3	2,6	2,7	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
10	**Tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA)**	**L'indicatore confronta il numero di risorse equivalenti teoriche per la sostituzione di personale sul totale dell'organico della scuola.** E' calcolato come: numeratore = Numero di full time equivalent (FTE) sostituite = (Spesa impegnata per supplenze brevi, per supplenze maternità e per ore eccedenti per la sostituzione di docenti nell'esercizio)/importo medio della retribuzione sull'orario di lavoro come stabilito nel Contratto Collettivo Nazionale. denominatore = Full time equivalent dell'organico di diritto L'indicatore si riferisce all'esercizio finanziario. La impegnata per supplenze brevi, etc. è desunta dai bilanci scolastici (con una copertura delle scuole pari a circa 95% del totale).	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				1,9	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
11	**Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale docente con valore superiore al 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale docente si rimanda alla descrizione dell'indicatore 9.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		0,6	0,7	0,9	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				Struttura organizzativa responsabile
				2008	2009	2010	2011	
12 **Percentuale di scuole con tasso di sostituzione personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) con valore superiore al 10%**	Per il tasso di sostituzione del personale ausiliario, tecnico e amministrativo (ATA) si rimanda alla descrizione dell'indicatore 10.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*				0,8	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
13 **Indice di solvibilità delle scuole secondarie di secondo grado**	**Numero delle scuole secondarie di secondo grado in stato di disavanzo finanziario /Totale numero delle scuole secondarie di secondo grado per 100** Una scuola è in disavanzo quando il Fondo cassa al 31.12 - Residui passivi al 31.12 + Residui attivi al 31.12 al netto dei residui riferiti all'Amministrazione Centrale è negativo. L'indicatore rappresenta la capacità della scuola di far fronte agli impegni con la situazione di cassa e le riscossioni previste al termine dell'esercizio. L'indicatore è nettizzato rispetto ai crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione centrale che potrebbero essere non esigibili o non esistenti. L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento).	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		7,9	16,2	9,2	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*
14 **Dispersione del debito per alunno della scuola secondaria di secondo grado**	**L'indicatore rappresenta l'amplezza della coda della distribuzione dell'ammontare del disavanzo per alunno per le scuole secondarie di secondo grado in cui il disavanzo è più elevato.** E' calcolato come differenza tra: la mediana (il valore corrispondente al 50% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno) e il 99esimo percentile della distribuzione (il valore corrispondente al 99% delle scuole in ordine crescente del disavanzo per alunno), al fine di depurare da eventuali errori di misura. L'indicatore è calcolato per esercizio finanziario sulla base dei dati dei bilanci scolastici (il dato è calcolato sul circa 95% dell'universo di riferimento).	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*		137,4	121,7	112,8	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale politica finanziaria e bilancio - ufficio VI*

Proposte di indicatori da costruire:

Quota di personale docente della scuola secondaria di secondo grado che ha fruito di occasioni di formazione in servizio.

Abbandoni su iscritti al primo anno del totale delle scuole secondarie superiori in percentuale (Numero di studenti che abbandonano al primo anno delle scuole secondarie superiori / totale degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie superiori)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.13 - Istruzione secondaria di secondo grado

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2007/2008	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Tasso di scolarità nella scuola secondaria di secondo grado**	**Iscritti alla scuola secondaria di secondo grado / popolazione residente di 14-18 anni per 100**	*%*	*ISTAT / Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**84,03**	**83,49**	**82,98**	**82,73**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
2	**Percentuale degli alunni con disabilità sul totale degli alunni nella scuola secondaria di secondo grado**	**Numero di alunni con disabilità nella scuola secondaria di secondo grado/totale degli alunni della scuola secondaria di secondo grado**	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**1,57**	**1,66**	**1,75**	**1,83**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
3	**Alunni iscritti alla scuola statale secondaria di secondo grado sul totale degli iscritti**	**Alunni iscritti scuola statale/ totale alunni**	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	**92,97**	**92,68**	**92,69**	**92,78**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.15 - Istruzione post-secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Sostegno ai percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale	Messa a regime i percorsi sperimentali del sistema di istruzione e formazione professionale, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, e consolidamento della collaborazione tra istituzioni scolastiche e formative, soggetti del territorio e mondo del lavoro (IFP) Fonte: Legge n. 133\2008 (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 21)
Attività 2 - Alternanza scuola e lavoro e di orientamento al lavoro ed alle professioni	Sviluppare la metodologia dell'alternanza scuola-lavoro e favorire l'orientamento al lavoro Fonte: Legge n. 144\1999 art. 69 DPCM 25.1.2008 (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 38)
Attività 3 - Istituti Tecnici Superiori e dei percorsi IFTS	Sostegno allo sviluppo dell'istruzione tecnico-professionale sino al livello terziario, anche con la costituzione degli istituti tecnici superiori, con riferimento alle indicazioni dell'Unione europea Fonte: (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 22)
Attività 4 - Sostegno e sviluppo dell'istruzione per gli adulti nel quadro delle strategie per l'apprendimento permanente.	Sostegno e sviluppo dell'istruzione per gli adulti nel quadro delle strategie per l'apprendimento permanente Fonte: (Nota integrativa alla Legge di bilancio 2011 - obiettivo 23)

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.15 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	Struttura organizzativa responsabile
1	**Iscritti a percorsi sperimentali di istruzione e formazione (IFP) realizzati da istituti tecnici e professionali nell'ambito dell'autonomia scolastica/totale degli allievi che seguono percorsi IFP**	**Percentuale di iscritti a percorsi sperimentali di istruzione e formazione (IFP) realizzati da istituti tecnici e professionali nell'ambito dell'autonomia scolastica calcolata sul totale degli allievi che seguono percorsi IFP** Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca partecipa attraverso l'utilizzo di docenti; le Regioni finanziano i moduli formativi professionalizzanti (avvalendosi sia di FSE sia di risorse ripartite dal MLPS)	**%**	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore*	**36,50**	**37,20**	**35,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio II*
2	**Iscritti a percorsi sperimentali di istruzione e formazione (IFP) realizzati da strutture formative accreditate dalle Regioni**	**Numero di iscritti a percorsi sperimentali di istruzione e formazione (IFP) realizzati da strutture formative accreditate dalle Regioni**	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - Regioni*	**95.816**	**103.114**	**115.594**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio II*
3	**Iscritti ai percorsi sperimentali realizzati da istituti tecnici e professionali**	**Numero di iscritti a percorsi sperimentali di istruzione e formazione (IFP) realizzati da istituti tecnici e professionali nell'ambito dell'autonomia scolastica calcolata sul totale degli allievi che seguono percorsi IFP**	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore*	**54.673**	**60.994**	**63.623**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio II*
4	**Studenti coinvolti in percorsi di alternanza scuola-lavoro /giovani in età 15-19**	**Percentuale degli studenti coinvolti nei percorsi di alternanza scuola-lavoro calcolata sul totale dei giovani in età 15-19** Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca partecipa attraverso l'erogazione alle scuole (precedenza agli Istituti professionali) nel limite massimo di 30 milioni di euro per anno, a valere sul Fondo di cui alla L. 440/97 (art. 9, D.Lgs. 77-05).	**%**	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**3,50**	**3,60**	**5,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio V*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.15 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	Struttura organizzativa responsabile
5	**Studenti coinvolti in percorsi di alternanza scuola-lavoro**	**Numero di studenti coinvolti nei percorsi di alternanza scuola-lavoro**	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**69.375**	**71.561**	**90.228**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio V*
6	**Regioni che hanno attivato poli formativi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)**	**Numero di regioni che hanno attivato poli formativi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) Sono inclusi gli Istituti Tecnici Superiori.** Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca partecipa tramite assegnazione agli Uffici Scolastici Regionali di risorse dall'importo molto variabile, reperite di anno in anno sul Fondo di cui alla L. 440/1997. Le Regioni hanno l'obbligo di un co-finanziamento almeno del 30% del contributo Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Le programmazioni dei corsi sono triennali.	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**12,00**	**12,00**	**16,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio III*
7	**Corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) attivati**	**Numero di corsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) attivati** Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca partecipa tramite assegnazione agli Uffici Scolastici Regionali di risorse dall'importo molto variabile, reperite di anno in anno sul Fondo di cui alla L. 440/1997. Le Regioni hanno l'obbligo di un co-finanziamento almeno del 30% del contributo Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Le programmazioni dei corsi sono triennali.	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**124,00**	**200,00**	**105***	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio III*
8	**Allievi iscritti ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)**	**Numero di allievi iscritti ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)** Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca partecipa tramite assegnazione agli Uffici scolastici regionali di risorse dall'importo molto variabile, reperite di anno in anno sul Fondo di cui alla L. 440/1997. Le Regioni hanno l'obbligo di un co-finanziamento almeno del 30% del contributo Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Le programmazioni dei corsi sono triennali.	*unità*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**2.500 ca**	**4.000 ca**	**2.100 ca**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio III*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.15 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	Struttura organizzativa responsabile
9	Adulti che hanno frequentato almeno un percorso di Istruzione degli Adulti nei Centri Territoriali Permanenti CTP articolati per tipologia di corsi	Numero di adulti che hanno frequentato almeno un percorso di istruzione degli Adulti nei Centri territoriali permanenti CTP, articolati per tipologia di corsi (CPC - Corsi del primo ciclo di istruzione – MM= adulti che hanno frequentato corsi del primo ciclo di istruzione finalizzati unicamente al conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione, quota parte dei CPC; CILS Corsi a favore di cittadini stranieri per l'Integrazione Linguistica e Sociale; CBMAF Corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale; PDIS/Q Percorsi di studio finalizzati al conseguimento del Diploma di istruzione secondaria superiore e/o di Qualifica. I percorsi sono finalizzati a far acquisire le competenze relative al primo biennio utili per l'iscrizione al terzo anno degli istituti secondari di secondo grado)	*unità CPT*	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**64.221,00**	**67.780,00**	**72.688,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
			unità MM	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**28.664,00**	**31.741,00**	**36.031,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
			unità CLS	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**66.250,00**	**65.649,00**	**62.078,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
			unità CBMAF	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**183.757,00**	**164.453,00**	**150.450,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
			unità PDIS/DQ	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	**5.090,00**	**6.272,00**	**6.018,00**	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.15 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	Struttura organizzativa responsabile
10	Adulti che hanno conseguito un titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione / Adulti che hanno frequentato corsi per il conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione	Percentuale degli adulti che hanno conseguito un titolo di studio conclusivo del primo ciclo calcolata sul totale degli adulti che hanno frequentato corsi (del primo ciclo di istruzione) per il conseguimento del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione (quota parte dei CPC)	%	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	59,30	58,50	58,00	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
11	Adulti che hanno conseguito un certificato/attestato in esito ai corsi di integrazione linguistica e sociale / Adulti che hanno frequentato corsi di integrazione linguistica e sociale	Percentuale degli adulti che hanno conseguito un certificato/attestato in esito ai corsi di integrazione linguistica e sociale titolo di studio calcolata sul totale degli adulti che hanno frequentato corsi di integrazione linguistica e sociale	%	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	56,10	58,50	63,00	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
12	Adulti che hanno conseguito un certificato/attestato in esito ai percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma/qualifica / Adulti che hanno frequentato percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma/qualifica	Percentuale degli adulti che hanno conseguito un certificato/attestato in esito ai percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma/qualifica calcolata sul totale degli adulti che hanno frequentato percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma/qualifica .	%	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	72,10	75,40	74,20	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
13	Frequentanti i corsi di istruzione per adulti presso i CTP/totale degli iscritti presso i CTP	Percentuale degli adulti che hanno frequentato i corsi di istruzione per adulti presso i CTP calcolata sul totale degli iscritti presso i CTP	%	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	79,40	79,80	78,20	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*
14	Stranieri frequentanti i corsi per adulti presso CTP/totale dei frequentanti presso CTP	Percentuale degli adulti stranieri che hanno frequentato i corsi di istruzione per adulti presso i CTP calcolata sul totale dei frequentanti presso i CTP	%	*Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ANSAS*	41,20	44,30	46,80	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione - Direzione generale istruzione e formazione tecnica superiore - ufficio IV*

* I 59 ITS costituiti dalle Regioni nel corso di tale a.s. hanno attivato le attività propedeutiche all'avvio dei percorsi

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.16 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle attività degli istituti scolastici statali.	
Attività 2 - Vigilanza sulle scuole non statali, paritarie e non paritarie, nonché sulle scuole straniere in Italia.	
Attività 3 - Definizione del contenzioso del personale della scuola e del personale amministrativo in servizio presso gli uffici periferici.	
Attività 4 - Definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi nel territorio e per la valutazione della loro efficienza.	
Attività 5 - Gruppi di lavoro per l'integrazione scolastica	Assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone handicappate fonte: L. n. 104 / 1992 art. 15

Missione 22 - Istruzione scolastica

Programma 22.16 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	a.s. 2008/2009	a.s. 2009/2010	a.s. 2010/2011	Struttura organizzativa responsabile
1.a	Scuole coinvolte nei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome /totale scuole	Percentuale di scuole coinvolte in processi di riorganizzazione (istituzioni, soppressioni, aggregazioni, ecc.) calcolata sul totale delle scuole presenti nel territorio per ordine e grado	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	1,49	4,74	2,19	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione*
1.b	Variazione delle scuole e dei plessi associati ai piani di dimensionamento/totale scuole	Percentuale di scuole coinvolte in processi di riorganizzazione (istituzioni, soppressioni, aggregazioni, ecc.) calcolata sul totale delle scuole presenti nel territorio per ordine e grado	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	1,86	6,70	2,96	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione*
2	Immissi in ruolo/posti di organico di diritto	Percentuale di immissioni in ruolo calcolata sul totale dei posti e/o cattedre presenti nel territorio per ordine e grado	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	3,40	1,14	1,45	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento istruzione*
3	Docenti con contratto a tempo determinato/posti di organico di diritto	Percentuale di docenti con contratto a tempo determinato calcolata rispetto ai posti e/o cattedre presenti nel territorio per ordine e grado	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	17,43	16,42	16,74	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
4	Numero di domande di trasferimento presentate dai docenti e accettate / Totale docenti a tempo indeterminato	Percentuale dei trasferimenti disposti rispetto al totale dei docenti a tempo indeterminato.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	12,83	10,65	8,96	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
5	Docenti cessati dal servizio/ totale docenti a tempo indeterminato in servizio	Percentuale di cessazioni dal servizio dei docenti (per dimissioni volontarie, raggiunti limiti di età, inabilità totale, decesso) calcolata sul totale dei docenti con contratto a tempo indeterminato.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	4,84	3,72	4,64	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento programmazione e gestione risorse - Direzione generale studi e statistica - ufficio VII*
	Proposte di indicatori da costruire:							
	Numero di posti in attesa di nomina all'avvio dell'anno scolastico							
	Costo di funzionamento delle strutture periferiche/totale numero di dipendenti delle strutture periferiche (compresi i comandati)							
	Numero del personale delle strutture periferiche / Numero del personale scolastico							

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Sostegno agli studenti attraverso l'erogazione di borse di studio e prestiti d'onore	Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e delle borse di studio da ripartire tra le regioni Fonte: LS n. 220 / 2010 art. 1, comma 26 Borse di studio e Prestiti d'onore Fonte: L n. 942 / 1966 art. 33; (abrogato dal D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 212) L n. 147 / 1992 art. 1 e legge 2 dicembre 1991, n. 390 art 16
Attività 2 - Promuovere attività culturali, sportive e ricreative	**2.a** Contributi a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti per lo svolgimento di attività culturale a carattere nazionale ed internazionale **2.b** Assegnazioni alle università per spese inerenti l'attività sportiva universitaria e i relativi impianti nonchè per il funzionamento dei comitati che sovraintendono alle attività medesime
Attività 3 - Sostegno agli studenti attraverso la realizzazione o ristrutturazione di posti alloggio per studenti universitari	Alloggi e residenze per studenti universitari Fonte : L n. 338 / 2000 art. 1, comma 1; LF n. 388 / 2000 art. 144, comma 18, punto 1 e punto 2

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
				a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011
Attività 1 Sostegno agli studenti attraverso l'erogazione di Borse di studio e prestiti d'onore							
1a Totale borse di studio erogate dalle regioni tramite gli enti per il diritto allo studio DSU (o tramite istituti autorizzati in seguito ad apposita legge regionale) agli studenti universitari iscritti a corsi di laurea	**Totale borse di studio erogate nell'anno accademico (t-1)/t dalle regioni tramite gli enti per il diritto allo studio universitario DSU (o tramite istituti autorizzati in seguito ad apposita legge regionale) agli studenti** Per "corsi di laurea" si intendono i corsi di laurea triennale, specialistica, magistrale e a ciclo unico e i corsi del vecchio ordinamento. Sono inclusi corsi di livello universitario in Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), Scuole superiori per mediatori linguistici ed altri istituti. Per "vecchio ordinamento" si intende il percorso di studi precedente alla riforma del 1999. La laurea di vecchio ordinamento poteva essere conseguita al termine di un ciclo di studi della durata di quattro, cinque o sei anni, a seconda della disciplina studiata. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione. (NOTA: dati non pervenuti nel 2008: ARDSU della Basilicata)	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	**152.176** **2.407** **154.583**	**148.531** **1.997** **150.528**	**154.746** **1.263** **156.009**	**138.613** **1.292** **139.905**
1b Totale borse di studio erogate dalle regioni tramite gli enti per il diritto allo studio DSU (o tramite istituti autorizzati in seguito ad apposita legge regionale) agli studenti iscritti a corsi di dottorato e specializzazione							
1c Totale borse di studio erogate dalle regioni tramite gli enti per il diritto allo studio DSU (o tramite istituti autorizzati in seguito ad apposita legge regionale) agli studenti iscritti a corsi di laurea, dottorato e specializzazione							

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
Attività 1 Sostegno agli studenti attraverso l'erogazione di Borse di studio e prestiti d'onore				a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011
2a **Percentuale di copertura degli idonei per le borse di studio regionali per gli iscritti ai corsi di laurea**	**Percentuale di borse di studio erogate nell'anno accademico (t-1)/t dalle regioni tramite gli enti per il diritto allo studio universitario DSU (o tramite istituti autorizzati in seguito ad apposita legge regionale) agli studenti rispetto al numero di idonei** Per "corsi di laurea" si intendono i corsi di laurea triennale, specialistica, magistrale e a ciclo unico e i corsi del vecchio ordinamento. Sono inclusi corsi di livello universitario in Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), Scuole superiori per mediatori linguistici ed altri istituti. Per "vecchio ordinamento" si intende il percorso di studi precedente alla riforma del 1999. La laurea di vecchio ordinamento poteva essere conseguita al termine di un ciclo di studi della durata di quattro, cinque o sei anni, a seconda della disciplina studiata. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione. (NOTA: dati non pervenuti nel 2008: ARDSU della Basilicata)	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	**83,2**	**82,1**	**86,0**	**78,1**
2b **Percentuale di copertura degli idonei per le borse di studio regionali per gli iscritti ai corsi di dottorato e specializzazione**				**38,2**	**52,3**	**88,8**	**84,3**
2c **Percentuale di copertura degli idonei per le borse di studio regionali per gli studenti iscritti a corsi di laurea, dottorato e specializzazione**				**83,8**	**85,1**	**86,0**	**78,2**

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Attività 2 Promuovere attività culturali, sportive e ricreative - 2.a) Contributi a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti per lo svolgimento di attività in favore degli studenti universitari

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento	2008	2009	2010	2011
3	Numero di studenti ospitati dai Collegi universitari legalmente riconosciuti che si sono laureati entro la normale durata del ciclo di studi frequentato	**Numero di studenti ospitati dai Collegi universitari legalmente riconosciuti che si sono laureati entro la normale durata del ciclo di studi frequentato, nell'anno t.** Il dato è ritenuto di rilievo in considerazione del fatto che la vocazione tipica dei Collegi non è (solo) quella di offrire ospitalità ai propri studenti, bensì anche quella di seguirli attivamente nel loro percorso formativo, dando loro un supporto operativo negli studi tramite attività di tutorato, di didattica integrativa, di orientamento. I "Collegi universitari legalmente riconosciuti" sono, attualmente, 14 e sono istituzioni di natura giuridica privata, riconosciuti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca quali soggetti destinatari di contribuzioni statali in quanto impegnati nello svolgimento di una attività di interesse pubblico generale per il Sistema universitario: sono, infatti, istituzioni aperte a studenti universitari di elevata qualificazione formativa (sia italiani sia stranieri), dotate di strutture residenziali e specificatamente impegnate nella realizzazione con lo studente di un vero e proprio progetto educativo e di supporto alla didattica, finalizzato alla formazione sia culturale sia umana degli studenti ivi ospitati, fornendo loro anche idonee strutture, residenze e servizi. Sono altresì impegnati a promuovere e sviluppare, anche in una dimensione internazionale, forme di collaborazione con l'università e forme di collegamento con la società civile, contribuendo a realizzare il diritto allo studio.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Conferenza dei Collegi universitari legalmente riconosciuti*	499	451	440	446
					a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	a.a. 2011/2012
4	Numero di studenti tesserati C.U.S.	**Numero totale studenti tesserati C.U.S. nell'anno accademico t/(t+1)** (per un maggiore confronto, si segnala che il n. totale di studenti iscritti alle Università sedi di CUS è pari a : 1.586.852 nel 2008/2009; 1.541.102 nel 2009/2010; 1.505.980 nel 2010/2011). I Centri universitari sportivi (C.U.S.) realizzano, nell'ambito di ciascuna aggregazione universitaria, le finalità istituzionali del Centro universitario sportivo italiano (C.U.S.I.) che è un Ente di promozione sportiva affiliato al C.O.N.I. al quale lo Stato ha affidato il compito di curare la pratica, la diffusione ed il potenziamento dell'educazione fisica e dell'attività sportiva per gli studenti universitari italiani. Il C.U.S. è dotato di autonomia gestionale ed amministrativa e si occupa della conduzione degli impianti sportivi di proprietà delle università, organizzando in essi, o presso altri impianti, corsi, campionati ed attività varie volti al perseguimento degli scopi istituzionali dell'Ente.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Centro Universitario Sportivo*	118.857	122.388	126.904	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
					2008	2009	2010	2011	
Attività 3 Sostegno agli studenti attraverso la realizzazione o ristrutturazione di posti alloggio per studenti universitari (L.n.338/2000)									
5	**Numero di posti alloggio di nuova realizzazione con cofinanziamento ministeriale**	**Numero posti alloggio per studenti universitari di nuova realizzazione nell'ambito del I e II bando L.338, nell'anno t.** Si precisa che il n. di posti alloggio da realizzare/mettere a norma complessivamente ex L.. 338/2000 tra Piano triennale I bando (D.M.n.40/2004) e Piani triennali II bando (D.M. n.41/2008 D.M.n.72/2009) sono 23.649 (dato numerico soggetto a variazione, in ragione di eventuali rinunce, esclusioni e ripescaggi successivi alla pubblicazione dei Piani triennali). Infine si precisa che i dati riportati annualmente relativi a questo indicatore si riferiscono a Piani triennali di realizzazione, per cui vanno letti in sommatoria tra loro.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Cassa depositi e prestiti*	**1.906**	**1.246**	**1.793**	**456**
6	**Numero di posti alloggio già esistenti messi a norma con cofinanziamento ministeriale**	**Numero posti alloggio per studenti universitari messi a norma nell'ambito del I e II bando L.338, nell'anno t.** Si precisa che il n. di posti alloggio da realizzare/mettere a norma complessivamente ex L.. 338/2000 tra Piano triennale I bando (D.M.n.40/2004) e Piani triennali II bando (D.M. n.41/2008 D.M.n.72/2009) sono 23.649 (dato numerico soggetto a variazione, in ragione di eventuali rinunce, esclusioni e ripescaggi successivi alla pubblicazione dei Piani triennali). Infine si precisa che i dati riportati annualmente relativi a questo indicatore si riferiscono a Piani triennali di realizzazione, per cui vanno letti in sommatoria tra loro.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Cassa depositi e prestiti*	**3.412**	**1.074**	**1.146**	**768**

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
Attività 3 Sostegno agli studenti attraverso la realizzazione o ristrutturazione di posti alloggio per studenti universitari (L.338/2000)					a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011
7	**Numero di domande posti alloggio in residenze universitarie presentate dagli studenti ai rispettivi atenei**	**Numero di domande posti alloggio in residenze universitarie effettuate ai rispettivi Atenei dagli studenti iscritti a corsi di laurea, nell'anno accademico (t-1)/t.** Per "corsi di laurea" si intendono i corsi di laurea triennale, specialistica, magistrale e a ciclo unico e i corsi del vecchio ordinamento. Per "vecchio ordinamento" si intende il percorso di studi precedente alla riforma del 1999. La laurea di vecchio ordinamento poteva essere conseguita al termine di un ciclo di studi della durata di quattro, cinque o sei anni, a seconda della disciplina studiata. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca-Ufficio di statistica*	**929**	**3.429**	**3.281**	**4.059**
8	**Numero di domande posti alloggio presentate dagli studenti universitari agli enti regionali per il diritto allo studio (DSU)**	**Numero di domande posti alloggio effettuate dagli studenti iscritti a corsi di laurea agli enti regionali per il diritto allo studio (DSU), nell'anno accademico (t-1)/t.** Per "corsi di laurea" si intendono i corsi di laurea triennale, specialistica, magistrale e a ciclo unico e i corsi del vecchio ordinamento. Sono inclusi corsi di livello universitario in istituti di Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica (AFAM), Scuole superiori per mediatori linguistici ed altri istituti. Per "vecchio ordinamento" si intende il percorso di studi precedente alla riforma del 1999. La laurea di vecchio ordinamento poteva essere conseguita al termine di un ciclo di studi della durata di quattro, cinque o sei anni, a seconda della disciplina studiata. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione. (NOTA: dati non pervenuti nel 2008: ARDSU della Basilicata)	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca-Ufficio di statistica*	**54.894**	**52.792**	**52.447**	**59.204**
9	**Numero di domande posti alloggio presentate dagli studenti universitari presso i Collegi universitari NON legalmente riconosciuti**	Numero di domande posti alloggio effettuate dagli studenti presso i Collegi NON legalmente riconosciuti, nell'anno accademico t/(t+1)	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Associazione collegi e residenze universitarie*	**32.000 ca.**	**32.000 ca.**	**32.000 ca.**	**30.600 ca.**

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.2 - Istituti di alta cultura Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Attività 1 - Realizzazione di interventi di edilizia e per l'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica	Realizzazione di interventi di edilizia e per l'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali di particolare rilevanza da parte delle istituzioni Fonte: LF n. 311 / 2004 art. 1, comma 131
Attività 2 - Realizzazione dei corsi di formazione, di perfezionamento e di specializzazione per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica	Realizzazione dei corsi di formazione, di perfezionamento e di specializzazione Fonte: L n. 508 / 1999 art. 9 comma 2 Istituzione del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM) Fonte: L n. 508 / 1999 art. 3 Istituzione della sezione autonoma con lingua di insegnamento slovena del conservatorio di musica «Giuseppe Tartini» di Trieste Fonte: L n. 38 / 2001 art. 15
Attività 3 - Interventi finanziari per gli istituti di alta cultura	Costituzione di un fondo per interventi di supporto alla programmazione, al riordino e alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica Fonte: L n. 315 / 1998 art. 1, comma 1, punto D Accorpamento di istituti Fonte: DL n. 7 / 2005 art. 1, sub art. 5, comma 2

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.2 - Istituti di alta cultura

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
					2008	2009	2010	2011
1	**Diplomati (di primo e di secondo livello) in alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Numero studenti diplomati (nuovo e vecchio ordinamento), nell'anno t.** L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Ufficio di statistica*	**10.183**	**9.626**	**8.322**	**8.966**
2	**Percentuale diplomati nel nuovo ordinamento per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Percentuale dei diplomati nel nuovo ordinamento rispetto al totale diplomati, nell'anno t.** L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Ufficio di statistica*	**61,3**	**70,5**	**68,5**	**69,2**
					a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011
3	**Personale docente degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Numerosità del personale docente (a tempo indeterminato e a tempo determinato), anno accademico (t-1)/t.** L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Ufficio di statistica*	**8.189**	**8.493**	**8.488**	**8.340**
4	**Personale non docente degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Numerosità del personale non docente (a tempo indeterminato e a tempo determinato), anno accademico (t-1)/t.** L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Ufficio di statistica*	**2.007**	**2.036**	**1.979**	**1.949**
5	**Studenti iscritti nel sistema degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica per docente**	**Rapporto totale iscritti rispetto al numero docenti, anno accademico (t-1)/t.** L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/ Ufficio di statistica*	**7,2**	**7,0**	**7,2**	**7,8**

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.2 - Istituti di alta cultura

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore	Indicatori di contesto: Fenomeni su cui intendono influisce le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
				a.a 2007/2008	a.a 2008/2009	a.a 2009/2010	a.a 2010/2011	
3 **Numero studenti iscritti nei corsi superiori (nuovo e vecchio ordinamento)**	**Numero studenti iscritti nei corsi superiori (nuovo e vecchio ordinamento), nell'anno accademico (t-1)/t.** Il sistema per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) comprende l'istruzione artistica superiore parallela ed equipollente all'attuale sistema universitario (Conservatori di musica ed istituti musicali pareggiati, Accademie di belle arti statali e legalmente riconosciute, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, istituti superiori per le industrie artistiche). Per corsi superiori del "vecchio ordinamento" si intendono i percorsi di studio che conducono ad un titolo equipollente alla laurea (in presenza del diploma di scuola secondaria superiore), precedenti alla riforma istituita con la legge 508/99. Per corsi del "nuovo ordinamento" si intendono i percorsi di studio equipollenti ai percorsi universitari e disciplinati dalla legge 508/99 e successive integrazioni; si articolano su due livelli: diploma accademico triennale di primo livello e diploma accademico biennale di secondo livello, conseguibile dopo il percorso di primo livello. L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, istituti superiori industrie artistiche).	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	**33.781**	**33.434**	**33.591**	**36.241**	
4 **Percentuale iscritti nel nuovo ordinamento per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Percentuale degli iscritti al nuovo ordinamento rispetto al totale iscritti nei corsi superiori, nell'anno accademico (t-1)/t.** Il sistema per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) comprende l'istruzione artistica superiore parallela ed equipollente all'attuale sistema universitario (Conservatori di musica ed istituti musicali pareggiati, Accademie di belle arti statali e legalmente riconosciute, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, istituti superiori per le industrie artistiche). Per corsi superiori del "vecchio ordinamento" si intendono i percorsi di studio che conducono ad un titolo equipollente alla laurea (in presenza del diploma di scuola secondaria superiore), precedenti alla riforma istituita con la legge 508/99. Per corsi del "nuovo ordinamento" si intendono i percorsi di studio equipollenti ai percorsi universitari e disciplinati dalla legge 508/99 e successive integrazioni; si articolano su due livelli: diploma accademico triennale di primo livello e diploma accademico biennale di secondo livello, conseguibile dopo il percorso di primo livello. L'indicatore si riferisce solo agli Istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, istituti superiori industrie artistiche).	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	**75,2**	**79,3**	**81,6**	**83,6**	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.2 - Istituti di alta cultura

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatore		Indicatori di contesto: Fenomeni su cui intendono influisce le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
					a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	
5	**Percentuale nuovi ingressi nei corsi superiori (nuovo e vecchio ordinamento) per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica**	**Percentuale dei nuovi ingressi nei corsi superiori rispetto al totale iscritti nei corsi superiori, nell'anno accademico (t-1)/t.** NOTA: dall'a.a. 2010/11 i corsi del vecchio ordinamento risultano ad esaurimento e pertanto i nuovi ingressi si riferiscono solo ai corsi del nuovo ordinamento. Il sistema per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) comprende l'istruzione artistica superiore parallela ed equipollente all'attuale sistema universitario (Conservatori di musica ed istituti musicali pareggiati, Accademie di belle arti statali e legalmente riconosciute, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, Istituti superiori per le industrie artistiche). Per corsi superiori del "vecchio ordinamento" si intendono i percorsi di studio che conducono ad un titolo equipollente alla laurea (in presenza del diploma di scuola secondaria superiore), precedenti alla riforma istituita con la legge 508/99. Per corsi del "nuovo ordinamento" si intendono i percorsi di studio equipollenti ai percorsi universitari e disciplinati dalla legge 508/99 e successive integrazioni; si articolano su due livelli: diploma accademico triennale di primo livello e diploma accademico biennale di secondo livello, conseguibile dopo il percorso di primo livello. L'indicatore si riferisce solo agli istituti AFAM STATALI (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti superiori industrie artistiche).	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	23,0	22,9	24,0	32,4

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali	Fondo per il finanziamento ordinario delle università Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi comprese quello di nuove iniziative didattiche Contributi a favore delle università e degli istituti superiori non statali Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti e contributo alla scuola di ateneo per la formazione europea Jean Monnet
Attività 2 - Favorire l'attività di ricerca nelle università	Borse di studio per la formazione di corsi di dottorato di ricerca, di perfezionamento e di specializzazione presso Università italiane e straniere a favore di laureati Fondo per il sostegno dei giovani - assegni di ricerca

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
					a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali									
UNIVERSITA' STATALI									
1	**Studenti iscritti regolari a corsi dei nuovi ordinamenti nell'anno accademico t-1/t che abbiano conseguito almeno 5 crediti nell'anno solare t, distinti e ponderati per gruppo A,B,C,D sul totale degli studenti iscritti anno accademico t-1/t distinti e ponderati.**	**Percentuale degli studenti iscritti regolari a corsi del nuovo ordinamento (DM 509/99 e DM 270/04), nell'anno accademico (t-1)/t che abbiano conseguito almeno 5 crediti nell'anno solare t distinti e ponderati per gruppo A, B, C, D, rispetto al totale degli studenti iscritti a corsi del nuovo ordinamento distinti e ponderati per gruppo A, B, C, D, nell'anno accademico (t-1)/t.** I gruppi A, B, C, D sono stati stabiliti sulla base di una classificazione che ha valore esclusivamente ai fini della ripartizione del FFO in attesa che vengano definiti puntuali parametri di costo standard. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	56,8	55,2	55,1	55,4	
2	**Rapporto tra crediti di formazione universitaria (CFU) effettivamente acquisiti nell'anno solare t e CFU previsti per studenti iscritti a corsi dei nuovi ordinamenti nell'anno accademico (t-1)/t.**	**Percentuale tra crediti di formazione universitaria (CFU) acquisiti e CFU previsti, per corsi dei nuovi ordinamenti.**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	42,2	41,8	43,2	44,2	
3	**Percentuale di studenti stranieri iscritti ai corsi di laurea magistrale/specialistica**	**Percentuale di studenti stranieri iscritti ai corsi di laurea magistrale/specialistica rispetto al totale degli iscritti a corsi di laurea magistrale/specialistica, nell'anno accademico (t-1)/t.**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	3,0	3,2	3,4	3,7	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione dell'Indicatore	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali				a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	a.a. 2011/2012	
UNIVERSITA' STATALI								
4	**Numero medio di docenti di ruolo appartenenti a settori scientifico-disciplinare (SSD) di base e caratterizzanti per corso di laurea e di laurea magistrale attivato dall'Ateneo**	*rapporto*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Offerta formativa*	**10,9**	**11,5**	**11,6**	**11,7**	
	Numero di docenti di ruolo al 31 dicembre dell'anno t che appartengono a settori scientifico-disciplinare (SSD) di base e caratterizzanti per i corsi di laurea e di laurea magistrale attivati dall'Ateneo nell'anno accademico t/(t+1) rispetto al numero di corsi di laurea e di laurea magistrale attivati dall'Ateneo nell'anno accademico t/(t+1).							
				a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	
5	**Percentuale di studenti iscritti al primo anno ai corsi di laurea magistrale che hanno conseguito la laurea in un altro ateneo in un numero di anni non superiore alla durata normale, aumentata di un anno**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**9,9**	**9,6**	**10,4**	**11,5**	
	Percentuale di studenti iscritti al primo anno ai corsi di laurea magistrale che hanno conseguito la laurea in un altro ateneo in un numero di anni non superiore alla durata normale del relativo corso, aumentata di un anno, rispetto al totale degli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale, nell'anno accademico (t-1)/t.							
				2008	2009	2010	2011	
6	**Numero di laureati negli atenei statali, per i corsi dei nuovi ordinamenti, nell'anno solare t**	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**225.153**	**238.324**	**240.425**	**252.041**	
	Numero di laureati negli atenei statali, per i corsi dei nuovi ordinamenti, nell'anno solare t							
7	**Proporzione di personale che ha avuto giudizio positivo nell'ambito dei progetti di ricerca finanziati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ruolo docenti e PRIN-FIRB*	**33,4**	**26,4**			
	Percentuale di professori di ruolo e di ricercatori (ruolo e non) che hanno avuto giudizio positivo su PRIN, FIRB rispetto al numero totale di professori di ruolo e di ricercatori (ruolo e non), con riferimento ai bandi dell'anno t. Tali progetti, che sono finanziati nell'ambito della Missione "Ricerca e innovazione", includono: - i Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale. - I progetti del Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB) sviluppano attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali.							

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
				2008	2009	2010	2011
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali							
UNIVERSITA' STATALI							
8 **Entità delle risorse acquisite dall'Unione europea e da enti esteri e internazionali**	**Percentuale delle entrate dei bilanci degli atenei da UE e organismi esteri rispetto alle entrate complessive, al netto di quelle in conto capitale e partite di giro, nell'esercizio finanziario dell'anno t.**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogenea redazione conti consuntivi*	**2,2**	**2,0**	**2,3**	
9 **Fabbisogno di personale**	**Costo del personale (di ruolo e non) sulle entrate dei bilanci degli atenei, al netto di quelle in conto capitale e partite di giro, nell'esercizio finanziario dell'anno t.**	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Dalia e Omogenea redazione dei conti consuntivi*	**53,8**	**55,4**	**53,2**	
10 **Incidenza degli atenei statali che rispettano il limite del 90% del rapporto tra costo del personale e finanziamento FFO**	**Percentuale degli atenei statali che rispettano il limite del 90% del rapporto tra costo del personale e finanziamento FFO rispetto al totale degli atenei statali, nell'esercizio finanziario dell'anno t.** La legge 449/97 (articolo 51, comma 4) ha introdotto un vincolo per le assunzioni del personale a tempo indeterminato, sia docente che non docente: è stato fatto divieto alle università statali di procedere a nuove assunzioni nei casi in cui la spesa per assegni fissi al personale di ruolo risultasse eccedente il 90% del FFO, se non nel limite del 35% del risparmio determinato dalle cessazioni dell'anno precedente. Il Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) è un finanziamento statale che costituisce la principale fonte di entrata per le Università italiane.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/PROPER*	**95,5**	**89,4**	**75,8**	
11 **Costo per indebitamento a carico ateneo su FFO (al netto assegni fissi) e tasse studentesche**	**L'incidenza indebitamento è il "peso" dell'indebitamento sostenuto da parte degli atenei, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo (per capitale ed interessi) dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell'ateneo alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimento ed edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'esercizio finanziario dell'anno t.** Il Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) è un finanziamento statale che costituisce la principale fonte di entrata per le Università italiane.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogenea redazione conti consuntivi*	**3,8**	**3,7**	**4,2**	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento 2008	2009	2010	2011
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali								
UNIVERSITA' STATALI								
12	**Percentuale di atenei che non rispettano il limite del 20% del rapporto tra contribuzione studentesca e FFO**	**Percentuale di atenei statali che non rispettano il limite del 20% del rapporto tra contribuzione studentesca e FFO rispetto al totale degli Atenei statali, nell'esercizio finanziario dell'anno t.** Il DPR 306/1997, recante la disciplina in materia di contributi universitari, ha disposto all'articolo 5 che la contribuzione studentesca non può eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato, a valere sul FFO. Il Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) è un finanziamento statale che costituisce la principale fonte di entrata per le Università italiane.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogenea redazione conti consuntivi*	27,1	30,5	50,8	
13	**Percentuale di studenti iscritti in atenei che non rispettano il limite del 20% del rapporto tra contribuzione studentesca e FFO**	**Percentuale di studenti iscritti a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) in atenei che non rispettano il limite del 20% del rapporto tra contribuzione studentesca e FFO nell'esercizio finanziario dell'anno t rispetto al totale degli iscritti nell'anno accademico (t-1)/t a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti in Atenei statali.** Il Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) è un finanziamento statale che costituisce la principale fonte di entrata per le Università italiane. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogenea redazione conti consuntivi/ Anagrafe studenti*	33,4	31,7	55,3	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento 2008	2009	2010	2011
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali								
UNIVERSITA' NON STATALI								
14	**Quota parte del contributo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca rispetto al totale entrate degli atenei non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**	**Percentuale del contributo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca rispetto al totale entrate per gli atenei non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'esercizio finanziario dell'anno t.** Il contributo dello stato a tali atenei è accordato sulla base di appositi criteri tenendo conto di quanto previsto dall'art. 3 comma 3, legge 29 luglio 1991, n. 243.Inoltre, in relazione a quanto disposto dal DPCM "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari" del 9 Aprile 2001, ed in particolare dall'art. 8, commi 9 e 11, e con riferimento alla quota destinata a ciascun Ateneo, quale compensazione del mancato gettito delle tasse e contributi universitari conseguente all'incremento degli esoneri totali riconosciuti a decorrere dall'anno 2002, rispetto a quelli concessi da ciascuna istituzione nell'anno accademico 2000/2001, è stata destinata la somma di 10 milioni di Euro ai sensi dell'art. 4, comma 2, legge 22 novembre 2002, n. 268.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogeneo redazione dei conti consuntivi*	6,0	4,8	4,9	
15	**Contributo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per iscritto a corsi di laurea**	**Contributo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'esercizio finanziario dell'anno t rispetto al totale iscritti a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) nell'anno accademico t/(t+1), nelle università non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.** La riforma universitaria del 1999 ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*euro*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Omogeneo redazione dei conti consuntivi/Anagrafe studenti*	1.167,70	933,50	920,83	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
Attività 2 - Favorire l'attività di ricerca nelle università					2008	2009	2010	2011
16	**Numero assegnisti inseriti in progetti PRIN e FIRB valutati positivamente su totale assegnisti attivi alla data del bando**	**Numero di assegnisti attivi in progetti di ricerca PRIN e FIRB su totale assegnisti attivi, con riferimento ai bandi dell'anno t.** I Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale. I progetti del Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) sviluppano attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali. Sono finanziati nell'ambito della Missione "Ricerca e innovazione" e tramite un bando.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Assegni di ricerca - Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale e Fondo per gli investimenti della ricerca di base*	**38,9**	**34,1**		
17	**Numero dottorandi inseriti in progetti PRIN e FIRB valutati positivamente su totale dottorandi iscritti alla data del bando**	**Numero di dottorandi attivi in progetti di ricerca PRIN e FIRB su totale dottorandi iscritti, con riferimento ai bandi dell'anno t.** I Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale. I progetti del Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) sviluppano attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali. Sono finanziati nell'ambito della Missione "Ricerca e innovazione" e tramite un bando.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Assegni di ricerca - Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale e Fondo per gli investimenti della ricerca di base*	**30,3**	**22,7**		
18	**Percentuale dei dottori di ricerca che hanno sostenuto l'esame per il rilascio del titolo nei tempi previsti**	**Percentuale dei dottori di ricerca che hanno sostenuto l'esame nei tempi previsti rispetto al totale iscritti ai corsi di dottorato del ciclo in scadenza nell'anno t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe dottorato*	**45,6**	**48,2**	**41,3**	**49,4**
19	**Tasso di attrattività del corso di dottorato**	**Percentuale di ammessi al dottorato di ricerca attivati nel complesso degli atenei italiani rispetto al numero di partecipanti ai concorsi di dottorato di ricerca dell'anno t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	%	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe dottorato*	**47,0**	**39,1**	**38,9**	**35,3**

Proposte di indicatori da costruire:
Percentuale di laureati degli atenei statali in discipline tecnico-scientifiche sul totale dei laureati (tutte le tipologie di corso) per anno solare
Percentuale di laureati occupati a tre anni dal conseguimento del titolo
Proporzione di personale che ha effettuato almeno una pubblicazione scientifica: percentuale di professori di ruolo e di ricercatori (ruolo e non) che hanno effettuato almeno una pubblicazione scientifica rispetto al numero totale di professori di ruolo e di ricercatori (ruolo e non)
Numero atenei in stato di dissesto su totale atenei

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatore	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Descrizione	Area di riferimento	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento			
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali									
UNIVERSITA' STATALI						a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	a.a. 2011/2012
1	**Numero studenti iscritti nelle Università statali a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti**	**Numero di studenti iscritti nelle Università statali per tutte le tipologie di corso di laurea dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) nell'anno accademico t/t+1.** La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*Università Statali*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**1.613.241**	**1.636.766**	**1.602.830**	**1.579.961**
2	**Numero di immatricolati nelle Università statali**	**Numero di studenti immatricolati nelle Università statali a corsi di laurea triennale e a ciclo unico dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) nell'anno accademico t/(t+1).** Per immatricolati si intende il numero di iscritti per la prima volta al sistema universitario italiano. La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*Università Statali*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**272.169**	**274.951**	**264.199**	**258.053**
3	**Percentuale di immatricolati al sistema universitario rispetto ai 19enni**	**Percentuale di studenti immatricolati nell'anno accademico t/(t+1) rispetto alla popolazione di 19enni dell'anno t.** Per immatricolati si intende il numero di iscritti per la prima volta al sistema universitario italiano.	*Sistema universitario*	*%*	*Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario -Agenzia di valutazione del sistema universitario*	**43,6**	**43,2**	**41,9**	**42,9**

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area di riferimento	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali										
UNIVERSITA' STATALI										
						2008	2009	2010	2011	
4	**Potenziale di ricerca**	**Numero di docenti e ricercatori, assegnisti, dottorandi al 31 dicembre dell'anno t.**	*Università Statali*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ruolo docenti, Assegni, Dottorato*	**121.005**	**119.016**	**114.396**	**102.196**	
						a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	
5	**Numero di iscritti ai master di primo e secondo livello**	**Numero di iscritti ai master di primo e secondo livello nell'anno accademico (t-1)/t in tutti gli atenei statali e non statali.** Il master universitario è il titolo rilasciato dalle università al termine di «corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente». Il master di I livello è rilasciato al termine di corsi a cui si può accedere con la laurea (o titoli legalmente equipollenti, come i diplomi ISEF, o equiparati come titoli accademici stranieri); quello di II livello è rilasciato al termine di corsi a cui si viene ammessi se in possesso di laurea specialistica o magistrale.	*Sistema universitario*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	**43.872,0**	**50.057,0**	**51.210,0**	**43.714,0**	
UNIVERSITA' NON STATALI						a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	a.a. 2011/2012	
6a	**Numero studenti iscritti nelle Università non statali a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti**	**Numero studenti iscritti nelle Università non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per tutte le tipologie di corso di laurea dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) nell'anno accademico t/t+1.** La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*Università non Statali che ricevono finanziamenti Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**91.992**	**94.378**	**96.795**	**97.705**	

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno										
	Indicatore	Descrizione	Area di riferimento	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento					
Attività 1 - Contributi dello Stato a favore delle istituzioni universitarie statali e non statali											
UNIVERSITA' NON STATALI											
						a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	a.a. 2011/2012		
6b	**Percentuale del numero studenti iscritti nelle Università non statali a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti sul totale studenti iscritti a corsi di laurea dei nuovi ordinamenti nel sistema universitario**	**Percentuale del numero studenti iscritti nelle Università non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per tutte le tipologie di corso di laurea dei nuovi ordinamenti (DM 509/99 e DM 270/04) rispetto ai totale degli studenti iscritti ai corsi di laurea dei nuovi ordinamenti nelle Università Statali e non statali che accedono al finanziamento Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'anno accademico t/t+1.** La riforma universitaria del 1999 (DM 509/99 e DM 270/04) ha istituito l'articolazione dell'istruzione universitaria su più livelli: la "laurea triennale" che è il titolo di primo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di tre anni e la "laurea magistrale" (o laurea specialistica) che è il titolo di secondo livello rilasciato al termine del corso di formazione della durata di due anni dopo la laurea triennale. La "laurea a ciclo unico" è prevista solo per alcuni corsi, afferenti a professioni regolamentate, per garantire una maggiore completezza ed unicità della formazione.	*Sistema universitario*	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe studenti*	**5,4**	**5,5**	**5,7**	**5,8**
Attività 2 - Favorire l'attività di ricerca nelle università											
						2008	2009	2010	2011		
7	**Assegni di ricerca attivi totali**	**Numero di assegnisti attivi al 31 dicembre dell'anno t.** L'assegno di ricerca è un contratto di collaborazione coordinata e continuativa finalizzato allo svolgimento di un'attività di ricerca.	*Sistema universitario*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Assegni di ricerca*	**22.282**	**23.410**	**25.094**			

Missione 23 - Istruzione universitaria

Programma 23.3 - Sistema universitario e formazione post universitaria

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Attività 2 - Favorire l'attività di ricerca nelle università

	Indicatore	Descrizione	Area di riferimento	Unità di misura	Fonte del dato	Periodo di riferimento				
						a.a. 2007/2008	a.a. 2008/2009	a.a. 2009/2010	a.a. 2010/2011	
8	**Numero di studenti iscritti ai corsi di dottorato**	**Numero di iscritti ai corsi di dottorato nell'anno accademico (t-1)/t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	*Sistema universitario*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe dottorati*	13.134	12.091	11.918	11.256	
9	**Percentuale di studenti stranieri iscritti ai corsi di dottorato di ricerca rispetto al numero totale di dottorandi**	**Percentuale di dottorandi stranieri rispetto al totale dei dottorandi, nell'anno accademico (t-1)/t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	*Sistema universitario*	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe dottorati*	7,9	9,4	9,9	9,2	
10	**Percentuale di studenti iscritti ai corsi di dottorato di ricerca provenienti da sedi diverse da quella del dottorato rispetto al numero totale di dottorandi**	**Numero di dottorandi provenienti da sedi diverse da quella del dottorato rispetto al totale dei dottorandi, nell'anno accademico (t-1)/t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	*Sistema universitario*	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Anagrafe dottorati*	25,6	26,1	26,8	28,0	
11	**Numero medio di borse per corso di dottorato di ricerca**	**Numero di borse per dottorato nell'anno accademico (t-1)/t su numero di corsi di dottorato di ricerca attivati nell'ateneo nell'anno accademico (t-1)/t.** Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente al terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	*Sistema universitario*	*unità*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	3,6	3,7	3,7	3,4	
12	**Percentuale di borse di studio di dottorato di ricerca finanziate dall'esterno**	**Percentuale di borse di studio finanziante dall'esterno rispetto al numero di borse a concorso per il dottorato di ricerca, nell'anno accademico (t-1)/t.** Le borse di studio finanziate dall'esterno comprendono le borse finanziate tramite fondi UE, enti pubblici esterni al sistema universitario ed enti privati. Il dottorato di ricerca è un titolo accademico post lauream, corrispondente ai terzo ciclo dell'istruzione universitaria.	*Sistema universitario*	*%*	*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca/Ufficio di statistica*	14,1	13,3	14,2	15,8	

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'INTERNO

PAGINA BIANCA

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.2 - Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio

Ministero dell'interno

Attività 1 - Attività svolte sul territorio da parte delle Prefetture inerenti le missioni di ordine e sicurezza pubblica; soccorso civile; immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	a) Ordine e sicurezza pubblica	Predisposizione, in attuazione delle direttive ministeriali, di piani coordinati di controllo del territorio che le forze di polizia devono attuare per la tutela della pubblica sicurezza, dell'ordine pubblico e l'espletamento di attività repressive fino a ricomprendere ogni determinazione capace di evitare l'insorgere di conflitti ed il loro degenerare in episodi di turbativa. Attività preordinate alla lotta alla mafia (beni confiscati L.109/1996, rilascio della certificazione antimafia, supporto conoscitivo e di valutazione dei fenomeni di carattere mafioso). Emanazione di provvedimenti per: il rilascio dei porti d'arma corta per difesa personale e i divieti di detenzione, l'autorizzazione a gestire istituti di vigilanza (e ad approvarne la nomina delle Guardie giurate) ed Agenzie Investigative e varie autorizzazioni in materia di impiego di esplosivi, l'avvio dell'istruttoria su istanze di contribuzione statale in favore di comuni a sostegno di attività verso i minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. In tale ambito si inquadrano anche le competenze dei Prefetti in materia di lotta alla droga, che si estrinseca in un'attività di recupero del tossicodipendente. Attività di supporto sul territorio all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Spese varie inerenti i contratti stipulati dall'amministrazione ed i decreti prefettizi di esproprio per le opere
	b) Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo	Gestione dell'immigrazione, di salvaguardia dei diritti civili e delle emergenze sociali. In particolare: autorizzazioni di lavoro subordinato in casi particolari ai sensi dell'art.27 T.U. 286/98 (es. stipula di contratti di soggiorno per il cittadino straniero che ha ricevuto il visto), gestione procedure informatizzate e non per i ricongiungimenti familiari, la regolarizzazione di colf e badanti, la prima assunzione di lavoratori stranieri non comunitari, le conversioni dei permessi di soggiorno, il test di lingua italiana, il riconoscimento dello status di rifugiato, provvedimenti in materia di culti. Gestione dei procedimenti e delle attività per l'istituzione di aree di sosta, campi profughi e centri di prima accoglienza, la realizzazione di prestazioni sanitarie e sociali e l'emissione di provvidenze economiche in favore dei cittadini stranieri. Competenze previste dalla normativa antidroga (DPR 1990/309 e seguenti) che comportano l'applicazione di sanzioni amministrative e attività dirette a individuare gli accorgimenti utili per prevenire ulteriori violazioni (Nucleo operativo tossicodipendenze). Realizzazione di studi, rilevazioni e analisi sul fenomeno migratorio
	c) Protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico	Nell'ambito delle competenze dei Prefetti, si concorre, per mezzo della Protezione Civile e del Corpo dei Vigili del Fuoco, ad assicurare, attraverso attività sopratutto di pianificazione, la tutela della integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo derivanti da calamità naturali. Il fine è la salvaguardia della sicurezza dello Stato, l'incolumità dei cittadini e la capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica della Nazione, in occasione di una grave crisi interna o internazionale, anche causata da attacchi terroristici. Rientrano in questa categoria la pianificazione di attività ed interventi per impianti industriali a rischio di incidenti rilevanti e le operazioni di bonifica di ordigni residuali bellici
	d) Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio	Gestione dei procedimenti e delle attività in materia di: violazione delle norme, sanzioni, ricorsi e contenzioso sulle materie depenalizzate relative alla circolazione stradale; tenuta elenco custodi veicoli sequestrati e ricezione delle istanze di pagamento per le spese di custodia; permessi di circolazione; trasporti, comunicazioni, viabilità e circolazione stradale; competizioni sportive su aree pubbliche; scorte tecniche e trasporti eccezionali; provvedimenti di sospensione delle patenti di guida; violazioni di norme depenalizzate in materia di assegni bancari e postali, relative sanzioni, contenzioso e tenuta degli archivi informatizzati; violazioni di norme depenalizzate in materie diverse dalle precedenti, relative sanzioni, contenzioso e tenuta degli archivi informatizzati. Gestione dei procedimenti e delle attività in materia di ruoli esattoriali relativi a tutte le funzioni di ufficio. Consulenza e pareri giuridico-legali all'intera struttura della Prefettura. Formulazione di deduzioni al Ministero in caso di ricorso gerarchico. Ricorsi alla Giustizia amministrativa. Rapporti con l'Avvocatura distrettuale dello Stato. Rappresentanza unitaria della Prefettura in giudizio. Altre materie oggetto di contenzioso (personale, sanzioni amministrative, locazioni e caserme, immigrazione, etc)

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.2 - Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio		
Ministero dell'interno		
Attività 1 - Attività svolte sul territorio da parte delle Prefetture inerenti le missioni di ordine e sicurezza pubblica; soccorso civile; immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	e) Studi e ricerche	Studi, ricerche, cicli di convegni, mostre e congressi nazionali ed internazionali per la presentazione degli studi realizzati.
	f) Relazioni con le autonomie territoriali	Esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.2 - Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio

Ministero dell'interno

Indicatore	Descrizione Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Colloqui con detentori di sostanze stupefacenti	**Totale dei colloqui effettuati alle persone segnalate ai sensi dell'art. 75 del T.U. 309/90** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	27.279	28.042	32.512	28.738		
2. Sanzioni amministrative irrogate dalle prefetture per la detenzione di sostanze stupefacenti	**Sanzioni amministrative irrogate dalle prefetture per la detenzione di sostanze stupefacenti, ai sensi dell'art. 75 del T.U. 309/90** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	7.229	10.351	13.982	16.460		
3. Istanze con esito favorevole di concessione di cittadinanza	**Numero delle istanze di cittadinanza presentate alle Prefetture – U.T.G. competenti a riceverle e concluse con esito favorevole** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	35.766	38.466	39.484	40.084	40.223	
4. Istanze di cittadinanza respinte	**Numero delle istanze di cittadinanza presentate alle Prefetture – U.T.G. competenti a riceverle e respinte** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	522	147	739	859	1.634	
5. Istanze di cittadinanza ritenute inammissibili	**Numero delle istanze di cittadinanza presentate alle Prefetture – U.T.G. competenti a riceverle e ritenute inammissibili** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	384	564	679	1.578		
6. Istanze definite di concessione di cittadinanza	**Numero delle istanze di cittadinanza presentate alle Prefetture – U.T.G. competenti a riceverle e definite** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	36.672	39.177	40.902	40.943	41.857	

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.2 - Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Detentori di sostanze stupefacenti segnalati ai Prefetti	**Numero di detentori di sostanze stupefacenti segnalati ai Prefetti** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**37.640**	**35.124**	**37.348**	**34.098**	**39.048**	
2. Tossicodipendenti in trattamento presso le strutture riabilitative	**Numero di tossicodipendenti in trattamento presso le strutture riabilitative** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**17.961**	**18.193**	**17.036**	**16.980**	**16.391**	
3. Utenti dei servizi pubblici per le tossicodipendenze	**Numero di utenti dei servizi pubblici per le tossicodipendenze** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**171.353**	**172.303**	**167.674**	**168.364**	**177.227**	
4. Servizi sanitari pubblici attivi	**Numero dei servizi sanitari pubblici attivi** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**544**	**551**	**522**	**517**	**525**	
5. Servizi sanitari pubblici rilevati	**Numero dei servizi sanitari pubblici rilevati** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**514**	**519**	**477**	**483**	**476**	
6. Provvedimenti di sfratto emessi	**Numero di provvedimenti di sfratto emessi** Indicatore legato all'attività d)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**44.887**	**43.869**	**52.033**	**61.484**		
7. Permessi di soggiorno rilasciati	**Numero di permessi di soggiorno rilasciati** Indicatore legato alle attività a) e b)	*unità*	*Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'interno*	**2.286.024**	**2.414.972 (*)**	**2.621.580 (**)**	**2.987.489**	**3.398.016 (***)**	**3.536.062 (***)**

(*) A partire dal 1° gennaio 2007 Bulgaria e Romania sono entrati a far parte dell' Unione Europea.
(**) A partire dal dato all'1/1/2008, nello stock dei permessi di soggiorno non sono più compresi i cittadini dell'Unione Europea anche per periodi superiori a tre mesi. Infatti, con il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, è stato recepito anche per i cittadini dei 27 paesi il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri.
(***) Il dato relativo ai minori di 18 anni è provvisorio a causa di ritardi nella registrazione dell'informazione.

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.3 - Supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio		
Ministero dell'interno		
Attività 1 - Rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio	a) Supporto ai prefetti in materia di rappresentanza del Governo sul territorio	Attività di supporto ai prefetti in materia di rappresentanza generale del Governo sul territorio nei rapporti con le autonomie locali e con le amministrazioni periferiche dello Stato; linee di intervento in materia di amministrazione generale e di tutela della legalità territoriale; attività di indirizzo per l'esercizio delle funzioni sanzionatorie amministrative delle prefetture nelle materie depenalizzate
	b) Servizi elettorali	Spese per le attività svolte durante le consultazioni popolari ai componenti dei seggi elettorali. Acquisto di materiali per le esigenze degli uffici elettorali
	c) Formazione e addestramento del personale	Corsi di formazione e perfezionamento dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di comuni; corsi di formazione e di aggiornamento professionale degli ufficiali di stato civile e anagrafe

Missione 2 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio

Programma 2.3 - Supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Consultazioni elettorali	**Tipologia di consultazioni elettorali avvenute nell'anno** Indicatore legato all'attività b)	*indicatore qualitativo*	*Ministero dell'interno*	**politiche amministrative regionali Molise referendum**	**amministrative**	**politiche amministrative**	**Parlamento europeo amministrative referendum**	**amministrative regionali**	**amministrative referendum**
2. Corpo elettorale - numero degli elettori	**Numero di elettori** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**50.545.067**	**50.667.320**	**50.802.345**	**50.930.438**	**51.024.457**	**51.099.257**
3. Corpo elettorale - numero delle sezioni elettorali	**Numero di sezioni elettorali** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**61.089**	**61.210**	**61.432**	**61.556**	**61.601**	**61.577**
4. Corpo elettorale - numero degli elettori all'estero	**Numero di elettori all'estero** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**2.945.223**	**3.044.870**	**3.192.925**	**3.307.845**	**3.405.640**	**3.501.627**
5. Nuovi iscritti alle liste elettorali	**Numero di nuove iscrizioni alle liste elettorali (diciottenni)** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**291.634**	**299.029**	**297.300**	**298.413**	**285.767**	**284.512**

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.2 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali **Ministero dell'interno**		
Attività 1 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	a) Servizi anagrafici	Spese per attività di gestione, manutenzione ed evoluzione degli applicativi in uso presso il centro nazionale servizi demografici, dell'indice nazionale delle anagrafi, del sistema di accesso e interscambio anagrafico (INA-SAIA) ai fini della attuazione della circolarità anagrafica e rilascio della carta d'identità elettronica. Somme da assegnare ai comuni per la copertura delle spese connesse alla gestione e distribuzione della carta d'identità elettronica.
	b) Servizi elettorali	Organizzazione e gestione delle consultazioni elettorali. Acquisto di materiali per le esigenze degli uffici elettorali. Spese per le attività svolte durante le consultazioni popolari ai componenti dei seggi elettorali. Rimborsi alle Ferrovie dello Stato s.p.a. e alle società di navigazione concessionarie dei servizi di linea per le facilitazioni di viaggio accordate agli elettori in occasione delle consultazioni elettorali.
	c) Supporto agli enti locali	Garanzia regolare costituzione degli organi degli enti locali; gestioni commissariali ordinarie, scioglimenti per infiltrazioni della criminalità organizzata e ristabilimento delle condizioni di legalità nelle strutture amministrative degli enti disciolti
	d) Studi e ricerche	Studi, ricerche e rapporti in materia di enti locali. Cicli di convegni, mostre e congressi nazionali ed internazionali per la presentazione degli studi realizzati. Commissione di ricerca per la finanza locale.
	e) Formazione e aggiornamento del personale	Corsi di formazione e aggiornamento dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di comuni. Corsi di formazione e di aggiornamento professionale degli ufficiali di stato civile e anagrafe.

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.2 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali

Ministero dell'interno

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Variazioni anagrafiche veicolate dall'INA-SAIA verso gli Enti collegati. Emissione di carte di identità elettroniche nel corso dell'anno	**Numero di variazioni anagrafiche veicolate dall'INA-SAIA verso gli Enti collegati.** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*					**20.000.000**	**22.000.000**
	Numero di carte di identità elettroniche emesse nell'anno. Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**327.942**	**272.007**	**226.856**	**162.099**	**230.888**	**320.332**
2. Corsi di aggiornamento erogati	**Numero di corsi di formazione e di aggiornamento professionale degli ufficiali di stato civile e anagrafe.** Indicatore legato all'attività e)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**21**	**15**	**10**	**13**	**28**	**15**
	Numero di corsi di formazione e aggiornamento a favore dei segretari delle comunità montane e dei consorzi di comuni (n. di partecipanti). Indicatore legato all'attività e)	*unità*	*Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno*	**11 (43)**	**10 (114)**	**10 (139)**	**10 (93)**	**6 (62)**	**6 (39)**

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.2 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Consultazioni elettorali	**Tipologia di consultazioni elettorali avvenute nell'anno** Indicatore legato all'attività b)	*indicatore qualitativo*	*Ministero dell'interno*	**politiche amministrative regionali Molise referendum**	**amministrative**	**politiche amministrative**	**Parlamento europeo amministrative referendum**	**amministrative regionali**	**amministrative referendum**
2. Corpo elettorale - numero degli elettori	**Numero di elettori** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**50.545.067**	**50.667.320**	**50.802.345**	**50.930.438**	**51.024.457**	**51.099.257**
3. Corpo elettorale - numero delle sezioni elettorali	**Numero di sezioni elettorali** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**61.089**	**61.210**	**61.432**	**61.556**	**61.601**	**61.577**
4. Corpo elettorale - numero degli elettori all'estero	**Numero di elettori all'estero** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**2.945.223**	**3.044.870**	**3.192.925**	**3.307.845**	**3.405.640**	**3.501.627**
5. Nuovi iscritti alle liste elettorali	**Numero di nuove iscrizioni alle liste elettorali (diciottenni)** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**291.634**	**299.029**	**297.300**	**298.413**	**285.767**	**284.512**
6. Enti collegati al sistema INA-SAIA. Comuni che emettono carte d'identità elettroniche	**Numero di Enti collegati al sistema INA-SAIA** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*		**5 Enti centrali + 7.102 Comuni**	**5 Enti centrali + 7.325 Comuni**	**6 Enti centrali + 7.502 Comuni**	**7 Enti centrali + 7.757 Comuni**	**7 Enti centrali + 7.957 Comuni**
	Numero di comuni che emettono carte di identità elettroniche Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**150**	**160**	**170**	**180**	**170**	**170**

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.3 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali, determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	
Ministero dell'interno	
Attività 1 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali, determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	a) Elaborazione, quantificazione, riparto e pagamento dei trasferimenti erariali e delle risorse da federalismo fiscale spettanti agli enti locali
	b) Acquisizione e caricamento in banca dati delle certificazioni di bilancio degli enti locali, utili per studi, analisi e politiche del settore della finanza degli enti locali
	c) Attività di esame, valutazione e verifica di conformità della procedura di risanamento degli enti locali in condizioni di dissesto finanziario

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.3 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali, determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa

Ministero dell'interno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati 2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Grado di realizzazione dei pagamenti delle risorse spettanti agli enti locali	**Percentuale dell'importo complessivamente pagato in conto competenza a vario titolo agli enti locali sul totale dell'importo spettante agli stessi e impegnato** Rappresenta una misura del grado di realizzazione, nel corso dell'anno, dell'attività di cui al punto 1.a) che richiede una complessa attività di quantificazione, elaborazione e riparto con adozione di relativi provvedimenti e raggiungimento di intese o acquisizione pareri Indicatore legato all'attività a)	%	*Rendiconto dello Stato*	88,8	85,6	94,9	97,1	96,8	97,4
2. Grado di rilevazione e caricamento in banca dati dei certificati di bilancio degli enti locali	**a) Numero di certificati dei bilanci preventivi di comuni e province acquisiti (% sul totale dei certificati da acquisire)** **b) Numero dei certificati dei conti consuntivi di comuni e province acquisiti (% sul totale dei certificati da acquisire)** Rappresentano misure del grado di completezza della rilevazione dei dati acquisiti e caricati nella banca dati, utili per analisi, studi e politiche del settore della finanza degli enti locali Indicatore legato all'attività b)	*unità e %*	*Ministero dell'interno*	a) 8.159 (99,40%) b) 8.166 (99,49%)	a) 8.178 (99,61%) b) 8.154 (99,32%)	a) 8.165 (99,52%) b) 8.185 (99,78%)	a) 8.152 (99,39%) b) 8.159 (99,48%)	a) 8.143 (99,28%) b) 7.701 (93,89%)	a) 8.045 (98,09%) b) -

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.3 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali, determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa

Ministero dell'interno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati						
				2006	2007	2008	2009	2010	2011	
3. Procedura di risanamento finanziario degli enti locali in condizioni di dissesto finanziario	**a) Numero di approvazione di "ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato"** Rappresenta una misura del riequilibrio finanziario della gestione ordinaria degli enti locali dissestati Indicatore legato all'attività c)	*unità*	*Ministero dell'interno*	1	6	1	4	6	6	
	b) Numero di approvazione di "piani di estinzione delle passività pregresse" Rappresenta una misura del grado di definizione della procedura di risanamento delle passività pregresse, della gestione straordinaria di liquidazione, di un ente locale dissestato Indicatore legato all'attività c)	*unità*	*Ministero dell'interno*	10	9	4	4	0	4	

Missione 3 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Programma 3.3 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali, determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Trasferimenti erariali, risorse da federalismo fiscale e contributi a vario titolo spettanti agli enti locali	**Numero di enti locali beneficiari** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**8.871**	**8.883**	**8.836**	**8.844**	**8.588**	**8.588**
2. Certificati di bilancio degli enti locali	**Numero di comuni e province tenuti alla trasmissione dei certificati di bilancio** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**8.208**	**8.210**	**8.204**	**8.202**	**8.202**	**8.202**
3. Enti locali in condizione di dissesto finanziario	**Numero di enti locali che hanno dichiarato il dissesto nell'anno (*)** Indicatore legato all'attività c)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**3**	**1**	**6**	**6**	**5**	**13**

(*) Oltre ai nuovi enti che hanno dichiarato il dissesto nell'anno, occorre tener conto di quelli che avevano ancora aperta la procedura di risanamento, il cui dato storico, nei singoli anni, è di difficile ricostruzione

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.8 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica Ministero dell'interno		
Attività 1 - Contrasto al crimine e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	a) Prevenzione e repressione della criminalità	Misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità. Concorso all'applicazione di misure di prevenzione. Misure di protezione individuali. Potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie.
	b) Servizi svolti dal personale dei reparti speciali della polizia di Stato	Servizi svolti dal personale della polizia di Stato nell'interesse delle società di trasporto ferroviario. Servizi di polizia stradale in ambito autostradale. Servizi svolti dal personale della polizia di Stato in regime di convenzione con Poste italiane s.p.a..
	c) Formazione e addestramento del personale	Corsi di istruzione e formazione professionale del personale della polizia di Stato. Corsi di formazione e di aggiornamento del personale assegnato alla direzione investigativa antimafia. Cooperazione europea e internazionale nella formazione del personale di polizia. Esercitazioni ed addestramenti collettivi. Corsi di aggiornamento e specializzazione del personale appartenente ai ruoli dei dirigenti e direttivi della Polizia di Stato.
	d) Interventi per attività di benessere del personale della polizia di Stato	Attività sportiva del personale della polizia di Stato. Assistenza spirituale, morale e benessere del personale appartenente all'amministrazione della pubblica sicurezza
	e) Interventi di trasporto	Mantenimento e trasporto di cani e cavalli per i servizi di polizia
	f) Studi e ricerche	Studi, ricerche, esperienze, convegni e relazioni esterne
	g) Interventi per ragioni di sicurezza pubblica	Servizi di ordine pubblico. Servizi di contrasto all'immigrazione clandestina. Interventi per il rimpatrio di stranieri per ragioni di sicurezza pubblica a seguito di provvedimento di espulsione o respingimento, ovvero per l'allontanamento dal territorio dello Stato di cittadini appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione Europea. Interventi per il mantenimento di obbligati al soggiorno.
	h) Disattivazione di ordigni esplosivi	Disattivazione di ordigni esplosivi

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.8 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Ministero dell'interno

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Interventi di contrasto al crimine e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	**Numero di persone denunciate nel corso di interventi di contrasto al crimine e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica effettuati dalle forze di Polizia.** Indicatore legato alle attività a), b) e g)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**627.849**	**667.917**	**691.819**	**670.040**		
	Numero di persone arrestate/fermate nel corso di interventi di contrasto al crimine e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica effettuati dalle forze di Polizia. Indicatore legato alle attività a), b) e g)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**173.974**	**191.352**	**197.974**	**199.092**		
	Numero di persone identificate nei posti di blocco disposti nel corso di interventi di contrasto al crimine e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica effettuati dalle forze di Polizia. Indicatore legato alle attività a), b) e g)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**9.926.575**	**11.092.118**	**11.318.583**			
	Numero di automezzi controllati nei posti di blocco nel corso di interventi di contrasto al crimine e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica effettuati dalle forze di Polizia. Indicatore legato alle attività a), b) e g)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**5.112.378**	**5.664.934**	**5.770.270**			
2. Cittadini stranieri irregolari respinti alla frontiera	**Numero di cittadini stranieri irregolari respinti alla frontiera.** Indicatore legato all'attività g)	*unità*	*ISMU su dati Ministero dell'interno e Caritas*	**20.547**	**11.099**	**6.358**	**4.298**	**4.201**	
3. Cittadini stranieri irregolari espulsi e rimpatriati dal territorio nazionale	**Numero di cittadini stranieri irregolari espulsi e rimpatriati dal territorio nazionale.** Indicatore legato all'attività g)	*unità*	*ISMU su dati Ministero dell'interno e Caritas*	**24.902**	**15.680**	**17.880**	**14.063**	**16.086**	
4. Operazioni antidroga	**Numero di operazioni antidroga delle forze di polizia.** Indicatore legato alle attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**20.742**	**21.899**	**22.470**	**23.271**	**22.165**	
5. Persone segnalate all'autorità giudiziaria nel corso di operazioni anti-droga	**Numero di persone segnalate all'autorità giudiziaria nel corso di operazioni anti-droga.** Indicatore legato alle attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**33.024**	**35.238**	**35.404**	**36.516**	**39.048**	

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.8 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Indice di criminalità diffusa	**Furti e rapine meno gravi per 1.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	26,9	27,6	23,3	21,9	21,9	
	Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti. Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	57,3	55,8	51,5	50,2	50,6	
2. Indice di criminalità organizzata	**Numero di delitti legati alla criminalità organizzata ponderati per le pene medie edittali.(*)** Indicatore legato all' attività a)	*n. indice (1995=100)*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	111,7	-	107,1	89,1	78,7	
3. Indice di criminalità violenta	**Crimini violenti per 10.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 10.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	20,1	21,0	20,2	18,3	17,7	
4. Indice di criminalità minorile	**Minorenni denunciati per ogni tipologia di reato sul totale delle persone denunciate.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*				3,5	3,4	

(*) Per pena edittale si intende la pena prevista dalla normativa penale per ciascuna specie di reato

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.8 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
5. Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono	**Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**31,3**	**34,6**	**36,8**	**29,7**	**27,1**	**26,6**
6. Grado di diffusione del lavoro irregolare (Istat : Capacità di offrire lavoro regolare)	**Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**12,0**	**11,9**	**11,8**	**12,1**		
7. Indice di microcriminalità nelle città	**Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città per 1.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*			**11,9**	**11,6**	**11,3**	
	Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città sul totale dei delitti. Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*			**22,2**	**21,3**	**20,8**	
8. Delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di Polizia	**Numero di delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di Polizia.** Indicatore legato all' attività a)	*unità*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**2.771.490**	**2.933.146**	**2.709.888**	**2.629.831**	**2.621.019**	

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.9 - Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica		
Ministero dell'interno		
Attività 1 - Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	a) Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Attività poste in essere dall'Arma dei Carabinieri in ordine al contrasto alla criminalità, interna e internazionale, mafia, camorra, ndrangheta, sacra corona unita, mafie di importazione; concorso all'applicazione di misure di prevenzione; sostegno agli interventi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; sostegno ai serivzi di ordine pubblico; attività e misure di prevenzione generale, anche attraverso il supporto del comitato nazionale e dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica; controllo coordinato del territorio; gestione misure di difesa passiva; attività informativa; attività di pronto intervento; dislocazione presidi forze di polizia

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.9 - Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Indice di criminalità diffusa	**Furti e rapine meno gravi per 1.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**26,9**	**27,6**	**23,3**	**21,9**	**21,9**	
	Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti. Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**57,3**	**55,8**	**51,5**	**50,2**	**50,6**	
2. Indice di criminalità organizzata	**Numero di delitti legati alla criminalità organizzata ponderati per le pene medie edittali.(*)** Indicatore legato all' attività a)	*n. indice (1995=100)*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**111,7**		**107,1**	**89,1**	**78,7**	
3. Indice di criminalità violenta	**Crimini violenti per 10.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 10.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**20,1**	**21,0**	**20,2**	**18,3**	**17,7**	
4. Indice di criminalità minorile	**Minorenni denunciati per ogni tipologia di reato sul totale delle persone denunciate.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*				**3,5**	**3,4**	

(*) Per pena edittale si intende la pena prevista dalla normativa penale per ciascuna specie di reato

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.9 - Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
5. Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono	**Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**31,3**	**34,6**	**36,8**	**29,7**	**27,1**	**26,6**
6. Grado di diffusione del lavoro irregolare (Istat : Capacità di offrire lavoro regolare)	**Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro.** Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**12,0**	**11,9**	**11,8**	**12,1**		
7. Indice di microcriminalità nelle città	**Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città per 1.000 abitanti.** Indicatore legato all' attività a)	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*			**11,9**	**11,6**	**11,3**	
	Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città sul totale dei delitti. Indicatore legato all' attività a)	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*			**22,2**	**21,3**	**20,8**	
8. Delitti commessi e denunciati all'Autorità giudiziaria dalle forze di Polizia	**Numero di delitti commessi e denunciati all'Autorità giudiziaria dalle forze di Polizia.** Indicatore legato all' attività a)	*unità*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'interno*	**2.771.490**	**2.933.146**	**2.709.888**	**2.629.831**	**2.621.019**	

N.B. In virtù della sovrapposizione delle finalità di ordine pubblico e sicurezza del programma del Ministero dell'Interno "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica" con il programma del Ministero della Difesa "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza", gli indicatori associati ai due programmi menzionati coincidono.

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.10 - Pianificazione e coordinamento Forze di polizia		
Ministero dell'interno		
Attività 1 - Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	a) Prevenzione e repressione della criminalità	Pianificazione e programmazione generale dei servizi di ordine e sicurezza pubblica. Pianificazione e coordinamento delle attività finalizzate al potenziamento ed ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati in dotazione alle forze di polizia nonchè all'acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi tecnici e logistici. Cooperazione internazionale per la prevenzione e repressione della criminalità, dei traffici illeciti transnazionali e del terrorismo. Servizi di prevenzione e repressione mediante il potenziamento dei mezzi e delle infrastrutture tecnologiche dell'amministrazione della pubblica sicurezza, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza impegnate per l'attivita' di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope. Monitoraggio ed elaborazione dati relativi all'abuso di alcool mediante l'accertamento del tasso alcoolimetrico di conducenti di veicoli. Programma di protezione per collaboratori di giustizia.
	b) Vigilanza e prevenzione	Noleggio, installazione, gestione e manutenzione di particolari strumenti tecnici di controllo delle persone sottoposte alle misure cautelari degli arresti domiciliari o dei condannati in stato di detenzione domiciliare (braccialetto elettronico)
	c) Interventi destinati agli stranieri presenti in Italia	Collaborazioni internazionali dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina. Sistema di informazione visti finalizzato al contrasto della criminalità organizzata e dell'immigrazione illegale
	d) Formazione e addestramento del personale	Corsi di perfezionamento ed aggiornamento per le forze di polizia e del personale assegnato alla direzione investigativa antimafia

Missione 7 Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.10 Pianificazione e coordinamento Forze di polizia

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Persone sottoposte ad un programma di protezione	**Numero di persone sottoposte a protezione (collaboratori e testimoni di giustizia)** Indicatore legato all' attività a)	*unità*	*Ministero Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza*	**861**	**867**	**906**	**1.008**	**1.029**	

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.2 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile

Ministero dell'interno

Attività 1 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	a) Attività di difesa civile	Predisposizione, verifica ed aggiornamento delle pianificazioni nazionali di difesa civile per la gestione della crisi, nonché impulso e coordinamento delle discendenti pianificazioni. Organizzazione di esercitazioni nazionali di difesa civile per la verifica delle capacità decisionali nell'ambito della gestione della crisi. Rapporti con Organismi internazioni ed europei. Partecipazione alle esercitazioni internazionali in ambito NATO e UE nonché alla predisposizione dei piani civili internazionali di emergenza. Organizzazione e gestione della struttura protetta "Centrale DC75".
	b) Attività di protezione civile	Supporto ai Prefetti nell'applicazione ed attuazione delle norme di protezione civile per la predisposizione ed attuazione dei piani di emergenza. Supporto ai Prefetti per la realizzazione e manutenzione delle sale operative integrate di difesa civile e di protezione civile. Gestione dei Centri assistenziali di pronto intervento (CAPI) sul territorio. Assistenza materiale alle popolazioni nella gestione delle crisi.

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.2 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile

Ministero dell'interno

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Esercitazioni di difesa civile nazionale	**Numero di esercitazioni organizzate a livello nazionale dal Dipartimento VVF** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*		5	4	3	2	4
2. Piani di emergenza provinciali	**Numero di pianificazioni provinciali oggetto dell'attività di impulso e coordinamento del Dipartimento** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	103	103	103	103	103	103
3. Esercitazioni internazionali di difesa civile	**Numero di esercitazioni cui il Dipartimento partecipa con diversi ruoli a livello internazionale** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	4	2	6	3	1	1
4. Presenze in organismi internazionali	**Numero di incontri internazionali ai quali il Dipartimento ha preso parte** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Ministero dell'interno*	6	5	12	6	6	8

Missione 8 Soccorso civile

Programma 8.3 Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico		
Ministero dell'interno		
Attività 1 - Prevenzione dal rischio	a) Prevenzione dal rischio incendi	Rilascio di certificati di prevenzione incendi, di atti di autorizzazione, di benestare tecnico, di collaudo per attività, costruzioni civili, industriali, artigianali e commerciali e di impianti, prodotti, apparecchiature e simili.
	b) Formazione	Attività formativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro erogata ai lavoratori e agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale e finalizzata alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi (Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81). Corsi di specializzazione in materia di prevenzione incendi ai fini dell'iscrizione dei professionisti nei relativi elenchi del Ministero dell'Interno (DM 5 agosto 2011).
	c) Servizi di vigilanza antincendio	Presidio fisico a titolo oneroso nei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento e nelle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico
	d) Vigilanza	Visite tecniche, verifiche, controlli su attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti assoggettati alla normativa antincendio anche al fine di supportare l'attività di polizia giudiziaria e per la sicurezza lavoro.
	e) Studi e ricerche	Attività di ricerca e laboratorio, finalizzata alla determinazione delle caratteristiche antincendio e di sicurezza di prodotti ed attrezzature, nonchè di supporto all'attività di polizia giudiziaria finalizzata all'investigazione antincendio. Elaborazione di norme di prevenzione incendi e formulazione di pareri e risposte per quesiti in campo antincendio e di sicurezza sul lavoro.
	f) Diffusione della cultura della sicurezza	Organizzazione e gestione di iniziative e campagne informative finalizzate all'acquisizione di fondamentali conoscenze in materia di sicurezza e soccorso. Partecipazione a cicli di formazione, seminari e convegni per istituzioni, strutture scolastiche, universitarie (anche internazionali) e comunità scientifiche.
	g) Monitoraggio ambientale	Gestione della rete nazionale di rilevamento della ricaduta radioattiva e delle attrezzature per la prevenzione dei rischi non convenzionali
Attività 2 - Soccorso pubblico	h) Soccorso tecnico urgente	Interventi tecnici di soccorso pubblico caratterizzati dall'immediatezza della prestazione al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni. Sono compresi tra gli interventi tecnici di soccorso pubblico: l'opera tecnica di soccorso in occasione di incendi, di incontrollati rilasci di energia, di improvviso o minacciante crollo strutturale, di frane, di piene, di alluvioni o di altra pubblica calamità; l'opera tecnica di contrasto dei rischi derivanti dall'impiego dell'energia nucleare e dall'uso di sostanze batteriologiche, chimiche e radiologiche. Servizio di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi per il traffico aereo civile negli aeroporti civili e militari aperti al traffico commerciale ed assunzione della direzione tecnica dei relativi interventi, secondo la normativa dell'aviazione civile applicabile agli aeroporti nazionali. Servizio di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi nei porti e loro dipendenze, sia a terra che a bordo delle navi e dei galleggianti, assumendone la direzione tecnica.
	i) Interventi in emergenze di protezione civile	Concorso in caso di eventi di protezione civile quale componente fondamentale del Servizio nazionale di protezione civile. Direzione degli interventi tecnici di primo soccorso nel rispetto dei livelli di coordinamento previsti dalla normativa vigente in materia.

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.3 - Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico

Ministero dell'interno

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura		Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Pratiche prevenzione incendi evase	**Numero di pareri di conformità, sopralluoghi per rilascio di certificati di prevenzione incendi (CPI), rinnovi CPI rilasciati.** Indicatore legato all'attività 1 a)	*unità*		*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**205.307**	**206.634**	**206.950**	**197.399**	**216.046**	**176.858**
2. Certificazioni e omologazioni prodotti antincendio rilasciate	**Numero di certificazioni e omologazioni sui prodotti rientranti nei settori della resistenza e della reazione al fuoco e della protezione attiva e di abilitazione dei laboratori.** Indicatore legato all'attività 1 a)	*unità*		*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**1.785**	**1.690**	**1.701**	**1.554**	**1.514**	**1.909**
3. Servizi di vigilanza	**Numero di presidi fissi nei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento e nelle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico.** Indicatore legato all'attività 1 c)	*unità*		*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**46.756**	**47. 483**	**61.707**	**64.122**	**67.889**	**61.841**
4. Tempo medio di arrivo negli interventi di soccorso totali	**Percentuale di interventi di soccorso con tempi medi di arrivo inferiori a determinate soglie.** Indicatore legato all'attività 2 h)	**%**	*< 30 min.*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**95,73**	**95,52**	**95,16**	**94,47**	**94,50**	**94,36**
			< 25 min.		**93,16**	**92,70**	**92,19**	**91,24**	**91,22**	**91,04**
			< 20 min.		**88,72**	**87,87**	**87,08**	**85,80**	**85,73**	**85,41**
			< 15 min.		**79,90**	**78,48**	**77,29**	**75,62**	**75,46**	**74,89**
			< 10 min.		**64,58**	**62,40**	**60,92**	**58,66**	**58,31**	**57,12**
			< 5 min.		**37,41**	**34,71**	**32,95**	**30,98**	**30,40**	**29,13**

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.3 - Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico

Ministero dell'interno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati								
5. Visite tecniche, verifiche e controlli	**Numero di visite tecniche, verifiche e controlli effettuati su attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti assoggettati alla normativa antincendio. Sopralluoghi per indagini del Nucleo investigativo antincendi** Indicatore legato all'attività 1 d)	*unità*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*		2	3	2	6	154
6. Interventi di soccorso tecnico urgente	**Numero di interventi di soccorso totali.** Indicatore legato all'attività 2 h)	*unità*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	723.446	741.554	746.008	784.459	737.473	728.030
7. Interventi di soccorso in occasione di interventi di Protezione Civile	**Numero di interventi di soccorso totali.** Indicatore legato all'attività 2 i)	*unità*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*				195.503 (*)	24.799 (**)	4.029 (***)
8. Provvedimenti elaborati	**Numero di schemi normativi predisposti e di connesse circolari esplicative elaborate** Indicatore legato all'attività 1 e)	*numero* *ore*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	13 1.180	35 2.288	25 1.048	24 403	15 1.620	21 1.972
9. Riunioni internazionali	**Numero di incontri in ambito comunitario e relativo impegno** Indicatore legato all'attività 1 e)	*numero* *ore/uomo*		16 924	18 1.000	19 1.108	22 1.312	24 1.288	14 1.010

(*) I dati si riferiscono esclusivamente a interventi effettuati durante il sisma dell'Aquila e nubifragio della provincia di Messina.
(**) I dati si riferiscono esclusivamente a interventi effettuati a seguito del sisma dell'Aquila.
(***) I dati si riferiscono esclusivamente a interventi effettuati nelle emergenze: alluvione Genova; La Spezia; Massa Carrara; Isola d'Elba.

Missione 8 Soccorso civile

Programma 8.3 Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Incendi boschivi	**Numero di incendi boschivi in un anno.** Indicatore legato all'attività 2 h)	*unità*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**29.075**	**62.532**		**10.860**	**33.943**	**36.829**
2. Superficie percorsa dal fuoco	**Superficie complessiva (boscata e non boscata) percorsa dal fuoco.** Indicatore legato all'attività 2 h)	*ha*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**69.706**	**209.045**		**16.959**	**75.366**	**89.851**
3. Stabilimenti a rischio incidenti rilevanti	**Numero di stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti** L'indicatore è legato alle attività 1aj e 1d) e 2h)	*unità*	*Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Direzione Generale per le Valutazioni ambientali*		**1.135 (*)**			**1.104 (**)**	
4. Pratiche prevenzione incendi presentate	**Numero di richieste o rinnovi di certificati di prevenzione incendi (CPI) presentate.** Indicatore legato alle attività 1 a-d, 2 h)	*unità*	*Ministero dell'interno. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*	**217.711**	**207.829**	**213.422**	**206.790**	**213.959**	**162.965**

(*) Dato al 31.12.2007
(**) Dato all'1.4.2010

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.2 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale Ministero dell'interno		
Attività 1 - Garanzia dei diritti	a) Contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi ed altri interventi	Contributi a Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni e altri Organismi. Contributo annuo a favore dell'associazione nazionale vittime civili di guerra. Vigilanza e controllo enti area sociale. Contributo destinato all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale. Contributo in favore dell'Unicef. Contributi ad enti pubblici ed organismi privati operanti nel settore socio-assistenziale, in aderenza alle finalità della riserva fondo lire U.N.R.R.A. Interventi di primo soccorso in caso di catastrofe o calamità naturale di particolare gravità o estensione. Interventi assistenziali straordinari. Interventi di protezione sociale nelle regioni a statuto speciale. Contributo annuo a favore dell'Unione Italiana Ciechi. Contributo in favore dell'Associazione Lega del Filo d'oro. Contributo straordinario alla federazione nazionale delle istituzioni Pro ciechi. Interventi di protezione sociale per assicurare il ritorno volontario assistito nel paese di origine delle vittime di tratta. Somma da erogare alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le prestazioni economiche a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'Inps, nonché oneri per prestazioni relativi ad anni precedenti. Contributo per le vittime dell'usura, dell'estorsione e dei reati di tipo mafioso. Benefici per le vittime del terrorismo. Gestione stralcio provvidenze economiche invalidi civili.
Attività 2 - Interventi per lo sviluppo della coesione sociale	b) Interventi destinati agli stranieri presenti in Italia	Attivazione e gestione presso i valichi di frontiera, portuali ed aeroportuali di servizi d'accoglienza in favore di stranieri che fanno ingresso nel territorio italiano per motivi di asilo o comunque per soggiorni superiori a tre mesi. Interventi a carattere assistenziale, attivazione e gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Interventi di prima accoglienza, soccorso, assistenza e trasporto in favore dei profughi e loro familiari a carico, rimpatriati in conseguenza di eventi eccezionali. Cittadinanza. Asilo. Programmi e progetti dell'Unione Europea per le politiche e i servizi di asilo, anche attraverso l'utilizzo dei Fondi europei. Interventi per l'assistenza economica e sanitaria in favore di stranieri. Rette di spedalità per stranieri bisognosi. Trasporto e accompagnamento di ammalati stranieri sino alla frontiera. Costruzione, acquisizione, completamento e adattamento di immobili e infrastrutture destinati a centri per stranieri irregolari e richiedenti asilo. Tutela minoranze etniche e linguistiche. Attività internazionale.
	c) Partecipazione a programmi europei	Esecuzione della convenzione tra l'Italia e la Svizzera concernente la protezione delle acque italo-svizzere dall'inquinamento. Partecipazione al Programma generale quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2008-2013), in particolare al Fondo europeo rifugiati e al Fondo europeo rimpatri.

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.2 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale

Ministero dell'interno

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Richieste di cittadinanza concesse	**Numero di richieste di cittadinanza concesse** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	35.766	38.466	39.484	40.084	40.223	
2. Richieste di cittadinanza concesse per matrimonio	**Numero di richieste di cittadinanza concesse per matrimonio** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	30.151	31.609	24.950	17.122	18.593	
3. Richieste di cittadinanza concesse per residenza	**Numero di richieste di cittadinanza concesse per residenza** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	5.615	6.857	14.534	22.962	21.630	
4. Richieste di asilo esaminate	**Numero di richieste di asilo esaminate.** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Eurostat - Commissione Europea e Ministero dell'interno*	9.260	13.509	21.933	23.944 (*)	11.325 (*)	
5. Riconoscimenti dello status di profugo	**Numero di riconoscimenti dello status di profugo** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Commissione nazionale per il diritto di asilo -Ministero dell'interno*	1.145	1.627	2.009	2.328	2.094	2.057
6. Riconoscimenti dello status di protezione sussidiaria	**Numero di riconoscimenti dello status di protezione sussidiaria** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Commissione nazionale per il diritto di asilo -Ministero dell'interno*			6.946	5.331	1.789	2.569
7. Riconoscimenti dello status di protezione umanitaria	**Numero di riconoscimenti dello status di protezione umanitaria** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Commissione nazionale per il diritto di asilo -Ministero dell'interno*	5.140	10.103	3.621	2.411	3.675	5.662
8. Mancati riconoscimenti	**Numero di mancati riconoscimenti** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Commissione nazionale per il diritto di asilo -Ministero dell'interno*	4.419	5.056	9.219	11.193	4.698	11.131

(*) Includono anche istanze residue degli anni precedenti non esaminate

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.2 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Stranieri residenti in Italia	**Numero degli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'interno*	**2.670.514**	**2.938.922**	**3.432.651**	**3.891.295**	**4.235.059**	**4.570.317**
2. Stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale	**Numero degli stranieri irregolari accertati / stimati al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Elaborazioni ISMU-Iniziative e studi sulla multietnicità - su dati ISTAT*		**349.000**	**651.000**	**422.000**		
3. Stranieri regolari presenti	**Numero degli stranieri regolari presenti accertati / stimati al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Elaborazioni ISMU-Iniziative e studi sulla multietnicità - su dati ISTAT*		**3.633.000**	**3.677.000**	**4.416.000**		
4. Richieste di cittadinanza pervenute	**Numero di richieste di cittadinanza pervenute** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**36.672**	**39.177**	**40.902**	**42.521**		
5. Immigrati affluenti presso i centri di identificazione ed espulsione (CIE)	**Numero di immigrati affluenti presso i centri di identificazione ed espulsione (CIE)** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno*		**9.647**	**10.539**	**10.913**		
6. Richieste di asilo pervenute	**Numero di richieste di asilo pervenute** Indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Commissione nazionale per il diritto d'asilo - 2006-2007 Eurostat - Commissione europea e Ministero dell'interno*	**14.502**	**23.211 (*)**	**31.097**	**17.603**	**10.050**	

(*) Domande esaminate dalla Commissione nazionale asilo e dalle Commissioni territoriali per la protezione internazionale (14.980) e domande esaminate dalla Sezione Stralcio, riguardanti le richieste d'asilo precedenti al 2007 ancora non esaminate o pendenti (8.231).

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.2 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7. Assistiti dal Fondo europeo per i rifugiati (FER)	**Numero di richiedenti protezione internazionale che beneficiano dei servizi integrativi e complementari allo SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati)** Rappresenta un indicatore del volume annuo dei richiedenti protezione internazionale ai quali viene garantito un supporto all'integrazione socio-economica con i progetti FER. Indicatore legato all'attività 2 c)	*unità*	*Ministero dell'interno*					**1.583**	**1.651**
8. Migranti assistiti nell'ambito del programma Rimpatrio (FR) volontario assistito (RVA) finanziato dal Fondo europeo per i rimpatri	**Numero di immigrati che beneficiano dei programmi di RVA** Rappresenta un indicatore del volume annuo degli immigrati ai quali viene garantita l'assistenza al rimpatrio volontario con eventuale supporto all'integrazione (**) nel paese d'origine. Indicatore legato all'attività 2 c)	*unità*	*Ministero dell'interno*				**160**	**162**	**479** **(**) 234**
9. Assistiti dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)	**Numero di richiedenti protezione internazionale affluenti presso i presso i vari progetti SPRAR** Rappresenta un indicatore del volume annuo dei richiedenti protezione internazionale affluenti presso i vari progetti SPRAR secondo le modalità di accesso previste dalla normativa vigente. indicatore legato all'attività 2 b)	*unità*	*Ministero dell'interno/Servizio centrale*						**7.598**

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.3 - Gestione flussi migratori	
Ministero dell'interno	
Attività 1 - Interventi destinati agli stranieri	a) Interventi destinati agli stranieri presenti in Italia, ai richiedenti asilo privi di mezzi di sostentamento ed ai rifugiati, anche attraverso accordi con l'alto commissario delle Nazioni Unite o altri organismi internazionali o in attuazione di convenzioni internazionali e la partecipazione a programmi dell'Unione Europea. Interventi straordinari per l'attuazione di accordi internazionali e programmi finanziati con fondi dell' Unione Europea in materia migratoria Iniziative inerenti l'attività degli sportelli Unici per l'immigrazione. Rilascio nulla osta all'ingresso per lavoro e ricongiungimento familiare a favore dei cittadini stranieri. Attuazione del Decreto 4/6/2010 concernente modalità di svolgimento dei test di conoscenza della lingua italiana. Attuazione del DPR 14/9/2011, n. 179 (Regolamento concernente la disciplina dell'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato). Attività inerenti l'Organismo centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati.
	b) Collaborazioni internazionali e cooperazione ed assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei.

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.3 - Gestione flussi migratori

Ministero dell'interno

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Titoli di soggiorno rilasciati a cittadini stranieri	**Numero annuo di titoli di soggiorno rilasciati a cittadini stranieri** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'interno*	**2.286.024**	**2.414.972 (*)**	**2.621.580(**)**	**2.987.489**	**3.398.016(***)**	**3.536.062(***)**

(*) A partire dal 1° gennaio 2007 Bulgaria e Romania sono entrati a far parte dell' Unione Europea.
(**) A partire dal dato all' 1/1/2008, nello stock dei permessi di soggiorno non sono più compresi i cittadini dell'Unione Europea anche per periodi superiori a tre mesi. Infatti, con il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, è stato recepito anche per i cittadini dei 27 paesi il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri.
(***) Il dato relativo ai minori di 18 anni è provvisorio a causa di ritardi nella registrazione dell'informazione

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.3 - Gestione flussi migratori

Ministero dell'Interno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno								
1. Stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale	**Numero degli stranieri irregolari accertati / stimati al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Elaborazioni ISMU-Iniziative e studi sulla multietnicità - su dati ISTAT*		**349.000**	**651.000**	**422.000**		
2. Stranieri regolari presenti	**Numero degli stranieri regolari presenti accertati / stimati al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Elaborazioni ISMU-Iniziative e studi sulla multietnicità - su dati ISTAT*		**3.633.000**	**3.677.000**	**4.416.000**		

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.5 - Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	
Ministero dell'interno	
Attività 1 - Azioni ed interventi destinati agli stranieri per lo sviluppo del dialogo e della coesione etnico-religiosa	a) Rapporti con le confessioni religiose e attività di promozione del dialogo interreligioso. Osservatorio sulle politiche dei culti. Riconoscimento giuridico, modifiche ed estinzioni di enti di culto cattolico. Riconoscimento giuridico, modifiche ed estinzioni enti di culto diversi dal cattolico. Verifiche di operatività di enti e confraternite e loro eventuale estinzione. Nomina dei Consigli di Amministrazione e dei Presidenti delle Fabbricerie. Approvazione delle nomine dei ministri di culto diversi dal cattolico. Partecipazione presso la P.C.M. alle procedure per le intese. Studi, ricerche e consulenze.
	b) Conservazione, manutenzione, tutela e valorizzazione del patrimonio di accertata proprietà del Fondo edifici di culto, costituito principalmente da edifici sacri e opere d'arte in essi custodite, nonché dei beni immobili fruttiferi (appartamenti, negozi, ecc....).

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.5 - Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto

Ministero dell'interno

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1. Interventi di manutenzione straordinaria su edifici di culto (compresi gli interventi di somma urgenza(*))	**Numero annuo di interventi di manutenzione straordinaria su edifici di culto** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**128**	**163**	**42 (**)**	**163**
2. Interventi di manutenzione straordinaria su edifici adibiti a civile abitazione e negozi del fondo edifici di culto (compresi gli interventi di somma urgenza)*	**Numero annuo di interventi di manutenzione straordinaria su edifici adibiti a civile abitazione e negozi** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**24**	**29**	**20**	**19**
3. Interventi relativi alle attività di valorizzazione dei beni storico-artistici	**Numero annuo di interventi di valorizzazione** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*				**10**
4. Provvedimenti emanati agli enti di culto cattolico	**Numero annuo di provvedimenti emanati agli enti di culto cattolico (provvedimenti di riconoscimento di personalità giuridica, di soppressione enti, di modifica enti, di rinnovi di consigli di amministrazione, nomina presidenti, approvazione statuti)** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**178**	**207**		
5. Provvedimenti emanati agli enti di culto diverso dal cattolico	**Numero annuo di provvedimenti emanati agli enti di culto diverso dal cattolico (provvedimenti di riconoscimento di personalità giuridica o festività ebraiche, di approvazione, nomina, revoca e diniego dei ministri di culto, pareri per assicurare l'assistenza religiosa nelle carceri)** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*	**57**	**33**		

(*) Ad esclusione degli anni 2008 e 2009

(**) Molte delle risorse sono confluite nei residui di lettera F per mancato perfezionamento dei contratti.

Missione 27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

Programma 27.5 - Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto

Ministero dell'interno

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011
1. Stranieri regolari presenti	**Numero degli stranieri regolari presenti accertati / stimati al 1° gennaio** Indicatore legato all'attività a)	*unità*	*Elaborazioni ISMU-Iniziative e studi sulla multietnicità - su dati ISTAT*	**3.633.000**	**3.677.000**	**4.416.000**		
2. Beni per i quali ancora non è definita la procedura di accertamento della proprietà	**Numero dei beni per i quali ancora non è definita la procedura di accertamento della proprietà** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*					**4.800**
3. Edifici sacri di accertata proprietà	**Numero di edifici sacri di accertata proprietà** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*					**766**
4. Immobili fruttiferi di accertata proprietà	**Numero di immobili fruttiferi di accertata proprietà** Indicatore legato all'attività b)	*unità*	*Ministero dell'interno*					**441 (*)**

(*) Ivi compresi i due compendi forestali di Tarvisio e Quarto S. Chiara

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

PAGINA BIANCA

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
Attività 1. Misure di riduzione dell'inquinamento nel settore energetico e di incremento della produzione di energia rinnovabile	Finanziamenti per la progettazione e l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.
Attività 2. Misure di riduzione dell'inquinamento nel settore industriale	Finanziamenti per l'installazione di impianti di cogenerazione; finanziamenti per la sostituzione di motori elettrici industriali con motori ad alta efficienza.
Attività 3. Misure di riduzione dell'inquinamento nel settore civile e terziario	Finanziamenti per interventi volti a incrementare l'efficienza negli usi finali di energia nel settore civile e del terziario.
Attività 4. Misure di riduzione dell'inquinamento nel settore dei trasporti	Investimenti per il potenziamento del trasporto su ferro delle merci, delle metropolitane e del trasporto pubblico; trasferimenti in conto capitale ai comuni per: acquisto di veicoli per il trasporto pubblico meno inquinanti (es. autobus a metano), acquisto di autovetture poco inquinanti per il potenziamento delle flotte comunali, acquisto di automezzi poco inquinanti per il servizio di trasporto dei rifiuti e per il servizio di distribuzione delle merci, valorizzazione di strumenti di mobility management e car sharing, realizzazione di centri direzionali per lo smistamento delle merci, realizzazione e potenziamento della rete di distribuzione del gas metano, gpl, elettrica e idrogeno, promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica, realizzazione di parcheggi di interscambio, realizzazione e potenziamento delle corsie preferenziali per il trasporto pubblico.
Attività 5. Assorbimento gas serra attraverso interventi nel settore dell'uso del suolo e della forestazione	Impianto di nuovi boschi attraverso interventi di afforestazione e riforestazione finalizzati all'assorbimento del carbonio.
Attività 6. Esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici firmata a New York il 9 maggio 1992 e del protocollo applicativo di Kyoto dell'11 dicembre 1997; partecipazione ai fondi internazionali previsti nell'ambito della convenzione e del protocollo	Politiche di promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, miglioramento dell'efficacia energetica in settori rilevanti dell'economia nazionale; protezione e miglioramento dei meccanismi di rimozione e di raccolta dei gas ad effetto serra, non inclusi nel Protocollo di Montreal; promozione di metodi sostenibili di gestione forestale, di imboschimento e di rimboschimento; promozione di forme sostenibili di agricoltura; ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili, di tecnologie per la cattura e l'isolamento del biossido di carbonio e di tecnologie avanzate ed innovative compatibili con l'ambiente; adozione di misure volte a limitare e/o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra non inclusi nel Protocollo di Montreal nel settore dei trasporti; limitazione e/o riduzione delle emissioni di metano attraverso il suo recupero ed utilizzazione nel settore della gestione dei rifiuti, come pure nella produzione, il trasporto e la distribuzione di energia.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
Attività 7. Esecuzione convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998	Misure per garantire l'accesso alle informazioni in materia ambientale. In particolare, istituzione di elenchi, registri o archivi accessibili al pubblico; predisposizione e gestione di banche dati accessibili al pubblico in cui sono contenute informazioni ambientali; misure per incoraggiare gli operatori economici a informare il pubblico circa le loro attività che hanno impatto ambientale; messa a disposizione di informazioni su esercizio di funzioni pubbliche e prestazione di servizi pubblici che hanno impatto ambientale; misure per l'accesso dei consumatori alle informazioni sui prodotti, al fine di incentivare a scelte ambientali consapevoli; gestione di un sistema nazionale di inventari relativi all'inquinamento. Misure per garantire la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale (es. decisioni riguardo ad autorizzazioni di attività che hanno impatto ambientale). Misure per garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale.
Attività 8. Esecuzione convenzione per la protezione delle Alpi di Salisburgo del 7 novembre 1991	Politiche per la conservazione e la protezione delle Alpi. In particolare, adozione di misure volte a: garantire la compatibilità ambientale degli insediamenti e delle attività economiche; garantire il mantenimento o il ripristino di ambienti naturali; ridurre le emissioni inquinanti; ridurre il degrado quantitativo e qualitativo del suolo; conservare o ristabilire la qualità naturale delle acque e dei sistemi idrici; assicurare la gestione del paesaggio rurale tradizionale, nonché una agricoltura adeguata ai luoghi e in armonia con l'ambiente; conservare, rafforzare e ripristinare le funzioni della foresta; armonizzare le attività turistiche e del tempo libero con le esigenze ecologiche e sociali; ridurre le emissioni inquinanti dal settore dei trasporti; promuovere forme di produzione, distribuzione e utilizzazione dell'energia che rispettino la natura e il paesaggio; promuovere misure di risparmio energetico; promuovere misure per la raccolta, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti e misure per la prevenzione della produzione dei rifiuti. Attività in collaborazione con le altre parti contraenti. In particolare, lavori di ricerca e valutazioni scientifiche comuni; programmi comuni o integrati di osservazione sistematica, armonizzazione di ricerche ed osservazioni e della relativa raccolta dati; scambio di informazioni di natura giuridica, scientifica, economica e tecnica che siano rilevanti per l'attuazione della Convenzione.
Attività 9. Esecuzione del protocollo di Montreal del 16 settembre 1987	Adozione di misure per stabilizzare, ridurre e bandire le produzioni e i consumi delle sostanze lesive per l'ozono stratosferico. Contributo al fondo multilaterale per il protocollo di Montreal.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
Attività 10. Esecuzione della convenzione internazionale su inquinamento transfrontaliero (firmata a Ginevra il 13 novembre 1979) e dei relativi protocolli applicativi	Adozione di programmi, strategie e politiche per la riduzione dei flussi transfrontalieri delle sostanze inquinanti; attività di ricerca e sviluppo per l'adozione di nuove tecnologie volte a ridurre l'emissione di tali sostanze e per il monitoraggio e la misurazione del livello di tali sostanze; programmi di educazione e formazione sugli effetti di tali sostanze; scambi di informazioni con le altre Parti contraenti sui dati di emissione, sulle tecnologie per la riduzione di tali sostanze e sulle politiche per la riduzione di tali sostanze; finanziamento EMEP (Programma concertato di sorveglianza continua e di valutazione del trasporto a lunga distanza degli inquinanti atmosferici in Europa).
Attività 11. Esecuzione Convenzione di Espoo (Convenzione sugli Studi di Impatto Ambientale in Contesti Transfrontalieri) del 25 febbraio 1991	Adozione di valutazione di impatto ambientale e di ogni misura appropriata ed efficace per prevenire, ridurre e combattere un impatto transfrontaliero pregiudizievole importante che potrebbe derivare all'ambiente da attività soggette all'autorizzazione dell'Autorità competente (es. installazione e funzionamento di raffinerie di petrolio, centrali termiche con produzione termica uguale o superiore a 300 megawatt, ecc.). Programmi di ricerca di supporto all'effettuazione delle valutazioni di impatto ambientale.
Attività 12. Esecuzione convenzione su effetti transfrontalieri degli incidenti industriali conclusa a Helsinki il 17 marzo 1992	Adozione di strategie e politiche per la prevenzione degli incidenti industriali con effetti transfrontalieri (richieste agli operatori economici di dimostrare il funzionamento in sicurezza dell'attività a rischio, politiche sulla localizzazione di nuove attività a rischio, ecc). Provvedimenti per stabilire e mantenere un'adeguata preparazione alle emergenze per far fronte agli incidenti industriali (adozione di piani di emergenza per attività a rischio). Attività di informazione e divulgazione al pubblico nelle zone suscettibili di essere colpite da incidenti industriali derivanti da un'attività a rischio. Attività di ricerca e sviluppo di metodi e di tecnologie per la prevenzione, la preparazione e la lotta agli incidenti industriali. Scambi, con le altre parti contraenti, di informazioni e tecnologie per la prevenzione, la preparazione e la lotta agli incidenti industriali.
Attività 13. Esecuzione convenzione sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, firmata a Rotterdam l'11 settembre 1998	Adozione di procedure per far conoscere al Paese esportatore il proprio consenso all'importazione di prodotti chimici e pesticidi pericolosi (o per conoscere il consenso del Paese importatore nel caso di esportazione di prodotti chimici e pesticidi pericolosi).
Attività 14. Esecuzione della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di scorie tossiche e della loro eliminazione, firmata a Basilea il 22 marzo 1989	Adozione di un sistema di controllo su importazioni ed esportazioni di rifiuti pericolosi, nonché sul loro smaltimento.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Impianti da fonti rinnovabili	**Numero (e potenza) di impianti fotovoltaici per la produzione di energia da fonti rinnovabili installati in Italia.** L'indicatore descrive il contributo prodotto con la policy del programma finalizzata ad incrementare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (attività 1 e 6, indicatori di contesto 1, 2, 8).	*unità* *(Potenza in MW)*	*Ministero Ambiente*	**57** **(1,02 MW)**	**91** **(1,08 MW)**	**110** **(1,91 MW)**	**152** **(1,83 MW)**	**328** **(3,19 MW)**	**314** **(2,43 MW)**
2. Impianti di cogenerazione settore industriale	**Numero (e potenza) di impianti di cogenerazione installati in Italia nel settore industriale (*).** L'indicatore descrive il contributo prodotto con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore industriale (attività 2 e 6, indicatori di contesto 3, 4, 8, 10).	*unità* *(Potenza in MW)*	*Ministero Ambiente*	**0** **(-)**	**0** **(-)**	**1** **(0,774 MW)**	**2** **(1,57 MW)**	**1** **(1,02 MW)**	**0** **(-)**
3. Veicoli a basso impatto ambientale	**Numero di veicoli a basso impatto ambientale (autobus per il trasporto pubblico, automezzi per il servizio di trasporto dei rifiuti e automezzi per il servizio di distribuzione delle merci) acquistati dai Comuni con i finanziamenti del Fondo per la mobilità sostenibile 2007-2009.** L'indicatore descrive il contributo prodotto con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore trasporti (attività 4 e 6, indicatori di contesto 6 e 8).	*unità*	*Ministero Ambiente*	**0**	**103**	**31**	**65**	**18**	**0**

(*) Interventi finanziati attraverso il fondo rotativo per Kyoto.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Quota di energia prodotta da fonti rinnovabili su consumo finale lordo	**L'indicatore misura la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo. La quota di energia da fonti rinnovabili comprende sia i consumi di energia per la produzione di elettricità, sia quelli per usi termici e nei trasporti.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a promuovere l'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (attività 1 e 6, indicatore di risultato 1). La Direttiva 2009/28/CE stabilisce le quote di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo al 2020 per l'Unione Europea (20%) e per ciascun paese membro; per l'italia l'obiettivo al 2020 è la quota del 17%	*Italia*	%	*EUROSTAT*	5,8	5,7	7,1	8,9	10,1	
		Media Ue	%	*EUROSTAT*	9,0	9,9	10,5	11,7	12,4	
2. Emissioni di gas serra del settore energetico	**L'indicatore misura le emissioni in atmosfera dei gas serra, limitatamente al settore energetico.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore energetico (attività 1 e 6, indicatore di risultato 1).	*Italia*	*mln t*	*EUROSTAT*	161,78	161,57	156,92	131,78	133,25	
		Ue a 27	*mln t*	*EUROSTAT*	1.596,72	1.605,79	1.528,75	1.403,17	1.425,35	
		Italia	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	2,74	2,71	2,61	2,18	2,20	
		Ue a 27	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	3,22	3,23	3,06	2,80	2,84	
3. Emissioni gas serra del settore manifatturiero e delle costruzioni	**L'indicatore misura le emissioni in atmosfera dei gas serra, limitatamente al settore manifatturiero e delle costruzioni.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore industriale, attraverso misure di incentivazione alle modifiche di impianti, apparecchiature e processi produttivi (attività 2 e 6, indicatore di risultato 2).	*Italia*	*mln t*	*EUROSTAT*	79,18	75,88	72,43	55,97	61,37	
		Ue a 27	*mln t*	*EUROSTAT*	679,61	673,25	644,19	543,70	584,88	
		Italia	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	1,34	1,27	1,21	0,93	1,01	
		Ue a 27	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	1,37	1,35	1,29	1,09	1,16	

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4. Emissioni gas serra da processi industriali	**L'indicatore misura le emissioni in atmosfera, limitatamente al settore dei "processi industriali" (prodotti minerali, industria chimica, produzione di metalli).** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore industriale, attraverso misure di incentivazione alle modifiche di impianti, apparecchiature e processi produttivi (attività 2 e 6, indicatore di risultato 2).	*Italia*	*mln t*	*EUROSTAT*	**38,14**	**38,57**	**35,64**	**30,87**	**31,96**	
		Ue a 27	*mln t*	*EUROSTAT*	**405,97**	**419,38**	**397,21**	**329,96**	**343,13**	
		Italia	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**0,65**	**0,65**	**0,59**	**0,51**	**0,53**	
		Ue a 27	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**0,82**	**0,84**	**0,79**	**0,66**	**0,68**	
5. Emissioni di gas serra da processi energetici di origine residenziale e del settore dei servizi	**L'indicatore misura le emissioni in atmosfera dei gas serra da processi energetici, limitatamente al settore residenziale e dei servizi.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore residenziale e dei servizi, attraverso misure di incentivazione del risparmio energetico (attività 3 e 6).	*Italia*	*mln t*	*ISPRA*	**88,3**	**82,3**	**86,6**	**88,7**		
6. Emissioni di gas serra relativi al settore trasporti	**L'indicatore misura le emissioni in atmosfera dei gas serra, limitatamente al settore dei trasporti.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore dei trasporti, attraverso misure di incentivazione della mobilità sostenibile. (attività 4 e 6, indicatore di risultato 3).	*Italia*	*mln t*	*EUROSTAT*	**128,85**	**128,88**	**123,82**	**119,38**	**118,85**	
		Ue a 27	*mln t*	*EUROSTAT*	**970,75**	**980,18**	**961,83**	**935,46**	**930,72**	
		Italia	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**2,18**	**2,16**	**2,06**	**1,98**	**1,96**	
		Ue a 27	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**1,96**	**1,97**	**1,92**	**1,87**	**1,85**	
7. Rapporto tra consumi finali e consumi totali di energia	**Il rapporto tra i consumi finali di energia e i consumi totali di energia misura l'efficienza complessiva della conversione dell'energia contenuta nelle fonti primarie. La differenza tra queste due grandezze corrisponde ai consumi nei processi di conversione (come la produzione di elettricità e la raffinazione del petrolio), ai consumi interni degli impianti di produzione di elettricità e alle perdite nella distribuzione e nella fornitura. Più è alto il rapporto, più è alta l'efficienza e quindi il risparmio conseguiti.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a promuovere interventi di efficientamento e risparmio energetico (attività 2 e 6).	*Italia*	*%*	*ISPRA*	**71,0**	**70,4**	**71,0**	**71,6**		
		Media Ue	*%*	*ISPRA*	**65,4**	**64,6**	**65,2**	**65,4**		

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
8. Emissioni di gas serra complessive	**L'indicatore misura il totale delle emissioni in atmosfera dei gas serra.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata ad attuare misure per la riduzione delle emissioni inquinanti, in attuazione del Protocollo di Kyoto (attività 1-6, indicatori di risultato 1-3). Il valore target per l'Italia, stabilito in attuazione del Protocollo di Kyoto, è 487,1 mln t come media da raggiungere per il periodo 2008-2012.	*Italia*	*mln t*	*EUROSTAT*	**563,99**	**555,76**	**541,59**	**491,53**	**501,32**	
		Ue a 27	*mln t*	*EUROSTAT*	**5.132,29**	**5.078,98**	**4.974,39**	**4.609,88**	**4.720,88**	
		Italia	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**9,54**	**9,32**	**9,02**	**8,15**	**8,27**	
		Ue a 27	*t per abitante*	*Elaborazione RGS su dati di fonte Eurostat*	**10,36**	**10,21**	**9,96**	**9,20**	**9,40**	
9. Intensità energetica nazionale	**L'indicatore misura il rapporto tra gli impieghi energetici (in tonnellate equivalente petrolio) e il prodotto interno lordo (PIL, in migliaia di euro). Quanto più è bassa l'intensità energetica di un paese, tanto maggiore è l'efficienza energetica del sistema produttivo ed economico.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata ad incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili (attività 1-4 e 6).	*Italia*	*%*	*EUROSTAT*	**14,72**	**14,36**	**14,28**	**14,10**	**14,37**	
		Media Ue	*%*	*EUROSTAT*	**17,57**	**16,91**	**16,76**	**16,57**	**16,80**	
10. Produzione energia elettrica da impianti di cogenerazione	**L'indicatore misura la produzione di energia elettrica degli impianti di cogenerazione.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra del settore industriale attraverso l'incentivazione alla realizzazione di impianti di cogenerazione (attività 2 e 6, indicatore di risultato 2)	*Italia*	*Gwh*	*ISPRA*	**261.137**	**264.743**	**260.412**	**226.036**	**230.471**	
11. Produzione nazionale di sostanze lesive per l'ozono stratosferico	**L'indicatore descrive il livello di produzione di sostanze lesive per l'ozono (CFCS, CCL4, HCFCS).** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta ad annullare la produzione di tali sostanze (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**0**	**0**	**0**[1]			

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
12. Emissioni di ossidi di zolfo	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di ossidi di zolfo. Tale sostanza è richiamata dal protocollo di Goteborg che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa specifici obiettivi di emissione per varie sostanze.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**380.368**	**336.708**	**281.835**	**230.531**[2]		
13. Emissioni di ossido di azoto	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di ossidi di azoto. Tale sostanza è richiamata dal protocollo di Goteborg, che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa specifici obiettivi di emissione per varie sostanze.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**1.163.428**	**1.131.670**	**1.060.990**	**981.058**[3]		
14. Emissioni di ammoniaca	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di ammoniaca. Tale sostanza è richiamata dal protocollo di Goteborg che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa specifici obiettivi di emissione per varie sostanze.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**410.802**	**419.443**	**408.594**	**391.058**[4]		
15. Emissioni di composti organici volatili non metanici	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di composti organici volatili non metanici. Questi sono richiamati dal protocollo di Goteborg, che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa specifici obiettivi di emissione per varie sostanze.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*migliaia di t*	*ISPRA*	**1.244,72**	**1.219,04**	**1.160,73**	**1.106,63**[5]		
16. Emissioni di idrocarburi policiclici aromatici	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di idrocarburi policiclici aromatici. Questi sono richiamati dal protocollo di Aarhus del 1998 che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa per varie sostanze obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 1990.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**125,93**	**133,79**	**134,07**	**118,94**[6]		

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
17. Emissioni di diossine e furani	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di diossine e furani. Queste sostanze sono richiamate dal protocollo di Aarhus del 1998 che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa per varie sostanze obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 1990.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*gI-Teq (grammi di equivalente tossico)*	*ISPRA*	**337,36**	**351,51**	**343,72**	**271,43**[7]		
18. Emissioni di cadmio	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di cadmio. Questa sostanza è richiamata dal protocollo di Aarhus del 1998 che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa per varie sostanze obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 1990.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**8,23**	**8,19**	**8,08**	**6,30**[8]		
19. Emissioni di mercurio	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di mercurio. Questa sostanza è richiamata dal protocollo di Aarhus del 1998 che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa per varie sostanze obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 1990.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**10,17**	**10,10**	**9,78**	**7,84**[9]		
20. Emissioni di piombo	**L'indicatore descrive il livello di emissioni di piombo. Questa sostanza è richiamata dal protocollo di Aarhus del 1998, che, in applicazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, fissa per varie sostanze obiettivi di riduzione rispetto ai livelli del 1990.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma, volta a ridurre l'inquinamento transfrontaliero (attività 10)	*Italia*	*t*	*ISPRA*	**287,66**	**290,57**	**282,18**	**210,33**[10]		
21. Grado di (dis)informazione sulle tematiche ambientali	**Percentuale persone di età superiore a 15 anni non sufficientemente informate sulle tematiche ambientali** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma orientata a incrementare il grado di accesso del pubblico all'informazione ambientale (attività 7)	*Italia*	*%*	*Eurobarometer*		**54**				
		Europa	*%*	*Eurobarometer*		**42**				

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.5 - Sviluppo sostenibile

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatore	Descrizione	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011

Fonti energetiche rinnovabili: Le fonti energetiche rinnovabili sono (art. 2 del D.lgs 387/03) "le fonti energetiche non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas), in particolare, per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani."

Gas serra: In coerenza con le indicazioni del Protocollo di Kyoto, sono le emissioni di origine antropica di sei gas: anidride carbonica (CO_2), metano (CH_4), protossido di azoto (N_2O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) ed esafluoruro di zolfo (SF_6).

(1) Il valore è pari a 0 dal 2005, in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa, che individua nel 31/12/08 il termine ultimo per la produzione, l'utilizzazione, la commercializzazione, l'importazione e l'esportazione delle sostanze lesive per l'ozono.

(2) La normativa nazionale, applicativa della Direttiva NEC (National Emissions Ceiling), fissa l'obiettivo di emissione al 2010 in 475.000 t. L'obiettivo è quindi già stato raggiunto

(3) La normativa nazionale, applicativa della Direttiva NEC (National Emissions Ceiling), fissa l'obiettivo di emissione al 2010 in 990.000 t. L'obiettivo è quindi già stato raggiunto

(4) La normativa nazionale, applicativa della Direttiva NEC (National Emissions Ceiling), fissa l'obiettivo di emissione al 2010 in 419.000 t. L'obiettivo è quindi già stato raggiunto

(5) La normativa nazionale, applicativa della Direttiva NEC (National Emissions Ceiling), fissa l'obiettivo di emissione al 2010 in 1.159 kt. L'obiettivo è quindi già stato raggiunto

(6) Nell'ambito del Protocollo di Aarhus, l'Italia ha l'impegno di ridurre le emissioni a livelli inferiori rispetto al 1990. Dal 1990 si è registrata una crescita di circa il 20%

(7) Nell'ambito del Protocollo di Aarhus, l'Italia ha l'impegno di ridurre le emissioni a livelli inferiori rispetto al 1990. Dal 1990 si è registrata una riduzione di circa il 43%

(8) Nell'ambito del Protocollo di Aarhus, l'Italia ha l'impegno di ridurre le emissioni a livelli inferiori rispetto al 1990. Dal 1990 si è registrata una riduzione di circa il 38%

(9) Nell'ambito del Protocollo di Aarhus, l'Italia ha l'impegno di ridurre le emissioni a livelli inferiori rispetto al 1990. Dal 1990 si è registrata una riduzione di circa il 32%

(10) Nell'ambito del Protocollo di Aarhus, l'Italia ha l'impegno di ridurre le emissioni a livelli inferiori rispetto al 1990. Dal 1990 si è registrata una riduzione di circa il 95%

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**	
Attività 1. Istituzione, gestione e regolamentazione delle aree naturali protette statali (parchi e riserve naturali)	a) Istituzione aree protette statali (parchi nazionali e riserve naturali statali).
	b) Gestione aree protette attraverso l'elaborazione e l'attuazione dei Piani per i parchi e dei piani di gestione delle riserve. In particolare, per quanto riguarda i parchi, definizione dell'articolazione del territorio in diverse parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela (riserve integrali, riserve generali orientate, aree protette in cui è consentita l'attività agricola, aree di promozione economica e sociale); definizione di vincoli e destinazioni di uso pubblico o privato; definizione di sistemi di accessibilità veicolare e pedonale; definizione di sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, quali musei, centri di visite, ecc.; definizione di indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.
	c) Regolamentazione delle attività consentite entro il territorio dei parchi e delle riserve (*). Vigilanza e repressione di attività vietate nei parchi e nelle riserve (**).
Attività 2. Prevenzione e controllo dell'inquinamento delle acque	Gestione rete di sorveglianza della qualità dell'ambiente marino. Sorveglianza delle attività che si svolgono lungo le coste. Tutela e vigilanza costiera.
(*) In particolare, disciplina della tipologia e delle modalità di costruzione di opere e manufatti; disciplina dello svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; disciplina del soggiorno e della circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; disciplina dello svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; disciplina dello svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria; disciplina dei limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia; disciplina dello svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile e di volontariato. (**) Le attività vietate nei parchi sono: cattura, uccisione, danneggiamento, e disturbo delle specie animali; raccolta e danneggiamento delle specie vegetali; introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; apertura ed esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché asportazione di minerali; modificazione del regime delle acque; attività pubblicitarie non autorizzate; introduzione e impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici; introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; uso di fuochi all'aperto; sorvolo di velivoli non autorizzato. Le attività vietate nelle riserve naturali sono: ogni forma di discarica di rifiuti solidi e liquidi; l'accesso a persone non autorizzate, salvo le modalità stabilite dagli organi responsabili della gestione della riserva. Le attività vietate nelle aree marine protette sono: la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali nonché l'asportazione di minerali e di reperti archeologici; l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e idrobiologiche delle acque; lo svolgimento di attività pubblicitarie; l'introduzione di armi, esplosivi e ogni altro mezzo distruttivo e di cattura; la navigazione a motore; ogni forma di discarica di rifiuti solidi e liquidi.	

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
Attività 3. Esecuzione convenzioni e trattati internazionali	a) Esecuzione convenzione sulla biodiversità stipulata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	b) Esecuzione del trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura adottato dalla trentunesima riunione della conferenza della Fao a Roma il 3 novembre 2001.
	c) Esecuzione dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa-Eurasia, stipulato a L'Aja il 15 agosto 1996; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	d) Esecuzione del protocollo applicativo della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari, stipulato a Londra il 7 Novembre 1996; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	e) Esecuzione dell'accordo italo-franco-monegasco per la protezione delle acque del litorale mediterraneo, stipulato a Monaco il 10 maggio 1976.
	f) Esecuzione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale adottata a Parigi il 17 ottobre 2003.
	g) Esecuzione del Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici concluso a Montreal il 29 gennaio 2000; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	h) Esecuzione dell'accordo sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mediterraneo e dell'Area atlantica stipulato a Monaco il 24 novembre 1996; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	i) Esecuzione dell'accordo sulla conservazione delle popolazioni di pipistrelli europei (Eurobats) stipulato a Londra il 4 dicembre 1991; partecipazione alle riunioni nazionali ed internazionali per l'applicazione degli adempimenti connessi.
	j) Esecuzione della convenzione di Barcellona sulla salvaguardia del Mar Mediterraneo dall'inquinamento. Finanziamento del piano d'azione -applicativo della Convenzione- per la tutela del Mar Mediterraneo dall'inquinamento.
	k) Esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, stipulato a Roma il 25 novembre 1999.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
Attività 4. Centri di accoglienza animali in via di estinzione e pericolosi	Attivazione di centri di accoglienza per animali in via di estinzione e pericolosi.
Attività 5. Valutazione del rischio ambientale di microorganismi e organismi geneticamente modificati, biocidi e prodotti fitosanitari, sostanze chimiche pericolose	Partecipazione alla commissione consultiva per la valutazione dei rischi connessi all'immissione sul mercato di biocidi e alla commissione interministeriale per la valutazione dei rischi connessi all'emissione nell'ambiente di OGM e all'immissione sul mercato di OGM o di prodotti contenenti OGM. Accessi agli impianti di fabbricazione di OGM o di prodotti contenenti OGM per la richiesta di dati, informazioni e documenti necessari per la valutazione dei rischi.
Attività 6. Gestione emergenze in mare	Operazioni di pronto intervento, per il prelievo e la neutralizzazione delle sostanze inquinanti, per la salvaguardia, in caso di necessità, della vita umana in mare, nonché per ogni altra operazione tecnicamente possibile in caso di emergenza.
Attività 7. Regolamentazione commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione	Elaborazione di rapporti periodici in merito all'applicazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione.
Attività 8. Predisposizione dell'inventario nazionale delle risorse naturali, della Carta Ecopedologica e delle linee fondamentali di assetto del territorio	Predisposizione dell'inventario nazionale delle risorse naturali, della Carta Ecopedologica e delle linee fondamentali di assetto del territorio.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Superficie aree protette terrestri	**L'indicatore considera la superficie a terra delle aree protette istituite sul territorio italiano.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale attraverso l'istituzione di aree terrestri protette (attività 1a, indicatore di contesto 1)	*ha*	*ISPRA*					**3.163.591**
2. Superficie aree marine protette	**L'indicatore descrive la superficie delle acque costiere italiane sottoposte a regime di protezione.** L'indicatore descrive il fenomeno complessivo che si intende influenzare con la policy del programma finalizzata a garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio marino nazionale attraverso l'istituzione di aree marine protette (attività 1a, indicatore di contesto 1)	*ha*	*ISPRA*					**295.776 (*)**
3. Educazione ambientale	**Numero di iniziative di educazione ambientale sulla biodiversità** L'indicatore descrive il volume delle attività connesse all'esecuzione di convenzioni e trattati internazionali (attività 3)	*unità*	*ISPRA*			**63**	**283**	**115**

(*) Il dato riportato è al netto della superficie del Santuario dei Mammiferi marini, pari a 2.557.258 ha.

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Copertura habitat e specie (rispetto agli Annex I e Annex II della Direttiva comunitaria 92/43 sugli habitat)	**L'indicatore descrive, in percentuale, l'adeguatezza -rispetto al livello comunitario- della copertura di habitat e specie animali e vegetali identificati come prioritari dagli Stati membri dell'Unione Europea (Annex I e II della Direttiva Comunitaria) nei siti deputati alla loro conservazione o ristabilimento. Una percentuale pari al 100% indica che il grado di copertura è adeguato.** L'indicatore descrive il fenomeno che si intende influenzare con la policy del programma orientata a garantire un'adeguata protezione agli habitat e alle specie (attività 1a, indicatore di risultato 1)	*Italia*	%	*EUROSTAT*	99	100	100		**99**
		Media Ue 15 Paesi	%	*EUROSTAT*	93	96	96		**98**

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

PAGINA BIANCA

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.1 - Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	
Attività 1	Regolamentazione della circolazione stradale in materia di veicoli, conducenti e di trasporto nazionale e internazionale
Attività 2	Applicazione del piano nazionale della sicurezza stradale
Attività 3	Sviluppo delle attività di servizio ai cittadini e alle imprese della Motorizzazione Civile

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.1 - Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati							
1 Esiti degli esami per il conseguimento della patente	Percentuale di idonei all'esame di teoria	%	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*					66,0
2 Esiti degli esami per il conseguimento della patente	Percentuale di idonei all'esame di pratica	%	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*					87,4
3 Immatricolazioni	Numero di immatricolazioni effettuate in un anno	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	2.321.574	2.492.398	2.162.702	2.160.046	1.962.241
4 Passaggi di proprietà	Numero di passaggi di proprietà effettuati in un anno	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	4.909.161	4.966.068	4.827.554	4.444.007	4.564.898

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.1 - Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Morti in incidenti stradali nei paesi Ue	Numero di morti in incidenti stradali in relazione alla popolazione	*Germania*	*per milione di abitanti*	*Eurostat*	62	60	54	51	
		Spagna			94	86	68	59	
		Francia			78	76	69	69	
		Italia			96	87	79	71	
2 Numero di veicoli	Numero di veicoli circolanti in relazione alla popolazione	*Germania*	*per mille abitanti*	*Eurostat*	618,7	626,2	556,6	560,3	
		Spagna			608,2	620,4	619,5	607,4	
		Francia			581,5	587,0	574,6	576,4	
		Italia			678,1	682,1	685,3	685,7	
3 Nuove immatricolazioni	Numero di autoveicoli immatricolati in relazione alla popolazione	*Germania*	*per mille abitanti*	*Eurostat*	42,1	38,2	37,6	46,4	35,7
		Spagna			38,0	36,7	26,2	21,2	
		Francia			31,6	32,4	32,0	35,2	
		Italia						36,3	

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.2 - Autotrasporto ed intermodalità

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Attività 1 Pianificazione, sviluppo e vigilanza del trasporto intermodale e delle attività di transhipment attraverso l'incentivazione del trasporto merci sui corridoi marittimi, gli interventi di riforma del sistema dell'autotrasporto e pianificazione della localizzazione degli interporti e il completamento della loro rete immateriale

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.2 - Autotrasporto ed intermodalità

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Interporti	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**18.104.129**			**28.321.846**	**27.221.846**
2 Aree logistiche	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**3.646.404**			**6.251.666**	**6.305.716**
3 Aree intermodali	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**2.652.759**			**5.412.769**	**5.412.769**

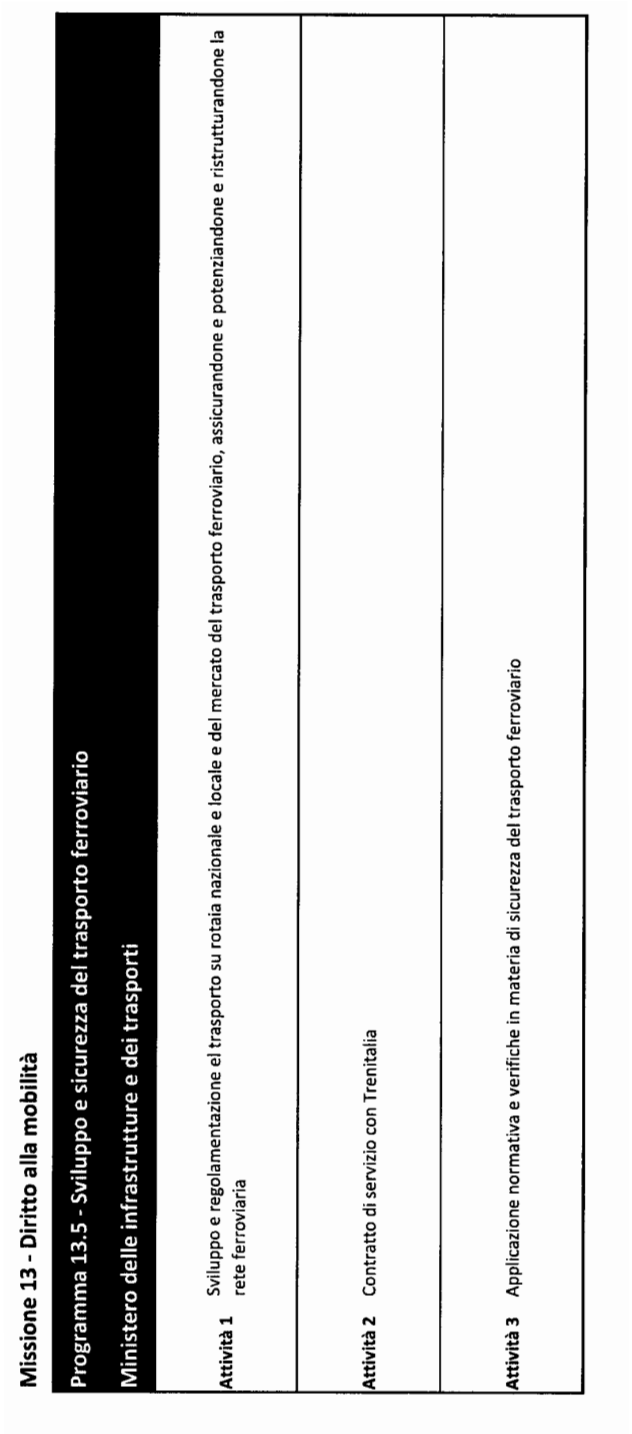
Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.2 - Autotrasporto ed intermodalità

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Trasporto di merci su strada nei paesi Ue	Merci trasportate su strada in milioni di tonnellate per chilometro	*Germania*	*Milioni di tonnellate-chilometro*	*Eurostat*	330.016	343.447	341.532	307.547	313.104
		Spagna			241.788	258.875	242.983	211.895	210.068
		Francia			211.445	219.212	206.304	173.621	182.193
		Italia			187.065	179.411	180.461	167.627	175.775
2 Imprese che operano nel trasporto merci	Incidenza del numero di imprese che operano nel trasporto merci su strada sul totale delle imprese di trasporto	*Germania*	%	*Eurostat*					51,9
		Spagna						39,3	38,1
		Francia						42,1	42,3
		Italia						61,4	58,9



Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Attività 1	Sviluppo e regolamentazione el trasporto su rotaia nazionale e locale e del mercato del trasporto ferroviario, assicurandone e potenziandone e ristrutturandone la rete ferroviaria
Attività 2	Contratto di servizio con Trenitalia
Attività 3	Applicazione normativa e verifiche in materia di sicurezza del trasporto ferroviario

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Ampliamento nuove linee ferroviarie elettrificate	Variazione del numero di chilometri rispetto all'anno precedente per ampliamento della rete ferroviaria elettrificata comprendendo anche linee già esistenti che siano state elettrificate	*Chilometri*	*Eurostat*		**215**	**452**	**351**	**37**
2 Ampliamento nuove linee ferroviarie AV/AC	Variazione del numero di chilometri rispetto all'anno precedente per ampliamento della rete ferroviaria ad alta velocità/alta capacità	*Chilometri*	*Eurostat*				**145**	**8**

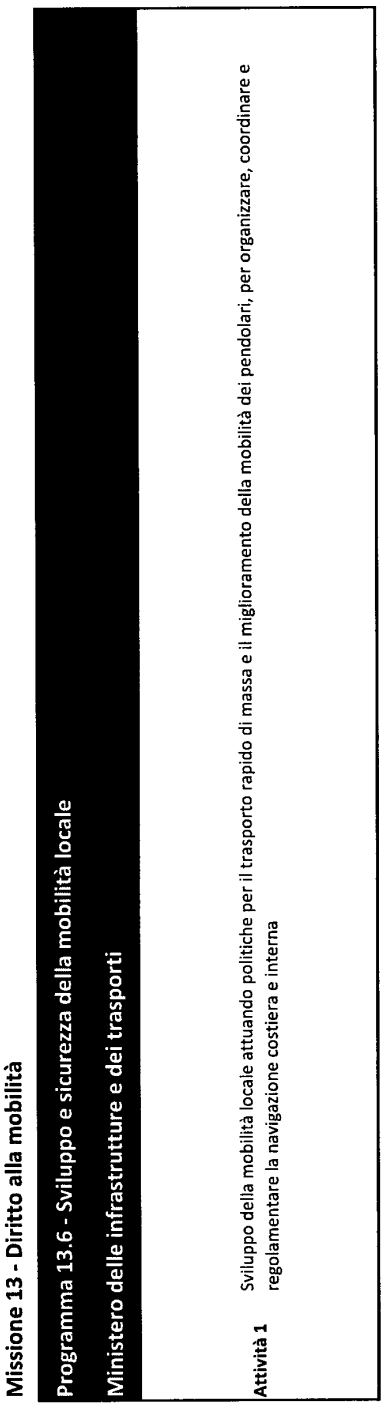
Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Alta velocità ferroviaria	Chilometri di binari ad alta velocità rispetto al totale	*Germania*	%	*Eurostat*					6,4
		Francia						3,7	
		Italia					2,2	2,8	2,8
2 Linea ferroviaria elettrificata	Chilometri di binari elettrificati rispetto al totale	*Germania*	%	*Eurostat*	61,1	61,1	61,1	61,1	54,4
		Spagna							71,6
		Francia			63,1	63,8		61,0	
		Italia			78,8	79,1	79,5	79,8	79,9
3 Trasporto di merci su rotaia nei paesi Ue	Tonnellate di merci trasportate in milioni di tonnellate per chilometro	*EU27*	*Milioni di tonnellate-chilometro*	*Eurostat*		448.302	439.067	360.655	
		Germania			107.007	114.615	115.652	95.834	107.317
		Francia			41.190	42.623	40.548	32.130	29.965
		Italia			24.151	25.285	23.831	17.791	18.616
4 Vittime in incidenti ferroviari (a)	Numero di vittime sul totale degli incidenti ferroviari in Unione Europea a 27 Stati	*Germania*	%	*Eurostat*	13,4	13,7	13,6	12,6	11,4
		Francia			4,8	4,3	5,0	5,3	4,4
		Italia			5,9	4,1	4,0	5,9	5,8
5 Vittime in incidenti ferroviari (b)	Incidenza del numero di vittime sul numero di incidenti ferroviari	*EU27*	*rapporto*	*Eurostat*	0,57	0,75	0,77	0,87	0,94
		Germania			0,33	1,04	0,96	0,94	0,87
		Francia			0,80	0,31	0,80	0,80	0,74
		Italia			1,01	0,90	0,89	1,26	1,19


Missione 13 - Diritto alla mobilità
Programma 13.6 - Sviluppo e sicurezza della mobilità locale
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Attività 1
Sviluppo della mobilità locale attuando politiche per il trasporto rapido di massa e il miglioramento della mobilità dei pendolari, per organizzare, coordinare e regolamentare la navigazione costiera e interna

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.6 - Sviluppo e sicurezza della mobilità locale

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Ampliamento nuove linee ferroviarie	Variazione del numero di chilometri rispetto all'anno precedente per ampliamento della rete ferroviaria con nuove linee	*Chilometri*	*Eurostat*		**192**	**450**	**344**	**37**

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.6 - Sviluppo e sicurezza della mobilità locale

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009
1 Bambini dell'asilo, della scuola dell'infanzia, studenti che escono di casa per andare a scuola, all'università che usano il mezzo pubblico	Studenti pendolari che utilizzano mezzi pubblici per andare a scuola su 100 persone con le stesse caratteristiche	*Italia*	*%*	*Istat*				**32,6**
2 Occupati che escono di casa per andare al lavoro che usano il mezzo pubblico	Occupati pendolari che utilizzano mezzi pubblici per andare a lavoro su 100 persone con le stesse caratteristiche	*Italia*	*%*	*Istat*				**10,9**
3 Traffico viaggiatori del trasporto regionale	Numero di viaggiatori trasportati per anno in migliaia	*Italia*	*migliaia*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti (2009-2010)*	**465.801**	**479.725**	**513.672**	**516.055**
4 Chilometri viaggiatori del trasporto regionale	Numero di chilometri per viaggiatore del trasporto regionale	*Italia*	*chilometri/viaggiatore*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti (2009-2010)*	**46**	**45**	**43**	**43**

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.9 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	
Attività 1	Sviluppo della navigazione marittima e per vie d'acqua interne regolamentando dal punto di vista giuridico-amministrativo le navi e le unità da diporto e del trasporto marittimo promuovendo attività internazionali in seno a UE, OCSE e IMO e interventi a favore dei traffici marittimi e dell'industria navalmeccanica
Attività 2	Attuazione di politiche per il personale marittimo e portuale disciplinandone il lavoro, gestendo gli uffici di collocamento della gente di mare e ponendo in essere interventi per la formazione e l'addestramento
Attività 3	Applicazione normativa e verifiche in materia di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.9 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Infrastrutture idroviarie	Linee di esercizio idroviario in chilometri	*Chilometri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	1.562	1.562	1.562		1.562
2 Infrastrutture portuali	Lunghezza accosti in metri	*Metri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*		401.134		374.693	415.330
3 Infrastrutture portuali	Numero di porti	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*		263		240	259
4 Patenti nautiche	Patenti nautiche rilasciate per la prima volta dagli Uffici Marittimi	*unità*	*Il diporto nautico in Italia*	20.798	20.458	19.305	16.534	17.318
5 Patenti nautiche	Patenti nautiche rinnovate e sostituite dagli Uffici Marittimi	*unità*	*Il diporto nautico in Italia*	22.869	21.836	23.960	19.072	22.726
6 Sicurezza in mare	Incidenza di individui feriti o deceduti rispetto al totale degli incidenti nautici (morti+feriti)/incidenti	*Rapporto*	*Il diporto nautico in Italia*	0,28	0,31	0,42	0,33	0,22

Missione 13 - Diritto alla mobilità

Programma 13.9 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Merci trasportate	Tonnellate di merci trasportate per vie d'acqua interne per chilometro	*EU27*	*Milioni di tonnellate per chilometro*	*Eurostat*			144.967	129.553	147.102
		Germania				64.711	64.056	55.652	62.278
		Francia				9.208	8.910	8.711	9.474
		Italia				93	64	54	108
2 Occupati	Occupati nelle imprese di trasporto nelle acque interne	*Germania*	*unità*	*Eurostat*				7.470	
		Italia						393	
3 Merci trasportate	Migliaia di TEU (Venti piedi unità equivalenti) caricati e scaricati nei porti in percentuale al totale EU27	*Germania*	*%*	*Eurostat*	18,7	18,4	19,1	17,1	16,9
		Spagna			16,2	16,3	16,6	16,8	16,0
		Francia			5,3	5,4	5,0	5,8	5,5
		Italia			10,6	10,3	9,7	10,4	10,9
4 Passeggeri	Passeggeri in arrivo e in partenza nei porti dell'Ue rispetto al totale EU27	*Germania*	*%*	*Eurostat*	7,2	7,3	7,0	7,3	
		Francia			6,5	6,5	6,5	6,2	
		Italia			21,1	21,0	21,8	23,0	
		Grecia			22,2	22,3	22,1	21,9	

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.5 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**
Attività 1 Approvazione progetti delle grandi dighe e vigilanza sulla costruzione delle dighe in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica
Attività 2 Approvazione progetti di opere di derivazione dai serbatoi e di adduzione all'utilizzazione, comprese le condotte forzate
Attività 3 Finanziamenti e realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia, difesa delle coste e riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.5 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**2.291**	**1.762**	**1.538**	**1.525**	
2 Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	Percentuale degli appalti in cui le stazioni appaltanti sono le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo rispetto al totale di tutti gli appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	%	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**3,7**	**3,1**	**4,3**	**5,3**	
3 Controllo Dighe	Percentuale di dighe di competenza dello Stato fuori esercizio per motivi tecnici sul totale	%	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*		**2,8**	**6,5**	**5,2**	**5,2**

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.5 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Acqua erogata per regione	**Valore massimo e minimo di quantità di acqua erogata in metri cubi per abitante per regione e province autonome** Trento è la provincia autonoma con il dato migliore e la Puglia è la regione con il dato peggiore	*Trento*	*Metri cubi per abitante*	*Istat, Rilevazione sui servizi idrici*			**127,4**		
		Puglia					**63,5**		
2 Produzione di energia generata dalle dighe	**Megawatt prodotti da centrali con impianti ad accumulazione sul totale prodotto in EU27**	*Germania*	*%*	*Eurostat*	**13,4**	**17,3**	**17,2**	**17,5**	**19,8**
		Francia			**11,9**	**11,4**	**11,4**	**11,3**	
		Italia			**20,9**	**19,9**	**19,9**	**19,8**	**22,0**
3 Produzione di energia generata da centrali idroelettriche	**Megawatt prodotti da centrali idroelettriche sul totale prodotto in EU27**	*Germania*	*%*	*Eurostat*	**6,5**	**7,1**	**7,1**	**7,4**	**9,3**
		Francia			**18,0**	**17,8**	**17,6**	**17,6**	
		Italia			**15,1**	**15,0**	**15,0**	**14,9**	**18,1**

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**	
Attività 1	Consulenza tecnico-scientifica ed amministrativa del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici
Attività 2	Certificazioni e garanzie in materia di opere pubbliche e prodotti da costruzioni
Attività 3	Supporto in materia di regolazione
Attività 4	Normazione e divulgazione di studi tecnico-scientifici nel settore della sicurezza delle costruzioni, delle opere speciali e dell'ingegneria marittima, portuale e costiera
Attività 5	Opere ed interventi locali per garantire la sicurezza stradale e favorire la mobilita' ciclistica

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati						
1 Attività consultiva del Consiglio superiore dei lavori pubblici	Numero di pareri resi	*unità*	*RELAZIONE ALLA CAMERA SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI*			**195**	**247**	**238**

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.10 - Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**	
Attività 1	Realizzazione o ristrutturazione delle sedi di pubblici uffici, degli edifici destinati a ordine e sicurezza pubblica, delle infrastrutture per il culto, delle infrastrutture scolastiche
Attività 2	Definizione programma di edilizia penitenziaria
Attività 3	Interventi speciali

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.10 - Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009
1 Edilizia sociale e scolastica	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	2.056	1.525	1.416	1.477
2 Edilizia abitativa	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	447	399	507	449
3 Edilizia sanitaria	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	513	309	360	464
4 Altra edilizia pubblica	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	1.641	1.289	1.508	1.285
5 Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	Percentuale di appalti in cui le stazioni appaltanti sono le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo rispetto al totale di tutti gli appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*%*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	3,7	3,1	4,3	5,3

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.10 - Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Indice di affollamento dei penitenziari	Numero di detenuti presenti per 100 posti letto disponibili.	*Nord-ovest*	%	*Elaborazioni Istat su dati Ministero della Giustizia*				151,7	
		Nord-est						175,7	
		Centro-nord						148,3	
		Centro						130,3	
		Mezzogiorno						145,3	
		Italia						147,0	
2 Detenuti nei paesi Ue	Numero di detenuti per 100.000 abitanti	*Italia*	*per 100.000 abitanti*	*Eurostat, Crime and criminal justice*			97,2		
		EU27					124,1		
3 Comuni che hanno attivato servizi integrativi/innovativi per l'infanzia per regione	Percentuale del numero dei comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia a livello regionale	*Italia*	%	*Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati*			23,7		
		Liguria					51,1		
		Basilicata					0,8		
4 Assistenza ai bambini	Percentuale di popolazione con meno di tre anni formalmente assistita con 30 o più ore settimanali	*EU27*	%	*Eurostat*		11,0	13,0	13,0	
		Germania			7,0	9,0	9,0	12,0	
		Francia			17,0	14,0	23,0	25,0	
		Italia			16,0	15,0	16,0	16,0	
5 Ordine pubblico	Numero di funzionari di polizia per 100.000 abitanti	*Germania*	*per 100.000 abitanti*	*Eurostat*	7,0	9,0	9,0	12,0	
		Francia			17,0	14,0	23,0	25,0	
		Italia			16,0	15,0	16,0	16,0	
6 Istruzione	Occupati nel settore istruzione da più di tre mesi sul totale degli occupati	*EU27*	%	*Eurostat*			6,7	7,0	7,1
		Germania					5,7	5,8	5,8
		Francia					6,7	6,6	6,6
		Italia					6,6	6,7	6,6

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.11 - Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**	
Attività 1	Interventi finanziari convenzione ANAS
Attività 2	Vigilanza e controllo tecnico-operativo sull'ANAS e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale
Attività 3	Approvazione concessioni di costruzione e gestioni di infrastrutture viarie
Attività 4	interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, citta' metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali con particolare riguardo allo sviluppo delle aree depresse

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.11 - Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Chilometri di nuove linee ferroviarie elettrificate	Variazione rispetto all'anno precedente in valore assoluto ampliamento della rete ferroviaria elettrificata	*Chilometri*	*Eurostat*		215	452	351	37
2 Chilometri di nuove linee ferroviarie AV/AC	Variazione rispetto all'anno precedente in valore assoluto ampliamento della rete ferroviaria ad alta velocità/alta capacità	*Chilometri*	*Eurostat*				145	8
3 Chilometri di nuove autostrade	Variazione rispetto all'anno precedente in valore assoluto ampliamento della rete autostradale complessiva	*Chilometri*	*Eurostat*		34	41	32	
4 Interporti	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	18.104.129			28.321.846	27.221.846
5 Aree logistiche	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	3.646.404			6.251.666	6.305.716
6 Aree intermodali	Superficie delle aree finanziate dallo Stato	*metri quadri*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	2.652.759			5.412.769	5.412.769
7 Strade	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	4.680	4.031	3.756	3.656	
8 Ferrovie	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	155	155	354	337	
9 Altre infrastrutture di trasporto	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	292	193	272	337	
10 Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	Percentuale degli appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro in cui le stazioni appaltanti sono le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo rispetto al totale di tutti gli appalti	*%*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	3,7	3,1	4,3	5,3	

Missione 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica

Programma 14.11 - Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Alta velocità ferroviaria	Chilometri di binari ad alta velocità rispetto al totale	*Germania*	%	*Eurostat*					6,4
		Spagna							
		Francia						3,7	
		Italia					2,2	2,8	2,8
2 Linea ferroviaria elettrificata	Chilometri di binari elettrificati rispetto al totale	*Germania*	%	*Eurostat*	61,1	61,1	61,1	61,1	54,4
		Spagna							71,6
		Francia			63,1	63,8		61,0	
		Italia			78,8	79,1	79,5	79,8	79,9
3 Rete stradale non autostradale	Chilometri di strade non autostradali per 100 chilometri quadrati	*Spagna*	*Chilometri per 100 chilometri quadrati*	*Eurostat*	30,5	30,2	30,0	29,9	29,9
		Francia			158,5	160,6	160,7	162,8	
		Italia			76,5	79,8	80,5	80,4	
4 Rete autostradale	Chilometri di autostrade per 100 chilometri quadrati	*Germania*	*Chilometri per 100 chilometri quadrati*	*Eurostat*	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6
		Spagna			2,4	2,6	2,7	2,8	2,8
		Francia			1,7	1,7	1,7	1,8	
		Italia			2,2	2,2	2,2	2,2	

Missione 19 - Casa e assetto urbanistico

Programma 19.2 - Politiche abitative, urbane e territoriali **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**
Attività 1 Definizione programma nazionale di edilizia residenziale, agevolata, sovvenzionata
Attività 2 Vigilanza su cooperative edilizie
Attività 3 Fondo nazionale di sostegno alle locazioni di abitazioni

Missione 19 - Casa e assetto urbanistico

Programma 19.2 - Politiche abitative, urbane e territoriali

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Opere di urbanizzazione ed altro	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**984**	**703**	**883**	**647**	
2 Edilizia abitativa	Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	*unità*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**447**	**399**	**507**	**449**	
3 Numero appalti aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro	Percentuale di appalti in cui le stazioni appaltanti sono le Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo rispetto al totale di tutti gli appalti aggiudicati	*%*	*Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*	**3,7**	**3,1**	**4,3**	**5,3**	

Missione 19 - Casa e assetto urbanistico

Programma 19.2 - Politiche abitative, urbane e territoriali

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Densità della popolazione	Densità della popolazione: abitanti per chilometro quadrato	*Italia*	*Abitanti per chilometro quadrato*	*Eurostat, Demography - Regional data*				**199,8**	
		EU27						**113,6**	
2 Permessi di costruire	Variazione percentuale annua del numero dei permessi di costruire per abitazioni concessi	*Italia*	*%*	*ISTAT*	**-3,1**	**-7,0**	**-15,8**		
		EU27			**5,9**	**-9,8**	**-27,1**	**-23,3**	
3 Metri quadri utili abitabili in fabbricati residenziali nuovi	Variazione percentuale in metri quadri di superfici utili abitabili in fabbricati residenziali nuovi	*Italia*	*%*	*ISTAT*	**-6,5**	**-4,0**	**-22,4**		
		EU27			**5,4**	**-9,5**	**-26,6**	**-20,2**	

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA DIFESA

PAGINA BIANCA

Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio

Programma 5.1 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza **Ministero della difesa**	
Attività a) - Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice, compresa la direzione logistica ed amministrativa	Attività svolte dal Comando generale (Organizzazione centrale), struttura prevista dall'art.170 D.Lgs. 15 marzo 2010, n.66 (Codice dell'Ordinamento militare), mediante la quale il Comandante generale dirige, coordina e controlla le attività dell'Arma, esercitando le pertinenti attribuzioni in campo operativo, addestrativo, tecnico logistico, in materia di reclutamento, stato, avanzamento e impiego, in campo finanziario ed amministrativo nonchè in campo internazionale attribuitegli dagli articoli 164,165,166,167 del citato Codice. Comprende anche le attività, svolte da organi incardinati nella struttura del Comando generale, relative a: - sostegno logistico centrale (Reparto autonomo); - trattamento economico, gestione matricolare ed assistenza fiscale per tutto il personale dell'Arma (Centro nazionale amministrativo); - selezione e reclutamento del personale da immettere nella carriera dell'Arma (Centro nazionale di selezione e reclutamento); - patrimonio storico dell'Istituzione (Museo ed Ufficio storico).
Attività b) - Approntamento ed impiego delle unità operative	Attività svolte dall'Organizzazione territoriale (art.173), dall'Organizzazione mobile e speciale (art.174) e dai Reparti per esigenze specifiche (art.175) per adempiere ai molteplici compiti operativi attribuiti all'Arma dalle norme in vigore (articoli 155-161 del Codice).
Attività c) - Formazione ed addestramento del personale	Attività svolte dall'Organizzazione addestrativa dell'Arma (art.172 del Codice), costituita dall'insieme dei reparti d'istruzione responsabili della formazione, dell'aggiornamento professionale e della specializzazione degli ufficiali, dei marescialli, dei brigadieri, degli appuntati e dei carabinieri.

Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio

Programma 5.1 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza

Ministero della difesa

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati								
	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	
1. Unità "Military Special Units" (MSU) addestrative approntate	**Numero di unità addestrative speciali approntate nell'anno** L'indicatore è legato direttamente alle attività b) e c) ed indirettamente a tutte le attività svolte all'interno del programma	*unità*	*Ministero della Difesa - Note integrative al rendiconto*			2	(*)	4	

(*) Non presente nelle Note preliminari per l'anno 2009

Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio

Programma 5.1 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza

Ministero difesa

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Indice di criminalità diffusa	**1.a) Furti e rapine meno gravi per 1.000 abitanti** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (istat)*	**26,9**	**27,6**	**23,3**	**21,9**	**21,9**	
	1.b) Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	%	*Istituto nazionale di statistica (istat)*	**57,3**	**55,8**	**51,5**	**50,2**	**50,6**	
2. Indice di criminalità organizzata	**Numero di delitti legati alla criminalità organizzata ponderati per le pene medie edittali (*).** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*n. indice (1995=100)*	*Istituto nazionale di statistica (istat)*	**111,7**		**107,1**	**89,1**	**78,7**	
3. Indice di criminalità violenta	**Crimini violenti per 10.000 abitanti.** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*unità per 10.000*	*Istituto nazionale di statistica (istat)*	**20,1**	**21,0**	**20,2**	**18,3**	**17,7**	
4. Indice di criminalità minorile	**Minorenni denunciati per ogni tipologia di reato sul totale delle persone denunciate.** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	%	*Istituto nazionale di statistica (istat)*				**3,5**	**3,4**	

(*) Per pena edittale si intende la pena prevista dalla normativa penale per ciascuna specie di reato.

Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio

Programma 5.1 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza

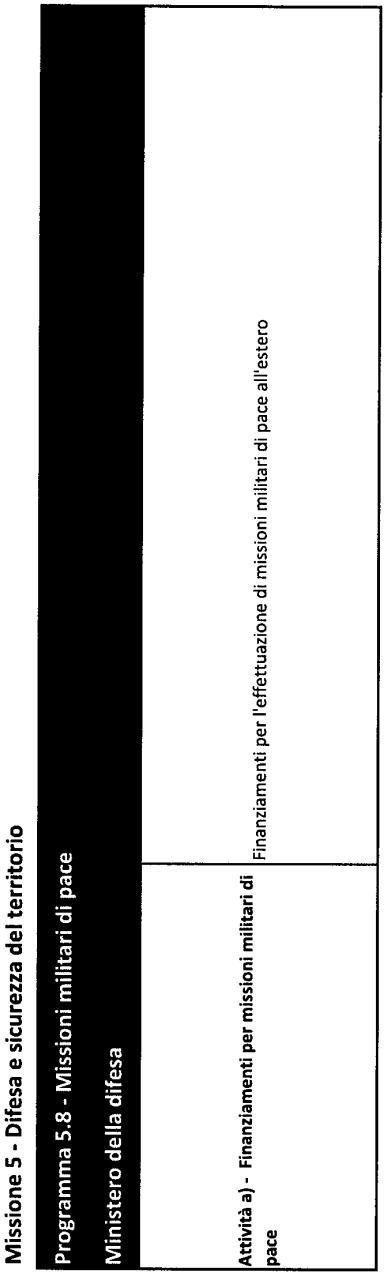
Ministero difesa

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
5. Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono	**Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie.** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat)*	31,3	34,6	36,8	29,7	27,1	26,6
6. Grado di diffusione del lavoro irregolare (Istat : Capacità di offrire lavoro regolare)	**Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro.** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat)*	12,0	11,9	11,8	12,1		
7. Indice di microcriminalità nelle città	**7.a) Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città per 1.000 abitanti.** L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*unità per 1.000 abitanti*	*Istituto nazionale di statistica (Istat)*			11,9	11,6	11,3	
	7.b) Totale delitti legati alla microcriminalità nelle città sul totale dei delitti. L'indicatore rappresenta un fenomeno sul quale l'amministrazione può influire in concomitanza con altri fattori (attività a)-c)).	*%*	*Istituto nazionale di statistica (Istat)*			22,2	21,3	20,8	
8. Delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di Polizia	**Numero di delitti commessi e denunciati all'Autorità Giudiziaria dalle forze di Polizia.** Indicatore legato all' attività a)	*unità*	*Istituto nazionale di statistica (Istat) - Ministero dell'Interno*	2.771.490	2.933.146	2.709.888	2.629.831	2.621.019	

N.B. In virtù della sovrapposizione delle finalità di ordine pubblico e sicurezza del programma del Ministero della Difesa "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza" con il programma del Ministero dell'Interno "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", gli indicatori associati ai due programmi menzionati coincidono.


Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio
Programma 5.8 - Missioni militari di pace
Ministero della difesa
Attività a) - Finanziamenti per missioni militari di pace
Finanziamenti per l'effettuazione di missioni militari di pace all'estero

Missione 5 - Difesa e sicurezza del territorio

Programma 5.8 - Missioni militari di pace

Ministero della difesa

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati								
1. Operazioni/Missioni effettuate	**Numero di missioni/operazioni multinazionali in corso nell'anno.** L'indicatore rappresenta ciò che l'amministrazione realizza con le risorse destinate al programma Missioni di pace (attività a))	*unità*	*Elaborazione su dati della Nota aggiuntiva allo Stato di previsione del Ministero della Difesa- Allegato C nel 2006 e Allegato B dal 2007*	**28 (*)**	**25**	**27**	**24**	**26**	**26**
2.Unità impiegate nelle operazioni di pace	**Numero di unità mediamente impiegate nelle operazioni di pace.** L'indicatore è una rappresentazione delle risorse umane impiegate dall'amministrazione per l'effettuazione delle Missioni di pace (attività a))	*unità*	*Elaborazione su dati della Nota aggiuntiva allo Stato di previsione del Ministero della Difesa- Allegato C nel 2006 e Allegato B dal 2007*	**9.781 (*)**	**8.255**	**7.997**	**8.449**	**7.420**	**6.568 (**)**

(*) Alla data del 30 settembre 2006.
(**) Non include i dati relativi alle Missioni nella Repubblica Democratica del Congo e in Iraq, chiuse nel secondo semestre 2011.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

PAGINA BIANCA

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.6 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Attività 1 Concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.6 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009
1) Interventi di sicurezza pubblica - tutela del territorio	Numero di interventi	*unità*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	369.637	362.427	353.276
2) Interventi di sicurezza pubblica/personale in servizio	Numero di interventi per unità di personale in servizio	*unità (per persona)*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*		43,28	42,40
3) Sicurezza pubblica	Illeciti/interventi di sicurezza pubblica - tutela del territorio	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	3,5	3,9	3,0
4) Sicurezza pubblica	Reati/interventi di sicurezza pubblica - tutela del territorio	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,1	1,1	1,1
5) Inquinamento	Illeciti amministrativi settore inquinanti rilevati/controlli effettuati	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	7,5	5,3	4,6
6) Inquinamento	Reati amministrativi settore inquinanti/controlli effettuati	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	4,9	4,1	3,4
7) Sicurezza alimentare	Illeciti sulla sicurezza alimentare/controlli effettuati	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	13,9	9,0	5,9

Missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

Programma 7.6 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008
1 Superficie montana	Superficie montana sul totale	*Italia*	%	*Istat*			54,3
2 Comuni montani	Numero comuni montani sul totale	*Italia*	%	*Istat*			51,9
3 Aree coperte da funzioni di protezione*	Ettari di foreste controllate sul totale foreste	*EU 27*	%	*Eurostat*	12,7		
		Francia	%	*Eurostat*	2,8		
		Italia	%	*Eurostat*	5,0		
4 Rifiuti	Rifiuti trattati rispetto ai rifiuti prodotti	*EU 27*	%	*Eurostat*	85,1		91,4
		Germania	%	*Eurostat*	98,5		98,5
		Italia	%	*Eurostat*	74,8		71,4

* Il dato è relativo al 2005

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.1 - Interventi per soccorsi **Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali**
Attività 1 Attività di pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi e allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi
Attività 2 Controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe
Attività 3 Attività consultive e statistiche connesse

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.1 - Interventi per soccorsi

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009
1) Interventi antincendio	Numero di interventi antincendio	*unità*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	25.346	20.655
2) Illeciti/interventi antincendio	Rapporto percentuale tra numero di illeciti e gli interventi antincendio	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	6,55	6,43
3) Reati/totale interventi antincendio	Rapporto percentuale tra numero di reati e gli interventi antincendio	*%*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	22,33	21,19
4) Interventi antincendio/personale operativo	Numero di interventi antincendio per unità di personale operativo	*unità (per persona)*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	3,03	2,48
5) Interventi controllo manto nevoso/personale operativo	Numero di interventi per unità di personale operativo	*unità (per persona)*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,29	1,32

Missione 8 - Soccorso civile

Programma 8.1 - Interventi per soccorsi

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008
1 Ettari di foreste bruciate	Ettari di foreste bruciate/Totale ettari foreste	*Francia*	%	*Eurostat*	0,000046	0,000050	0,000034
		Italia	%	*Eurostat*	0,000383	0,002065	0,000608
2 Aree coperte da funzioni di protezione*	Ettari di foreste controllate sul totale foreste	*EU 27*	%	*Eurostat*	12,70		
		Francia	%	*Eurostat*	2,80		
		Italia	%	*Eurostat*	5,00		

* Il dato è relativo al 2005

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.2 - Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca	
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	
Attività 1	Rapporti con istituzioni comunitarie, Organismi internazionali e con Paesi terzi in materia di agricoltura; formazione della PAC
Attività 2	Disposizioni nazionali di attuazione della regolamentazione comunitaria
Attività 3	Organismi pagatori
Attività 4	Attività in sede comunitaria ed internazionale in materia di pesca ed acquacoltura, Ricerca scientifica, Conservazione delle risorse, coordinamento e gestione delle licenze di pesca, Piano triennale della pesca e legislazione nazionale, Gestione, erogazione e vigilanza relative ai fondi comunitari

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.2 - Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Prodotti della pesca	Volume in tonnellate di peso vivo di prodotti della pesca (cattura e acquacoltura)	*EU 27*	*tonnellate*	*Eurostat*	6.733.403	6.486.319	6.428.168	6.367.526	
		Francia	*tonnellate*	*Eurostat*	831.097	795.813	737.743	673.922	
		Italia	*tonnellate*	*Eurostat*	489.540	467.631	393.623	415.326	
2 Prodotti ittici da allevamento	Valore in migliaia di euro di prodotti derivanti da attività acquacoltura	*Francia*	*Migliaia di euro*	*Eurostat*	528.096	552.476	691.604	688.778	
		Italia	*Migliaia di euro*	*Eurostat*	477.275	583.959	465.601	474.891	
3 Flotta da pesca	Imbarcazioni da pesca sul totale EU 27	*Spagna*	%	*Eurostat*		14,62	13,19	13,16	12,94
		Francia	%	*Eurostat*		9,16	9,17	8,62	8,64
		Italia	%	*Eurostat*		15,48	15,80	16,08	16,13

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.2 - Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:

fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
4 Infrazioni comunitarie	Numero infrazioni sui fondi comunitari segnalate all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) sul totale europeo	*Spagna*	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					22,63
		Francia	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					6,52
		Italia	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					18,74
4 Infrazioni comunitarie	Valore delle Infrazioni sui fondi comunitari segnalate all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) sul totale europeo	*Spagna*	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					13,15
		Francia	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					8,00
		Italia	%	*COMMISSION STAFF WORKING PAPER Statistical Evaluation of Irregularities- Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure -Year 2010*					30,46

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	
Attività 1	Controlli in materia di prodotti agroalimentari e di sostanze di uso agrario
Attività 2	Indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'attività svolta dai laboratori
Attività 3	Monitoraggio e verifica della qualità dei laboratori
Attività 4	Attività sanzionatoria; attività del nucleo specializzato dei carabinieri
Attività 5	Attività del nucleo specializzato dei carabinieri

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1) Numero di sopralluoghi/personale	Numero di sopralluoghi per unità di personale	*unità (per persona)*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*	68,88	51,65	58,42	57,87
2) Numero di sopralluoghi/personale salvaguardia della qualità e dell'origine delle produzioni certificate	Numero di sopralluoghi per unità di personale nell'ambito della salvaguardia della qualità e dell'origine delle produzioni certificate	*unità (per persona)*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*			16,22	
3) Illeciti/sopralluoghi	Numero di illeciti (infrazioni + reati) in percentuale al numero dei sopralluoghi	*%*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*	10,48	10,44	12,54	13,83
4) Numero di campioni/numero di sopralluoghi	Numero di campioni in percentuale al numero di sopralluoghi	*%*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*	22,90	30,24	24,71	23,23
5) Illeciti/campioni analizzati	Numero di illeciti (infrazioni + reati) in percentuale al numero dei campioni analizzati	*%*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*	2,29	9,58	6,83	10,89
6) Numero di campioni/personale di laboratorio	Numero di campioni per unità di personale di laboratorio	*unità (per persona)*	*scheda Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e dossier attività*	73,35	72,84	65,02	60,55

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Uso di fertilizzanti	Tonnellate di Azoto usato in agricoltura in percentuale sul valore totale EU 27	*Germania*	%	*Eurostat*	15,15	16,07	15,92	16,48	
		Francia	%	*Eurostat*	20,87	20,88	21,68	20,88	
		Italia	%	*Eurostat*	6,60	6,44	6,21	5,86	
2. Valore pesticidi	Valore dei pesticidi utilizzati in percentuale sul valore totale EU 27	*Francia*	%	*Eurostat*	29,56	29,52	29,34	29,91	27,14
		Italia	%	*Eurostat*	8,02	7,93	7,59	7,85	8,06
3. Valore fertilizzanti	Valore dei pesticidi fertilizzanti in percentuale sul valore totale EU 27	*Francia*	%	*Eurostat*	24,63	23,87	23,09	28,37	21,78
		Italia	%	*Eurostat*	8,82	9,16	9,15	8,22	8,30

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.6 - Sviluppo e sostenibilità' del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	
Attività 1	Elaborazione e coordinamento linee di politica agricola, di sviluppo rurale, agroindustriale e forestale in coerenza con quelle comunitarie
Attività 2	Sostegno alla competitività del settore agricolo e rurale attraverso incentivi alla ricerca in campo agroalimentare, al miglioramento genetico del bestiame, agli strumenti di gestione della crisi in agricoltura
Attività 3	Realizzazione e ammodernamento infrastrutture irrigue e di bonifica
Attività 4	Coordinamento politiche di sostegno al ricambio generazionale in agricoltura e in favore dell'imprenditoria femminile e politiche riguardanti l'agriturismo
Attività 5	Salvaguardia biodiversità di interesse agrario
Attività 6	Supporto e coordinamento delle Regioni in materia di OGM
Attività 7	Rapporti internazionali in materia di sviluppo agricolo e rurale
Attività 8	Regolamentazione mezzi tecnici in agricoltura
Attività 9	Attività di vigilanza sugli enti pubblici del settore agricoltura
Attività 10	Progetti di investimenti tecnologici per il miglioramento dei servizi ICT erogati nel comparto agricolo.

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.6 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009
1) Formazione in agricoltura*	Partecipanti ai corsi di formazione	*unità*	*Rete rurale nazionale*			14.033
2) Insediamento giovani agricoltori*	Domande approvate	*unità*	*Rete rurale nazionale*			3.950
2) Insediamento giovani agricoltori*	Domande approvate/target periodo di programmazione 2007/2013	*%*	*Rete rurale nazionale*			17,0
4) Erogazione servizi di consulenza*	Domande approvate	*unità*	*Rete rurale nazionale*			5.936
5) Erogazione servizi di consulenza*	Domande approvate/target periodo di programmazione 2007/2013	*%*	*Rete rurale nazionale*			4,0
6) Ammodernamento aziende agricole*	Aziende beneficiarie	*unità*	*Rete rurale nazionale*			4.772
7) Ammodernamento aziende agricole*	Aziende beneficiarie/target periodo di programmazione 2007/2013	*%*	*Rete rurale nazionale*			11,0
8) innovazione di prodotto e di processo*	Iniziative approvate	*unità*	*Rete rurale nazionale*			12
9) Attività di informazione e promozione*	Azioni sovvenzionate	*unità*	*Rete rurale nazionale*			79
10) attività di informazione e promozione	Azioni sovvenzionate/target programmazione 2007/2013	*%*	*Rete rurale nazionale*			5,0

* dato riferito al triennio 2007/2009

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.6 - Sviluppo e sostenibilita' del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Brevetti richiesti su OGM	Percentuale di brevetti richiesti per OGM sul totale EU 27	*Germania*	%	*Eurostat*	33,36	30,79	34,43	47,53	
		Francia	%	*Eurostat*	17,31	17,61	18,49	15,82	
		Italia	%	*Eurostat*	4,45	3,90	5,04	7,83	
2. Superficie irrigabile	Percentuale superficie irrigabile sulla superficie agricola utilizzata	*Spagna*	%	*Eurostat*		14,75			
		Francia	%	*Eurostat*		9,72			
		Italia	%	*Eurostat*		31,00			
3. Occupazione femminile	Tasso di crescita dell'occupazione femminile in agricoltura	*Eu 27*	%	*Eurostat*	-4,70	-1,10	1,20	-4,70	-4,20
		Italia	%	*Eurostat*	3,10	-3,50	-1,00	-8,30	3,00

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.7 - Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	
Attività 1	Attività inerente interventi per il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese di trasformazione e commercializzazione
Attività 2	Cooperazione in agricoltura, credito agrario e meccanizzazione
Attività 3	Agroindustria e investimenti; politiche di filiera
Attività 4	Comunicazione e informazione in materia di qualità dei prodotti agricoli e agroindustriali della pesca
Attività 5	Partecipazione a fiere
Attività 6	Agro energie e filiere minori
Attività 7	Qualità certificata e indicazioni geografiche
Attività 8	Erogazione di aiuti alla produzione di prodotti di stagionatura prolungata
Attività 9	Tracciabilità delle produzioni L. 209/98
Attività 10	Disciplina e gestione dei consorzi di tutela
Attività 11	Codex alimentarius
Attività 12	Filiera vitivinicola
Attività 13	Attività relativa al Comitato Nazionale Vini L. 164/92
Attività 14	Agricoltura biologica
Attività 15	Promozione e valorizzazione della produzione agroalimentare italiana in ambito comunitario e internazionale

Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Programma 9.7 - Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualita' e tipiche

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1 Vino di qualità	Produzione	*Francia*	*Migliaia di ettolitri*	*Eurostat*	25.037	24.811	23.682	21.511	
		Italia	*Migliaia di ettolitri*	*Eurostat*	15.020	14.794	14.247	14.441	
2 Coltivazioni biologiche	Percentuale sul totale della terra agricola utilizzata	*EU 27*	*%*	*Eurostat*	3,70	4,00	4,40	4,70	
		Italia	*%*	*Eurostat*	7,90	7,90	7,50	8,10	
3 Carne bovina biologica	N. di capi	*Austria*	*unità*	*Eurostat*	338.593	342.055	352.781	373.720	
		Regno Unito	*unità*	*Eurostat*	244.752	250.376	319.587	331.156	350.183
		Italia	*unità*	*Eurostat*	222.725	244.156	216.476	185.513	207.015
4 Unità locali	Unità locali che producono prodotti alimentari e bevande sul totale EU 27	*Spagna*	*%*	*Eurostat*		9,43			
		Francia	*%*	*Eurostat*		23,30			
		Italia	*%*	*Eurostat*		26,18			
5 Vendita al dettaglio di prodotti alimentari e bevande	Imprese sul totale EU 27	*Spagna*	*%*	*Eurostat*	6,41	6,96			
		Francia	*%*	*Eurostat*	6,46	7,10			
		Italia	*%*	*Eurostat*	11,90	12,10			
6 Prodotti agroalimentari di qualità Dop, Igt e Stg	Numero prodotti agroalimentari di qualità Dop (Denominazione di origine protetta), Igt (Indicazione geografica tipica) e Stg (Specialità tradizionale garantita) sul totale europeo	*Spagna*	*%*	*Istat*				14,43	
		Francia	*%*	*Istat*				18,68	
		Italia	*%*	*Istat*				21,70	

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	
Attività 1	Tutela specie di flora e fauna protette
Attività 2	Tutela delle riserve marine
Attività 3	Regolamentazione in materia di tutela della flora, della fauna e delle aree protette
Attività 4	Rapporti internazionali in materia di tutela e conservazione della fauna e della flora
Attività 5	Controlli e vigilanza in materia di tutela della flora e della fauna
Attività 6	Sorveglianza, tutela e valorizzazione delle aree protette
Attività 7	Salvaguardia delle biodiversità

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009
1) Tutela fauna	Illeciti/controlli Protezione della fauna - prelievo venatorio, caccia e controllo delle armi	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	3,96	3,46
2) Tutela fauna	Reati/controlli Protezione della fauna - prelievo venatorio, caccia e controllo delle armi	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,66	1,42
3) Tutela fauna - Polizia veterinaria	Illeciti/controlli - Polizia veterinaria	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	27,80	15,52
4) Tutela flora - Polizia veterinaria	Reati/controlli - Polizia veterinaria	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,05	0,95
5) Tutela fauna	Controlli totali - controllo fauna	*unità*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	141.851	134.902
6) Tutela fauna	Illeciti/controlli totale - controllo fauna	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	4,03	3,70
7) Tutela fauna	Reati/controlli totale - controllo fauna	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,18	1,12
8) Tutela fauna	Controlli/personale - controllo fauna	*unità (per persona)*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	16,94	16,19
9) Tutela flora	Controlli totali - controllo flora	*unità*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	46.686	48.536

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009
10) Tutela flora	Illeciti/controlli - controllo flora	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	11,13	8,69
11) Tutela flora	Reati/controlli - controllo flora	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,66	0,15
12) Tutela flora	Controlli/personale - controllo flora	*unità (per persona)*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	5,58	5,83
13) Aree protette	Controlli su aree protette	*unità*	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	69.444	67.245
14) Aree protette	Illeciti/controlli aree protette	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	1,14	1,71
15) Aree protette	Reati/controlli aree protette	%	*Dossier attività Corpo forestale dello Stato*	0,27	0,36

Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Programma 18.7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
1. Aree protette	Superficie territoriale dei Siti di importanza comunitaria (Sic)	*EU 27*	%	*Istat-Commissione europea*				13,6	
		Italia	%	*Istat-Commissione europea*				15,0	
2. Aree protette	Superficie territoriale delle Zone di protezione speciale (Zps) nei paesi Ue	*EU 27*	%	*Istat-Commissione europea*				11,1	
		Italia	%	*Istat-Commissione europea*				15,5	
3. Aree protette	Aree protette terrestri	*EU 25*	%	*Eurostat*	12,0	13,0	13,0	13,0	13,0
		Italia	%	*Eurostat*	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0

PAGINA BIANCA

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

PAGINA BIANCA

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.4 - Ricerca in materia di beni e attività culturali Ministero per i beni e le attività culturali	
Attività 1	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro, la catalogazione, la fruizione e la conservazione dei beni librari
Attività 2	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione dei beni architettonici e monumentali
Attività 3	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione dei beni archeologici
Attività 4	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione dei beni artistici e storici
Attività 5	Studi e ricerche sul valore dei beni archivistici
Attività 6	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione, anche digitale, dei beni archivistici
Attività 7	Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione dei beni etnoantropologici. Ricerca per il settore dello spettacolo

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.4 - Ricerca in materia di beni e attività culturali

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 Interventi operati dall'ISCR	**Numero interventi operati dall'Istituto superiore per la conservazione ed il restauro - ISCR - Roma, Scuola di alta formazione MIBAC** L'Istituto rappresenta una articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali. Il numero di interventi di conservazione e restauro rappresenta il risultato raggiunto dall'amministrazione	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Istituto superiore conservazione e restauro* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**28**	**49**	**56**
2 Interventi operati dall'OPD	**Numero interventi operati dall'Opificio delle pietre dure - OPD - Firenze, Scuola di alta formazione MIBAC** L'Istituto rappresenta una articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali. Il numero di interventi condotti rappresenta il risultato raggiunto dall'amministrazione	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali.* *Opificio delle pietre dure* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**57**	**63**	**207**
3 Interventi operati dall'ICRCPAL	**Numero interventi operati dall'Istituto centrale per il restauro e la conservazione de patrimonio archivistico e librario - ICRCPAL - Roma, Scuola di alta formazione MIBAC** L'Istituto rappresenta una articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali. Il numero di interventi di conservazione e restauro rappresenta il risultato raggiunto dall'amministrazione	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali.* *Istituto centrale restauro e conservazione del patrimonio archivistico e librario.* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**207**	**266**	**36**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	
Ministero per i beni e le attività culturali	
Attività 1	Incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo
Attività 2	Vigilanza nel settore dello spettacolo

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Film riconosciuti di interesse culturale**	**Numero film riconosciuti di interesse culturale** Il riconoscimento dell'interesse culturale viene effettuato dall'amministrazione; il numero di riconoscimenti rappresenta una parte dell'attività svolta dall'amministrazione.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per il cinema. Osservatorio dello spettacolo. Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**114**	**121**	**128**
2 **Opere sostenute da finanziamenti statali**	**Numero opere (lungometraggi, opere prime e seconde, corti, sceneggiature) sostenute da finanziamenti statali** Il numero di opere finanziate rappresenta il volume di una parte di attività effettuata dall'amministrazione nel campo della promozione del cinema.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per il cinema. Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**114**	**121**	**111**
3 **Istituzioni operanti nel settori dello spettacolo dal vivo finanziate**	**Numero di istituzioni operanti nel settore dello spettacolo dal vivo sostenute da finanziamenti statali** Il numero di opere finanziate rappresenta il volume di una parte di attività effettuata dall'amministrazione nel campo della promozione del cinema.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per il cinema spettacolo dal vivo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**114**	**121**	**128**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1	Iscritti ai corsi attivati nell'ambito della formazione degli artisti	Numero iscritti ai corsi attivati nell'ambito della formazione artistica e musicale nell'anno	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per lo spettacolo dal vivo. Osservatorio dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	66.589	71.919	76.054
2	Luoghi di spettacolo	Numero luoghi di spettacolo dal vivo	*Italia*	*migliaia*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per lo spettacolo dal vivo. Osservatorio dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	43	41	34
3	Associati alla SIAE per opere drammatiche e radiotelevisive	Numero associati alla SIAE per la tutela dei diritti d'autore su opere drammatiche e radiotelevisive nell'anno	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali SIAE annuari dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	11.617	10.797	11.087
4	Opere depositate alla SIAE - opere drammatiche e radiotelevisive	Numero opere depositate alla SIAE per la tutela dei diritti d'autore su opere drammatiche e radiotelevisive nell'anno	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali SIAE annuari dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	5.565	7.284	6.469
5	Spettacoli dal vivo messi in scena	Numero spettacoli dal vivo messi in scena nell'anno	*Italia*	*migliaia*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per lo spettacolo dal vivo. Osservatorio dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	192,9	181,0	179,0
6	Film di produzione italiana	Numero film finanziati integralmente da produttori italiani o coprodotti nell'anno	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per lo spettacolo dal vivo. Osservatorio dello spettacolo Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	154	131	141

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Attività 1	Sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale, vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni alla legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici, recupero dei beni trafugati o illecitamente esportati, svolti dal Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 Beni culturali recuperati	Numero beni culturali recuperati nell'ambito dell'attività di recupero di opere d'arte da parte del Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	11.942	19.043	21.749
2 Reperti archeologici integri recuperati	Numero reperti archeologici integri recuperati nell'ambito dell'attività di recupero di opere d'arte da parte del Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	44.211	39.584	40.770
3 Beni di natura paleontologica sequestrati	Numero beni di natura paleontologica sequestrati nell'ambito dell'attività di recupero di opere d'arte da parte del Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*		14.596	11.329
4 Sequestri del mercato illecito via web	Numero sequestri del mercato illecito via web nell'ambito dell'attività di recupero di opere d'arte da parte del Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*		42.403	91.409

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.6 - Tutela dei beni archeologici **Ministero per i beni e le attività culturali**	
Attività 1	Tutela del patrimonio archeologico
Attività 2	Acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni archeologici
Attività 3	Promozione e divulgazione del patrimonio archeologico
Attività 4	Gestione dei musei e delle aree archeologiche; scavi archeologici

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.6 - Tutela dei beni archeologici

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati				
1 **Autorizzazioni concesse per ricerche e scavi**	**Numero autorizzazioni concesse per ricerche e scavi a enti pubblici e privati** La concessione di autorizzazioni per ricerche e scavi viene effettuata dall'amministrazione attraverso la struttura periferica competente (Soprintendenze); il numero di autorizzazioni concesse rappresenta il volume di una parte di attività svolta dall'amministrazione	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_82278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	210	255	292

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.6 - Tutela dei beni archeologici

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatore		Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno						
	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Beni immobili archeologici vincolati**	**Numero beni immobili archeologici vincolati risultanti a fine anno** Il numero di beni vincolati rappresenta il campo d'azione dell'attività di tutela che può condizionare la programmazione delle risorse da parte dell'amministrazione	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/Ufficio Studi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**5.668**	**5.668**	**5.668**
2 **Siti archeologici subacquei**	**Numero siti archeologici subacquei documentati in 6 regioni** Il numero di siti rappresenta il campo d'azione dell'attività di tutela che può condizionare la programmazione delle risorse da parte dell'amministrazione	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/Ufficio Studi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**317**	**346**	**346**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.9 - Tutela dei beni archivistici **Ministero per i beni e le attività culturali**	
Attività 1	Tutela, promozione e divulgazione del patrimonio archivistico
Attività 2	Acquisizione, conservazione, inventariazione, fruizione, riproduzione e digitalizzazione dei beni archivistici
Attività 3	Coordinamento dei sistemi informativi archivistici sul territorio nazionale
Attività 4	Razionalizzazione degli spazi archivistici
Attività 5	Vigilanza sugli archivi statali e non statali. Sorveglianza sugli archivi delle Amministrazioni pubbliche

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.9 - Tutela dei beni archivistici

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Utenza degli archivi statali**	**Numero di utenti nell'anno (in loco e in remoto attraverso mezzi telematici) che hanno usufruito dei servizi di lettura, prestito, consultazione e riproduzione degli archivi.** Il numero di utenti in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale per gli archivi* *http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	**295.532**	**304.007**	**308.264**
2 **Ricerche effettuate dall'archivio**	**Ricerche effettuate in presenza dell'utente e per corrispondenza nell'anno.** Il numero di consultazioni rappresenta il volume del servizio erogato.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale per gli archivi* *http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	**143.285**	**129.165**	**123.092**
3 **Consultazioni effettuate dall'archivio**	**Numero di pezzi consultati in presenza dell'utente e per corrispondenza nell'anno.** Il numero di consultazioni rappresenta il volume del servizio erogato.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale per gli archivi* *http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	**949.596**	**904.476**	**951.843**
4 **Ispezioni effettuate ai fini dell'attività di vigilanza compiuta dalle soprintendenze**	**Numero visite ispettive effettuate nell'anno.** Il numero di visite ispettive rappresenta il volume del servizio erogato.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Soprintendenze_archivistiche.htm*	**3.458**	**3.129**	**2.801**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.9 - Tutela dei beni archivistici

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 Materiale cartaceo conservato	Numero di opere conservate all'interno degli archivi nell'anno differenziate a seconda della tipologia.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	13.792.838	13.197.617	13.300.273
2 Pergamene conservate	Numero di opere conservate all'interno degli archivi nell'anno differenziate a seconda della tipologia.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	1.346.270	1.348.354	1.350.629
3 Mappe conservate	Numero di opere conservate all'interno degli archivi nell'anno differenziate a seconda della tipologia.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	803.634	804.149	807.492
4 Sigilli, timbri, monete conservate	Numero di opere conservate all'interno degli archivi nell'anno differenziate a seconda della tipologia.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	47.501	47.954	48.685
5 Fotografie, negativi, microfilms, microfiches, audiovisivi	Numero di opere conservate all'interno degli archivi nell'anno differenziate a seconda della tipologia.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	6.727.819	7.473.605	7.526.981
6 Informatizzazione dell'archivio	Numero di postazioni informatiche in uso presenti nell'anno.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	2.555	2.639	2.699
7 Scaffalature presenti negli archivi	Numero scaffalature in metri lineari presenti nell'anno.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*metri lineari*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	1.705.071	1.599.857	1.610.210
8 Locali presenti negli archivi	Numero sul numero di locali presenti nell'anno.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	541.651	566.635	556.171
9 Presenza di personale con la speciale qualifica di archivisti	Numero archivisti impiegati nell'anno.	*Italia (dati disponibili a livello di singolo archivio)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi http://www.statistica.beniculturali.it/Archivi_di_stato.htm*	581	549	549
10 Archivi privati dichiarati di notevole interesse storico	Numero archivi dichiarati di notevole interesse storico	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale per gli archivi Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	3.800	3.957	4.112

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.10 - Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria Ministero per i beni e le attività culturali	
Attività 1	Promozione, fruizione e divulgazione del patrimonio librario; acquisizione, catalogazione, conservazione e riproduzione dei beni librari attraverso la gestione delle biblioteche statali (accesso alla lettura e alla riproduzione, prestito diretto e interbibliotecario). L'attività ha come presupposti normativi l'art. 9 della Costituzione, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42 del 22 gennaio 2004) e il D.P.R. 417 del 5 luglio 1995 (Regolamento delle biblioteche pubbliche statali). Inoltre per le acquisizioni si segnala la Legge n. 106 del 15 aprile 2004 - "Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturali destinati all'uso pubblico", con relativo Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico, emanato con D.P.R. n. 252 del 3 maggio 2006. La normativa definisce come titolari del deposito legale per l'archivio nazionale della produzione editoriale le due Biblioteche Nazionali Centrali di Firenze e Roma, nonché l'Istituto centrale per i Beni sonori e audiovisivi per i beni di settore, e assegna per l'archivio regionale della produzione editoriale specifici compiti alle Regioni che possono delegare tali funzioni anche a istituti statali. Secondo quanto previsto dal Regolamento, con un Decreto firmato dal Ministro in data 28 dicembre 2007 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 38 del 14 febbraio 2008, sono stati individuati gli istituti depositari dei documenti della produzione editoriale regionale.
Attività 2	Sostegno all'Editoria attraverso erogazione di fondi. Si erogano contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale. Le provvidenze introdotte dall'art. 25 della legge 5 agosto 1981, n. 416 e rinnovate dall'art. 18 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, prevedono la concessione, con cadenza annuale, di contributi alle pubblicazioni periodiche che vengano riconosciute di elevato valore culturale per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti. I criteri per la concessione dei contributi, valutati da una Commissione di esperti delle varie discipline, sono definiti dal D.P.R. 2 maggio 1983, n. 254.
Attività 3	Attività di sostegno alle istituzioni culturali; gestione dell'attività di finanziamento delle istituzioni culturali italiane di primaria importanza, sulle quali viene esercitata la vigilanza di tipo amministrativo-contabile. Il settore dell'erogazione dei contributi statali agli istituti culturali è disciplinato dalla legge 17 ottobre 1996, n. 534. L'art. 1 della legge prevede che le istituzioni, se in possesso di determinati requisiti fissati dalla stessa legge, possano essere ammesse, a domanda, al contributo ordinario annuale dello Stato, mediante l'inserimento in apposita tabella triennale. L'art. 7 della medesima legge dispone che le istituzioni inserite in tabella possono beneficiare di contributi straordinari per singole iniziative di particolare interesse artistico e culturale o per l'esecuzione di programmi straordinari di ricerca. Il termine per la presentazione delle domande è fissato al 31 marzo di ogni anno. L'art. 8 prevede la possibilità di concedere contributi annuali anche agli istituti non inseriti nella tabella triennale. Inoltre vengono erogati contributi annuali per il funzionamento e l'attività di biblioteche non statali che ne facciano richiesta, ai sensi della circolare 138/2002, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 17 dicembre 2002.

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.10 - Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria Ministero per i beni e le attività culturali	
Attività 4	Sostegno, tutela e vigilanza della proprietà intellettuale nei campi letterario, artistico e scientifico per mezzo del Registro pubblico generale delle opere protette; attività di vigilanza sulla Società Italiana Autori ed Editori (S.I.A.E.). La protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio sono regolati dalla Legge del 22 aprile 1941, n. 633, in seguito più volte modificata. Attualmente il Registro pubblico generale delle opere protette, di cui all'art. 103 della stessa legge è tenuto dal Ministero per i beni e le attività culturali al quale, in seguito al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sono state trasferite le funzioni esercitate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in materia di Diritto d'Autore. Scopo principale del deposito delle opere dell'ingegno è di consentire all'autore dell'opera di poter tutelare i propri diritti, precostituendosi una prova circa l'avvenuta pubblicazione della stessa e la paternità dell'opera. Ai sensi del D.M. del 20 luglio 2009, l'Amministrazione svolge attività di vigilanza sulla Società Italiana Autori ed Editori (S.I.A.E.) congiuntamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Attività 5	Sviluppo del Servizio bibliotecario nazionale (SBN). Il Servizio bibliotecario nazionale (SBN) è la rete delle biblioteche italiane promossa dal Ministero per i beni e le attività culturali con la cooperazione delle Regioni e dell'Università coordinata dall'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU). La rete del SBN è realizzata sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministero per i beni e le attività culturali, dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e dal Coordinamento delle Regioni con l'obiettivo di superare la frammentazione delle strutture bibliotecarie; la rete è oggi costituita da: biblioteche statali, di enti locali, universitarie, scolastiche, di accademie e istituzioni pubbliche e private operanti nei diversi settori disciplinari. L'ICCU coordina la rete e sovrintende alla sua uniformità (standard catalografici e di servizio), all'aggiornamento professionale degli operatori e all'evoluzione tecnico-informatica dell'infrastruttura.
Attività 6	Sviluppo della biblioteca digitale italiana. L'attività viene svolta attraverso il progetto La Biblioteca Digitale Italiana e il Network Turistico Culturale (BDI & NTC), promosso dall'Amministrazione e dall'ICCU, approvato e cofinanziato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (CMSI) nel marzo del 2003. Nell'ambito del progetto nasce il portale Internet Culturale a cui possono aderire tutte le biblioteche e istituzioni italiane, pubbliche e private, che possiedono risorse digitali e che utilizzano gli standard nazionali per la digitalizzazione. L'ICCU provvede alla verifica e al caricamento dei dati digitali nel portale medesimo.

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.10 - Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Utenza delle biblioteche statali**	**Numero di utenti nell'anno (in loco e in remoto attraverso mezzi telematici) che hanno usufruito dei servizi di lettura, prestito, consultazione e riproduzione delle biblioteche statali, compreso l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi (ICBSA).** Il numero di utenti in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi e biblioteche (ICBSA)* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**1.647.792**	**1.504.328**	**1.480.243**
2 **Catalogazioni presenti nell'OPAC (*) del Servizio bibliotecario nazionale (SBN)**	**Numero di notizie bibliografiche presenti nel catalogo OPAC (*) del Servizio bibliotecario nazionale SBN al 31/12.** Il numero di notizie bibliografiche gestite nel catalogo unico OPAC del SBN rappresenta il volume dell'attività di catalogazione e manutenzione effettuate.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU)* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**10.511.636**	**11.340.190**	**11.599.188**
3 **Ricerche bibliografiche effettuate attraverso l'OPAC (*) del Servizio bibliotecario nazionale (SBN)**	**Numero di interrogazioni per ricerche bibliografiche effettuate attraverso l'OPAC del SBN nell'anno.** Il numero di interrogazioni rappresenta il volume del servizio erogato dal Catalogo unico.	*milioni*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU)* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**21**	**23**	**27**
4 **Numero di biblioteche presenti nel Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN)**	**Numero di biblioteche aderenti al SBN al 31/12.** Il numero di biblioteche aderenti al SBN rappresenta il volume di attività relativamente allo sviluppo del sistema da parte dell'ICCU a cui compete la formalizzazione delle adesioni previa verifica delle necessari prerequisiti in materia di standard adottati. Tale quantificazione può essere presa come base per la misurazione della performance complessiva dell'infrastruttura tecnologica di SBN.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU)* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**3.803**	**4.447**	**4.627**
5 **Opere annualmente registrate nel Registro pubblico generale delle opere protette**	**Numero di opere protette dal diritto d'autore registrate nell'anno (non solo opere letterarie).** Il numero delle opere registrate in un anno rappresenta il volume di servizio erogato dall'attività relativa alla protezione del diritto d'autore attraverso l'alimentazione e la manutenzione del Registro pubblico generale delle opere protette.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali, ed il diritto d'autore* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**7.648**	**8.093**	**8.360**
6 **Opere consultate**	**Numero di opere consultate nell'anno nelle biblioteche statali.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**2.347.104**	**2.280.635**	**1.979.722**
7 **Foto e microcopie eseguite**	**Numero di foto e microcopie eseguite nelle biblioteche statali.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**2.873.203**	**2.396.754**	**2.318.564**

(*) La sigla OPAC corrisponde a: On-line Public Access Catalogue (ovvero tradotto dall'inglese Catalogo in rete ad accesso pubblico).

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.10 - Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1	**Persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali**	**Numero di persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali.** Il numero di persone ammesse al prestito rappresenta l'utenza potenziale che le biblioteche statali devono essere in grado di soddisfare.	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**165.605**	**158.235**	**153.329**
2	**Opere librarie pubblicate**	**Numero di opere pubblicate nell'anno.** La politica di spesa sull'acquisizione di opere libraria da parte delle biblioteche pubbliche può essere influenzata dall'andamento della produzione libraria.	*Italia (dati disponibili a livello regionale)*	*unità*	*ISTAT* *http://dati.istat.it/*	**59.129**	**58.529**	**57.558**
3	**Diffusione della lettura**	**Persone di 6 anni e più che hanno letto almeno un libro negli ultimi 12 mesi (incidenza su 100 persone).** La politica di spesa per la promozione e divulgazione del patrimonio librario perseguita dall'amministrazione può essere influenzata dal livello di diffusione della lettura nei comportamenti della popolazione.	*Italia (dati disponibili a livello regionale)*	*%*	*ISTAT* *http://www.istat.it/it/cultura-comunicazione-e-tempo-li*	**44**	**45**	**47**
4	**Volumi manoscritti conservati nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**205.704**	**198.023**	**198.084**
5	**Incunaboli conservati nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**35.150**	**34.144**	**336.936**
6	**Cinquecentine conservate nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**351.815**	**336.936**	**336.932**
7	**Stampati conservati nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**24.684.320**	**23.830.615**	**24.045.409**
8	**Periodici in corso conservati nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**56.612**	**53.042**	**61.716**
9	**Opuscoli conservati nelle biblioteche**	**Numero di opere conservate all'interno delle biblioteche nell'anno differenziate a seconda della tipologia.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**7.689.265**	**7.387.727**	**7.402.292**
10	**Presenza di personale con la qualifica di bibliotecario**	**Numero dei bibliotecari impiegati nell'anno.**	*Italia (dati disponibili a livello di singola biblioteca statale)*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Biblioteche_pubbliche_statali.htm*	**689**	**645**	**597**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.12 - Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio **Ministero per i beni e le attività culturali**	
Attività 1	Tutela dei beni architettonici, dei beni storici, artistici ed etnoantropologici, ivi compresi i dipinti murali e gli apparati decorativi
Attività 2	Qualità architettonica ed urbanistica e promozione dell'arte contemporanea, nonché qualità, tutela, promozione e valorizzazione del paesaggio
Attività 3	Acquisizione, conservazione, fruizione e riproduzione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici
Attività 4	Promozione e divulgazione del patrimonio architettonico, storico-artistico ed etnoantropologico
Attività 5	Gestione dei musei artistici e storici

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.12 - Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	**Visitatori musei, monumenti e aree archeologiche statali**	**Numero di visitatori nell'anno** Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati. Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 13.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Ufficio di statistica* *http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**33.106.648**	**32.380.144**	**37.336.961**	**40.134.446**
2	**Provvedimenti rilasciati riferibili a beni archeologici e architettonici vincolati**	**Numero provvedimenti rilasciati riferibili a beni archeologici e architettonici vincolati** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 15.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**130.297**	**130.297**	**130.297**	
3	**Attestazioni di libera circolazione rilasciate riferibili a beni storico-artistici e etnografici**	**Numero attestazioni di libera circolazione rilasciate riferibili a beni storico-artistici e etnografici** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 15.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**4.728**	**5.112**	**5.280**	
4	**Piano per l'arte contemporanea**	**Numero opere acquisite in riferimento al Piano per l'arte contemporanea nell'anno** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 15.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**550**	**123**	**111**	
5	**Provvedimenti di individuazione di immobili e località di notevole interesse pubblico**	**Numero provvedimenti emanati dal 1939 che individuano gli immobili e le località dichiarate di notevole interesse pubblico per il loro carattere di bellezza naturale o singolarità geologica o per il caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale.** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 15.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**5.181**	**6.079**	**6.079**	
6	**Servizi aggiuntivi presenti in musei, monumenti e aree archeologiche**	**Numero di servizi aggiuntivi (audiovisite, bookshop, visite guidate, prevendita e prenotazioni, caffetteria e ristorante self service) presenti in musei, monumenti e aree archeologiche nell'anno.** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 13.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *http://www.statistica.beniculturali.it/Servizi_aggiuntivi.htm*	**375**	**368**	**361**	

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.12 - Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Musei e centri espositivi AMACI**	**Numero musei di arte contemporanea e centri espositivi aderenti alla Associazione musei d'arte contemporanea italiani (AMACI)** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 13.	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Associazione musei d'arte contemporanea italiani* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	25	26	26
2 **Siti UNESCO**	**Numero siti italiani riconosciuti di "eccezionale valore universale" in base alla Convenzione per il patrimonio mondiale UNESCO 1972** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 15.	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali* *Ufficio lista patrimonio mondiale dell'UNESCO* *Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari* *http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	44	45	47

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.13 - Valorizzazione del patrimonio culturale Ministero per i beni e le attività culturali	
Attività 1	Valorizzazione del patrimonio culturale degli istituti e luoghi di cultura di pertinenza statale o costituiti dallo Stato migliorando offerta e servizi
Attività 2	Miglioramento delle condizioni di accessibilità e fruizione pubblica del patrimonio culturale attraverso lo sviluppo di sistemi informativi
Attività 3	Promozione della conoscenza attraverso il miglioramento della qualità delle informazioni, l'ampliamento e diversificazione dell'offerta culturale e lo sviluppo della partecipazione alla cultura
Attività 4	Azioni di sistema per una migliore gestione degli istituti e dei luoghi di cultura statali attraverso monitoraggio e valutazione delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale e verifica del livello di soddisfazione e gradimento degli utenti
Attività 5	Azioni di sistema per la valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale attraverso lo sviluppo di un sistema di merchandising museale
Attività 6	Promozione di offerta e servizi a livello territoriale, attraverso azioni su bacini e sistemi culturali di qualità

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.13 - Valorizzazione del patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	**Visitatori musei, monumenti e aree archeologiche statali**	**Numero di visitatori nell'anno.** **Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Ufficio di statistica http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**33.106.648**	**32.380.144**	**37.336.961**	**40.134.446**
2	**Visitatori musei statali**	**Numero di visitatori nell'anno** **Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**10.073.950**	**9.864.999**	**10.180.961**	**10.724.359**
3	**Visitatori monumenti e aree archeologiche statali**	**Numero di visitatori nell'anno** **Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Ufficio di statistica http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**15.763.686**	**15.405.253**	**19.376.368**	**21.331.491**
4	**Visitatori circuiti museali statali**	**Numero di visitatori nell'anno** **Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Ufficio di statistica http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**7.269.012**	**7.109.892**	**7.779.632**	**8.078.596**
5	**Visitatori musei, monumenti e aree archeologiche statali paganti**	**Numero di visitatori nell'anno che hanno pagato per l'erogazione del servizio.** **Il numero di visitatori in un anno esprime la domanda soddisfatta e rappresenta il volume dei servizi erogati.**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Ufficio di statistica http://www.statistica.beniculturali.it/Visitatori_e_introiti_musei.htm*	**15.602.735**	**14.604.366**	**15.516.452**	**16.275.185**
6	**Servizi aggiuntivi presenti in musei, monumenti e aree archeologiche**	**Numero di servizi aggiuntivi (audiovisite, bookshop, visite guidate, prevendita e prenotazioni, caffetteria e ristorante self service) presenti in musei, monumenti e aree archeologiche nell'anno.** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali http://www.statistica.beniculturali.it/Servizi_aggiuntivi.htm*	**375**	**368**	**361**	

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.13 - Valorizzazione del patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno						
1 Musei e centri espositivi AMACI	**Numero musei di arte contemporanea e centri espositivi aderenti alla Associazione musei d'arte contemporanea italiani (AMACI)** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Associazione musei d'arte contemporanea italiani Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_82278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	25	26	26

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.15 - Tutela del patrimonio culturale **Ministero per i beni e le attività culturali**	
Attività 1	Tutela del patrimonio archeologico
Attività 2	Tutela dei beni architettonici, dei beni storici, artistici ed etnoantropologici, ivi compresi i dipinti murali e gli apparati decorativi; qualità architettonica ed urbanistica e promozione dell'arte contemporanea, nonché qualità, tutela, promozione e valorizzazione del paesaggio
Attività 3	Tutela del patrimonio archivistico e librario
Attività 4	Rilevamento del fabbisogno finanziario ed elaborazione di programmi annuali e triennali per la conservazione, promozione e divulgazione dei beni e delle attività culturali a livello territoriale
Attività 5	Supporto ed assistenza tecnica sull'attuazione dei programmi

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.15 - Tutela del patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
1 **Provvedimenti rilasciati riferibili a beni archeologici e architettonici vincolati**	**Numero provvedimenti rilasciati riferibili a beni archeologici e architettonici vincolati** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**130.297**	**130.297**	**130.297**
2 **Attestazioni di libera circolazione rilasciate riferibili a beni storico-artistici e etnografici**	**Numero attestazioni di libera circolazione rilasciate riferibili a beni storico-artistici e etnografici** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**4.728**	**5.112**	**5.280**
3 **Dinieghi alla libera circolazione rilasciati riferibili a beni storico-artistici e etnografici**	**Numero dinieghi alla libera circolazione rilasciati riferibili a beni storico-artistici e etnografici**	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**67**	**35**	**66**
4 **Provvedimenti di individuazione di immobili e località di notevole interesse pubblico**	**Numero provvedimenti emanati dal 1939 che individuano gli immobili e le località dichiarate di notevole interesse pubblico per il loro carattere di bellezza naturale o singolarità geologica o per il caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale.** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**5.181**	**6.079**	**6.079**
5 **Piano per l'arte contemporanea**	**Numero opere acquisite in riferimento al Piano per l'arte contemporanea nell'anno** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanea Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**550**	**123**	**111**

Missione 21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

Programma 21.15 - Tutela del patrimonio culturale

Ministero per i beni e le attività culturali

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno						
1 **Siti UNESCO**	**Numero siti italiani riconosciuti di "eccezionale valore universale" in base alla Convenzione per il patrimonio mondiale UNESCO 1972** Indicatore valido anche per Missione 21 Programma 12.	*Italia*	*unità*	*Ministero per i beni e le attività culturali Ufficio lista patrimonio mondiale dell'UNESCO Pubblicazione "Minicifre della cultura". Anni vari http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1326709603677_B2278-4_Ministero_-_Minicifre_2011.pdf*	**44**	**45**	**47**

MINISTERO DELLA SALUTE

PAGINA BIANCA

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.20 - Ricerca per il settore della sanità pubblica **Ministero della salute**	
Attività 1: Ricerca corrente settore sanità pubblica	La ricerca corrente ha l'obiettivo di sviluppare, nel tempo, le conoscenze fondamentali in settori specifici della biomedicina e della sanità pubblica. La ricerca è attuata attraverso la programmazione triennale dei progetti istituzionali degli organismi di ricerca nazionali, soggetti istituzionali pubblici e privati la cui attività di ricerca è stata riconosciuta dallo Stato come orientata al perseguimento di fini pubblici (Istituto superiore di sanità, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro, Agenzia per i servizi sanitari regionali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Istituti zooprofilattici sperimentali). Il Decreto Legislativo 288 del 16 ottobre 2003 prevede per il riconoscimento scientifico di un Ente il possesso di specifici requisiti economici, strutturali, umani e scientifici. Il possesso deve essere dimostrato per i tre anni precedenti al riconoscimento. I finanziamenti per la ricerca corrente hanno cadenza annuale e sono finalizzati ad assicurare che le Istituzioni coinvolte possano, nell'ambito del proprio riconoscimento, portare avanti le loro attività di ricerca istituzionale, nell'ambito delle linee di ricerca approvate.
Attività 2: Ricerca finalizzata settore sanità pubblica	La ricerca finalizzata prevede due tipi di progetti: i programmi strategici e i progetti ordinari. La ripartizione delle risorse fra progetti strategici ed ordinari è stabilita ex ante nel bando che prevede tetti massimi per i singoli progetti. I progetti approvati sono resi pubblici sul sito del Ministero della Salute, con l'indicazione dell'ammontare del finanziamento e degli enti coordinatori. La ricerca finalizzata è rivolta ai destinatari istituzionali, quali: Regioni; ISS, AgeNaS, IRCCS pubblici e privati; inoltre, a partire dal 2009 è stata aperta a tutti i ricercatori del SSN. Per la realizzazione dei progetti i destinatari istituzionali possono avvalersi della collaborazione di altri Enti di ricerca pubblici e privati, delle Università e anche di imprese pubbliche o private, sulla base di accordi, convenzioni o contratti per lo svolgimento, nell'ambito di attività di ricerca multicentrica, di specifiche parti progettuali.
Attività 3: Finanziamento ordinario di Enti e Istituti a carattere nazionale previsti dalla legge	Finanziamento ordinario e straordinario di Enti e Istituti a carattere nazionale previsti dalla legge (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, Istituto italiano di medicina sociale, Agenzia per i servizi sanitari regionali, Istituto superiore di sanità, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro) che si interessano alla ricerca in materia sanitaria.
Attività 4: Vigilanza sugli Enti e Istituti a carattere nazionale previsti dalla legge	Vigilanza di Enti e Istituti a carattere nazionale previsti dalla legge.

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.20 - Ricerca per il settore della sanità pubblica

Ministero della salute

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010	2010	2011
Proposte di indicatori da costruire:										
Impact factor normalizzato (IF) complessivo degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS): misura di sintesi normalizzata di caratteristiche in termini quantitativi e qualitativi degli Istituti nell'anno di riferimento; gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) ottengono il riconoscimento sulla base della propria specialità; la normalizzazione neutralizza le differenze di specialità al fine di una corretta valutazione comparativa.										
Costo medio per IF normalizzato degli IRCCS: Rapporto dell'IF dell'anno rispetto al finanziamento ricevuto per la ricerca corrente nello stesso anno										
Numero di pubblicazioni prodotte dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico										
Numero di trials clinici attivi degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico										
Incidenza del finanziamento ricerca corrente rispetto al finanziamento da soggetti diversi dallo Stato per gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico										
Rapporto tra il numero di progetti finanziati nell'ambito della ricerca finalizzata e i progetti presentati										
Costo medio dei progetti finanziati nell'ambito della ricerca finalizzata										

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.20 - Ricerca per il settore della sanità pubblica

Ministero della salute

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2006	2007	2008	2009	2010
Proposte di indicatori da costruire:									
Spesa pubblica per ricerca nel settore sanitario/totale della spesa pubblica per ricerca									
Indicatore di domanda di finanziamento per la ricerca corrente: numero di enti eleggibili al finanziamento per la ricerca corrente									
Indicatore di potenziale domanda di finanziamento per la ricerca finalizzata: numero di enti con i requisiti di partecipazione al bando pubblico di finanziamento per la ricerca finalizzata									

Missione 17 - Ricerca e innovazione

Programma 17.21 - Ricerca per il settore zooprofilattico **Ministero della salute**	
Attività 1: Ricerca corrente	Gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IIZZSS) sono enti sanitari di diritto pubblico che, al fine di poter adempiere al loro mandato istituzionale oltre che di missione di assistenza e profilassi degli allevamenti zootecnici e di garanzia della sicurezza alimentare, sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale con le 10 sedi principali con competenza sul territorio di una o più Regioni e 90 Sezioni Diagnostiche Provinciali. Tale capillare distribuzione costituisce un insieme di laboratori pubblici al servizio dello Stato e delle Regioni che assicurano, insieme alle altre strutture del Sistema sanitario nazionale, la salvaguardia della salute pubblica tramite il controllo degli alimenti, l'igiene e lo stato sanitario degli allevamenti zootecnici ed il benessere degli animali. Altro fondamentale aspetto delle attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali è quello relativo all'attività di ricerca collegata direttamente alla funzione che gli stessi svolgono all'interno del SSN quali strutture deputate all'erogazione di servizi tecnologicamente avanzati. La sperimentazione e la ricerca sono attività istituzionali di grande importanza, in quanto produzione di conoscenza indispensabile per il progresso del Paese. Tutte le attività degli Istituti, sono finalizzate ad un'innovazione continua che assume a suo fondamento il metodo sperimentale. In tal senso un adeguato livello di finanziamento risulta fortemente strategico per le attività produttive e la tutela del consumatore al fine di certificare la qualità igienico sanitaria degli alimenti e per intervenire concretamente nelle azioni di prevenzione. Il Ministero della salute, ai sensi del D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 12, co. 2, lettera a) n. 4 e s. m., finanzia gli Istituti zooprofilattici sperimentali, per le attività di ricerca corrente e finalizzata.
Attività 2: Ricerca finalizzata	La ricerca finalizzata si prefigge obiettivi di approfondimento di tematiche proprie della sanità pubblica veterinaria e della sicurezza alimentare, le quali rispondono ad indirizzi prioritari del Ministero della salute, che sono emanati annualmente per mezzo di specifici bandi. Le ricerche proposte sono esaminate da una commissione di esperti nazionali, realizzate secondo un dettagliato programma plurifasico ed attuate anche mediante convenzioni con università, istituti di ricerca italiani e stranieri.

Missione 17 - Ricerca Innovazione

Programma 17.21 - Ricerca per il settore zooprofilattico

Ministero della salute

	Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2008	2009	2010	2011
1	**Impact factor (IF) normalizzato complessivo degli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS)**	**L'Impact factor (I.F.) è una misura di sintesi quantitativa e qualitativa degli esiti delle attività di ricerca basata sul numero medio di citazioni ricevute in un particolare anno da articoli pubblicati in una rivista scientifica. L'indicatore è presentato in termini di somma degli Impact factor relativi a tutti i lavori i cui figura almeno un ricercatore degli Istituti zooprofilattici sperimentali italiani (IZS).** L'indicatore è calcolato annualmente dal Ministero della salute al fine della ripartizione annuale dei fondi destinati alla ricerca corrente per il settore zooprofilattico. Le informazioni sono inviate annualmente al Ministero dagli istituti secondo un formato standard (cd. Griglia IZS). Il calcolo dell' I.F. deriva dalla valutazione delle pubblicazioni scientifiche relative al triennio precedente a quello di valutazione, mediante processo di normalizzazione dell'I.F. Il processo di normalizzazione dell'I.F. definisce sette classi di riferimento, l' appartenenza alle quali determina l'attribuzione di uno specifico punteggio. Per ogni disciplina sono stati calcolati dei quartili (in riferimento al valore dell'I.F.). I settori da normalizzare sono individuati sulla base degli elenchi delle riviste che pervengono all'Ufficio II del Dipartimento a seguito di specifica richiesta. In alcuni casi la stessa rivista appartiene a più di un settore e può quindi avere I.F. normalizzati diversi in quanto l'I.F. normalizzato dipende dalla posizione in graduatoria nel settore. Per quanto riguarda la posizione degli Autori nelle citazioni, ai fini del calcolo dell'I.F., si segue il seguente comportamento: - per i lavori in collaborazione con più II.ZZ.SS., ove compaiono uno o due autori di uno stesso IZS, se questi autori occupano la posizione prima, seconda o ultima, viene attribuito punteggio normalizzato pieno all'IZS; altre posizioni danno luogo al 50% dell'I.F. normalizzato; - nelle pubblicazioni in cui compaiono da tre o più autori dello stesso IZS, la posizione non è più determinante e il valore dell' I.F. attribuito a quell'IZS è pieno.	*punteggio IF*	*Ministero della salute*	**2447,18**	**2685,67**	**3166,06**	**3208,7**
2	**Numero di vaccini, metodiche analitiche e diagnostiche, prodotti informatici e altri prodotti di interesse veterinario validati**	**L'indicatore misura il numero dei prodotti validati nell'anno di riferimento tra cui vaccini, metodiche analitiche e diagnostiche, prodotti informatici, ecc., a esclusione dei brevetti (che non sono significativi in questo settore).** I prodotti in quesitone sono generalmente un esisto delle attività di ricerca degli IZS.	*unità*	*Ministero della salute*	**330**	**437**	**524**	**807**
3	**Tempistica di conclusione dei progetti**	**L'indicatore misura il rapporto tra i progetti con scadenza nell'anno t che si sono conclusi nei termini previsti (includendo eventuali proroghe concesse) rispetto a tutti i progetti, anche di annualità di Ricerca Corrente diverse, che si sarebbero dovuti concludere entro lo stesso anno.** Questo parametro è di recente introduzione nella c.d. Griglia IZS. Ci si aspetta negli anni a venire un miglioramento della prestazioni e quindi del parametro stesso.	*%*	*Ministero della salute*				**45,50**

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale **Ministero della salute**	
Attività 1 - Monitoraggio inerente l'erogazione dei fondi destinati al sistema trasfusionale	Le attività riguardano l'applicazione della legge 219 del 2005 concernente "Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati " e in particolare l'art. 6, comma 1, lettera c), che prevede la promozione dell' individuazione da parte delle Regioni, in base alla propria programmazione, delle strutture e degli strumenti necessari per garantire un coordinamento intraregionale ed interregionale delle attività trasfusionali, dei flussi di scambio e di compensazione nonché il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in relazione alle finalità di cui all'articolo 1 ed ai principi generali di cui all'articolo 11 della citata legge. Nelle materie disciplinate da tale legge Il Ministero della salute svolge con il Centro nazionale sangue, le funzioni di coordinamento e di controllo tecnico scientifico, di intesa con la Consulta.
Attività 2 - Monitoraggio inerente l'erogazione dei fondi destinati al sistema trapianti e realizzazione di iniziative di comunicazione in materia di prelievi e trapianti di organi e tessuti	Le attività riguardano l'applicazione della legge 91 del 1 aprile 1999 concernente "Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti". Il Ministero della salute , nonchè il Centro Nazionale dei trapianti e la Consulta tecnica permanente per i trapianti, i cui componenti sono nominati dal Ministro della salute, svolgono un ruolo di supporto e coordinamento delle attività dei centri regionali ed interregionali per i trapianti. In particolare i fondi sono destinati ai centri regionali per lo svolgimento delle proprie attività e per l'effettuazione dei controlli e degli interventi finalizzati alla promozione e alla verifica della sicurezza della rete trapiantologica. Inoltre, il Ministero della salute promuove annualmente una campagna nazionale che in collaborazione con il Centro Nazionale Trapianti e le Associazioni di settore volta a diffondere una corretta informazione sui temi della donazione e del trapianto di organi, tessuti e cellule, promuovendo stili di vita sani che aiutino a prevenire le patologie per la cui cura è previsto il trapianto e sensibilizzando il cittadino sulla scelta di donare come gesto di responsabilità sociale.
Attività 3 - Monitoraggio delle attività per la riabilitazione visiva	Con la legge 284/97 ed integrazioni in accordi di Conferenza Stato Regioni, è stata regolamentata in Italia la prevenzione per l'ipovisione e la cecità. La normativa in questione stabilisce la necessità di creare dei Centri di riabilitazione visiva specific in ogni Regione, con chiari requisiti strutturali e di personale, per erogare prestazioni di riabilitazione visiva. Non esistono nei LEA percorsi di riabilitazione visiva quindi i centri funzionano esclusivamente con i fondi che vengono erogati in base alla L. 284/97
Attività 4 - Attuazione Regolamento Sanitario	Gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF), Uffici periferici del Ministero della salute presenti in corrispondenza dei maggiori porti ed aeroporti nazionali, svolgono i compiti di profilassi internazionale e sanità transfrontaliera riservati dalla vigente normativa allo Stato. Nello specifico, gli USMAF mettono in atto misure sanitarie di prevenzione e controllo atte a costituire un filtro protettivo contro il rischio di importazione di malattie infettive e diffusive legato ai movimenti internazionali di persone, mezzi di trasporto e merci, applicando al riguardo le disposizioni del Regolamento Sanitario Internazionale dell'OMS, le Direttive ed i regolamenti comunitari, nonché la normativa nazionale, in materia di controlli di tipo sanitario su alimenti di origine vegetale, materiali destinati a venire a contatto con alimenti, farmaci, cosmetici e in generale su merci destinate al consumo umano che possano rappresentare, anche solo potenzialmente un rischio per la salute umana. Oltre ai compiti di sanità transfrontaliera, agli USMAF sono attribuite competenze di tipo medico legale in ordine all'accertamento dell'idoneità a svolgere determinate professioni e mansioni in ambito marittimo e portuale.
Attività 6 - Iniziative di comunicazione ed informazione in materia di prevenzione di abuso di alcool e ai problemi alcol correlati	La Direzione della comunicazione e delle relazioni istituzionali è attivamente impegnata ad elaborare ed attuare strategie di comunicazione volte a favorire, attraverso la veicolazione dei messaggi di prevenzione ed educazione alla salute, l'empowerment dei cittadini nell'adozione di stili di vita salutari. Nello specifico le campagne di comunicazione volte a sfavorire l'abuso di alcol sono destinate annualmente a popolazioni target differenti, in primis la popolazione giovane. In Italia infatti il primo contatto con le bevande alcoliche avviene in età molto precoce e secondo l'indagine internazionale HBSC, svolta in collaborazione con l'OMS sui comportamenti dei ragazzi in età scolare di 40 Stati europei, i ragazzi italiani di 11, 13 e 15 anni sono ai primi posti per il consumo settimanale di alcol.

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

Ministero della salute

Indicatore	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1 **Variazione percentuale di unità di globuli rossi prodotte rispetto l'anno precedente**	**L'indicatore, che misura la variazione rispetto l'anno precedente, indica in generale il trend di miglioramento del sistema.**	**%**	*Centro nazionale sangue*				**1,7**	**3,5**	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
2 **Variazione percentuale di donatori per il trapianto di organi segnalati al Sistema informativo trapianti rispetto l'anno precedente**	**L'indicatore, che misura la variazione rispetto l'anno precedente, indica in generale il trend di miglioramento del sistema.**	**%**	*Centro nazionale trapianti*			**7,4**	**-8,5**		*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
3 **Attività di controlli effettuate dal personale degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF)**	**Macroattività controllo MEZZI di trasporto (aerei provenienti da scali internazionali; navi abilitate sia a navigazione internazionale che a navigazione nazionale, sia in applicazione del Regolamento sanitario internazionale OMS che di norme nazionali su igiene ed abitabilità delle navi mercantili battenti bandiera nazionale).** Comprende i seguenti certificati/provvedimenti: rilascio libera pratica sanitaria; idoneità farmacia di bordo/dotazione medicinali; sanificazione/esenzione da sanificazione; idoneità casse acqua potabile; autorizzazione trasporto alimenti; visite tecnico-sanitarie.	*unità*	*Ministero della salute - Applicativo NSIS - USMAF Relazioni attività USMAF*	**31.294**	**28.611**	**32.837**	**33.850**	**23.979**	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
	Macroattività controllo MERCI in importazione da Paesi terzi (alimenti di origine non animale, materiali e oggetti a contatto con alimenti; farmaci, dispositivi medici, cosmetici, altre merci di possibile interesse sanitario). Il controllo può essere di tre tipi: documentale nel 100% delle partite di interesse, ispettivo di identità, campionamento per esami di laboratorio, in percentuali variabili a seconda delle normative di riferimento o di possibili allerte. Comprende rilascio di nulla osta sanitario all'importazione, documento comune di entrata; eventuali provvedimenti di non ammissione all'importazione, in caso di merce non conforme ai requisiti previsti dalle norme nazionali e comunitarie. Comprende anche i controlli su importazioni dichiarate per uso personale o bagagli al seguito.	*unità*		**183.350**	**162.534**	**187.233**	**249.795**	**183.015**	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

Ministero della salute

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
		Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati								
3	Attività di controlli effettuate dal personale degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF)	Macroattività medico legale (visite di idoneità per l'iscrizione nelle matricole della gente di mare; visite di idoneità per sommozzatori, pescatori subacquei professionisti, piloti di porto, etc. - attività esclusiva USMAF, nonchè visite di idoneità per il conseguimento di patenti automobilistiche e nautiche, competenza prevista da Codice della strada e Codice della navigazione per il medico dei ruoli del Ministero della salute); comprende anche la partecipazione alle Commissioni mediche locali per la gente di mare. Atti prodotti: certificato di idoneità; verbali di visite collegiali.	*unità*	*Ministero della salute - Applicativo NSIS - USMAF Relazioni attività USMAF*	16.044	18.017	19.974	21.815	18.419	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
		Macroattività vaccinazioni, in particolare la vaccinazione antifebbre gialla, prevista dal Regolamento Sanitario Internazionale OMS come obbligatoria per accedere a alcuni stati esteri, e altre vaccinazioni per viaggiatori internazionali (non comprende le vaccinazioni obbligatorie e raccomandate per infanzia o per particolari categorie di lavoratori). In questa voce sono comprese anche altre misure di profilassi su viaggiatori internazionali, la cui entità e numero può variare in relazione a particolari situazioni di allerta (esempio pandemia). Nel 2009 gli USMAF hanno effettuato una attività straordinaria di controllo su viaggiatori internazionali a causa della Pandemia AH1N1 (2009).	*unità*		23.127	50.517	180.011	13.584	7.515	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
4	Risorse impegnate per la realizzazione di campagne di comunicazione in materia di prelievi e trapianti di organi e tessuti sulla popolazione target per 100	L'indicatore vuole tener conto delle risorse investite a favore della popolazione target. La popolazione target è per ogni anno la popolazione residente al 1° gennaio (fonte: Istat).	*euro per 100 abitanti*	*Ministero della salute / ISTAT*	0,86	0,63	0,49	0,49	0,34	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
5	Variazione percentuale di trapianti (inclusi i combinati) rispetto l'anno precedente	L'indicatore, che misura la variazione rispetto l'anno precedente, indica in generale il trend di miglioramento del sistema.	*%*	*Centro nazionale trapianti*			7,3	-9,0	2,4	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
6	Risorse impegnate per la realizzazione di campagne di comunicazione contro l'abuso di alcol sulla popolazione target per 100	L'indicatore vuole tener conto delle risorse investite a favore della popolazione target, che si ritiene "prioritariamente" a rischio per l'abuso di alcol o per conseguenze determinate dall'assunzione dell'alcol. La popolazione target è per gli anni 2007-2008 e 2010 quella residente al 1° gennaio (fonte: Istat), per gli anni 2009 e 2011 è rappresentata dai giovani residenti dai 14 ai 30 anni al 1° gennaio (fonte: Istat).	*euro per 100 abitanti*	*Ministero della salute/ ISTAT*	0,78	0,89	2,22	0,93	2,28	*Ministero della salute / Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
		Proposte di indicatori da costruire:								
	Numero di pazienti visitati / prestazione effettuate dai centri di riabilitazione visiva in ambito nazionale, attivi ai sensi della legge n.284/97.									

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

Ministero della salute

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Autosufficienza nazionale del sangue e dei suoi prodotti**	**L'indicatore mette a confronto la produzione con il consumo di unità di globuli rossi per mille abitanti per valutare l'autosufficienza a livello nazionale. A livello regionale l'indicatore è utilizzato per misurare l'attività nel settore trasfusionale e di assegnare i fondi sulla base di criteri di efficienza.** Il mandato istituzionale conferito al Centro Nazionale Sangue dalla Legge 219/05 riguarda il coordinamento e la vigilanza in termini di sicurezza e appropriatezza dello scambio di componenti (labili e plasmaderivati) che consentono di garantire l'autosufficienza sangue. Ogni anno il Ministero della salute, sulla base delle indicazioni fornite dal Centro nazionale sangue e dalle strutture regionali di coordinamento, definisce il Programma di autosufficienza nazionale, che individua i consumi, il fabbisogno reale, i livelli di produzione necessari, le risorse, i criteri di finanziamento del sistema, le modalità organizzative ed i riferimenti tariffari per la compensazione tra le Regioni, i livelli di importazione ed esportazione eventualmente necessari.	*Italia*	*unità per 1000 abitanti*	*Centro nazionale sangue*		42,0/41,7	42,5/42,3	43,7/42,7		*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
2	**Numero di unità di globuli rossi prodotte**	**L'indicatore misura il numero complessivo di unità di globuli rossi prodotti.**	*Italia*	*unità*	*Centro nazionale sangue*			2.505.570	2.547.380	2.637.706	*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
3	**Percentuale della popolazione residente in regioni non autosufficienti per il sangue e i suoi prodotti**	**Percentuale della popolazione residente delle Regioni che presentano una carenza strutturata di produzione in unità di globuli rossi, compensate tramite trasferimenti dalle Regioni con produzione eccedentaria allo scopo programmata (in migliaia di abitanti).** La popolazione residente è di fonte Istat, al 1° gennaio. Le Regioni sono: Lazio, Sardegna, Sicilia.	*Italia*	*%*	*Centro nazionale sangue / Programma di autosufficienza nazionale / ISTAT*		20,56	20,54	20,55		*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
4	**Plasma inviato alla lavorazione industriale per la produzione di farmaci emoderivati contro il programmato**	**L'indicatore misura i kg di plasma inviati alla lavorazione industriale per la produzione di farmaci emoderivati rispetto a quelli programmati.** La domanda di farmaci emoderivati in Italia è molto rilevante, con particolare riferimento all'albumina ed alle immunoglobuline aspecifiche per uso endovenoso. Per quanto concerne l'albumina, le stime di consumo evidenziano indici molto elevati (oltre 600 g/1.000 pop/anno, dato 2008-2010), a fronte di consumi molto più contenuti nella maggior parte dei Paesi europei ed extra-europei a tenore socio-economico comparabile.	*Italia*	*kg*	*Centro nazionale sangue / Programma di autosufficienza nazionale*			682.863 / 671.900	721.108 / 698.275		*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

Ministero della salute

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma determinanti del fabbisogno									
5 **Numero di donatori segnalati al Sistema Informativo Trapianti**	**L'indicatore misura il numero di donatori di organi per il trapianto segnalati al Sistema Informativo Trapianti.** L'indicatore è adottato anche per misurare l'attività delle regioni nel settore dei trapianti e di assegnare i fondi sulla base di criteri di efficienza.	*Italia*	*unità*	*Centro nazionale trapianti*		1.103	1.191	1.095		*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
6 **Numero di trapianti (inclusi i combinati) effettuati**	**Numero di trapianti (inclusi i combinati) effettuati.** L'indicatore permette di misurare l'attività della rete trapiantologica	*Italia*	*unità*	*Centro nazionale trapianti*		2.932	3.163	2.876	2.948	*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
7 **Popolazione di ciechi civili**	**Numero complessivo di ciechi civili.** I ciechi civili sono percettori di pensione e rappresentano la popolazione target da raggiungere con le prestazione erogate dai centri di riabilitazione visiva. Lo stanziamento dei fondi di cui all'art. 2, comma 1, della legge 28 agosto 1997, n. 284, è ripartito ogni anno tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano in proporzione alla popolazione residente, nella misura del 90% e, per il rimanente 10% in proporzione del numero totale dei ciechi civili - riconosciuti tali dalle Commissioni di accertamento dell'invalidità civile ai sensi della legge 15 ottobre 1990, n. 295, ufficialmente censiti in ciascuna regione e provincia autonoma in quanto percettori di indennità per cecità totale o parziale.	*Italia*	*unità*	*INPS / Ministero della salute*		134.269	128.862	127.719		*Ministero della salute/ Dipartimento della prevenzione e della comunicazione*
	Proposte di indicatori da costruire:									
Numero di donatori di organi per il trapianto per mille abitanti										
Numero di pazienti in lista di attesa per il trapianto di organi										
Percentuale di sopravvivenza degli organi trapiantati al primo anno (o altro indicatore monitorato per la "qualità")										

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.2 - Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	
Ministero della salute	
Attività 1 - Sorveglianza epidemiologica, profilassi e regolazione dei farmaci veterinari	Le attività prevalenti riguardano la sorveglianza epidemiologica, la profilassi e le attività di regolazione dei farmaci veterinari, articolate come segue: - gestione delle reti di epidemiosorveglianza; - anagrafi zootecniche, dei trasportatori e degli animali da compagnia; - profilassi pianificate; - programmazione e organizzazione degli interventi sanitari per il controllo e l'eradicazione delle malattie animali, ivi comprese le zoonosi; - piani di sorveglianza e monitoraggio; - piano di emergenza nazionale e manuali operativi; - coordinamento e gestione dell'unità centrale di crisi; - interventi di emergenza per le malattie infettive e diffusive del bestiame; - verifiche ispettive; - gestione emergenze non epidemiche. - coordinamento delle attività di controllo sanitario svolte presso gli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e i posti di ispezione frontalieri (PIF); - procedure e qualità dei controlli negli scambi e nelle importazioni in materia di animali vivi, prodotti di origine animale, alimenti per animali, in raccordo con la Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione; - immissione in commercio dei medicinali veterinari e dispositivi medici ad uso veterinario; - farmacovigilanza e farmacosorveglianza veterinaria; - anagrafe e tracciabilità dei medicinali veterinari.
Attività 2 - Sicurezza degli alimenti	Indirizzo alle Regioni in materia di controlli ufficiali sulle filiere produttive alimentari di origine animale e non animale Attività relative alle procedure di notifica dei prodotti destinati ad un'alimentazione particolare, degli integratori alimentari, degli alimenti addizionati di vitamine e minerali, ai sensi del D.lgs 111/92, della Dir. 2009/39/CE, D.lgs 169/2004 e del Reg. 1925/2006 Gestione del rischio connesso alla commercializzazione e al consumo dei prodotti alimentari Promozione della corretta alimentazione nell'ambito di stili di vita sani Gestione degli stabilimenti che producono alimenti destinati all'esportazione

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.2 - Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Numero delle partite commerciali sottoposte a controllo dai Posti d'ispezione frontaliera (PIF)**	**Numero delle partite commerciali relative al commercio internazionale sottoposte al controllo degli uffici PIF.** I Posti d'ispezione frontaliera (PIF) italiani svolgono, assieme ai PIF localizzati negli altri Paesi membri dell'Unione Europea (UE), i controlli sulle partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi importati dai Paesi terzi e destinati all'intero territorio dell'UE.	*unità*	*Ministero della salute*	**29.388**	**29.588**	**29.962**	**29.732**	**29.911**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
2	**Numero di infrazioni rilevate dai Posti d'ispezione frontaliera (PIF)**	**Numero delle partite commerciali relative al commercio internazionale che, sottoposte al controllo degli uffici PIF, sono state respinte per riscontro di infrazioni.** I Posti d'ispezione frontaliera (PIF) italiani svolgono, assieme ai PIF localizzati negli altri Paesi membri dell'Unione Europea (UE), i controlli sulle partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi importati dai Paesi terzi e destinati all'intero territorio dell'UE.	*unità*	*Ministero della salute*	**252**	**429**	**296**	**306**	**262**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
3	**Numero delle partite commerciali sottoposte a controllo dagli Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC)**	**Numero delle partite commerciali relative agli scambi intracomunitari sottoposte al controllo degli uffici UVAC.** Gli Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC) sono uffici periferici del Ministero della salute istituiti con D.Lgs. 27/93, recante attuazione della Direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza fra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica.	*unità*	*Ministero della salute*	**13.412**	**9.926**	**9 .567**	**9 .865**	**8.820**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
4	**Numero di infrazioni rilevate dagli Uffici Veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC)**	**Numero delle partite commerciali relative agli scambi intracomunitari che, sottoposte al controllo degli uffici UVAC, sono state respinte per riscontro di infrazioni.** Gli Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC) sono uffici periferici del Ministero della salute istituiti con D.Lgs. 27/93, recante attuazione della Direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza fra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica.	*unità*	*Ministero della salute*	**163**	**140**	**134**	**137**	**136**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
5	**Numero di procedimenti autorizzativi alla commercializzazione dei farmaci veterinari**	**Numero dei procedimenti relativi all'autorizzazione alla commercializzazione dei farmaci veterinari nell'ambito nazionale e del sistema europeo di mutuo riconoscimento.** Per l'informatizzazione dei sistemi il dato è disponibile a partire dal 2010.	*unità*	*Ministero della salute*				**839**	**1026**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.2 - Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
6	**Grado di copertura vaccinale per la rabbia silvestre**	**Il numero di esche distribuite nel territorio a rischio sulla superficie in km quadrati.** Il dato rilevato riguarda le zone geografiche da coprire con la campagna vaccinale contro la rabbia silvestre: Province Autonome di Trento e Bolzano, intera Regione Friuli Venezia Giulia, Province di Belluno, Treviso, Vicenza, Venezia. Dati disponibili dal 2010.	*rapporto*	*Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie*				**266**	**139**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
7	**Test eseguiti TSE**	**Controlli diagnostici diretti ad individuare animali positivi al morbo della encefalopatia spongiforme eseguita sugli animali macellati di età compresa tra 0 e 18 mesi.**	*unità*	*CEA (Centro di referenza nazionale per le encelopatie spongiformi)*	**745.797**	**725.759**	**523.618**	**517.118**	**433.327**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
8	**Numero di autorizzazioni di prodotti fitosanitari rilasciate (Reg.(CE) 1107/2009), Reg.(CE) 396/2005, DPR 290/2001)**	**Numero di autorizzazioni di prodotti fitosanitari rilasciate.** Il Reg(CE) 1107/2009 disciplina gli ambiti di competenza del Ministero della salute in materia di autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari: nuove registrazioni, riconoscimento reciproco, ri-registrazioni, revoche, proroghe, variazioni tecniche, importazioni parallele; Il Reg. (CE) 396/2005 disciplina gli ambiti di competenza del Ministero della Salute in materia di fissazione di limiti massimi di residui di sostanze attive presenti nei prodotti fitosanitari; Il DPR 290/2001 disciplina gli ambiti di competenza del Ministero della Salute in materia di autorizzazioni dei prodotti fitosanitari: variazioni amministrative, ispezioni stabilimenti di produzione, prodotti uguali.	*unità*	*Ministero della salute*	**676**	**700**	**823**	**663**	**886**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
9	**Percentuale di autorizzazioni di prodotti fitosanitari rilasciate sul numero di richieste**	**Percentuale di procedimenti conclusi a fronte delle richieste pervenute in merito a: nuove registrazioni, riconoscimento reciproco,ri-registrazioni, revoche, proroghe, variazioni tecniche, prodotti uguali, variazioni amministrative, importazioni parallele, limiti massimi dei residui di sostanze attive presenti nei prodotti fitosanitari e ispezioni stabilimenti di produzione.**	*%*	*Ministero della salute*	**79,5**	**82,4**	**82,3**	**80,4**	**89,9**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
10	**Numero notifiche di etichette valutate**	**Attività relative alle procedure di notifica dei prodotti destinati ad un'alimentazione particolare, degli integratori alimentari, degli alimenti addizionati di vitamine e minerali, ai sensi del DL 111/92, della Dir. 2009/39/CE, Dir. 2002/46/CE, D.lgs 169/2004 e del Reg. (CE) 1925/2006.** La procedura consta della valutazione della conformità in termini di composizione, apporti, e dichiarazioni in etichetta ai sensi della vigente normativa dei prodotti sopra citati.	*unità*	*Ministero della salute*	**7.650**	**9.300**	**8.120**	**9.450**	**13.255**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
11	**Percentuale di notifiche di etichette valutate su quelle pervenute**	**Numero di etichette valutate rispetto a quelle notificate per cento.**	*%*	*Ministero della salute*	**75,8**	**60,8**	**73,6**	**75,4**	**77,2**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.2 - Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1 Numero di casi positivi alla rabbia	**Casi positivi della malattia rilevati nel territorio della Regione del Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento e Bolzano, Provincia di Belluno, Treviso e Venezia.** Dati disponibili a partire dal 2010.	*territori del Nord - Est (8.672,45 Km^)*	*unità*	*Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie*				**209**	**1**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
2 Numero di casi positivi alle Encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE)	**Controlli diagnostici diretti ad individuare animali positivi al morbo della encefalopatia spongiforme eseguita sugli animali macellati di età compresa tra O e 18 mesi.**	*territori del Nord - Est*	*unità*	*Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie*	**7**	**3**	**8**	**3**	**10**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
3 Allerta gestite per anno	**Numero di allerte gestite tramite il sistema rapido di allerta comunitario (RASFF).** Le notifiche di allerta, ricevute dalla UE o trasmesse alla UE, si riferiscono ad alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti che possono porre un rischio diretto o indiretto per la salute pubblica. In ambito nazionale, sono previsti contatti con gli assessorati alla sanità delle Regioni e Province autonome e con i Nuclei antisofisticazione e sanità (NAS).	*Italia/UE*	*unità*	*Ministero della salute*	**3.124**	**8.835**	**8.401**	**9.232**	**10.283**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*
4 Numero stabilimenti iscritti per export	**Attività di iscrizione/cancellazione stabilimenti autorizzati all'export.** Relativamente all'esportazione di prodotti alimentari, in rapporto agli accordi esistenti con singoli Paesi terzi, sono previste liste di stabilimenti abilitati all'esportazione. L'aggiornamento delle liste consiste nell'iscrizione di nuovi stabilimenti che richiedono l'abilitazione ad esportare verso un Paese terzo o nella cancellazione di stabilimenti che abbiano perso i requisiti igienico sanitari richiesti dal Paese terzo. L'insieme dei provvedimenti adottati comporta la variazione numerica degli stabilimenti iscritti che di anno in anno può aumentare o può diminuire. I dati sono disponibili dal dal 2008, anno di istituzione dell'Ufficio export.	*Italia verso Paesi terzi*	*unità*	*Ministero della salute*		**1.108**	**1.475**	**1.968**	**2.445**	*Ministero della salute/ Dipartimento di sanità pubblica veterinaria nutrizione sicurezza degli alimenti*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana Ministero della salute	
Attività 1 - Assistenza in materia di salute umana	Attività di indirizzo per la qualità delle cure, la prevenzione ed il controllo del rischio clinico Attività relative a cure palliative e terapia del dolore Corresponsione di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni e trasfusioni o somministrazioni di emoderivati che hanno comportato menomazioni permanenti dell'integrità psico-fisica; pagamento sentenze risarcimento danno da vaccinazione, trasfusione o somministrazione di emoderivati corresponsione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati dal farmaco "Talidomide" (attribuiti a partire dal 2012 al Programma di spesa 20.4)
Attività 2 - Programmazione, coordinamento e vigilanza del Servizio sanitario nazionale	Le attività svolte dalle Direzioni del Ministero della salute nell'ambito del programma includono una vasta quantità di analisi, valutazioni e verifiche di documenti inviati dalle Regioni, a supporto di decisioni politico-istituzionali rilevanti, quali l'organizzazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sulla salute dei cittadini, gli eventuali commissariamenti, il blocco del turn over del personale, l'innalzamento delle aliquote regionali, etc. Si segnalano in particolare: - attività di monitoraggio della spesa sanitaria e riparto finanziamenti SSN; - attività legata alla gestione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle regioni; - attività di monitoraggio dei LEA; - attività di regolamentazione, coordinamento e vigilanza tesa ad assicurare il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione strutturale del sistema sanitario regionale, con particolare riferimento alle Regioni impegnate nei Piani di rientro per la compensazione del deficit sanitario e la riqualificazione del sistema sanitario regionale; - attività definizione e sviluppo di misurazioni e valutazioni della performance a livello regionale; - attività di definizione dei costi e dei fabbisogni standard; - attività di regolamentazione attraverso predisposizione di linee guida nazionali; - attività di riorganizzazione e potenziamento delle cure primarie nell'ottica di rimodulazione e riqualificazione della rete ospedaliera attraverso il potenziamento dell'assistenza territoriale; - attività legate al programma straordinario di investimento ex art. 20 della L. 67/88; - attività di istruttoria tecnico-scientifica finalizzata a espressione di pareri, redazione di verbali e atti amministrativi correlati a attività del Consiglio superiore di sanità (CSS); - attività di raccolta informatica di documentazione e banca dati dei pareri di rilevante interesse per operatori e cittadini; - individuazione fabbisogni informativi del SSN e del Ministero e coordinamento delle relative attività di informatizzazione; - definizione e attuazione della strategia nazionale di sanità elettronica; - digitalizzazione dei procedimenti amministrativi; - gestione dell'infrastruttura tecnologica, delle reti, dei sistemi e dei flussi informativi del SSN e del Ministero; - monitoraggio, verifica, elaborazione, analisi e diffusione dei dati del SSN; - attività di rappresentanza del Ministero della salute in seno alla Struttura interregionale sanitari convenzionati (SISAC), al fine di fornire il necessario supporto a detta struttura nella ridefinizione dei rapporti convenzionali con il SSN; - partecipazione ai lavori del Comitato dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome, ai fini del rinnovi degli Accordi collettivi nazionali (ACN) del personale a rapporto convenzionale con il SSN.
Attività 3 - Attività di regolamentazione e vigilanza sulle professioni	Vigilanza e promozione della professionalità di personale operante nel SSN, con particolare riguardo al riconoscimento dei titoli professionali di personale comunitario ed extracomunitario sanitario, medico e non medico (aree: infermieristica, riabilitazione-fisioterapia, logopedia ecc.; tecnica di laboratorio, di radiologia, ecc.; della prevenzione assist. sanit.) Attività di monitoraggio e consulenza delle attività concernenti l'esercizio della professione e la carriera lavorativa all'interno della SSN Attività di vigilanza su ordini e collegi di esercenti professioni sanitarie e coordinamento del funzionamento della Commissione centrale per le professioni sanitarie

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
a) Strumenti di attuazione della programmazione sanitaria nazionale e regionale e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)										
1	**Numero di interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e di realizzazione di Residenze sanitarie assistenziali (RSA)**	**L'indicatore misura il numero di interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e di realizzazione di residenze sanitarie assistenziali ammessi al finanziamento nell'ambito degli Accordi di programma sottoscritti nel periodo considerato.**	*unità*	*Ministero della salute*	**58**	**84**	**197**	**186**	**38**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
2	**Numero di progetti regionali valutati per l'ammissione al finanziamento delle quote vincolate agli obiettivi di PSN**	**Numero di progetti sottoposti per legge alla verifica della coerenza con le indicazioni contenute negli accordi per l'anno di riferimento per l'approvazione da parte della Conferenza stato regioni su proposta del Ministro della salute.** In base all'art. 1, comma 34-bis della legge n. 662/1996 e modificazioni, una quota indistinta del Fondo sanitario nazionale di parte corrente è destinata al finanziamento di progetti regionali per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale. A tal fine sono indicati obiettivi nel Piano sanitario nazionale (PSN) e i progetti approvati sono realizzati tramite Accordi di programma. Nell'ambito di questo programma di spesa, la Direzione generale della Programmazione sanitaria programma e effettua analisi, verifiche e approvazione dei progetti ai fini dell'ammissione al finanziamento.	*unità*	*Ministero della salute*	**253**	**181**	**274**	**293**		*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
3	**Proposte di intesa elaborate e presentate alla Conferenza Stato - Regione**	**L'indicatore misura il numero delle proposte di intesa che sono state presentate alla Conferenza Stato Regione dagli Uffici della Direzione generale programmazione sanitaria.** Le intese (art.3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) sono espresse in tutti casi in cui la legislazione vigente preveda che venga sancita "un'intesa" con la Conferenza Stato-Regioni, su una proposta di iniziativa dell'Amministrazione centrale. Essa consiste nella determinazione concordata, all'unanimità, da parte del Governo e di tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome dei contenuti dei provvedimenti medesimi. Nell'ipotesi in cui non si raggiunga l'intesa entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede in sostituzione motivando. Le proposte di Intesa tra Stato e Regioni, per poter essere trasmesse alla Conferenza, devono possedere tutti gli elementi qualitativi che consentono di ritenere probabile che il documento si concretizzi appunto in un'intesa.	*unità*	*Ministero della salute*		**14**	**8**	**18**	**6**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
4	**Proposte di accordo elaborate e presentate alla Conferenza Stato - Regione**	**L'indicatore misura il numero delle proposte di accordo che sono state presentate alla Conferenza Stato Regione dagli Uffici della Direzione generale programmazione sanitaria. Si precisa che sono stati inseriti tra gli accordi anche pareri favorevoli, e approvazioni della CSR di Atti e documenti.** Gli accordi (art. 4 del d. lgs. n. 281/1997) rappresentano lo strumento con il quale Governo, Regioni e Province Autonome, in sede di Conferenza Stato-Regioni, coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività di interesse comune in attuazione del principio di leale collaborazione; l'accordo si pone il fine di realizzare obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Anche per gli accordi, come per le intese, è necessario l'unanimità dei consensi di tutti componenti e quindi dello Stato e di tutte le Regioni e delle Province autonome.	*unità*	*Ministero della salute*	**1**	**4**	**13**	**11**	**5**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
a) Strumenti di attuazione della programmazione sanitaria nazionale e regionale e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)									
5 **Numero di Raccomandazioni per la prevenzione degli eventi sentinella condivise con le Regioni e PA**	**L'indicatore misura il numero di raccomandazioni per la prevenzione degli eventi sentinella.** La diffusione e la condivisione con gli attori del Servizio sanitario nazionale di soluzioni e raccomandazioni per la sicurezza costituisce un aspetto rilevante per la gestione del rischio clinico. Esse rappresentano uno strumento per assicurare la tempestiva circolazione di informazioni relative alla sicurezza dei pazienti, offrono una strategia per implementare una risposta a livello aziendale ed effettuare il monitoraggio delle azioni intraprese ed infine aumentano la consapevolezza circa i rischi connessi con alcune procedure assistenziali.	*unità*	*Ministero della salute*	1	7	2	2	1	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
6 **Numero di operatori sanitari che hanno fruito di corsi di formazione del Ministero su tematiche strategiche**	**L'indicatore misura il numero di operatori (medici, infermieri professionali o farmacisti), iscritti ai corsi di formazione di formatori.** Il Ministero si è posto l'obiettivo di offrire, a tutti gli operatori sanitari un'opportunità di formazione nello specifico ambito della qualità e della sicurezza dei pazienti. L'obiettivo è realizzato attraverso la messa a disposizione di Regioni, Province Autonome ed Aziende, alle quali spetta il compito di sviluppare programmi ulteriori di formazione di un valido strumento nella logica del miglioramento della qualità e della sicurezza delle cure. A tal fine il Ministero predispone manuali di formazione e organizza corsi a estensione nazionale per diffondere conoscenze comuni su tematiche di interesse.	*unità*	*Ministero della salute*		100.000		38.000	65.000	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
7 **Verifica degli adempimenti regionali in materia erogazione LEA**	**L'indicatore è dato dal prodotto tra gli adempimenti in materia di erogazione dei LEA e le regioni sottoposte a verifica. Ogni adempimento può essere composto da più sezioni di valutazione (nel calcolo le sezioni sono state raggruppate).** L'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha previsto l'istituzione, presso il Ministero della salute, del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, cui è affidato il compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale.	*unità*	*Ministero della salute*	442	493	510	576	704	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
b) Assistenza in materia di salute umana										
7	**Numero di beneficiari di vitalizi a seguito di danni per vaccinazioni, emotrasfusioni e somministrazione di emoderivati**	**Numero dei beneficiari di vitalizio ai sensi della legge n. 210/1992 "Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati".** La Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure provvede al pagamento degli indennizzi delle Regioni a statuto speciale (ora soltanto la Regione Siciliana), nonché alla liquidazione degli oneri derivanti dal contenzioso riferito a fatti precedenti il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di indennizzo ed alle cause di risarcimento del danno biologico.	*unità*	*Ministero della salute*					8802	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
8	**Numero di beneficiari di vitalizi a seguito di danni per vaccinazioni**	**Numero dei beneficiari di vitalizio ai sensi della legge n. 229/2005 "Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie" (solo danneggiati da vaccinazione).** L'ufficio svolge attività di liquidazione degli indennizzi vitalizi ex lege 229, nonché tutti i benefici connessi.	*unità*	*Ministero della salute*					558	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
9	**Numero di beneficiari di vitalizi a seguito di danni per farmaco Talidomide**	**Numero dei beneficiari di vitalizio a favore dei danneggiati dal farmaco Talidomide ai sensi della legge , n. 244/2007.**	*unità*	*Ministero della salute*					207	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
10	**Numero di sentenze di condanna del Ministero della salute in merito alla liquidazione di benefici ex-legge 210/1992**	**Numero di sentenze di condanna del Ministero della salute in merito alla liquidazione di benefici ex-legge n.210/1992 "Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati".** La Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure provvede al pagamento degli indennizzi della Regione Siciliana, nonché fornisce copertura finanziaria a tutti quelli liquidati prima del trasferimento delle competenze alle Regioni; provvede inoltre alla liquidazione degli oneri derivanti dal contenzioso, anche relativo a cause di risarcimento del danno biologico.	*unità*	*Ministero della salute*	**1080**	**1453**	**1366**	**1369**	**N.D.**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
11	**Speciali ordini di pagamento in conto sospeso**	**Importo complessivo annuo di speciali ordini di pagamento (SOP) in conto sospeso utilizzati per liquidare le sentenze di condanna in merito alla liquidazione di benefici ex legge 201/1992 quando i fondi stanziati in bilancio sono insufficienti.**	*milioni di euro*	*Ministero della salute*			**22,41**	**10,76**	**20,80**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
c) Attività di regolamentazione e vigilanza sulle professioni									
12 **Riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero per l'esercizio delle professioni 'sanitarie'**	**Numero di decreti di riconoscimento dei titoli ovvero attribuzione del tirocinio di adattamento emessi per il riconoscimento di titoli di studio conseguiti da cittadini comunitari ed extracomunitari per l'esercizio delle professioni 'sanitarie' (medici, odontoiatri, farmacisti, infermieri, fisioterapisti, tecnici ecc.) .** Il riconoscimento e la validazione dei titoli di studio conseguiti all'estero sono necessari ai fini dell'esercizio in Italia delle professioni sanitarie.	*unità*	*Ministero della salute*	**2882**	**4280**	**3325**	**3967**	**5126**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
13 **Numero delle pratiche di contenzioso espletate relativo a personale dipendente, convenzionato con il sistema sanitario nazionale (SSN)**	**L'indicatore include i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica gestiti dal Ministero e i quesiti sulla disciplina concorsuale e sull'attività libero professionale del personale del Sistema sanitario nazionale.**	*unità*	*Ministero della salute*	**692**	**880**	**725**	**825**	**737**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
14 **Numero delle pratiche di contenzioso espletate relativo agli esercenti le professioni sanitarie esaminate dalla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie**	**Giudizi emessi nelle udienze della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS).** La CCEPS è un organo di giurisdizione speciale, istituito presso il Ministero della salute con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233. In base a predetto decreto e al relativo regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 5 aprile 1950, n. 221, la Commissione centrale è preposta all'esame dei ricorsi presentati dai professionisti sanitari contro i provvedimenti dei rispettivi Ordini e Collegi professionali (tenuta degli albi, irrogazione di sanzioni disciplinari ecc), inoltre, esercita il potere disciplinare nei confronti dei componenti appartenenti alle professioni sanitarie e dei componenti i Comitati centrali delle Federazioni nazionali.	*unità*	*Ministero della salute*		**81**	**85**	**54**	**81**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
15 **Esercenti le professioni sanitarie oggetto delle attività di riconoscimento dei titoli di studio per mille esercenti**	**L'indicatore misura il numero titoli riconosciuti rapportato alla popolazione esercente le professioni sanitarie, per mille.** (Circa 110.000 professionisti 'medici' - Circa 250.000 professionisti sanitari - area infermieristica, fisioterapia ecc ecc.)	*per 1000 esercenti*	*Ministero della salute*	**8,23429**	**12,22857**	**9,50000**	**11,33429**	**14,64571**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
16 **Esercenti le professioni sanitarie oggetto delle attività concernenti il contenzioso per mille esercenti**	**L'indicatore misura il numero di atti o pareri emessi rapportato alla popolazione esercente le professioni sanitarie, per mille.** (Circa 110.000 professionisti 'medici' -Circa 250.000 professionisti sanitari -area infermieristica, fisioterapia ecc ecc.)	*per 1000 esercenti*	*Ministero della salute*	**1,98**	**2,51**	**2,07**	**2,36**	**2,11**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
17 **Percentuale degli esercenti le professioni sanitarie oggetto dell'esame da parte della CCEPS**	**Numero di delibere CCEPS sulla popolazione esercente le professioni sanitarie, per cento.** (Circa 110.000 professionisti 'medici')	*%*	*Ministero della salute*	**0,00**	**0,08**	**0,09**	**0,05**	**0,08**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
d) Sistema informativo sanitario nazionale									
18 **Percentuale di copertura banche dati NSIS per il monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA)**	La Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario è responsabile del Nuovo sistema informativo sanitario che costituisce lo strumento di riferimento per le misure di qualità, efficienza ed appropriatezza del SSN.Tale sistema è alimentato da parte delle Regioni e Province autonome (P.A), secondo le modalità, i contenuti e le tempistiche previsti nei decreti istitutivi dei flussi informativi, con i dati sanitari individuali relativi alle prestazioni che costituiscono i Livelli essenziali di assistenza (LEA). Il patrimonio informativo NSIS consente pertanto di monitorare le prestazioni corrispondenti ai LEA da assicurare a tutti i cittadini in condizioni di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciascun LEA è caratterizzato da Banche dati, il cui peso complessivo è rappresentato dall'incidenza del costo del LEA, a cui afferiscono le prestazioni, rispetto al costo complessivo dei LEA. La percentuale di copertura delle banche dati NSIS rispetto ai Livelli essenziali di assistenza, in funzione del peso di ciascuna Banca dati, è calcolato in base alla regolamentazione della Banca dati e al grado di utilizzabilità della stessa per le finalità di monitoraggio del LEA. L'indicatore è una misura di quanto il sistema informativo è effettivamente in grado di monitorare le prestazioni corrispondenti a tutti i LEA, vale a dire le prestazioni considerate appropriate per specifiche patologie e setting di cura.	*%*	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*					**80,03**	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*
19 **Numero di utenti registrati dei sistemi informativi dell'amministrazione**	Numero di utenti registrati che utilizzano sistemi informativi dell'Amministrazione. La Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario è responsabile della erogazione dei servizi in rete del Ministero della salute e della gestione tecnica del sito istituzionale del Ministero della Salute nel rispetto dei principi previsti dagli articoli 53 e 54 del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i. Codice dell'amministrazione digitale) . Gli utenti che utilizzano i sistemi informativi sono suddivisi in 3 macrocategorie: a) utenti interni (strutture del Ministero della salute, NAS) b) utenti afferenti al Servizio sanitario nazionale (es. Regioni, Aziende sanitarie ed ospedaliere, Istituiti di ricovero e cura a carattere scientifico, Agenzia italiana del farmaco, Agenzia per i servizi sanitari nazionali, Istituti zooprofilattici sperimentali, ISS, ...) c) utenti esterni (cittadini, professionisti e imprese).	*unità*	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*					**94.501**	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*
20 **Costo unitario dei sistemi informativi per utente**	**L'indicatore rapporta il valore dello stanziamento di bilancio per gli obiettivi di titolarità della Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario, al numero degli utenti registrati, utilizzatori dei sistemi informativi.**	*Costo medio in euro per utente*	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*					**208**	*Ministero della salute Direzione generale del Sistema informativo e statistico sanitario*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

	Indicatore	Indicatori di contesto: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale (SSN)**	**Percentuale del Pil destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale da parte dello Stato.** Il programma di spesa include attività di tipo programmatorio, di coordinamento e di monitoraggio del Servizio sanitario nazionale che è di competenza delle Regioni.	*Italia*	%	*Ministero della salute*		6,61	7,00	7,00		*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
2	**Finanziamento del SSN sulla spesa**	**Rapporto percentuale tra il finanziamento del Sistema sanitario nazionale e la spesa complessiva del Sistema sanitario nazionale.** Il programma di spesa include attività di tipo programmatorio, di coordinamento e di monitoraggio del Servizio sanitario nazionale che è di competenza delle Regioni.	*Italia*	%	*Ministero della salute*		96,76	97,03	97,90		*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
3	**Percentuale della popolazione interessata dai piani di rientro sottoscritti dalle Regioni per il riequilibrio dei disavanzi nel settore sanitario**	**Percentuale della popolazione residente in Regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro dal 28 febbraio 2007 a dicembre 2010 ai sensi della legge 311 del 2004.** La popolazione è di fonte Istat, al 1° gennaio. Le Regioni sono: per il 2007, 2008: Liguria Lazio Abruzzo Molise Campania Sicilia Sardegna per il 2009: Liguria Lazio Abruzzo Molise Campania Sicilia Sardegna per il 2010 e 2011: Lazio Abruzzo Molise Campania Sicilia Calabria Piemonte Puglia Riguardo l'indicatore percentuale della popolazione interessata dai Piani di rientro sottoscritti nelle Regioni per il riequilibrio dei disavanzi nel settore sanitario, per il 2009 la percentuale corretta è il 35,67%, in quanto la Calabria, pur avendo sottoscritto il Piano di rientro il 22 dicembre del 2009, non può essere inclusa nell'anno di riferimento in quanto tale piano si riferisce al triennio 2010/2012.	*Italia*	%	*Ministero della salute*	35,8	35,8	35,7	47,6	47,6	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
4	**Popolazione interessata dagli obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale quale strumento di attuazione della programmazione sanitaria nazionale e regionale**	**Percentuale della popolazione residente delle Regioni che possono accedere, attraverso la presentazione di progetti sperimentali, ai finanziamenti finalizzati agli obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale vigente.** Si segnala che accedono ai citati finanziamenti le Regioni a statuto ordinario. Sono escluse dalla partecipazione ai finanziamenti le Regioni a statuto speciale quali: Valle d'Aosta, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Province autonome di Trento e Bolzano. La Regione Sicilia partecipa solo per una quota.	*Italia*	*%*	*Ministero della salute*	**89,0**	**89,0**	**89,0**	**89,0**	**89,0**	*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
5	**Analisi degli eventi sentinella segnalati al sistema di monitoraggio**	**Gli eventi "sentinella" sono eventi avversi di particolare gravità che causano morte o gravi danni al paziente segnalati dalle strutture sanitarie. L'indicatore misura il numero di segnalazioni pervenute, valide ai fini della produzione della reportistica e dell'individuazione di raccomandazioni.** A partire dal 2005, il Ministero individua categorie di eventi sentinella e ne promuove il monitoraggio affinché, attraverso l'analisi delle cause e dei fattori determinanti e contribuenti ai verificarsi degli eventi, si possa imparare dagli errori e promuovere azioni preventive per contrastare il ripetersi di eventi analoghi. Le categorie di eventi sentinella monitorati sono passati dal 2009 da 10 a 16. Le segnalazioni sono effettuate dalle strutture sanitarie e/o delle Regioni. La raccolta delle informazioni favorisce l'individuazione delle principali condizioni di rischio e l'adozione di misure per migliorare la sicurezza dei pazienti. Un elevato numero di segnalazioni di eventi avversi non indica un numero più elevato di errori, ma, piuttosto, è indicativo di una maggiore attenzione da parte delle strutture sanitarie nei confronti della problematica della sicurezza dei pazienti.	*Italia*	*unità*	*Ministero della salute*	**80**	**122**	**279**	**291**		*Ministero della salute/Dipartimento della qualità*
		Proposte di indicatori da costruire:									

Popolazione residente in Regioni che non presentano un livello di garanzia dei LEA congrui

Numero di esercenti le professioni sanitarie (Ministero della salute / ISTAT /FNOMCEO)

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	
Ministero della salute	
Attività 1 - Sorveglianza e vigilanza del mercato, ivi compresa l'informazione al pubblico, di dispositivi medici, dispositivi medico-diagnostici in vitro, prodotti farmaceutici e altri prodotti sanitari ad uso umano (biocidi, cosmetici e presidi medico chirurgici).	Indirizzo e vigilanza dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), ai sensi del DM n. 245/2004, e stipula di apposite convenzioni Vigilanza e monitoraggio dei dispositivi medici, ai sensi del decreto legislativo n. 46/1997 Attività ispettiva e monitoraggio della produzione e immissione in commercio dei presidi medico-chirurgici, biocidi, cosmetici e prodotti erboristici. DPR 392/1998; D.Lgs n. 174/2000; Legge 713/86 Adozione dei provvedimenti e dell'effettuazione dei controlli concernenti la produzione, il commercio e l'impiego delle sostanze stupefacenti e psicotrope (ai sensi dell'art.2, comma 1, lettera d) del DPR 309/90)

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Registrazione dei dispositivi medici**	**Numero di nuovi dispositivi medici registrati nella banca dati del Ministero della salute (l'indicatore misura l'incremento annuale di dispositivi medici).** I fabbricanti/mandatari di dispositivi medici hanno l'obbligo di registrare i dispositivi medici ai sensi del D.Lgs. 46/1997 (art.13 commi 1, 2 e 3 bis) e del D.Lgs 507/1992 (art.7-bis commi 3, 4). A tale scopo è stata implementata la banca dati dei dispositivi medici, contenente tutte le informazioni relative ai dispositivi commercializzati in Italia , che rappresenta l'unica anagrafe a valenza nazionale (decreto del Ministro della salute del 21 dicembre 2009). Il costante aggiornamento dei dati presenti in banca dati consente il miglioramento della qualità delle informazioni stesse, utili all'espletamento di tutte le attività inerenti il settore dei dispositivi medici ed in particolare la sorveglianza dei dispositivi medesimi. Attraverso la banca dati è inoltre possibile la trasmissione delle informazioni necessarie ad alimentare la banca dati europea dei dispositivi medici Eudamed, assolvendo a quanto previsto dalla Decisione della Commissione del 19 aprile 2010.	*unità*	*Ministero della salute*	**2.628**	**60.671**	**169.837**	**77.692**	**54.673**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
2	**Registrazione dei fabbricanti dei dispositivi medici su misura**	**Numero di fabbricanti di dispositivi medici "su misura" registrati nella banca dati del Ministero della salute (l'indicatore misura l'incremento annuale delle nuove registrazioni di fabbricanti di dispositivi medici su misura).** I fabbricanti/mandatari italiani di dispositivi medici "su misura" comunicano al Ministero della salute il proprio indirizzo e la descrizione dei dispositivi (art.13 commi 1 e 2 del D.Lgs 46/97; art.7-bis comma 1 del D.Lgs 507/1992). La registrazione viene effettuata solo dopo aver verificato la documentazione presentata a supporto della richiesta.	*unità*	*Ministero della salute*	**1.012**	**852**	**997**	**946**	**929**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
3	**Valutazione e classificazione degli incidenti che interessano i dispositivi medici**	**Numero di segnalazioni di incidenti registrate.** Il sistema di vigilanza si prefigge di migliorare il livello di protezione e di sicurezza dei pazienti, degli utilizzatori , riducendo la possibilità che il medesimo incidente si ripeta in luoghi diversi in tempi successivi. Il Ministero della salute ha il ruolo in ambito nazionale di valutare e classificare gli incidenti che coinvolgono dispositivi medici e in ambito comunitario di garantire un elevato livello di protezione della salute attraverso sistemi di vigilanza integrati tra gli Stati membri e la Commissione Europea. (D. Lgs. 46/1997 art. 9 emendato con il D.Lgs. 37/2010).	*unità*	*Ministero della salute*	**2.440**	**2.167**	**2.067**	**2.247**	**2.837**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
4	**Certificati di libera vendita nel settore dei dispositivi medici, compresi i dispositivi medico diagnostici in vitro**	**Numero di certificati di libera vendita rilasciati.** Ai fini dell'esportazione alcuni paesi al di fuori dell'Unione Europea possono richiedere ai fabbricanti la presentazione di un certificato di libera vendita rilasciato dalla competente autorità sanitaria. Il fabbricante può richiedere tale certificato al Ministero della salute che lo rilascia dopo aver verificato la documentazione presentata a supporto della richiesta.	*unità*	*Ministero della salute*	**853**	**909**	**1.121**	**1.583**	**1.501**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure

Ministero della salute

Indicatori di risultato:
realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati

	Indicatore	Descrizione	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
5	**Convenzioni stipulate al fine di potenziare le attività di sorveglianza e vigilanza nel settore dei dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro**	**Numero di convenzioni stipulate.** Al fine di potenziare le attività di sorveglianza e vigilanza nel settore dei dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro sono stipulate convenzioni con ISS, AGENAS, Università e altre istituzioni pubbliche e istituti specializzati nel settore medesimo a seguito della riassegnazioni di somme derivanti dall'applicazione del comma 409 lett. d) e lett. e) della legge 266/2005 sul cap. 3016/24, "Spese inerenti all'attività di valutazione e controllo, anche mediante la stipula di specifiche convenzioni in materia di farmaci, dispositivi medici ed altri prodotti di interesse sanitario".	*unità*	*Ministero della salute*	**17**	**15**	**31**	**25**	**21**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
6	**Progetti nell'ambito del settore dei dispositivi medici e del cosmetici relativi a programmi di informazione per gli operatori sanitari e/o campagne di educazione sanitarie**	**Numero di progetti regionali selezionati.** Nel 2007, l'assegnazione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano della somma disponibile sul capitolo 3438 dello stato di previsione della spesa del Ministero della salute "Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione agli operatori sanitari sulle proprietà, sull'impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario, nonché per le campagne di educazione sanitaria, da realizzarsi tramite le aziende sanitarie locali", è stata effettuata in base alla proposta di riparto della somma disponibile sul capitolo, secondo le modalità di cui alla Deliberazione 28 settembre 2007 n.97 del Comitato interministeriale per la programmazione economica. A partire dal 2008 l'assegnazione della somma disponibile sul suddetto capitolo viene effettuata previa individuazione di una tematica di rilevante interesse sulla quale le regioni, a seguito di apposito bando, presentano una proposta per la realizzazione di un progetto da destinare agli operatori sanitari. Al termine della valutazione da parte di una Commissione esaminatrice appositamente nominata, la somma disponibile viene assegnata alle Regioni prescelte.	*unità*	*Ministero della salute*	**21**	**4**	**3**	**3**	**3**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
7	**Certificati di libera vendita nel settore dei cosmetici e dei presidi medico chirurgici**	**Numero di certificati di libera vendita rilasciati.** Per esportare al di fuori dell'Unione europea prodotti cosmetici, già oggetto di notifica al Ministero della salute, deve essere inviata una richiesta di certificato di libera vendita. Il Ministero verifica la conformità alla Legge 713/86 e successive modifiche e ogni ulteriore normativa pertinente e rilascia il certificato necessario per l'esportazione.	*unità*	*Ministero della salute*	**2.201**	**1.181**	**1.390**	**1.612**	**1.788**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
8	**Permessi import export di sostanze stupefacenti e psicotrope**	**Numero di permessi di import/ export rilasciati.** Il Ministero, previa valutazione della domanda presentata, rilascia alle aziende autorizzate alla fabbricazione, all'impiego ed al commercio di sostanze stupefacenti e psicotrope e di medicinali compresi nelle Tabelle I e II e che intendano effettuare delle operazioni commerciali tra l'Italia ed un paese estero, sia comunitario, sia extracomunitario permessi di importazione e permessi di esportazione di sostanze stupefacenti e psicotrope (D.Lgs. 309/90).	*unità*	*Ministero della salute*	**5.477**	**5.879**	**5.971**	**6.229**	**6.525**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
9	**Autorizzazioni ad effettuare la pubblicità sanitaria dei medicinali di automedicazione, presidi medico chirurgici, dispositivi medici e medico diagnostici in vitro**	**Numero di autorizzazioni rilasciate.** Presso la Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure del Ministero della salute opera la Commissione di esperti per l'esame delle domande presentata da parte delle aziende di settore finalizzate al rilascio dell' autorizzazione ad effettuare la pubblicità sanitaria relativa ai medicinali di automedicazione, presidi medico chirurgici, dispositivi medici e dispositivi medico diagnostici in vitro (D.Lgs. 219/2006).	*unità*	*Ministero della salute*	**1.450**	**1.591**	**1.369**	**2.148**	**2.387**	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure

Ministero della salute

Indicatori di contesto:
fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma, determinanti del fabbisogno

	Indicatore	Descrizione	Area territoriale	Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	**Aziende fabbricanti di dispositivi medici**	**Numero di nuovi fabbricanti legali di dispositivi medici commercializzati in Italia.** Per ciascun anno sono stati inseriti i valori riferiti all'incremento annuale del numero dei fabbricanti di dispositivi medici (italiani, UE, extra UE). L'indicatore fornisce un'indicazione sulla dimensione dell'universo di riferimento per le attività volte a migliorare il livello di protezione e di sicurezza dei pazienti, degli utilizzatori e di altri, riducendo la possibilità che un incidente dannoso correlato ad un dispositivo medico si ripeta in luoghi diversi in tempi successivi e assicurare il costante svolgimento di attività di sorveglianza del mercato.	*Italia/Unione Europea (UE)/Paesi extra UE*	*unità*	*Ministero della salute*	934	2.240	2.020	1.140	968	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
2	**Aziende che producono o immettono in commercio cosmetici e presidi medico chirurgici**	**Numero di aziende produttrici.** L'indicatore fornisce un'indicazione sulla dimensione dell'universo di riferimento per le attività volte ad assicurare la tutela della salute dei consumatori di prodotti cosmetici e presidi medici chirurgici attraverso un sistema di vigilanza integrato in via di sviluppo ed una valutazione dei cosmetici e presidi medici chirurgici che si intendono produrre, vendere ed importare nel nostro paese.	*Italia*	*unità*	*Ministero della salute*	n.d.	1015	1019	954	716	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
3	**Aziende chimico-farmaceutiche che producono sostanze stupefacenti per estrazione da prodotti di origine naturale o con processi di pura sintesi**	**Numero di aziende chimico - farmaceutiche produttrici.** L'indicatore fornisce un'indicazione sulla dimensione dell'universo di riferimento per le attività volte a regolamentare l'attività di tutte quelle organizzazioni, industrie chimico-farmaceutiche, grossisti farmaceutici, laboratori di analisi e di sperimentazione, ospedali che devono entrare in possesso degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope in quanto farmaci, in modo da consentirne la diffusione per fini terapeutici.	*Italia*	*unità*	*Ministero della salute*	671	706	693	727	590	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
4	**Assessment report effettuati dall'Italia per principi attivi di cui è paese di riferimento**	**Numero di assessment report.** La Direttiva 98/8/CE prevede che i principi attivi, per essere utilizzati nei prodotti biocidi, debbano essere inclusi in liste positive (allegato I e IA). L'inclusione dei principi attivi in tali allegati, concessa inizialmente per un periodo di tempo non superiore a 10 anni con una procedura comunitaria, avviene a seguito di una valutazione favorevole della documentazione presentata a sostegno da parte dei richiedenti. I principi attivi inseriti negli elenchi positivi possono essere principi attivi nuovi, cioè non in commercio alla data di entrata in vigore della Direttiva 98/8/CE (14 maggio 2000), oppure principi attivi valutati nell'ambito del Programma decennale di revisione comunitaria, stabilito dall'articolo 16 della stessa direttiva. L'attività di valutazione include anche riunioni a livello comunitario e risposte a controdeduzioni e a quesiti.	*Unione Europea*	*unità*	*Ministero della salute*	1	3	5	14	3	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*
5	**Aziende produttrici di dispositivi medici che chiedono l'autorizzazione all'avvio di indagini cliniche al fine della marcatura CE dei prodotti**	**Numero aziende produttrici di dispositivi medici.** L'indicatore fornisce un'indicazione sulla dimensione dell'universo di riferimento per le attività volte a garantire il corretto svolgimento delle indagini cliniche in conformità con i protocolli clinici validati a livello internazionale.	*Italia/Unione Europea*	*unità*	*Ministero della salute*	30	23	38	46	55	*Ministero della salute/Direzione generale dei dispositivi medici, del servizio farmaceutico e della sicurezza delle cure*

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario e assistenza in materia sanitaria umana	
Ministero della salute	
Attività 1 - Programmazione e vigilanza	Programmazione, acquisizione e gestione dei servizi generali, dei beni mobili e immobili e relativa manutenzione per il funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nuclei antisofisticazioni e sanità dell'Arma (NAS) e trattamento fondamentale ed accessorio di una quota pari a circa il 10% (88 unità di personale su 936 per l'anno 2011) delle unità di personale del nucleo NAS presso il Ministero. I NAS dipendono funzionalmente dal Ministro della salute e hanno i poteri degli ispettori sanitari, oltre a svolgere la funzione di ufficiali di polizia giudiziaria.

Missione 20 - Tutela della salute

Programma 20.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario e assistenza in materia sanitaria umana

Ministero della salute

	Indicatore	Descrizione	Indicatori di risultato: realizzazioni, volume dei prodotti e dei servizi erogati Unità di misura	Fonte del dato	2007	2008	2009	2010	2011	Struttura organizzativa responsabile
1	Controlli effettuati	Numero controlli effettuati nell'anno di riferimento.	*unità*	*Report attività operativa NAS*	65.322	68.760	67.827	57.057	58.689	*Ministero della salute/ Dipartimento innovazione*
2	Campioni prelevati	Numero campioni prelevati nell'anno di riferimento.	*unità*	*Report attività operativa NAS*	23.785	17.788	12.572	5.712	5.653	*Ministero della salute/ Dipartimento innovazione*
3	Persone segnalate all'autorità amministrativa e giudiziaria	Numero persone segnalate all'autorità amministrativa e giudiziaria nell'anno di riferimento.	*unità*	*Report attività operativa NAS*	20.312	20.584	24.217	19.889	20.805	*Ministero della salute/ Dipartimento innovazione*
4	Sanzioni Penali e Amministrative	Numero sanzioni penali e amministrative irrogate nell'anno di riferimento.	*unità*	*Report attività operativa NAS*	44.532	42.210	41.427	35.220	37.640	*Ministero della salute/ Dipartimento innovazione*
5	Percentuale dei costi direttamente sostenuti dal Ministero della salute per il nucleo NAS	Percentuale dei costi direttamente sostenuti dal Ministero relativi all'attività concernente il programma a valere sui costi complessivi relativi al nucleo NAS.	*%*	*Portale CONTECO (costi di funzionamento più quota parte del costo del personale)*	23,69	23,12	25,19	25,43	25,46	*Ministero della salute/ Dipartimento innovazione*

PAGINA BIANCA

DOC16-248-1
€ 54,20