Conti Pubblici

PREFETTURE E PUBBLICA SICUREZZA: RISPARMIARE SI PUÒ

di Enza Caruso e Giuseppe Pisauro 03.02.2009

Nel 2007 la spesa del ministero dell'Interno è stata appena superiore agli 11 miliardi, il 5 per cento in meno dell'anno precedente. Anche perché il ministero accumula debiti. Ma le politiche di taglio indiscriminato degli stanziamenti hanno il fiato corto se non si accompagnano a una reale riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi. Paradigmatici gli esempi delle prefetture e della pubblica sicurezza. Con la riorganizzazione dell'articolazione dei servizi si possono ottenere notevoli risparmi.

La produzione di attività e servizi pubblici di grande rilievo, quali quelli della pubblica sicurezza, dei vigili del fuoco e delle prefetture ricade nell'ambito del **ministero dell'Interno**. È un caso emblematico dei problemi del contenimento e dell'efficienza della spesa pubblica.

I DEBITI DEL MINISTERO

Nel complesso, la spesa del ministero nel 2007 è stata a consuntivo (competenza) pari a **11,2 miliardi**, in diminuzione di circa il 5 per cento rispetto al 2006. **(1)**

Un risultato che sembra segnare una netta inversione di tendenza rispetto al periodo precedente, quando in quattro anni, dal 2002 al 2006, la spesa era cresciuta del 30 per cento. In realtà, sono cifre da prendere con il beneficio di inventario. Il bilancio consuntivo, infatti, sottostima la spesa. Il ministero da alcuni anni accumula **debiti pregressi**: 408 milioni a tutto il 2006, cresciuti a 561 milioni a fine 2007 e, secondo alcune stime, 918 milioni a fine 2008. **(2)**

Si tratta in gran parte di debiti verso fornitori esterni – per fitti, utenze (luce, telefono, ecc.), manutenzione. Ma tra i creditori c'è anche il personale del ministero, per voci accessorie della retribuzione quali straordinari e indennità. È un fenomeno, praticamente assente nell'amministrazione centrale fino a una decina di anni fa, che non riguarda soltanto l'Interno. Secondo stime riportate dai giornali, per i sei principali ministeri di spesa il debito sommerso è di circa due miliardi. **(3)** Per inciso, ai fini dei conti pubblici, queste somme, una volta rilevate sono aggiunte retrospettivamente alla spesa dell'anno di competenza economica, il che contribuisce a spiegare perché periodicamente l'Istat riveda al rialzo la spesa pubblica degli anni passati.

A fronte di un debito crescente, è naturale che il ministero lamenti una grave inadeguatezza delle risorse finanziarie: in un documento dello scorso maggio si rilevava come, per l'esercizio 2008, con debiti pregressi e "oneri incomprimibili ed indifferibili" per 2,9 miliardi, le **risorse disponibili** erano solo 1,5 miliardi, con uno sbilancio di 1,4 miliardi. **(4)**

Un quadro siffatto evidentemente dimostra come le politiche di taglio indiscriminato degli stanziamenti, seguite da tutti i governi nell'ultimo decennio, abbiano il fiato corto se non si accompagnano a una reale riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi.

IL CASO DELLE PREFETTURE

Ma come intervenire? Qualche indicazione si trae dal Rapporto finale della *Commissione tecnica per la finanza pubblica*. Gran parte dell'attività dell'Interno è svolta da una rete di unità produttive: prefetture, commissariati di Ps, stazioni dei Carabinieri, e così via. Non sempre la dimensione di queste unità e la loro articolazione nel territorio sono determinate dalle caratteristiche specifiche dell'attività svolta, spesso dipendono dalla storia (la concentrazione di unità, ad esempio, nel centro delle grandi città) e dalle ripartizioni amministrativo-politiche (ogni provincia ha una prefettura). Riconsiderando queste scelte e riorganizzando l'articolazione dei servizi si possono ottenere importanti risparmi. Il caso delle **prefetture** è paradigmatico.

Gran parte delle prefetture insiste su una popolazione inferiore a mezzo milione di abitanti, mentre secondo l'analisi economica la dimensione ottimale è compresa tra uno e due milioni di abitanti. Le economie di scala sono particolarmente forti per le circoscrizioni fino a 500mila abitanti. La tabella mostra il relativo indice: un valore superiore a 1 è sintomo di sottodimensionamento rispetto all'efficienza, inferiore a 1 di sovradimensionamento. Un **processo di accorpament**o delle prefetture collocate nelle province più piccole produrrebbe importanti risparmi. Se il rapporto tra personale e popolazione della circoscrizione fosse oggi per le 65 prefetture con popolazione inferiore a 500mila abitanti lo stesso di quello *medio* delle 35 prefetture maggiori, il personale totale delle prefetture potrebbe ridursi del 27,4 per cento. Cosa osta a una tale riorganizzazione? La **prassi** che prevede la presenza di una prefettura, come di altri uffici statali, in ogni provincia, nonostante non vi siano norme che lo impongano. E più flessibile sembra essere l'organizzazione sul territorio della Chiesa cattolica dove talvolta si ha lo stesso vescovo per due diocesi. Peraltro è una prassi seguita per tutta l'amministrazione periferica dello Stato, non solo per le prefetture, e costituisce il più potente incentivo alla creazione di nuove province.

LA PUBBLICA SICUREZZA

Ancora più importante è il caso della **pubblica sicurezza**, l'area nella quale si genera il maggior volume di debiti pregressi. L'attività, pur sotto il coordinamento del ministero dell'Interno, coinvolge **cinque forze di polizia**, quattro delle quali dipendenti da altri ministeri. Per una valutazione seria si dovrebbe tener conto delle attività svolte da tutti i soggetti interessati. In realtà non si dispone di un quadro chiaro dell'ammontare di risorse destinate alla pubblica sicurezza, neanche se ci si limita a considerare le due forze a competenza generale (polizia e carabinieri). La struttura del bilancio dello Stato, pur nelle sue varie classificazioni, non lo consente. Così accade che nel bilancio del ministero dell'Interno siano iscritti stanziamenti relativi a spese dell'arma dei carabinieri (dagli straordinari e missioni del personale, ai fitti e manutenzione dei locali, alle utenze) e della guardia di finanza (alcune spese per infrastrutture e impianti); d'altro canto, gli stipendi dei carabinieri sono tutti iscritti nel bilancio del ministero della Difesa, a prescindere dal fatto che i compiti svolti riguardino la difesa o la pubblica sicurezza. Ancora meno chiaro è il quadro se si guarda agli aspetti reali. Tralasciando le altre forze di polizia, nel territorio nazionale sono presenti 1.851 presidi della polizia di stato di cui 369 commissariati e 6.410 presidi dell'arma dei carabinieri di cui 4.362 stazioni. Negli ultimi anni

sono stati compiuti sforzi per un miglior **coordinamento**, anche con lo sviluppo di programmi comuni nelle telecomunicazioni e nella logistica. Ma c'è molto di più da fare. Occorrerebbe una riesame profondo della dislocazione territoriale dei presidi. Analisi interne del ministero nel 2001-2002 giudicavano insoddisfacente la distribuzione attuale in quanto "lasciava sguarniti molti agglomerati urbani, mentre manteneva presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività delle risorse". Fu elaborato un piano di ridisegno dell'**articolazione territoriale** dei presidi, ma resistenze di carattere localistico ne impedirono la realizzazione. Un film già visto molte volte. Ma se non si cambia copione, diventa davvero difficile contenere realmente la spesa e garantire a tutti servizi di buona qualità.

Prefetture: economie di scala al variare della dimensione					
Classi dimensionali	Numero prefetture	Numero dipendenti	Media popolazione	Indice economie di scala (a)	
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 dell'indice superiore (inferiore) a 1 implica la presenza di economie (diseconomie) di scala. calcolato, per ogni classe dimensionale, in corrispondenza della popolazione media.					
* = L'indice è significativamente diverso da 1.					

(1) La cifra esclude i trasferimenti a comuni e province tradizionalmente allocati nel bilancio dell'Interno ma che non incidono tuttavia sulla sua attività di produzione di servizi.

(2) "Il debito sommerso dei ministeri", *Il Sole 24Ore*, 16 novembre 2008, p. 13.

(3) Ancora da "Il debito sommerso dei ministeri", *Il Sole 24Ore*, 16 novembre 2008, p. 13.

(4) *Relazione unitaria sullo stato della spesa del ministero dell'Interno*, maggio 2008, disponibile sul sitowww.interno.it.