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.

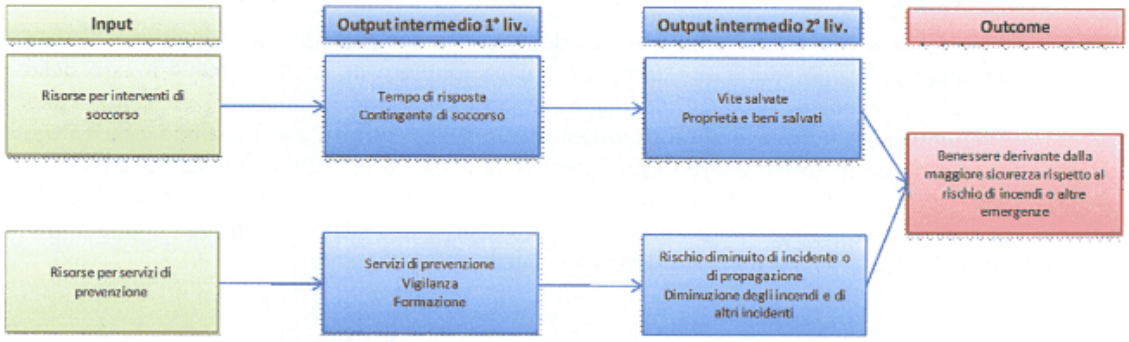
L'applicazione di tecniche di efficienza e la determinazione dei fabbisogni hanno richiesto di effettuare diverse tipologie di analisi.

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