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.