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

Prefetture con punteggio di efficienza massimo	Media	Coefficiente di variazione	Min	Max
Costo per 10.000 abitanti	93.707,49	45,85	46.295,06	205.784,73
Anni persona per 10.000 abitanti	1,52	47,07	0,72	3,48
Delitti denunciati per associazione mafiosa per 1.000.000 abitanti	4,25	276,36	0,00	0,58
Residenti stranieri ogni 10.000 abitanti	828,80	42,91	216,87	1.359,55
Tossicodipendenti in trattamento per 10.000 abitanti	4,04	172,97	0,25	37,66
Prefetture con punteggi di efficienza inferiori	**Media**	**Coefficiente di variazione**	**Min**	**Max**
Costo per 10.000 abitanti	195.261,25	33,13	108.883,77	408.884,92
Anni persona per 10.000 abitanti	3,31	34,86	1,69	6,74
Delitti denunciati per associazione mafiosa per 1.000.000 abitanti	0,24	349,92	0,00	0,03
Residenti stranieri per 10.000 abitanti	563,16	55,78	134,98	1.105,27
Tossicodipendenti in trattamento per 10.000 abitanti	2,23	90,53	0,00	6,96

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010, Istat e Ministero dell'Interno

Sulla base dei punteggi di efficienza derivati dall'applicazione del metodo DEA con rendimenti di scala variabili si può determinare una prima stima del fabbisogno delle Prefetture[7]. Tale stima per il totale delle Prefetture per l'anno 2010 ammonta a circa 490,5 milioni di euro[8], con un risparmio[9] rispetto al costo totale effettivamente sostenuto dalle Prefetture di 92,8 milioni di euro, pari a circa il 16 per cento[10].

Al fine di determinare con un metodo non di frontiera una ulteriore stima del fabbisogno per il complesso delle Prefetture, si è effettuata una stima dei costi totali sostenuti dalle Prefetture con il metodo dei minimi quadrati[11].

I costi totali delle Prefetture ("CT") nell'anno 2010 sono stati spiegati da una serie di variabili che esprimono il fabbisogno di domanda di servizi erogati. Partendo da un insieme ampio di variabili ritenute approssimative dei servizi offerti dalle Prefetture, si sono selezionate alcune variabili sulla base della significatività e del segno atteso dei coefficienti[12].

---

[7] Tale calcolo coglie esclusivamente l'inefficienza tecnica pura, ovvero non considera la perdita di efficienza dovuta alla scala dimensionale. Ne consegue che il risparmio individuato non considera l'eventuale riduzione di spesa che deriverebbe dalla variazione della scala produttiva, ma solo quella derivante da un impiego più efficiente dei fattori produttivi (ogni unità essendo paragonata a unità con scala dimensionale simile).

[8] Tale fabbisogno è calcolato sommando alla riduzione radiale dei costi (misurata all'11,1% dei costi totali effettivi), ulteriori margini di risparmio dati dagli *slack* (cfr. nota 5).

[9] Il termine risparmio, qui come nel seguito, è da intendersi anche come potenziale surplus di risorse (importo teorico massimo) derivante da un impiego non ottimale dei fattori produttivi. Tale surplus di spesa, se evitato attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbe essere oggetto di riallocazione nell'ambito della stessa amministrazione.

[10] Qualora si prevedesse la possibilità di colmare le inefficienze di scala delle Prefetture sotto-dimensionate con accorpamenti delle stesse, combinando i risultati della DEA con rendimenti di scala costanti (per le unità sotto-dimensionate) e con rendimenti variabili (per quelle sovra-dimensionate), si otterrebbe la possibilità di un risparmio sul costo totale di 180,5 milioni di euro, pari a circa il 31%. I circa 88 milioni di euro di differenza, tra i 92,8 milioni di risparmio derivanti dall'applicazione del metodo DEA con rendimenti variabili e i 180,5 milioni derivanti da questa ipotesi, sono quindi da attribuire univocamente alla possibilità di operare con una scala dimensionale teorica ottima.

[11] E' opportuno qui sottolineare che le stime dei fabbisogni alle quali si perviene in questa sezione sono basate sui dati relativi all'anno 2010 e pertanto non tengono in considerazione le riduzioni delle spese già operate dalla Legge 12 novembre 2011 n.183 (Legge di Stabilità 2012).

[12] Nel modello base più ampio, qui non riportato, sono state prese in considerazione le seguenti variabili: popolazione, numero di residenti stranieri, numero di procedimenti di cittadinanza, numero di stranieri denunciati per narcotraffico, numero di

Le variabili finali selezionate sono: popolazione ("POP"), numero di delitti denunciati all'autorità giudiziaria per associazione mafiosa ("ASSMAF") e una variabile *dummy* che coglie l'appartenenza della Prefettura all'area geografica del Nord Italia ("D_NORD"). Il modello stimato ai logaritmi è il seguente:

$$\ln(CT) = \beta_0 + \beta_1 \ln(POP) + \beta_2 \ln(ASSMAF) + \beta_3 D_NORD + \varepsilon$$

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

Variabile	Coefficienti	Errore standard	Stat t	p-value	Inferiore 95 per cento	Superiore 95 per cento
Intercetta	9,514	0,377	25,235	0,000	8,765	10,262
Ln(POP)	0,465	0,030	15,732	0,000	0,407	0,524
Ln(ASSMAF)	0,066	0,032	2,074	0,041	0,003	0,130
D_Nord	-0,259	0,042	-6,210	0,000	-0,342	-0,176
R^2 = 0,787 test_F = 121,038 p-value Test_F = 0,000						

Fonte: Elaborazioni RGS su dati Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010 e Istat

La diagnostica (Tavola 3-5) suggerisce un buon livello di adattamento della funzione ai dati di costo osservati (R^2=0,79). I coefficienti associati alle variabili popolazione e delitti denunciati per associazioni mafiosa suggeriscono una relazione positiva con i dati di costo. Il segno negativo della variabile *dummy* indica che il costo fisso delle Prefetture che si collocano al Nord tende ad essere inferiore rispetto a quello delle altre Prefetture. Quest'ultimo risultato, coerente con l'evidenza del Grafico 3-1 e del Grafico 3-4 e con i risultati di analisi precedenti, indica che la variabile D_Nord coglie una serie di aspetti, probabilmente di natura sociale, demografica, economica, del contesto in cui operano le Prefetture del Nord, che si traducono in minori costi. Associando alle Prefetture che producono ad un costo inferiore a quello medio stimato (unità che si trovano sotto la curva di regressione, quindi con residui negativi) il loro costo effettivo, e alle Prefetture che producono ad un costo maggiore del costo medio (unità che si trovano sopra la curva di regressione, quindi con residui positivi) il loro costo medio stimato, si può ottenere una ulteriore stima del fabbisogno complessivo delle Prefetture. Tale fabbisogno totale per l'anno 2010 ammonta a circa 527,0 milioni di euro, e si discosta negativamente dal costo effettivamente sostenuto per 56,3 milioni di euro, con un risparmio stimato del 10 per cento circa.

A seconda quindi del metodo di analisi dei costi impiegato, si identificano stime differenti del fabbisogno complessivo delle Prefetture. Le analisi condotte in questa sezione con tre metodi differenti, quantificano tre diversi fabbisogni e di conseguenza tre differenti ipotesi di risparmio. Dalle analisi precedenti si può ragionevolmente ipotizzare un risparmio compreso tra 56,3 milioni (10 per cento dell'attuale costo) e 92,8 milioni di euro (16 per cento dell'attuale costo) derivante essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi, che

tossicodipendenti in trattamento presso le strutture socio-riabilitative, numero di denunce per furti, numero di attentati, numero di omicidi volontari, numero di denunce per associazione a delinquere, numero di denunce per associazione mafiosa, numero di incidenti stradali, numero di incendi, numero di comuni, numero di consigli comunali sciolti, numero di titoli protestati, *dummy* Nord.

potrebbe teoricamente raggiungere i 180,5 milioni (31 per cento dell'attuale costo) nell'ipotesi di accorpare le Prefetture sotto-dimensionate per ridurre le inefficienze di scala.

3.4 Conclusioni

Con questo studio si forniscono ulteriori utili elementi, rispetto agli studi già esistenti, a supporto della eventualità di razionalizzare ed efficientare la spesa sostenuta dalle Prefetture, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che impiegano i dati di costo della contabilità economica per 102 Prefetture per l'anno 2010.

Le analisi, i cui risultati sono rappresentati nel capitolo in termini sintetici e aggregati, indicano che, a fronte di una omogeneità di servizi svolti da tutte le Prefetture, vi è una notevole diversificazione nei costi sostenuti, sia in termini assoluti (da un minimo di 3 milioni di euro nelle piccole province a un massimo di 26 milioni di euro nelle grandi province), che in termini pro-capite (da un minimo di 13 euro ad un massimo di 41 euro). Inoltre, si osserva una relazione inversa tra costo pro-capite e dimensione della popolazione e che le Prefetture del Nord Italia sostengono mediamente costi pro-capite inferiori.

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

Prime quantificazioni del fabbisogno del complesso delle Prefetture ottenute dall'applicazione di differenti tecniche, indicano potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione, quantificati approssimativamente in un *range* che varia da un minimo di 56 milioni di euro (10 per cento dell'attuale costo) ad un massimo di 93 milioni (16 per cento dell'attuale costo), derivanti essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi. Tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi di accorpamento delle strutture sotto-dimensionate al fine di eliminare le inefficienze di scala.

Trattandosi di risultati ottenuti dall'applicazione di tecniche di analisi basate su metodi statistico-econometrici che inevitabilmente si fondano su assunzioni e su modelli teorici che si ritiene rappresentino i fenomeni allo studio, occorre sottolineare la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti analitici al fine di tradurre concretamente tali indicazioni. In particolare, la disponibilità di maggiori informazioni in merito al volume dei servizi erogati dalle singole Prefetture e alle modalità di erogazione degli stessi potrebbe costituire un utile elemento di analisi per valutare una più accurata riallocazione delle risorse tra le strutture.

PAGINA BIANCA

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

4.1 Introduzione

Il Ministero dell'economia e delle finanze è rappresentato sul territorio da due tipologie di uffici periferici[1]:

- le Ragionerie territoriali dello Stato;
- le Segreterie delle Commissioni tributarie.

I comandi regionali e provinciali della Guardia di finanza[2] sono esclusi dalle analisi che seguono in quanto, anche se direttamente dipendenti dal Ministro, sono uno dei corpi di polizia a ordinamento militare e quindi organizzati, diversamente dagli uffici periferici dello Stato, secondo un assetto militare tipico del comparto sicurezza.

Per le due tipologie di strutture periferiche sono proposti alcuni strumenti di tipo statistico finalizzati a guidare eventuali processi di razionalizzazione della spesa[3].

4.2 Le Ragionerie Territoriali dello Stato

Le Ragionerie territoriali dello Stato sono uffici locali del Ministero dell'economia e delle finanze e dipendono organicamente e funzionalmente dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del quale svolgono, su base regionale ovvero interregionale e interprovinciale, le funzioni attribuite al Dipartimento stesso[4]. Attualmente le Ragionerie territoriali dislocate sul territorio nazionale sono 93, con 116 uffici ~~sedi~~ presenti nella quasi totalità delle province (vedi Tavola 4-1).

---

[1] Per uffici periferici dello Stato si intendono uffici non dotati di autonomia le cui risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività sono riferibili ai ministeri di appartenenza.

[2] La legge 23 aprile 1959, n. 189, "Ordinamento del corpo della Guardia di finanza" dispone che il Corpo della Guardia di finanza è parte integrante delle Forze armate dello Stato e della forza pubblica.

[3] I dati utilizzati per le elaborazioni del presente rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze hanno fornito i dati amministrativi interni all'amministrazione appartenenti ai loro sistemi di controllo di gestione. I nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 196/2009, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

[4] D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008 modificato dal D.P.R. n. 173 del 18 luglio 2011 recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze".

Tavola 4-1 Ragionerie territoriali per regione. Anno 2011

Regione	Numero
EMILIA ROMAGNA	8
FRIULI VENEZIA GIULIA	4
LIGURIA	4
LOMBARDIA	9
PIEMONTE	6
TRENTINO ALTO ADIGE	2
VALLE D'AOSTA	1
VENETO	7
NORD	**41**
LAZIO	5
MARCHE	4
TOSCANA	8
UMBRIA	2
CENTRO	**19**
ABRUZZO	4
BASILICATA	2
CALABRIA	3
CAMPANIA	5
MOLISE	2
PUGLIA	5
SARDEGNA	4
SICILIA	8
SUD E ISOLE	**33**
Totale complessivo	**93**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nel corso del 2010 si è proceduto alla soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, uffici locali del Ministero posti organicamente e funzionalmente alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi[5]. Con la soppressione delle Direzioni si è perseguito il fine di revisionare l'assetto organizzativo dell'amministrazione economico-finanziaria, potenziando l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in vista della sua trasformazione in Agenzia fiscale[6]. Secondo il decreto legge

[5] Art. 2, comma 1-ter "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori", D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2010, n. 73.

[6] Ai sensi dell' articolo 40 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato doveva essere trasformata in Agenzia a decorrere dal 1° maggio 2008. La norma risulta non essere stata completamente attuata; appare comunque superata dal Decreto-legge del 27 giugno 2012, n. 87 - Misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, con cui all'art. 3, comma 1, si prevede che l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia incorporata nell'Agenzia delle dogane.

25 marzo 2010 n. 40 il personale in servizio presso le Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze è stato trasferito, a domanda, prioritariamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, anche in soprannumero con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio a qualunque titolo, e in alternativa assegnato alle Ragionerie territoriali dello Stato. Con un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le funzioni svolte dalle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze sono state riallocate[7], capitalizzando le professionalità formatisi e soprattutto facendo leva sull'efficienza generata dalle funzionalità informatiche, in parte presso gli uffici centrali del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, e in parte presso le Ragionerie territoriali dello Stato[8]. Ai criteri per la riorganizzazione degli uffici a livello territoriale - individuati dal D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008 - al fine di diminuirne il numero, si sovrappongono quelli previsti dall'art.4 comma 4, lett. a) del Decreto legge 87/2012, che prevede una riorganizzazione degli uffici territoriali del MEF con una riduzione[9] degli stessi.

Le originarie competenze delle Ragionerie territoriali dello Stato vengono assolte, nei confronti degli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato esistenti nel territorio assegnato, attraverso le funzioni di: monitoraggio sugli andamenti dei dati finanziari delle amministrazioni, anche dal punto di vista dei processi di federalismo amministrativo; controllo di regolarità amministrativo-contabile nei confronti degli organi decentrati e periferici delle amministrazioni dello Stato, su tutti gli atti di spesa; vigilanza su enti, uffici e gestioni a carattere locale e le altre competenze necessarie per il funzionamento dei servizi. In particolare, le Ragionerie territoriali dello Stato effettuano i controlli preventivi e successivi di cui al decreto legislativo[10] 30 giugno 2011, n. 123.

A queste vanno aggiunte le funzioni che le Ragionerie hanno ereditato dalle soppresse Direzioni territoriali a partire dal 1° marzo 2011 ai sensi dell'articolo 2, comma 1 ter, del D.L. n. 40/2010 convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 maggio 2010, n. 73. Sono da evidenziare:

- il pagamento degli stipendi a livello territoriale;
- la concessione e il pagamento di pensioni di guerra dirette, indirette, di reversibilità e relativi trattamenti economici accessori, concessione e pagamento di assegni annessi alle decorazioni al valor militare, gestione dei pagamenti dell'assegno vitalizio di

---

[7] Già nel 2008 il Regolamento del Ministero (Art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008) aveva fatto riferimento a future riorganizzazioni degli uffici a livello territoriale al fine di diminuirne il numero, individuando anche i criteri da adottare nel procedere ad accorpamenti di sedi, quali: il bacino di utenza dei servizi resi in relazione alle funzioni assegnate; le interazioni con le attività svolte dalle singole amministrazioni; la popolazione residente; la distanza tra le sedi e conformazione geografica del territorio; la logistica; la mobilità regionale e il sistema dei trasporti; la consistenza del personale. Tali criteri, ancora normativamente validi, dovranno essere quindi tenuti in considerazione per eventuali future riorganizzazioni territoriali delle Ragionerie.

[8] D.M. 23 dicembre 2010 "Riallocazione delle funzioni delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze".

[9] In base a quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettera a) del Decreto legge 87/2012 è prevista una riorganizzazione degli uffici territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze con una riduzione degli stessi laddove: aventi sede in province con meno di 300.000 abitanti, o aventi un numero di dipendenti in servizio inferiore a 30 unità o dislocati in stabili in locazione passiva.

[10] Il decreto legislativo 123/2011 - recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" – prevede una specifica sezione dedicata ai controlli. Si tratta del Titolo II "Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali", articolato nel Capo I sul controllo preventivo e nel Capo II relativo al controllo successivo. Per ulteriori approfondimenti si rimanda, pertanto, a tale disposizione normativa. Vale qui la pena segnalare un altro adempimento assegnato alle RTS relativo alla gestione degli adempimenti in materia di certificazione dei crediti pubblici ai sensi dell'articolo 13 della legge 183/2011.

benemerenza, diretto e di reversibilità, e di altri trattamenti similari; la gestione delle pensioni ordinarie privilegiate tabellari e concessione delle relative reversibilità;

- la gestione dei contributi, annualità e altre spese fisse varie, voltura dei relativi ruoli di spesa fissa, ai sensi dell'art. 9 della legge 12 agosto 1962, n. 1290;
- i servizi in materia di depositi definitivi di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, alla legge 24 novembre 2003, n. 326, al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2004 e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 giugno 2009; rimborsi di somme versate al capo X e altri capi, ivi compresi i rimborsi di somme versate in eccedenza a titolo di oblazione per condono edilizio, ai sensi della legge 24 novembre 2003, n. 326; restituzione di depositi provvisori;
- i servizi in materia di entrate, tesoro e debito pubblico;
- la consulenza in materia contrattuale per l'acquisto di beni o servizi, accompagnata da verifica della corrispondenza degli acquisti ai parametri e agli standard previsti per legge[11];
- l'autorizzazione all'emissione di duplicati di titoli di spesa;
- il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative relative al progetto "Tessera sanitaria"[12];
- le attività connesse ai procedimenti di contenzioso nelle diverse funzioni di competenza, con l'esclusione delle funzioni di gestione dei trattamenti pensionistici e similari la cui attività è limitata ai giudizi di primo grado dinanzi alle sezioni regionali della Corte dei conti;
- le attività di segreteria delle commissioni mediche di verifica esclusivamente presso le Ragionerie territoriali che hanno sede nei capoluoghi di regione.

La soppressione delle Direzioni territoriali con l'attribuzione di gran parte delle loro funzioni alle Ragionerie territoriali ha rappresentato un'operazione di revisione della struttura periferica del Ministero, che ha generato nel complesso una riduzione dei costi del 23,0 per cento accompagnata da un decremento delle spese di personale del 26,6 per cento. Il trasferimento delle funzioni ha però generato un notevole incremento dei carichi di lavoro per strutture che si sono trovate sprovviste della parte di personale confluito nell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. La Tavola 4-2 presenta i costi sostenuti dalle due strutture per il 2010 e il 2011. Nel 2011 i costi comprendono per le Direzioni territoriale i costi per i soli primi due mesi dell'anno per i quali sono state operative prime di essere soppresse e in parte assorbite dalle Ragionerie.

---

[11] Ai sensi dell'art. 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[12] Di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, come modificato dall'art. 1, comma 276, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

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

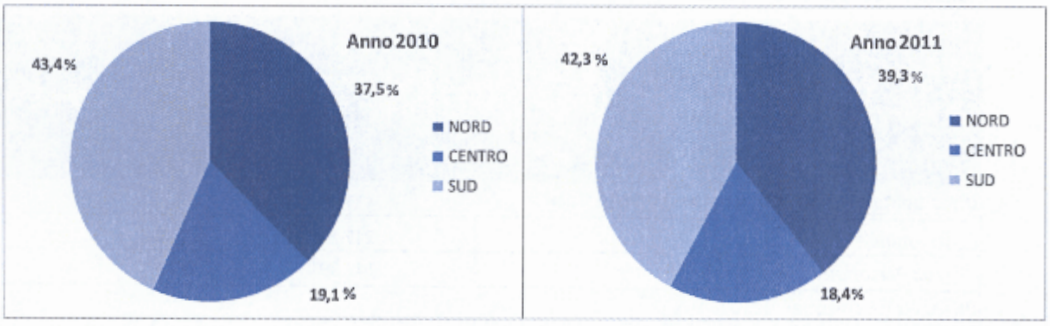
Strutture	Consuntivo 2010	Consuntivo 2011	Variazione %
Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze			
Costi totali	217,31	22,21	
di cui: Personale	*142,39*	*9,15*	
Ragionerie territoriali dello Stato			
Costi totali	158,25	267,03	
di cui: Personale	*108,10*	*174,76*	
Totale strutture			
Costi totali	**375,56**	**289,24**	**-23,0**
di cui: Personale	***250,49***	***183,91***	***-26,6***

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

La distribuzione territoriale del personale ha subito modifiche che probabilmente, date le modalità di passaggio previste, può non aver soddisfatto le necessità intervenute sui nuovi carichi di lavoro definiti a seguito della confluenza delle competenze delle soppresse Direzioni. Al momento si dispone di dati economico-finanziari per il 2011, appena consuntivato, e di analisi derivanti dal controllo di gestione. Considerato che l'anno trascorso è stato interessato da una intensa attività di riorganizzazione dei processi lavorativi nelle Ragionerie, oltre che da un periodo formativo del personale finalizzato ad acquisire le idonee competenze utili allo svolgimento delle nuove funzioni, risulta prematuro effettuare valutazioni sulla attuale distribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. E' necessario attendere la disponibilità di informazioni di consuntivo anche per l'anno corrente, per poter comparare almeno due anni in cui i carichi di lavori possano essere omogenei in termini di funzioni espletate.

Dal 2010 al 2011 solo la quota di personale impiegata nel Nord è cresciuta, passando dal 37,5 per cento al 39,3 per cento, rispetto al totale nazionale, modificando la distribuzione territoriale rilevata negli anni precedenti alla soppressione delle Direzioni e acquisizione di parte del personale da parte delle Ragionerie (Grafico 4-1); a tale scopo, risulterà determinante la qualità della nuova mappatura dei processi effettuata nel corso del 2011 e del 2012.

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



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

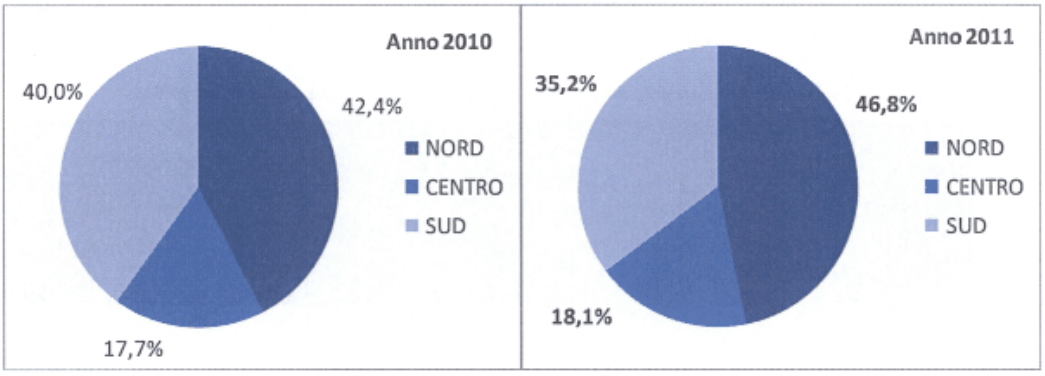
Tavola 4-3 Ragionerie territoriali dello Stato. Distribuzione territoriale del numero dei documenti lavorati. Anni 2010-2011.

Area territoriale	2010	2011	%		variazione % 2011/2010
			2010	2011	
NORD	834.722	1.494.532	42,4	46,8	79,0
CENTRO	347.831	576.490	17,7	18,1	65,7
SUD E ISOLE	787.698	1.122.599	40,0	35,2	42,5
TOTALE	**1.970.251**	**3.193.621**	**100,0**	**100,0**	**62,1**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Qualche indicazione può essere ricavata dalla distribuzione territoriale dei documenti lavorati rilevati dal sistema informativo del controllo di gestione. Il loro ammontare è aumentato dal 2010 al 2011 in misura superiore rispetto al personale addetto alla loro lavorazione, ma a livello territoriale non nella stessa direzione. La Tavola 4-3 mostra l'evoluzione dal 2010 al 2011 a livello di distribuzione territoriale. La misurazione dei documenti ha però subito modifiche di rilevazione rispetto all'universo osservato, in quanto alle originarie tipologie di documento si sono aggiunte quelle relative alle competenze delle soppresse Direzioni territoriali, e ciò può inficiare eventuali comparazioni tra gli anni considerati (Grafico 4-2). Le modifiche intervenute sul numero di documenti hanno prodotto un incremento dei carichi lavorativi che ha inciso in misura superiore nel Nord. Valutazioni di merito potranno però essere fatte solo nei prossimi anni, quando la lavorazione delle nuove competenze ereditate dalle soppresse Direzioni potrà essere considerata a regime.

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



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

4.2.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011

Il sistema informativo del controllo di gestione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rileva dati di costo accompagnati da dati di tipo fisico sui prodotti e sulle risorse utilizzate a livello di singola ragioneria territoriale.

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2011, appena consuntivato, delle strutture territoriali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Si propone poi un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare una modalità di produzione che possa essere presa come riferimento per quelle strutture che in qualche misura risultano non conseguire i risultati mediamente ottenuti dalle altre strutture in termini di costi sostenuti.

Il sistema informativo di controllo di gestione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rileva informazioni a livello di singolo processo di lavorazione e per singola ragioneria territoriale dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output).

Le variabili di "input" utili a fornire una rappresentazione delle risorse utilizzate e rilevabili dal sistema di controllo di gestione sono rappresentate da:

- unità di personale in termini di FTE (full time equivalent – equivalente a tempo pieno);
- spazi adibiti a uffici e archivi in metri quadri;
- numero di giorni lavorati;
- costi sostenuti per spese di parte corrente.

Unica variabile di "output" utile a rappresentare il risultato è il numero dei documenti lavorati. Tale variabile può essere considerata rappresentativa del volume di produzione conseguito, se si ipotizza che la misurazione venga effettuata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale e che l'unità di misura utilizzata sia omogenea per tutte le tipologie di prodotto individuato. La misurazione avviene nell'ambito di un sistema di controllo di gestione che prevede un continuo monitoraggio da parte della struttura centrale e secondo linee guida rispettate da tutti i soggetti interessati; ciò avvalora la correttezza delle ipotesi di omogeneità sottostanti l'approccio d'analisi qui proposto.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale. La Tavola 4-4 presenta a livello regionale la media dei valori assunti dalle singole Ragionerie, come per le macroaree territoriali e il valore a livello nazionale.

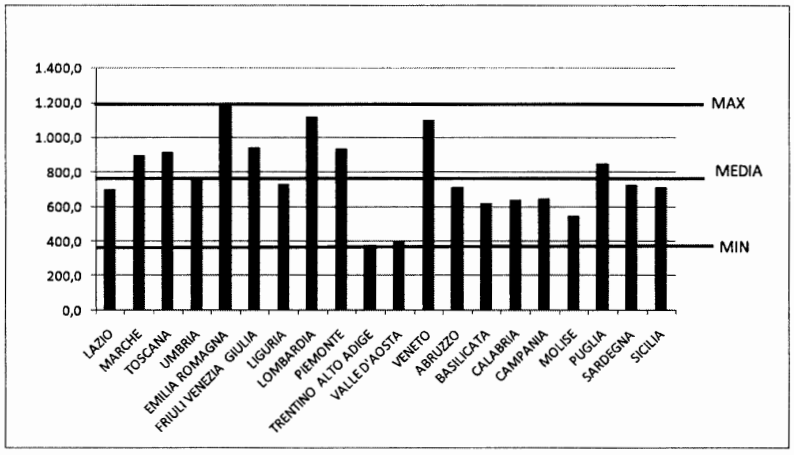
Tavola 4-4 Ragionerie territoriali dello Stato. Alcuni rapporti caratteristici per regione. Anno 2011.

Regione	Numero medio di documenti lavorati per unità di FTE	Numero medio di metri quadri adibiti a ufficio e archivio per unità di FTE	Numero medio di giorni di lavorazione per unità di documento	Costo medio per unità di documento in euro
LAZIO	699,9	83,6	41,2	105,39
MARCHE	898,2	55,3	22,4	79,72
TOSCANA	916,4	54,1	40,5	96,97
UMBRIA	759,6	70,0	21,6	89,47
EMILIA ROMAGNA	1.194,2	81,5	66,1	68,21
FRIULI VENEZIA GIULIA	942,1	65,2	37,6	76,61
LIGURIA	736,2	79,8	28,9	91,77
LOMBARDIA	1.124,1	56,2	45,6	76,41
PIEMONTE	933,9	67,6	42,8	95,58
TRENTINO ALTO ADIGE	375,9	26,8	11,2	188,89
VALLE D'AOSTA	399,4	56,7	12,0	174,78
VENETO	1.100,3	39,3	32,6	68,10
ABRUZZO	713,8	31,9	42,1	99,22
BASILICATA	618,6	33,9	17,7	106,80
CALABRIA	639,1	46,4	39,8	166,31
CAMPANIA	647,3	96,8	27,5	109,21
MOLISE	546,3	46,7	16,8	123,88
PUGLIA	849,4	51,9	48,1	80,63
SARDEGNA	723,6	77,4	50,5	119,04
SICILIA	713,4	54,9	44,8	117,45
NORD	847,9	58,2	32,5	105,04
CENTRO	818,5	65,7	31,4	92,88
SUD E ISOLE	681,4	55,0	35,9	115,32
ITALIA	**776,6**	**58,8**	**34,5**	**106,72**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, il numero medio di documenti lavorati per unità di personale quantificato in FTE varia da un massimo di 1.194 documenti dell'Emilia Romagna a un minimo di 376 documenti del Trentino Alto Adige contro una media nazionale di 777. Le regioni che presentano valori sopra la media, oltre che l'Emilia Romagna, sono Marche, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto e Puglia (Grafico 4-3).

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



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il numero medio di metri quadri adibiti a ufficio e archivio per unità di personale (FTE) varia da un massimo di 96,8 metri quadrati della Campania a un minimo di 26,8 metri quadri del Trentino Alto Adige contro una media nazionale di 58,8. Le regioni con valori sotto la media, oltre che il Trentino Alto Adige, sono Marche, Toscana, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia. Il numero medio di giorni di lavorazione per unità di documento varia da un massimo di 66,1 giorni dell'Emilia Romagna e un minimo del Trentino Alto Adige di 11,2 contro una media nazionale di 34,5 giorni. Oltre al Trentino Alto Adige, le regioni al di sotto della media sono Marche, Umbria, Liguria, Valle d'Aosta, Veneto, Basilicata, Campania e Molise.

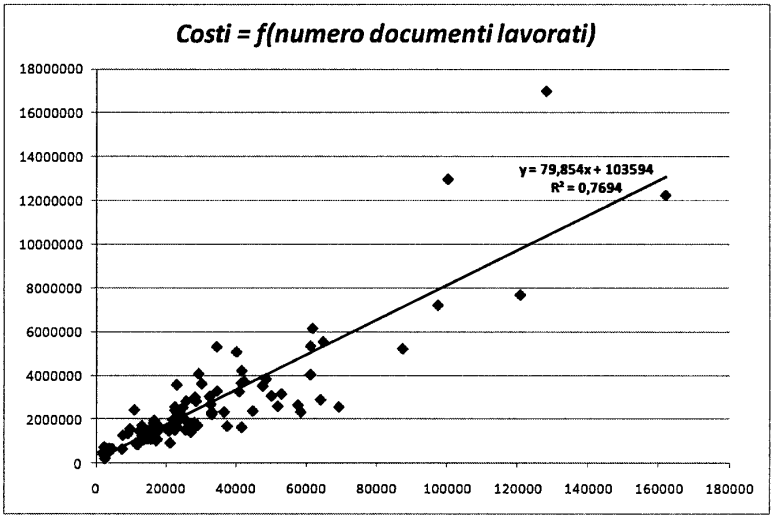
L'elevata variabilità osservata suggerisce un monitoraggio attento sui comportamenti organizzativi e procedurali adottati dalle singole Ragionerie territoriali al fine di individuare i fattori che determinano simili differenze in termini di prodotto e di costi sostenuti. A tal fine sarebbe necessario acquisire ulteriori informazioni di dettaglio, soprattutto sul livello di competenze del personale e sul livello qualitativo delle risorse strumentali impiegate nel processo produttivo (dotazioni strumentali di hardware e software, spazio destinato a ufficio e ad archivio, mobili e arredi), oltre che sulle caratteristiche dei documenti lavorati in termini di complessità procedurale e di competenze necessarie alla loro lavorazione.

Nel tentativo di individuare una modalità di produzione tipica del servizio erogato dalle Ragionerie territoriali, si è proceduto a mettere in relazione gli output prodotti con i costi sostenuti, assumendo che questi ultimi siano una approssimazione del volume degli input impiegati.

La variabile riferita al costo sostenuto da ogni singola ragioneria è certamente dipendente dal numero dei documenti da lavorare. Sulla base dei dati disponibili è possibile definire, a partire dalle variabili osservate per l'anno 2011, una modalità di comportamento medio delle Ragionerie attraverso strumenti statistici. La ricerca di causalità tra le variabili osservate attraverso analisi di regressione permette di sintetizzare la relazione esistente tra due variabili; la retta di regressione, corrispondente a quella che meglio approssima la relazione tra le due variabili, può essere considerata il comportamento medio di riferimento per individuare unità che se ne discostano. Ogni ragioneria risulterà quindi più o meno lontana da tale comportamento.

L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni ragioneria territoriale e il valore assunto dalla funzione che rappresenta il comportamento medio, fornisce una misura di distanza dalla metodica tipica di produzione da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di una standardizzazione che poi possa portare a miglioramenti di efficienza del sistema.

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



Statistica della regressione	
R multiplo	0,877
R al quadrato	0,769
R al quadrato corretto	0,767
Errore standard	1.200.707,971
Osservazioni	93

ANALISI VARIANZA	*gdl*	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	1	485.789.061.931.940,000	485.789.061.931.940,000	336,956	0,000
Residuo	91	145.611.662.695.126,000	1.441.699.630.644,810		
Totale	92	631.400.724.627.066,000			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	103.594,416	179.416,652	0,577	0,565	-252.319,949	459.508,782
numero documenti lavorati	79,854	4,350	18,356	0,000	71,224	88,483

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Ogni punto rappresentato nel Grafico 4-4 corrisponde a una ragioneria territoriale misurata tenendo conto del costo complessivo sostenuto e del numero di documenti lavorati. Le unità che graficamente si dispongono al di sotto della retta di regressione, ipotizzata essere il comportamento di riferimento, erogano servizi sostenendo un costo inferiore a quello considerato medio; le unità posizionate al di sopra della retta di regressione presentano invece costi superiori. Se si considera ammissibile uno scostamento dal comportamento medio entro una certa soglia, dovuto a specificità che ciascun ufficio può avere, si possono individuare quelle unità che, presentando scostamenti troppo elevati in termini di maggior costo

(scostamenti positivi), potrebbero essere oggetto di indagine ai fini di una razionalizzazione della spesa. Secondo tale approccio è possibile determinare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero le capacità di perseguire il comportamento di riferimento.

Nell'analisi effettuata per il 2011, le unità che presentano costi superiori al modello di riferimento sono circa il 51 per cento del complesso, corrispondenti al 54,8 per cento dei costi complessivi (47 Ragionerie su 93). La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione della ragioneria. Infatti lo scostamento di 100 euro per una ragioneria con un alto numero di documenti lavorati non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una ragioneria con un basso numero di documenti lavorati. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della retta di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard. Si propone di restringere l'insieme delle Ragionerie con un costo superiore al comportamento definito come riferimento attraverso l'adozione di una soglia di tollerabilità del livello dei residui standard pari +1. Così procedendo sono individuate 7 unità, che rappresentano il 19 per cento dei costi sostenuti da tutte le Ragionerie. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, si avrebbe un risparmio di costo pari al 7,7 per cento dei costi complessivi, corrispondente a circa 21 milioni di euro. Le unità individuate dall'analisi proposta sono situate in Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Trentino Alto Adige e Sardegna. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di ridistribuzione nell'ambito della stessa amministrazione.

Con l'aiuto di esercizi di regressione lineare multipla è possibile individuare comportamenti di riferimento introducendo nelle analisi più variabili. Nel ricercare causalità tra le variabili, risulta essere di interesse il legame tra il costo complessivo di gestione[13] e il numero dei documenti lavorati, il numero di unità di personale in termini di FTE e i giorni medi di lavorazione impiegati per la produzione dei documenti (Tavola 4-5).

Come proceduto con l'esercizio precedente, che individua la causalità tra due sole variabili, è possibile individuare le unità molto lontane in termini di costo dal comportamento di riferimento, rispetto al quale è ragionevole accettare scostamenti dovuti alle specificità di ogni ufficio. Se si considera ammissibile uno scostamento entro una certa soglia, si possono individuare quelle unità che presentano scostamenti troppo elevati in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero capacità di adottare il comportamento di riferimento. Le unità che presentano costi superiori al comportamento di riferimento sono circa il 20,4 per cento delle unità (pari a 19 unità), corrispondenti al 43,5 per cento dei costi complessivi. Ammettendo uno scostamento in termini di residui standard[14] pari a +1, si scende al 9,7 per cento delle unità (pari a 9 unità); tali unità rappresentano il 30,8 per cento dei costi sostenuti da tutte le Ragionerie. Se tali unità potessero acquisire il modello produttivo di riferimento, si verificherebbe un risparmio di costo pari al 6,9 per cento dei costi complessivi, corrispondente a circa 5 milioni di euro. Delle 9 unità considerate critiche, quattro sono tra le 7 unità individuate nell'esercizio precedente. In particolare, le 9 unità sono

---

[13] In questo contesto con il termine "costo di gestione" si intende il costo sostenuto per il funzionamento delle strutture corrispondente in termini di piano dei conti ai costi sostenuti per i beni di consumo e l'acquisto di servizi e utilizzo di beni di terzi.

[14] La soglia di tollerabilità deve essere individuata neutralizzando gli scostamenti dall'influenza della dimensione della ragioneria. Infatti lo scostamento di 100 euro per una ragioneria con un alto numero di documenti lavorati non può essere considerato pari allo scostamento di 100 euro verificatosi per una ragioneria con un basso numero di documenti lavorati. Ciò impone una operazione di standardizzazione degli scostamenti, che l'analisi dei residui della retta di regressione fornisce attraverso il calcolo dei residui standard.

posizionate in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna e Veneto. Come prima, il risparmio conseguibile va inteso come possibilità di riallocazione di risorse all'interno della stessa amministrazione.

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

Costo di gestione = f(numero dei documenti lavorati, unità di personale in FTE, giorni medi di lavorazione)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,941
R al quadrato	0,886
R al quadrato corretto	0,882
Errore standard	327573,598
Osservazioni	93

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	3	73878832152636,200	24626277384212,100	229,499	0,000
Residuo	89	9550097147987,060	107304462336,933		
Totale	92	83428929300623,200			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	-496812,300	87474,494	-5,680	0,000	-670622,253	-323002,348
numero documenti lavorati (x1)	0,435	2,705	0,161	0,873	-4,940	5,810
FTE (x2)	23622,187	1959,092	12,058	0,000	19729,513	27514,860
giorni medi di lavorazione (x3)	5060,063	1956,519	2,586	0,011	1172,501	8947,625

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'uso della metodica di individuazione di un comportamento di riferimento che tenta di mediare il comportamento osservato per le diverse unità attraverso la ricerca di causalità tra le variabili assunte da queste, deve essere finalizzata a indirizzare le scelte di razionalizzazione con la consapevolezza da parte del decisore politico, oltre che del tecnico che formula le proposte, del fatto che risultano determinanti le scelte metodologiche fatte nell'ambito dell'analisi statistica. L'esercizio statistico offre solo uno strumento di sintesi dell'informazione al fine di indirizzare le decisioni.

Nell'individuare processi di razionalizzazione sarà necessario tener conto anche del fatto che, rispetto al volume delle spese correntemente sostenute dalle Ragionerie territoriali dello Stato, si è in presenza da qualche anno del fenomeno della creazione di debiti che non trovato copertura negli stanziamenti di bilancio a esse destinate. Alla fine dell'anno 2011 i debiti ammontano a circa 7 milioni di euro; le sole Ragionerie territoriali dello Stato in Campania registrano 2 milioni di euro (Tavola 4-6). I debiti rappresentano il 2,6 per cento del costo sostenuto. Gli importi più alti si concentrano sulle spese condominiali, l'utenza di elettricità e la manutenzione ordinaria di impianti. Si tratta di tipologie di spesa che, se non adeguatamente monitorate, non lasciano alcuna possibilità di contrazione dei costi sostenuti. Al fine di evitare che le risorse stanziate continuino in maniera cronica a non essere sufficienti alla copertura delle spese di funzionamento, è auspicabile uno stretto monitoraggio su tali tipologie di spesa accompagnato da un programma di razionalizzazione finalizzato al contenimento di tali costi.