

LA REVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DELL'INTERNO E IL CASO  
DELLE PREFETTURE  
ENZA CARUSO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

# *La revisione della spesa del Ministero dell'interno e il caso delle Prefetture*

Enza Caruso

---

## *Abstract*

Nell'ambito dei lavori di revisione della spesa pubblica, la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha dedicato particolare attenzione all'ipotesi di riformare l'organizzazione del Ministero dell'interno seguendo le linee indicate dal comma 425 della legge finanziaria per il 2007. Il dettato normativo è specificatamente inteso ad individuare gli ambiti territoriali per l'esercizio delle funzioni degli uffici periferici tenendo conto della possibilità di contenere i costi, ottimizzare l'impiego delle risorse, realizzare economie di scala, e determinare la "dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, ecc.". Tra gli uffici in questione sono ricomprese tra l'altro le Prefetture.

Il paper utilizza dati longitudinali, i dipendenti delle Prefetture negli anni 2004-2006, per verificare l'efficienza della distribuzione territoriale delle risorse controllando per una serie di indicatori di fabbisogno collegabili ai carichi di lavoro. I risultati dell'analisi indicano consistenti economie di scala e confermano la necessità di razionalizzare, attraverso accorpamenti e riduzioni, la rete periferica dell'Amministrazione dell'interno.

---

## *1. Introduzione*

La breve esperienza della *spending review* avviata con l'istituzione della Commissione tecnica della finanza pubblica ai sensi della legge finanziaria del 2007, ha avuto ad oggetto, tra l'altro, la revisione della spesa del Ministero dell'interno. Al riguardo, le analisi e le valutazioni effettuate dal gruppo di lavoro<sup>1</sup> che specificatamente si è interessato del Ministero dell'interno sono riportate nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* del 13 dicembre 2007 e in *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008* del 12 giugno 2008, pubblicati sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Questo lavoro riproduce una specifica sezione dei lavori di revisione della spesa dell'Amministrazione dell'interno dedicata alla rete delle Prefetture, che a conti fatti assorbe poco più del 13% della spesa del Ministero al netto dei trasferimenti agli enti locali.

La questione però non è la dimensione delle risorse ad esse dedicate, ovvero se siano sufficienti o insufficienti, non si vuole in questa sede demonizzare il

---

Enza Caruso, Commissione tecnica della finanza pubblica, Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>1</sup> Il gruppo di lavoro è stato coordinato dal Prof. Giuseppe Pisauro, affiancato dai Commissari Prof. Carlo Buratti e Prof. Giancarlo Pola.

Leviatano che brucia spesa pubblica di fronte alle esigenze di disciplina fiscale. Il punto centrale è tutt'altro e si può riassumere in un semplice interrogativo: esiste un governo informato, programmato e trasparente per l'allocazione territoriale delle risorse dell'Amministrazione centrale e quali i criteri che guidano questa ripartizione territoriale delle risorse?

In realtà, nel nostro Paese l'analisi dei costi di produzione, applicando le verifiche dell'*efficienza della configurazione industriale* ai processi produttivi dell'Amministrazione pubblica, incontra ancora forti resistenze. Un'analisi teorica della misurazione dell'efficienza nella Pubblica Amministrazione è contenuta in Petretto e Pisauro (1995). Tra le prime rassegne della letteratura empirica si può annoverare Panzar (1989). Tra gli studi empirici pionieristici italiani va certamente citato il contributo di Petretto e Pisauro (1994) specificamente dedicato alla verifica delle *economie di scala* e delle *economie di diversificazione* dell'articolazione territoriale dell'Amministrazione delle imposte dirette. Seppure le verifiche di efficienza, prevalentemente e puramente tecnica, sono ormai diventate prassi consolidate in alcuni settori quali per esempio i servizi regolamentati di pubblica utilità, sono ancora molte le Amministrazioni soprattutto centrali che stentano a decollare, o per essere ottimisti che procedono a passi di lumaca nelle valutazioni dei propri processi produttivi. Tra queste non può esentarsi l'Amministrazione dell'interno, nonostante gli sforzi fatti per mettere a punto una contabilità per centri di costo che interessa proprio la rete delle Prefetture (informazioni che peraltro non sono state rese disponibili alla Ctfp).

Ciò che altrove è ormai prassi consolidata, da noi costituisce uno studio d'eccezione. Valga un esempio per tutti: la stretta collaborazione tra l'HM Treasury e l'Home Office nel Regno Unito, finalizzata a migliorare la produttività dei servizi di polizia e a valutarne l'efficienza e le performance, ha condotto all'implementazione sin dal 2000 di un sistematico data set strutturato sul costo annuale delle forze di polizia (lavoro e capitale) come misura di input, e su un sintetico subset di indicatori, strettamente correlati al costo degli input, tratti dal *Best Value Performance Indicators* (tra cui rientrano anche indicatori socio-economici e ambientali) come misure di outcome. Sulla base di questo sistema di rilevazione continuamente monitorato, sono applicate accurate stime di efficienza utilizzando tecniche parametriche e non parametriche, puntualmente rese pubbliche dall'Home Office inglese. Dalle stime prodotte si passa poi alle verifiche con strumenti ispettivi e si sviluppano sistemi di incentivi di tipo finanziario e non finanziario, per migliorare le performance delle unità meno efficienti (Public Services Productivity Panel, 2000).

Quanto viene proposto in questo lavoro è un semplice esercizio di valutazione dell'efficienza, implementato su un appropriato modello di regressione lineare, il cui obiettivo non è tanto quello di rilevare la pura x-

inefficienza, ma piuttosto quello di far emergere le rilevanti *economie di scala* che caratterizzano la rete delle Prefetture. Nelle analisi empiriche delle economie di scala, i dati possono infatti essere interpolati con una specifica funzione di costo, ottenendo una relazione media, oppure possono essere involuppati da una frontiera, ottenendo invece una relazione massima o minima a seconda dei casi. Intenzionalmente, in questo lavoro non si è voluto seguire l'approccio delle frontiere che, in particolare se parametriche, richiede l'utilizzo di una base dati altamente qualitativa per la costruzione della frontiera efficiente, per due principali ragioni. In primo luogo, perché ciò avrebbe comportato la rinuncia all'utilizzo di una specifica funzione di costo che ben si adatta alla struttura della rete delle Prefetture di facile comprensione per i nostri interlocutori. L'intenzione, infatti, sin dall'inizio dei lavori di revisione della spesa era quella di comunicare con l'Amministrazione dell'interno utilizzando il più semplice dei linguaggi. In secondo luogo, perché la resistenza dell'Amministrazione nel fornire le informazioni necessarie ha forzato ad attuare una pratica del tipo "fai dai te" per la costruzione della base dati di riferimento. In ogni modo, le economie di scala che emergono dall'esercizio di valutazione sono a tal punto rilevanti che difficilmente possono essere contestate.

Il presente contributo è organizzato come segue. Nella seconda sezione si inquadrano le risorse monetarie e umane della rete delle Prefetture nel contesto dello stato di previsione del Ministero dell'interno. La terza sezione focalizza l'attenzione sulla rete delle Prefetture e sulle sue criticità che a colpo d'occhio sono apparse alla Commissione. La quarta sezione è specificatamente dedicata all'esercizio di valutazione proposto per la distribuzione territoriale delle Prefetture: dalla costruzione del modello utilizzato alla presentazione dei risultati, lasciando come si potrà osservare che fosse l'Amministrazione stessa a spiegarli. Le conclusioni chiudono la presente esposizione.

## 2. Il contesto

Il Ministero dell'interno rappresenta il quarto ministero per ordine di importanza nel bilancio dello Stato e a consuntivo 2006, le uscite (impegni) del bilancio hanno raggiunto circa 28 miliardi. Più di metà della spesa, per la precisione il 57%, è costituita da trasferimenti agli enti locali (15,8 mld, rimasti sostanzialmente invariati in valori nominali rispetto al valore registrato nel 2002). La parte restante, circa 12 miliardi, finanzia le attività del Ministero, essenzialmente la rete delle Prefetture, la Pubblica sicurezza e i Vigili del fuoco. Si tratta, in gran parte (8,6 mld) di spesa per il personale, in misura minore, per consumi intermedi (2,2 mld), per investimenti (0,9 mld) e per altre spese.

Il Ministero ha impiegato nel 2006 circa 162.000 unità di personale a tempo indeterminato, inquadrate in quattro diversi comparti contrattuali. Il comparto

numericamente più rilevante è quello della Polizia di Stato (106.892 unità), seguito dai Vigili del fuoco (31.995 unità), dal comparto Ministeri (21.160 unità di personale civile impiegato nei vari dipartimenti e nelle Prefetture) e infine dalla Carriera prefettizia (1.561 prefetti). Complessivamente il 42% della somma del comparto Ministeri e della Carriera prefettizia è utilizzato nelle Prefetture (9.441 dipendenti).

Il Ministero dell'interno si articola in sei Dipartimenti. Oltre due terzi della spesa al netto dei trasferimenti agli enti locali è gestita dal Dipartimento della pubblica sicurezza, per la precisione il 68% nel 2006 (8,3 mld); il Dipartimento dei vigili del fuoco gestisce circa il 15% della spesa totale al netto dei trasferimenti agli enti locali (1,9 mld). Un altro 13% della spesa, riconducibile alla rete delle Prefetture, è di competenza del Dipartimento degli affari interni e territoriale e del Dipartimento delle politiche del personale dell'amministrazione civile (1,6 mld, di cui 837 mln di spese per il personale, 652 mln di spese per consumi intermedi, delle quali 442 mln sono spese elettorali e 210 mln spese di funzionamento degli uffici). Di minor importanza quantitativa è la spesa del Dipartimento delle libertà civili e immigrazione (322 mln, in buona parte spese per l'immigrazione) e del Gabinetto (83 mln, di cui 53 destinati al Sisde).

In quattro anni, dal 2002 al 2006, la spesa del Ministero al netto dei trasferimenti agli enti locali e delle spese elettorali ha registrato un incremento di circa il 31%, imputabile prevalentemente alle spese per il personale<sup>2</sup> e alle spese per consumi intermedi, in particolare quelle di fitti, utenze, manutenzione.

Da queste premesse e dall'indagine degli incrementi di spesa è iniziata la *spending review* del Ministero dell'interno.

Un approfondimento sulla rappresentazione che il bilancio dà della spesa per consumi intermedi, ha messo in evidenza come il consuntivo di competenza (gli impegni) non è fedelmente rappresentativo della spesa dell'anno. In questa area vi è una notevole discrasia tra la dimensione finanziaria e quella reale.

Per chiarire la questione è utile un esempio che riguarda i fitti dei locali delle Prefetture. Negli ultimi anni, gli stanziamenti sono stati sistematicamente inferiori alle necessità di spesa, costituite dai contratti di affitto stipulati (quantificate dal Ministero in circa 47 mln di euro l'anno) con la conseguente creazione di debiti nei confronti di terzi. Periodicamente vengono stanziati in bilancio somme destinate a ripianare i debiti del passato, ma lo stanziamento per le spese annuali resta insufficiente. Di conseguenza, pur in presenza di una crescita degli impegni (passati per questa voce da 36,5 mln nel 2002 a 40,8 mln per il 2006) le obbligazioni giuridiche assunte hanno determinato il formarsi di una situazione debitoria, a tutto il 2006 pari a 28 mln. Nei capitoli ordinari di spesa sono state quindi stanziati risorse sia per finanziare la spesa di competenza

---

<sup>2</sup> In *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008* del 12 giugno 2008, una specifica sezione ha indagato in maniera approfondita le determinanti della crescita della spesa del personale.

dell'anno sia per ripianare debiti pregressi. Per evitare violazioni del principio di annualità del bilancio, la Commissione ha consigliato di appostare le somme destinate al ripiano dei debiti in capitoli distinti da quelli ordinari.

Quello descritto non è certo l'unico caso. La formazione di debiti pregressi su voci di spesa per consumi intermedi (e, recentemente, anche su voci minori di spesa per il personale) è un fenomeno abbastanza diffuso, collegato alle reiterate manovre di taglio di tali spese degli anni 2000. Nel complesso, a tutto il 2006 l'esposizione debitoria del Ministero assomma a 408 mln. Di conseguenza, sistematicamente si verifica che gli stanziamenti iniziali necessitano di essere incrementati in misura consistente in sede di assestamento di bilancio.

Il punto di vista del Ministero dell'interno sulle criticità di fondo che investono le proprie attività è ben illustrato dal rapporto *Funzioni e Risorse* (maggio 2007), le cui principali indicazioni si ritrovano riflesse nelle conclusioni dell'*Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia* svolta dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati nella XV legislatura. L'enfasi è posta su "l'aumento di funzioni degli uffici del Ministero dell'interno, a parità di risorse o addirittura con risorse diminuite" (*Indagine conoscitiva*, p. 3). Si fa rilevare, ad esemplificare l'ampliamento dei compiti, che i colloqui delle Prefetture in materia di tossicodipendenze erano 4.000 nel 1990, sono diventati 30.000 nel 2005, i carichi di lavoro connessi all'immigrazione hanno avuto punte di incremento superiori al 100% negli ultimi cinque anni, le pratiche per la concessione della cittadinanza italiana sono aumentate dell'80% nel periodo 2002-2005 (*ibidem*).

Il rapporto del Ministero dell'interno *Funzioni e Risorse* è una fonte preziosa di informazioni e indicazioni. Tuttavia, è in gran parte costruito su uno schema logico che confronta da un lato l'ampliarsi dei compiti e un'accresciuta domanda di servizi con, dall'altro, risorse finanziarie ed umane stabili se non in diminuzione. Con queste premesse la conclusione non può che essere che le risorse attuali sono insufficienti. Lo schema di analisi ha tuttavia implicita l'ipotesi che nella situazione di partenza, prima dell'aumento della domanda di servizi, le risorse a disposizione fossero al livello corretto o, per lo meno, non fossero in eccesso e che fossero impiegate in modo ottimale. Ma è davvero così?

### *3. Le questioni reali: l'esempio della mancata riorganizzazione della rete delle Prefetture*

L'idea di riformare l'articolazione periferica dell'Amministrazione statale è ricorrente nel dibattito da vari anni. Il tentativo di riforma più compiuto è quello del 1999 (d.lgs. n. 300/99) che istituì un ufficio unico a competenza generale, l'Ufficio territoriale del Governo, retto dal Prefetto che avrebbe dovuto esercitare, oltre alle funzioni tradizionali, le competenze delle amministrazioni dello Stato

non attribuite ad altri uffici (mantenevano comunque la propria organizzazione periferica i Ministeri della Difesa, della Giustizia, dell'Economia e delle finanze, dell'Istruzione e dei Beni culturali). La riforma non ha avuto successo e dopo la ridenominazione degli UTG in "Prefetture-UTG", con il d.lgs. n.29 del 2004 si è tornati in buona sostanza all'assetto precedente. Un nuovo tentativo di riforma è stato delineato dalla legge finanziaria per il 2007, con l'obiettivo di razionalizzare l'apparato periferico dello Stato mediante accorpamenti ed eliminazioni di uffici, in ragione del contenimento della spesa, soprattutto quella relativa alle peso delle retribuzioni e al funzionamento degli apparati (redditi e consumi intermedi). In particolare, il comma 425 prevede una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno, comprese quindi le Prefetture, tenendo conto della possibilità di contenere i costi, ottimizzare l'impiego delle risorse, realizzare economie di scala, e determinare la "dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, ecc."

Considerato il dettato normativo che continua a sovrapporsi richiedendo disciplina fiscale, la Commissione tecnica della finanza pubblica sin dalla predisposizione del *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* si proponeva di analizzare le possibilità di razionalizzazione della spesa, suscettibili di portare l'attività del Ministero a livelli quali-quantitativi superiori *a parità di risorse impiegate*. L'intenzione era quella di verificare se la distribuzione territoriale di risorse, umane in particolare, fosse ottimale per rispondere alla domanda dei bisogni da soddisfare, una linea di indagine applicabile alle Prefetture.

La sperequata distribuzione delle risorse delle Prefetture è emersa già da indagine sommaria relativa al personale impiegato nel 2006. La tabella 1 fornisce qualche dato relativamente ad alcune classi demografiche: oltre 2 mln di abitanti, 1-1,6 mln, 300-400 mila abitanti. Nella prima classe demografica, Napoli dispone di 0,94 dipendenti ogni 10.000 abitanti, Milano solo di 0,55; nella seconda fascia demografica Palermo ha 1,89 dipendenti, Brescia 0,70; nell'ultima classe l'Aquila ha ben 3,47 dipendenti, contro 1,66 di Mantova (valore minimo della classe).

Il rapporto "personale delle Prefetture/abitanti residenti" nella provincia appare diversissimo anche quando si tenga conto delle economie di scala presenti nella produzione dei servizi e del numero di comuni della provincia. Per esempio, la Prefettura di Brescia (1.195.777 abitanti e 206 comuni nella provincia) ha 84 dipendenti, pari a 0,70 dipendenti per 10.000 abitanti. Bari con 1.596.364 abitanti

**Tab. 1 – Personale delle Prefetture in rapporto alla popolazione residente  
(anno 2006)**

<b>Prefettura/Provincia</b>	<b>N. Dipendenti nel 2006</b>	<b>N. Comuni della Provincia</b>	<b>Abitanti residenti al 31.12.2006</b>	<b>Dipendenti per 10.000 abitanti</b>
Roma	323	121	4.013.057	0,80
Milano	215	189	3.884.481	0,55
Napoli	291	92	3.082.756	0,94
Torino	196	315	2.248.955	0,87
Bari	188	48	1.596.364	1,18
Palermo	235	82	1.241.241	1,89
Brescia	84	206	1.195.777	0,70
Salerno	151	158	1.089.737	1,39
Catania	168	58	1.076.972	1,56
Bergamo	92	244	1.044.820	0,88
Pisa	74	39	399.881	1,85
Siracusa	90	21	398.948	2,26
Mantova	66	70	397.533	1,66
Chieti	70	104	391.313	1,79
Potenza	101	100	387.818	2,60
Lucca	82	35	382.738	2,14
Ascoli Piceno	71	73	382.721	1,86
Forlì	74	30	377.993	1,96
Ravenna	81	18	373.449	2,17
Pesaro U.	63	67	370.374	1,70
Catanzaro	125	80	366.647	3,41
Novara	67	88	357.688	1,87
Ferrara	80	26	353.303	2,26
Cremona	66	115	350.368	1,88
Arezzo	73	39	337.236	2,16
Livorno	90	20	337.005	2,67
Lecco	57	90	327.510	1,74
Macerata	58	57	316.214	1,83
Pescara	83	46	311.896	2,66
Ragusa	69	12	309.280	2,23
L'aquila	106	108	305.400	3,47
Viterbo	79	60	305.091	2,59
Pordenone	66	51	303.258	2,18
Teramo	70	47	301.188	2,32

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero dell'interno.

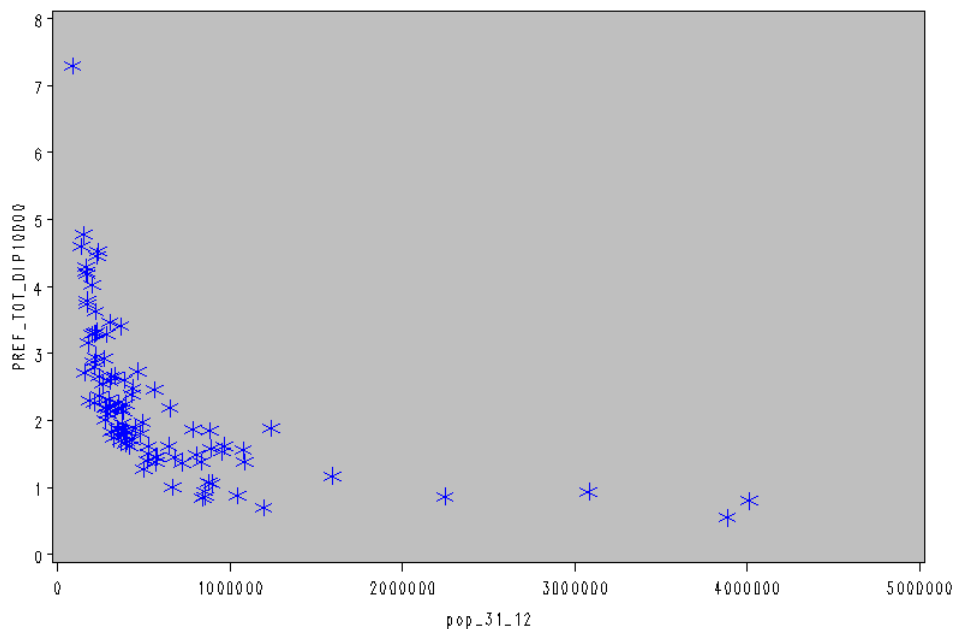


e solo 48 Comuni, ha 188 dipendenti, pari a 1,18 dipendenti per 10.000 abitanti. La maggiore dimensione della provincia, che dovrebbe consentire un maggior sfruttamento delle economie di scala, e il minor numero di comuni, che dovrebbe incidere negativamente sul livello del fabbisogno, dovrebbero comportare un rapporto personale/popolazione inferiore a quello di Brescia: nella realtà il primo è quasi doppio rispetto al secondo. Può darsi che altri fattori – come i frequenti sbarchi di clandestini – comportino maggior fabbisogno di personale, ma il divario è così ampio che difficilmente può essere spiegato da altri fattori di fabbisogno.

Ci sono numerosi altri esempi di questo tipo: Campobasso (231.031 abitanti e 84 enti locali) ha un rapporto pari a 4,46 contro 3,30 di Asti (215.074 abitanti e 118 enti); Isernia addirittura raggiunge un rapporto pari a 7,30.

Dal calcolo di un semplice indicatore, appare immediatamente chiarissimo l'effetto delle economie di scala, che, tra l'altro, si riflette in un elevato costo di funzionamento delle Prefetture nelle nuove province, generalmente di piccole o piccolissime dimensioni. La figura 1 mostra per l'anno 2006 la relazione tra il numero dei dipendenti delle Prefetture per 10.000 abitanti e la popolazione della circoscrizione su cui insiste la Prefettura stessa. È visivamente evidente come la dimensione ottimale di una circoscrizione sia oltre i 500.000 abitanti.

**Fig. 1 – Personale delle Prefetture per 10.000 ab. e popolazione della relativa circoscrizione (anno 2006)**



Nel prendere atto che l'analisi fosse certamente da affinare con l'utilizzo di indicatori di fabbisogno più completi, la Commissione considerava sin dal

*Rapporto intermedio* che le tendenze emerse fossero abbastanza nette, consigliando di riconsiderare l'assioma che prevede la presenza di una Prefettura in ogni provincia.

Si osservava inoltre un effetto significativo della collocazione geografica che segnalava l'esistenza di inefficienza tecnica, soprattutto nell'Italia meridionale e insulare, un risultato comune ad altri settori del pubblico impiego e ricorrente nelle analisi della distribuzione territoriale del personale pubblico. Nel *Rapporto intermedio*, la presentazione di questi risultati era accompagnata dalle ovvie cautele che derivavano dall'essere basati su un modello di analisi che assumeva la popolazione come unico indicatore di fabbisogno.

#### *4. Un semplice esercizio di valutazione dell'efficienza di scala delle Prefetture*

L'analisi sommaria rilevata in prima istanza nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* che ha permesso di evidenziare in modo palese la sperequata allocazione territoriale delle risorse è stata quindi approfondita in *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008*.

Nella seconda fase della revisione della spesa, lo sforzo è stato infatti quello di recuperare informazioni relative agli input e agli output della rete delle Prefetture, oggetto di indagine. L'impresa non è stata facile data la chiusura del Ministero dell'interno fin dalla presentazione del *Rapporto intermedio*.

In ogni modo, utilizzando le tabelle del *Compendio delle statistiche ufficiali dell'Amministrazione dell'interno*, messe a disposizione dal Sistan e prodotte dal Ministero dell'interno per obbligo di legge, perché rientranti tra le informazioni inserite nel Piano statistico nazionale, è stato ricostruito un dataset su base triennale per gli anni 2004-2006, contenente alcune informazioni direttamente attribuibili all'attività delle Prefetture (e.g. permessi di soggiorno, sfratti, concessioni di cittadinanza, colloqui con detentori di sostanze stupefacenti) e una vasta numerosità di informazioni attribuibili più specificatamente alle Forze dell'ordine<sup>3</sup>, ma indicative del contesto di ordine pubblico in cui operano le Prefetture. La disponibilità della distribuzione territoriale del personale delle Prefetture per il triennio 2004-2006, ha reso possibile la costruzione di un panel triennale di 300 osservazioni (100 Prefetture per 3 anni).

La figura 2 indica una forte relazione di linearità tra il numero dei dipendenti nelle Prefetture e la popolazione della circoscrizione di riferimento<sup>4</sup>, che tuttavia evidenzia un aumento della dispersione dei valori osservati intorno alla retta interpolante all'aumentare della popolazione.

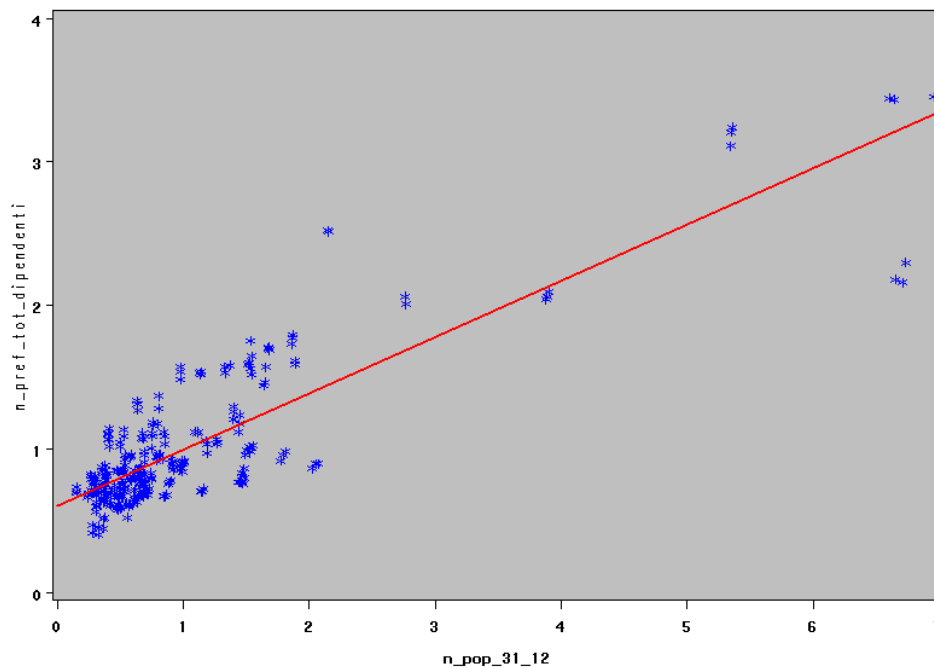
---

<sup>3</sup> Statistiche della delittuosità per gli anni 2004, 2005, e 2006 di fonte Banca Dati Interforze – Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Più precisamente, si tratta dei delitti denunciati all'Autorità giudiziaria da tutte le Forze di polizia che operano sul territorio nazionale.

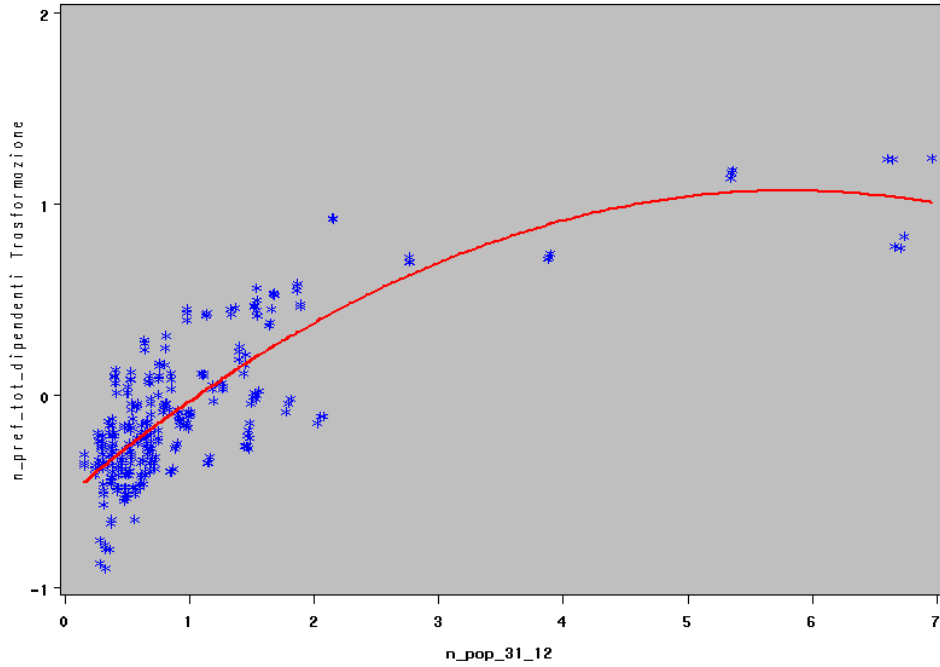
<sup>4</sup> Le variabili sono state normalizzate rispetto alla loro media campionaria.

Per ridurre tale dispersione è stata operata una trasformazione della variabile dipendente in forma logaritmica da cui segue la figura 3, dove risulta chiaro che la relazione tra il logaritmo del numero di dipendenti e la popolazione, richiede che quest'ultima venga introdotta nel modello in forma parabolica per poter ben catturare le economie di scala. Il risultato di questa trasformazione si osserva nella figura 4 e permette di tornare ad una forma fortemente lineare della relazione in oggetto, migliorando la distanza tra i valori osservati e quelli interpolati per effetto di una minore dispersione dei valori osservati intorno alla retta di regressione.

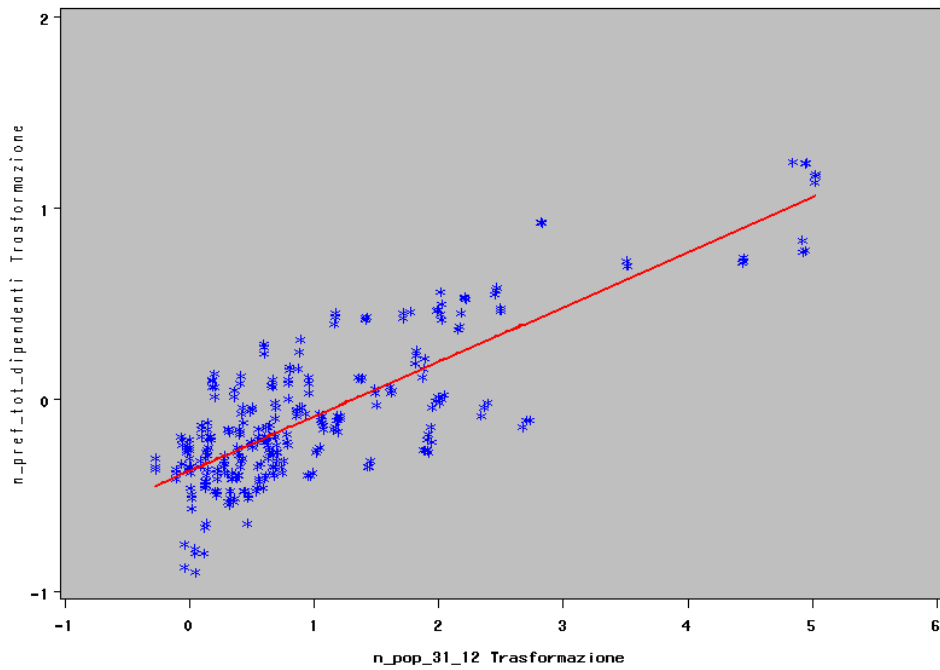
**Fig. 2 – Dipendenti delle Prefetture in funzione della popolazione (anni 2004\_2006)**



**Fig. 3 – Logaritmo dei dipendenti delle Prefetture in funzione della popolazione (anni 2004\_2006)**



**Fig. 4 – Logaritmo dei dipendenti delle Prefetture in funzione della popolazione espressa in forma parabolica (anni 2004\_2006)**



Fatte queste premesse, la funzione di costo,  $C = C(Y)$ , trascurando i prezzi degli input, studiata in questo esercizio assume la seguente forma funzionale:

$$\log C = \alpha_0 + \sum_{j=1}^m \alpha_j Y_j \quad [1]$$

più esplicitamente è può essere decritta come:

$$\log D_i = \alpha_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 P_i^2 + \gamma_1 X_{li} + \dots + \gamma_m X_{mi} \quad [2]$$

dove  $D$ , vettore degli input, rappresenta il numero di dipendenti delle singole Prefetture, mentre la matrice  $Y$  degli output è esplicitata da  $P$ , la popolazione della relativa circoscrizione, e  $X_1, \dots, X_m$ , le variabili di contesto. Tutte le variabili numeriche sono state normalizzate con la loro media campionaria. Sono state stimate due versioni del modello. L'inserimento tra le variabili del quadrato della popolazione, come già sottolineato, ha la funzione di verificare l'esistenza di economie di scala. Nella *versione base* le variabili di contesto considerate sono la dimensione geografica (catturata da un insieme di *dummies* per grandi circoscrizioni: nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole) e quella temporale (un insieme di *dummies* per i tre anni, 2004, 2005 e 2006, considerati nell'analisi). I risultati sono riportati nella tabella 2.

La *versione completa* del modello considera, oltre alle variabili citate, una serie di variabili indicative del fabbisogno di lavoro delle Prefetture: numero dei comuni nella circoscrizione, dei permessi di soggiorno, dei colloqui presso le Prefetture previsti ex art. 75 DPR 309/1990 per i consumatori e detentori di sostanze stupefacenti, delle concessioni di cittadinanza, degli sfratti, degli attentati, degli omicidi volontari, dei furti, degli arresti per associazione a delinquere, degli arresti per associazione mafiosa, dei denunciati per operazioni antidroga, degli incendi. I risultati sono nella tabella 3.

**Tab. 2 – Prefetture: modello base**

Variabili esplicative	Coefficienti	Valore t	Pr >  t
Costante	-0,7208	-21,73	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12)	0,5454	18,36	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12) al quadrato	-0,1011	-9,74	<.0001 ***
Nord-Est	0,0606	1,87	0,0620
Centro	0,2158	6,78	<.0001 ***
Sud	0,3310	10,68	<.0001 ***
Isole	0,3364	9,20	<.0001 ***
Anno 2005	0,0132	0,52	0,6066
Anno 2006	0,0230	0,90	0,3703
<i>R-quadro</i>	0,786		
<i>R-quadro corretto</i>	0,780		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti: \*\*\* (1 per mille), \*\* (1 per cento), \* (5 per cento).

**Tab. 3 – Prefetture: modello completo**

Variabili esplicative	Coefficienti	Valore t	Pr >  t
Costante	-0,7472	-19,33	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12)	0,2193	3,41	0,0007 ***
Popolazione (al 31/12) al quadrato	-0,1357	-8,80	<.0001 ***
Nord-Est	0,1267	3,35	0,0009 ***
Centro	0,2352	6,46	<.0001 ***
Sud	0,2976	7,92	<.0001 ***
Isole	0,3249	7,84	<.0001 ***
Anno 2005	0,0330	1,34	0,1817
Anno 2006	0,0540	1,72	0,0859
Numero di Comuni	0,0700	2,96	0,0034 **
Permessi di soggiorno	-0,0746	-3,46	0,0006 ***
Colloqui con detentori sostanze stupefacenti	0,0267	2,03	0,0435 *
Concessioni di cittadinanza	-0,0367	-1,73	0,0852
Sfratti	0,0348	2,04	0,0426 *
Attentati	0,0109	1,04	0,3012
Omicidi volontari	0,0029	0,27	0,7839
Furti	0,2126	5,35	<.0001 ***
Arrestati per associazione a delinquere	0,0230	1,40	0,1614
Arrestati per associazione mafiosa	0,0061	1,11	0,2698
Denunciati per operazioni anti-droga	0,0689	2,54	0,0116 *
Incendi	0,0184	1,17	0,2425
<i>R-quadro</i>	<i>0,831</i>		
<i>R-quadro corretto</i>	<i>0,819</i>		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti:

\*\*\* (1 per mille), \*\* (1 per cento), \* (5 per cento).

Nel modello base (tab. 2), entrambe le variabili riferite alla popolazione sono fortemente significative. Il segno negativo del coefficiente del quadrato della popolazione indica che il numero di dipendenti aumenta meno che proporzionalmente all'aumentare della popolazione, vale a dire la presenza di economie di scala. Le *dummies* geografiche sono statisticamente significative, con l'eccezione di quella relativa al nord-est. Rispetto all'area presa come riferimento (il nord-ovest), il modello riscontra, quindi, una sistematica inefficienza (maggiore numero di dipendenti a parità di altre condizioni) associata alla collocazione geografica delle Prefetture del centro e, in misura maggiore, del sud e delle isole; per le Prefetture del nord-est non si riscontra, invece, una differenza significativa rispetto a quelle del nord-ovest. La dimensione temporale (espressa dalle *dummies* anno 2005 e 2006 rispetto al 2004, preso come anno di riferimento) non gioca un ruolo statisticamente significativo nel modello, il che non sorprende dato che la dimensione relativa delle singole Prefetture difficilmente può cambiare da un anno all'altro.

Lo scopo del modello completo (tab. 3) è di verificare se il maggior numero di dipendenti in alcune Prefetture possa essere giustificato dalle condizioni di contesto della relativa circoscrizione. In altre parole, se la variabilità del numero di dipendenti trovi spiegazione nella variabilità dei carichi di lavoro. Sono state, perciò, introdotte nel modello completo una serie di variabili esplicative

direttamente collegate alle attività svolte dalle Prefetture. Tra queste, il numero dei comuni (come *proxy* del carico di lavoro imputabile ai rapporti con gli enti locali), i permessi di soggiorno (seppure competano alle Prefetture solo i nuovi permessi, mentre i rinnovi sono di esclusiva competenza delle Questure), i colloqui con consumatori e detentori di sostanze stupefacenti svolti presso le Prefetture ex art. 75, DPR 309/1990, gli sfratti. Sono queste tra le attività che il rapporto del Ministero dell'interno *Funzioni e Risorse* (maggio 2007) indica come responsabili dell'aumento del carico di lavoro delle Prefetture.

La relazione tra il numero di comuni afferenti alla provincia e la numerosità dei dipendenti delle Prefetture assume il giusto segno positivo ed è statisticamente significativa, ad indicare che il carico di lavoro con gli enti locali, in particolare in materia di elettorato attivo e di ricorsi elettorali, aumenta all'aumentare del numero di comuni nella circoscrizione. Questa lettura è guidata dal citato rapporto *Funzioni e Risorse* là dove si ricorda che in materia di elettorato attivo “*Particolare rilievo assumono le Commissioni elettorali comunali (presiedute dal sindaco e composte da consiglieri comunali) e le Commissioni elettorali circondariali (presiedute dal Prefetto e composte da quattro membri: uno nominato dal Prefetto e tre dal Consiglio provinciale). In particolare, la Commissione elettorale circondariale svolge compiti di vigilanza sull'operato della Commissione elettorale comunale, provvedendo anche a cancellazioni ed iscrizioni dagli elenchi degli elettori*” e, ancora, “*Una competenza non codificata, ma che assorbe risorse e tempi mediamente lunghi, per delicatezza e responsabilità dell'incarico e per complessità dell'attività da svolgere, è quella delle verificazioni istruttorie in materia di ricorsi elettorali, che i Tribunali amministrativi regionali delegano ai Prefetti. La delicata incombenza molto spesso comporta la ripetizione dello scrutinio per numerose o addirittura per tutte le sezioni elettorali, ovvero il riesame dell'intera documentazione posta a corredo della presentazione delle liste elettorali, oltre che la redazione della relazione sulla verifica, documento questo di particolare rilevanza, costituendo la base fondamentale per l'emanazione della sentenza*”.

Riguardo ai permessi di soggiorno, non è stato possibile separare la componente dei rinnovi da quella dei nuovi permessi di soggiorno che richiedono il nulla osta delle Prefetture. In ogni caso, la relazione con il numero di dipendenti delle Prefetture è statisticamente significativa ma di segno negativo. Ciò si giustifica probabilmente col fatto che il processo di immigrazione è maggiormente concentrato nelle grandi province che in proporzione alla popolazione evidenziano un minor numero di risorse umane. Il rapporto *Funzioni e Risorse* del Ministero dell'interno ci dice infatti che “*Fra i fenomeni di criticità emergenti maggiormente segnalati dalle Prefetture, l'immigrazione è senz'altro quello che ha fatto registrare un più forte aumento del livello di attenzione. Dall'analisi dei dati emerge che il numero dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in*

*Italia, alla data del 31 dicembre 2005, ammonta in totale a 2.271.680 unità; tale presenza è maggiormente rilevante nelle province di Roma (260.070 stranieri), Milano (248.151), Torino (100.668), Brescia (93.756), Firenze (68.058), Vicenza (57.704), Bergamo (53.033), Bologna (52.239), Napoli (50.592).”*

Riguardo ai colloqui con consumatori e detentori di sostanze stupefacenti che si svolgono nelle Prefetture per effetto delle segnalazioni ex art. 75 del DPR 309/1990, il rapporto del Ministero informa che *“Il ruolo assegnato dal DPR 309/1990, come modificato con legge n. 49/2006, al Nucleo operativo per le tossicodipendenze (N.O.T.) istituito presso le Prefetture, in cui operano funzionari della Carriera prefettizia ed assistenti sociali, denota la volontà del legislatore di coniugare, all’interno di un procedimento amministrativo, l’aspetto preventivo-terapeutico accanto a quello repressivo-sanzionatorio. L’attività svolta dal 1991 ad oggi dai N.O.T. è volta a realizzare un’azione dissuasiva rispetto all’uso degli stupefacenti e ad individuare gli accorgimenti utili per prevenire ulteriori comportamenti a rischio, indirizzando il più possibile i soggetti verso interventi di recupero. Gli operatori dei N.O.T. hanno innanzitutto il compito di comprendere le ragioni che hanno spinto il soggetto a fare uso di sostanze stupefacenti, nonché quello di individuare le opportune azioni per prevenire ulteriori violazioni. Snodo nevralgico dell’attività dei N.O.T. è il colloquio che il detentore di sostanze è chiamato a sostenere in Prefettura. Esso è contestualmente occasione informativa sulla legislazione in materia e momento di riflessione, teso ad attivare nel soggetto capacità critiche ed auto-responsabilizzanti. Attraverso l’attività dei N.O.T., è stato possibile entrare in contatto in particolare con i giovani (1/3 circa delle persone segnalate ha meno di 20 anni), nei confronti dei quali è più efficace un intervento dell’Autorità”*.

Il rapporto sottolinea poi come l’incremento delle segnalazioni *“ha determinato un rilevante aumento di impegno per le Prefetture, sia per quanto riguarda l’attività colloquiale dei N.O.T. sia per l’espletamento dell’iter amministrativo connesso”*. Una situazione che per carenza di organico *“determina in molte province ritardi nei colloqui, con ripercussioni negative sia sulla possibilità di incidere tempestivamente nei confronti dei consumatori – la cui soglia di età del primo uso di stupefacenti ha subito un sensibile abbassamento – sia sulla capacità delle Prefetture di contrastare i fenomeni della diffusione e del consumo”*. Nella regressione, il coefficiente della variabile *“colloqui con detentori di sostanze stupefacenti”* ha il segno atteso (positivo) ed è statisticamente significativo.

Il numero delle concessioni di cittadinanza non è statisticamente significativo, nonostante il rapporto *Funzioni e Risorse* sottolinei come *“altro settore ove si registra un notevole incremento del carico di lavoro istituzionale è quello della cittadinanza”* e che dall’analisi dei dati emerga un trend in aumento delle concessioni di cittadinanza.



Infine, anche la materia degli sfratti interessa le Prefetture, come sottolinea ancora il rapporto del Ministero *“in tale tipologia di attività emerge l’azione unitaria dell’intera Amministrazione. Infatti, nella procedura di sfratto, oltre al Prefetto – che esplica in tale occasione funzioni anche di rilievo umanitario per la risoluzione delle emergenze abitative – intervengono, anche nella sede del Comitato provinciale dell’ordine e della sicurezza pubblica, altre componenti dell’Amministrazione, quali i Vigili del fuoco e la Polizia di Stato (...). La recente legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali, all’articolo 3, prevede che nei comuni ad alta tensione abitativa e nei comuni capoluoghi di provincia ed in quelli ad essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti, possono essere istituite apposite commissioni, con durata di 18 mesi, per l’eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell’Autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio degli immobili. Le Prefetture convocano le predette Commissioni e ne definiscono il funzionamento e la composizione, garantendo la presenza, oltre che del Sindaco del comune interessato alla esecuzione di rilascio e del Questore, o di loro delegati, dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali degli inquilini, nonché delle associazioni della proprietà edilizia maggiormente rappresentative. E’ prevedibile che tale competenza si svilupperà nei prossimi mesi con intuibili appesantimenti.”*. Nella stima del modello, il coefficiente della variabile “numero di sfratti” ha segno positivo ed è statisticamente significativo.

In ogni provincia, il Prefetto è il responsabile dell’ordine e della sicurezza pubblica e garante dei diritti del cittadino e della pace sociale. Per questo motivo, nel modello completo, è inserita una serie di variabili di contesto relative alla diffusione dei reati e all’azione di contrasto degli stessi (omicidi volontari, attentati, furti, persone arrestate per associazione a delinquere e mafiosa, persone denunciate in operazioni anti-droga, incendi) la cui prevenzione e/o repressione compete sì alle Forze dell’ordine, ma può contribuire ad aumentare, anche solo indirettamente, il carico di lavoro delle Prefetture. I parametri stimati per questo gruppo di variabili hanno tutti il segno corretto, ma soltanto per il numero di furti e per il numero di denunciati in operazioni anti-droga il coefficiente è statisticamente significativo.

L’inserimento di tutte le variabili descritte migliora il grado di adattamento del modello ai dati (il coefficiente *R quadro* passa da 78,6% con il modello base a 83,1% con il modello completo) ma modifica solo marginalmente le conclusioni cui si perviene con il modello base. La modifica più rilevante riguarda la collocazione geografica. Nel modello base, emerge una graduatoria di efficienza, che vede come aree virtuose il nord-ovest e il nord-est e all’estremo opposto il sud e le isole, con il centro in posizione intermedia. Nel modello completo, il quadro cambia: fermo restando le posizioni estreme del nord-ovest e delle isole, emerge

inefficienza anche nel nord-est, mentre migliora marginalmente la posizione del Sud che si avvicina molto al centro. In altre parole, la situazione del nord-est pur rimanendo migliore, dal punto di vista dell'efficienza, di quella del centro, sud e isole, non è più statisticamente indistinguibile da quella del nord-ovest.

Il risultato più importante è che viene confermata l'esistenza di forti economie di scala: i coefficienti della popolazione e del quadrato della popolazione restano statisticamente significativi; in particolare, quello del quadrato della popolazione aumenta in valore assoluto indicando semmai un'amplificazione dell'effetto di scala in conseguenza dell'inclusione di nuove variabili nel modello.

Sulla base della stima del modello, è possibile calcolare un indice di economie di scala in corrispondenza della popolazione della provincia. Se infatti la funzione di costo, è del tipo  $C = C(\mathbf{Y})$ , dove  $\mathbf{Y}$  è la matrice degli  $m$  output, l'indicatore delle economie di scala globali può essere espresso come:

$$S(\mathbf{Y}) = \frac{C(\mathbf{Y})}{\sum_{j=1}^m Y_j \frac{\partial C(\mathbf{Y})}{\partial Y_j}} = \frac{1}{\sum_{j=1}^m \eta_j(\mathbf{Y})}, \quad [3]$$

dove  $\eta_j$  indica l'elasticità del costo rispetto all' $j$ -esimo output.

Un valore dell'indice superiore a 1 implica economie di scala (sarebbero più efficienti circoscrizioni con una popolazione maggiore), un valore inferiore a 1 implica diseconomie di scala (sarebbero più efficienti circoscrizioni con una popolazione minore), un valore pari a 1 implica l'assenza di economie/diseconomie di scala (la dimensione della circoscrizione è ottimale).

Data la forma funzionale espressa dalla funzione [1] assunta per stimare il modello, si può facilmente verificare che l'elasticità di costo rispetto ad un singolo output è:

$$\eta_j = \frac{d \ln C}{d \ln Y_j} = \alpha_j Y_j. \quad [4]$$

Considerando che tutte le variabili sono state normalizzate rispetto alla media campionaria (dove  $Y_j = 1$ ), ne segue che l'indicatore delle economie di scala globali valutato nella media campionaria si riduce a nel modello completo

$$S = \frac{1}{\sum_{j=1}^m \alpha_j} = 2,24.$$

**Tab. 4 – Prefetture: economie di scala al variare della numerosità della popolazione**

<b>Classi dimensionali</b>	<b>Numero prefetture</b>	<b>Numero dipendenti</b>	<b>Media popolazione</b>	<b>Indice economie di scala (a)</b>
fino a 250mila ab.	25	1.712	193.966	5.262 *
da 250 a 500mila ab.	40	3.166	359.568	3.140 *
da 500 a 750mila ab.	13	1.205	599.669	1.874 *
da 750mila a 1milione ab.	12	1.415	866.650	1.451 *
da 1 a 2 milioni ab.	6	918	1.202.754	1.075
oltre 2 milioni ab.	4	1.025	3.269.721	0,623 *

(a) Un valore superiore a 1 dell'indice implica la presenza di economie di scala. L'indice è

\* = statisticamente significativo

La tabella 4 mostra l'andamento dell'indice di economie di scala globali al variare della classe dimensionale della popolazione servita, calcolato in corrispondenza della media campionaria di ciascuna classe. Come si vede, le economie sono molto forti fino a 500.000 abitanti, si attenuano ma restano significative tra i 500.000 e 1 milione di abitanti. Oltre 1 milione di abitanti non vi sono significative economie, anzi oltre 2 milioni compaiono significative diseconomie.

Se si volessero far discendere indicazioni operative direttamente da questi risultati, si dovrebbero accorpate le Prefetture di province con popolazione inferiore a 1 milione di abitanti (la scala ottima, secondo l'analisi) e dividere quelle delle province con una popolazione che supera i 2 milioni di abitanti. Sarebbe, probabilmente, un'indicazione troppo rozza. Altri fattori, anche di tipo istituzionale, non considerati nel modello, potrebbero giocare un ruolo nel determinare la dimensione ottima della circoscrizione di riferimento delle Prefetture. Certamente non sarebbe consigliabile, nonostante i risultati della nostra analisi, istituire più Prefetture nella stessa Provincia quando la popolazione di quest'ultima eccede i 2 milioni di abitanti. Ciò renderebbe inefficace nelle grandi aree metropolitane il coordinamento, affidato al Prefetto, degli interventi per l'ordine pubblico e la sicurezza. Per quanto riguarda la dimensione minima ottimale, anche se l'analisi la individua intorno a 1 milione di abitanti, sarebbe più prudente collocarla intorno a 500.000 abitanti (al di sotto di questa dimensione, l'intensità delle economie di scala è così forte da fugare ogni dubbio sull'affidabilità dei risultati). Nel *Rapporto intermedio* si concludeva che “a titolo puramente indicativo della dimensione potenziale dei guadagni di efficienza possibili sfruttando le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della circoscrizione fosse oggi per le 65 Prefetture con popolazione inferiore a 500.000 abitanti lo stesso di quello medio delle 35 Prefetture con più di 500.000 abitanti, il personale totale delle Prefetture si ridurrebbe del 27,4%. Ovvero, il 27,4% del personale potrebbe essere redistribuito tra tutte le Prefetture”. L'analisi più approfondita qui svolta conferma questo risultato.

## 5. Conclusioni

La revisione della spesa del Ministero dell'interno partendo dai suoi dati di bilancio ha permesso di porre in luce le principali criticità di uno dei maggiori stati di previsione del bilancio dello Stato. In quattro anni, dal 2002 al 2006, la spesa al netto dei trasferimenti agli enti locali e delle spese elettorali ha registrato un incremento di circa il 31%, imputabile prevalentemente alle spese per il personale e alle spese per consumi intermedi. Un'indagine approfondita ha permesso di evidenziare i limiti di significatività dei dati di bilancio in particolare per le voci di spesa relative ai consumi intermedi. Le politiche di riduzione degli stanziamenti iniziali, susseguite sin dal 2002, in mancanza di una reale riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi, hanno determinato la formazione di un rilevante stock di debiti pregressi concentrati in particolare nelle spese di fitti, utenze, manutenzione, che si è riflesso nella necessità di integrare consistentemente in sede di assestamento gli ordinari capitoli di spesa. Tutto ciò ha reso poco trasparente la dinamica della spesa, violando il principio di annualità del bilancio, e prova che a nulla valgono tagli indiscriminati sulle previsioni di spesa per esigenze di disciplina fiscale, se al dettato normativo non segue una reale riprogrammazione e valutazione dei processi produttivi delle attività della Pubblica Amministrazione.

Il Ministero dell'interno nei suoi documenti ufficiali lamenta un'insufficienza di risorse a fronte di un ampliamento dei compiti attribuiti. Tuttavia, questa valutazione, certamente non infondata, parte dal presupposto che le attuali risorse umane e finanziarie siano allocate in modo ottimale.

Il presente lavoro, specificamente incentrato sulla rete delle Prefetture, partendo dal comma 425 della legge finanziaria per il 2007, che dispone una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno incentrata sulla possibilità di contenere i costi, ottimizzare l'impiego delle risorse, realizzare economie di scala, e determinare la "dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, ecc.", dimostra come dalla riconsiderazione della distribuzione territoriale degli uffici possano scaturire significative potenzialità di miglioramento dell'efficienza sfruttando i livelli ottimali di scala.

I risultati dell'analisi economica, basata sulla stima di un modello econometrico, rappresentativo della funzione di costo, costruito per verificare se il maggior numero dei dipendenti in alcune Prefetture possa essere giustificato dalle particolari condizioni di contesto delle singole circoscrizioni, fanno osservare che:

- 1) la specificazione quadratica della popolazione di riferimento è fortemente significativa e indica la presenza di rilevanti economie di scala.
- 2) le *dummies* geografiche rilevano una crescente inefficienza spostandosi dal nord al sud del Paese, il che non sorprende dati gli squilibri che in genere caratterizzano la distribuzione territoriale del personale delle strutture periferiche

dell'Amministrazione statale, improntata più spesso su criteri redistributivi piuttosto che allocativi e di risposta alla domanda dei bisogni collettivi.

3) la dimensione temporale non gioca un ruolo statisticamente significativo posto che la dimensione relativa degli uffici difficilmente cambia da un anno all'altro.

4) gli indicatori di fabbisogno, indicati dal Ministero come responsabili dell'aumento del carico di lavoro delle Prefetture, giustificano per lo più significativamente e con il corretto segno un maggior numero di dipendenti.

Va poi sottolineato, come limite delle stime prodotte, la mancata considerazione delle attività connesse al contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada, che impegnano in misura significativa le risorse del personale dipendente presso Prefetture. L'indisponibilità dell'Amministrazione a fornire i dati in questione, ha impedito l'inclusione di questa variabile tra gli indicatori di fabbisogno. Tuttavia, l'elevato grado di adattamento del modello ai dati e le forti indicazioni sulle economie di scala catturate dalla popolazione della circoscrizione di riferimento delle Prefetture, sono sufficienti a sostenere che l'inserimento di un ulteriore indicatore di fabbisogno potrebbe apportare solo marginalmente un miglioramento nelle stime.

Dalle stime prodotte è stato costruito un indice di economie di scala ripartendo le Prefetture per classi dimensionali della popolazione. La presenza di economie di scala è particolarmente forte per le circoscrizioni con popolazione fino a 500.000 abitanti. La Commissione tecnica della finanza pubblica ha raccomandato quindi l'opportunità di un processo di accorpamento delle Prefetture collocate nelle province più piccole, superando la "prassi" che prevede necessariamente la presenza di una Prefettura in ogni provincia. Questa argomentazione è sostenuta a maggior ragione dal fatto che attualmente non vi sono norme che impongano la costituzione presso ogni provincia, sia di nuova o vecchia istituzione, di una Prefettura. Certamente per le nuove province non vi è alcun obbligo, anzi "l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici" (art. 16, c. 2, l. f della legge 8 giugno 1990, n. 142 con le modifiche apportate dalla legge 3 agosto 1999, n. 265). In ogni modo, va senz'altro evitata la costituzione di Prefetture, come di altri uffici statali, nelle province di nuova istituzione con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, eliminando così uno degli incentivi alla frammentazione ulteriore delle province.

Concludendo, nonostante i limiti e le difficoltà incontrate nella revisione della spesa del Ministero dell'interno, le valutazioni della Commissione tecnica della finanza pubblica documentano come le analisi di efficienza tipiche della configurazione industriale possano contribuire a ridisegnare la rete periferica dell'Amministrazione statale, tenendo conto del livello dimensionale degli uffici. Ma a tal fine non basta continuare a stratificare interventi legislativi, che ripropongono una riorganizzazione degli uffici sistematicamente non rispettata. È

necessario invece costruire adeguati strumenti di monitoraggio, controllo e revisione dell'allocazione delle risorse, rivolti al miglioramento dei servizi offerti e non verso *finalità improprie*. I servizi di controllo interno e i servizi ispettivi istituiti con il d.l. 232/93 attualmente vigenti, non sembrano aver compiuto quel salto culturale richiesto per le valutazioni di efficienza ed efficacia dei servizi offerti dell'Amministrazione pubblica, improntato sulla logica economica con l'utilizzo di un'adeguata strumentazione statistico-econometrica per indirizzare le azioni correttive. Né sembrano essere stati in grado di implementare quel sistema di incentivi fondato su premi e penalità in relazione ai risultati conseguiti (Petretto e Pisauro, 1995). Per di più la non trasparenza della puntuale distribuzione/allocazione delle risorse nell'articolazione periferica di molte Amministrazioni centrali (e.g. servizi di ordine pubblico, Prefetture), ignota al Ministero dell'economia, continua a rendere il dettato normativo soltanto una bella intenzione. La stretta collaborazione tra l'HM Treasury e l'Home Office nell'esperienza inglese, attuata per la valutazione dei servizi di polizia, rivela invece come da un semplice data-base costruito in maniera appropriata sia stato possibile realizzare un sistema ispettivo ed organizzare un sistema di incentivi capace di migliorare le performance delle unità meno efficienti.

### *Riferimenti bibliografici*

- Camera dei Deputati I Commissione (2008), *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia*, bozza di Documento conclusivo presentata il 22 aprile 2008.
- Commissione tecnica della finanza pubblica (2007), *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 13 dicembre 2007.
- Commissione tecnica della finanza pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 12 giugno 2008.
- Ministero dell'interno (2007), *Funzioni e Risorse*, Roma, maggio 2007.
- Panzar, J.C. (1989), *Technological Determinants of Firm and Industry Structure*, in Schmalensee R., Willing R.D. (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, vol.I, Amsterdam, North Holland.
- Petretto, A. e G. Pisauro (1994), *Struttura produttiva dell'Amministrazione delle imposte dirette e costi di "enforcement"*, in *Politica Economica*, a. X, n. 1, Il Mulino, Bologna.
- Petretto, A. e G. Pisauro (1995), *La riforma della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'analisi economica: i controlli e la ristrutturazione degli uffici*, in *Politica Economica*, a. XI, n. 1, Il Mulino, Bologna.
- Public Services Productivity Panel (2000), *Improving Police Performance*, H.M.Treasury, London, UK.