Tavola 4-6 Ragionerie territoriali dello Stato. Situazione debitoria al 31/12/2011. Valori in migliaia di euro.

Regioni	DEBITI PER SPESE CORRENTI	di cui: ONERI CONDOMINIALI	di cui: ENERGIA ELETTRICA	di cui: MANUTENZIONE ORDINARIA IMPIANTI
ABRUZZO	193,06	79,61	47,38	0,28
BASILICATA	24,68	75,43	0,00	0,00
CALABRIA	90,70	15,60	81,32	0,67
CAMPANIA	2.021,19	239,10	562,16	720,99
EMILIA ROMAGNA	471,25	368,18	97,41	5,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	246,34	96,79	33,07	1,16
LAZIO	447,64	263,13	142,20	89,34
LIGURIA	66,97	22,62	27,94	1,45
LOMBARDIA	430,32	142,65	172,36	48,70
MARCHE	197,29	99,67	60,20	16,10
MOLISE	24,80	2,31	4,94	0,41
PIEMONTE	317,01	95,34	34,88	2,48
PUGLIA	288,86	125,83	45,52	0,39
SARDEGNA	319,41	2,17	70,88	114,59
SICILIA	458,24	202,66	137,77	13,20
TOSCANA	461,98	85,53	145,47	16,67
TRENTINO ALTO ADIGE	118,03	106,96	7,50	0,00
UMBRIA	194,27	105,56	31,22	0,00
VALLE D'AOSTA	17,20	11,86	4,62	0,00
VENETO	461,57	106,56	106,31	22,49
CENTRO	1.301,17	553,88	379,10	122,11
NORD	2.128,69	950,96	484,08	81,59
SUD E ISOLE	3.420,94	742,70	949,96	850,52
Totale complessivo	**6.850,80**	**2.247,54**	**1.813,13**	**1.054,21**

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

4.3 Le Segreterie delle Commissioni tributarie

Le Commissioni tributarie sono organi giurisdizionali speciali giudicanti nelle controversie in materia tributaria, con competenza in tributi di ogni genere e specie, comunque denominati. Tutti i contribuenti che ritengono di subire un'illegittima imposizione di tributi da parte di un ente pubblico possono rivolgersi alla commissione tributaria per chiedere l'annullamento o la modifica di un atto tributario; le Commissioni tributarie decidono, quindi, sulle controversie proposte nei confronti degli Uffici delle entrate o del territorio del Ministero dell'economia e delle finanze, degli enti locali e dei concessionari del servizio di riscossione che hanno sede nella loro circoscrizione[15].

La giurisdizione tributaria è esercitata dalle Commissioni tributarie provinciali, con sede nei capoluoghi di ogni provincia, che si pronunciano in primo grado, e dalle Commissioni tributarie regionali, con sede nel capoluogo di ogni regione, che si pronunciano in secondo

[15] Art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

grado. Le Commissioni tributarie sono suddivise in un numero variabile di sezioni. Sul territorio sono poi presenti alcune sezioni distaccate delle Commissioni tributarie regionali[16]. Il numero delle sezioni distaccate varia da regione a regione e il criterio con cui sono state istituite ha seguito il livello della popolazione residente sul territorio di riferimento, considerando quindi il livello della domanda potenziale di servizio da soddisfare. Presso le province di Trento e Bolzano sono presenti le Commissioni tributarie di primo e secondo grado con competenza sul territorio della provincia corrispondente[17].

Tavola 4-7 Commissioni tributarie per regione e per tipologia. Anno 2011.

Regione	Commissioni Regionali	Commissioni Provinciali	Commissione Centrale	Totale
Emilia Romagna	1	9		10
Friuli Venezia Giulia	1	4		5
Liguria	1	4		5
Lombardia	1	11		12
Piemonte	1	8		9
Trentino-Alto Adige	2	2		4
Valle D'Aosta	1	1		2
Veneto	1	7		8
NORD	**9**	**46**	**0**	**55**
Lazio	1	5	1	7
Marche	1	4		5
Toscana	1	10		11
Umbria	1	2		3
CENTRO	**4**	**21**	**1**	**26**
Abruzzo	1	4		5
Basilicata	1	2		3
Calabria	1	5		6
Campania	1	5		6
Molise	1	2		3
Puglia	1	5		6
Sardegna	1	4		5
Sicilia	1	9		10
SUD E ISOLE	**8**	**36**	**0**	**44**
Totale complessivo	**21**	**103**	**1**	**125**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Secondo il previgente decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 636 la Commissione tributaria centrale con sede in Roma era preposta al terzo grado di giudizio, poi soppresso dal decreto legislativo del 31 dicembre 1992 n. 545, il quale ha mantenuto in funzione la stessa solo per i giudizi pendenti fino al 1º gennaio 1996. Con la legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008, art. 1, comma 351) la Commissione tributaria centrale è stata poi suddivisa in 21 sezioni presso ciascuna commissione tributaria regionale e presso le Commissioni tributarie di secondo grado di Trento e di Bolzano, allo scopo di accelerare il processo di smaltimento delle numerose liti ancora pendenti alla data del 1°

[16] Art. 35 della legge n. 28/99.
[17] Art. 1, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545.

febbraio 2008. Attualmente, contro le sentenze della commissione tributaria regionale è possibile ricorrere solo per Cassazione.

Riassumendo, le Commissioni con relative Segreterie sono 125, di cui 103 provinciali, 21 regionali e una centrale (composta dalle 21 sezioni regionali di recente istituzione) (Tavola 4-7).

I giudici tributari, componenti delle Commissioni, sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito di specifiche graduatorie predisposte per ogni singola commissione tributaria in base ai titoli e ai requisiti posseduti dai candidati[18]. La nomina dei giudici tributari non costituisce rapporto di pubblico impiego e, quindi, il trattamento economico a loro spettante ha caratteristiche di compenso e non di retribuzione; il compenso è composto da una parte fissa e da una variabile, i cui importi sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e finanze[19]. La parte variabile rappresenta un compenso aggiuntivo legato al numero dei ricorsi definiti, anche se riuniti ad altri ricorsi, da liquidare in relazione a ogni provvedimento emesso.

Nell'esercizio della loro attività i giudici tributari sono coadiuvati dagli uffici di segreteria delle Commissioni tributarie, che dipendono dal Ministero dell'economia e delle finanze e svolgono sia attività di preparazione dell'udienza e assistenza ai collegi giudicanti, sia attività amministrative proprie. Le attività delle Segreterie sono distinte attraverso l'analisi del controllo di gestione in attività dirette e indirette. Le attività dirette comprendono il supporto alle Commissioni nell'esercizio della giustizia tributaria e il supporto amministrativo per il trattamento economico dei componenti le Commissioni; mentre, le attività indirette sono legate all'amministrazione e organizzazione delle risorse destinate alle stesse Segreterie.

Il sistema di controllo di gestione elaborato dal Dipartimento delle finanze individua i processi produttivi in attività, funzioni, macroprocessi e processi. La Tavola 4-8 mostra i processi a un livello intemedio di dettaglio sufficiente a comprendere le tipologie di attività svolte dalle Segreterie delle Commissioni tributarie.

---

[18] A capo di ogni commissione tributaria è nominato un presidente, il quale presiede anche la prima sezione. A ciascuna sezione sono assegnati un presidente, un vicepresidente e non meno di quattro giudici tributari. Il collegio giudicante è però costituito da tre membri, tra cui il presidente o il vicepresidente di sezione, che lo presiede, sicché nell'ambito di una sezione possono essere costituiti due collegi. I presidenti delle Commissioni tributarie e delle loro sezioni sono individuati tra i magistrati ordinari, amministrativi o militari, in servizio o a riposo; i vicepresidenti sono invece selezionati tra gli stessi magistrati o tra i componenti che hanno esercitato per almeno cinque anni (per le Commissioni provinciali) o dieci anni (per le Commissioni regionali) le funzioni di giudice tributario, se laureati in giurisprudenza o in economia e commercio. Gli altri componenti, tra gli appartenenti a determinate categorie indicate negli articoli 4 (per le Commissioni provinciali) e 5 (per le Commissioni regionali) del D.Lgs. 545/1992, comprendenti, tra gli altri, oltre ai predetti magistrati, funzionari civili dello Stato in servizio o a riposo, ufficiali della Guardia di finanza a riposo e coloro che possiedono determinate abilitazioni professionali (notai, avvocati, dottori commercialisti, ecc.).

[19] Art. 13 del decreto legislativo 13 dicembre 1992, n. 545.

Tavola 4-8 Segreterie delle Commissioni tributarie. Funzioni per tipologia. Anno 2011.

Tipologia	Descrizione
FUNZIONI DIRETTE	Rapporti con l'utenza
	Supporto al processo tributario
	Supporto al servizio del massimario
	Supporto amministrativo ai Giudici, al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e alle sezioni delocalizzate
	Rapporti con l'utenza Sezioni della Commissione tributaria centrale
	Supporto al processo tributario Sezioni della Commissione tributaria centrale
	Supporto al servizio del massimario Sezioni della Commissione tributaria centrale
FUNZIONI INDIRETTE	Amministrazione, gestione e sviluppo del personale
	Programmazione e gestione risorse
	Programmazione, consuntivazione e controllo di gestione
	Rilevazione di dati ed informazioni richieste dal Dipartimento delle finanze/Direzione della giustizia tributaria
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria centrale
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria regionale
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria provinciale

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

La maggior parte delle attività espletate dalle Segreterie sono rappresentate da funzioni dirette. In particolare, i prodotti afferenti alle funzioni dirette sono:

- per la Commissione tributaria centrale: ricevute copia di decisione, ordinanza, istanza; comunicazioni del dispositivo di decisione, ordinanza; ordinanze; udienze fissate; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; decisioni depositate; massime esaminate e trasmesse; ricorsi trasmessi; richieste evase; posizioni gestite;
- per le Commissioni tributarie regionali: ricevute copia di sentenza, decreto, ordinanza, istanza; sentenze trasmesse telematicamente; comunicazioni effettuate; comunicazioni del dispositivo di sentenza, decreto, ordinanza; decreti, ordinanze; udienze fissate; fascicoli assegnati alla sezione; avvisi di pagamento; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; sentenze, ordinanze depositate; massime esaminate, trasmesse; richieste evase; posizioni gestite; ricevute di copia di decisione, ordinanza, istanza; comunicazioni del dispositivo della decisione, ordinanza; ordinanze; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; decisioni depositate; massime esaminate e trasmesse;
- per le Commissioni tributarie provinciali: ricevute copia di sentenza, decreto, ordinanza, istanza; fascicoli trasmessi alla commissione tributaria regionale; sentenze trasmesse telematicamente; comunicazioni effettuate; comunicazioni del dispositivo di sentenza, decreto, ordinanza; decreti, ordinanze; udienze fissate; fascicoli assegnati alla sezione; avvisi di pagamento; ricevute rilasciate; controversie trattate in udienza; sentenze, ordinanze depositate; massime esaminate e trasmesse; richieste evase; posizioni gestite.

4.3.1 Analisi delle principali dimensioni per l'anno 2011

Il sistema di controllo di gestione, sinora curato dal Dipartimento delle finanze, utilizza la stessa piattaforma informatica in uso presso gli altri dipartimenti del Ministero, per poter assicurare anche la gestione unitaria dei dati aggregati omogenei per la predisposizione del budget economico ai fini della Contabilità generale dello Stato. Inoltre, lo stesso Sistema informatico consente l'elaborazione del consuntivo di budget, che è inviato, per i successivi adempimenti, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[20].

L'analisi descrittiva a seguire offre una panoramica sulle principali dimensioni per l'anno 2011, appena consuntivato, delle Segreterie delle Commissioni. Si propone poi un approccio statistico alla lettura dei dati nell'ottica di individuare un comportamento organizzativo che possa essere preso come riferimento per quelle strutture che in qualche misura tendono a presentare livelli di costo e di volume di prodotti lontani dal comportamento medio osservato per le altre unità.

Il sistema informativo di controllo di gestione del Dipartimento delle finanze rileva informazioni a livello di singolo processo di lavorazione e per singola segreteria dal lato delle risorse impiegate (variabili di input) e dal lato del risultato ottenuto (variabili di output).

Tra le variabili di "input" disponibili a partire dal sistema di controllo di gestione sono state scelte quelle che meglio possono adattarsi a una analisi del processo produttivo dal punto di vista della gestione corrente. Le variabili utilizzate sono[21]:

- le unità di personale in termini di anni persona;
- i costi del personale distinti per funzioni svolte;
- i costi per compensi ai giudici tributari.

A livello di "output" il sistema individua le funzioni svolte distinguendo tra dirette e indirette; nell'ambito di queste sono poi definiti i macroprocessi e i processi a cui poi sono abbinati i prodotti.

---

[20] Le dimensioni di analisi che caratterizzano il modello di controllo di gestione sono:

- i centri di costo: su cui si rilevano valori e indicatori fino a livello di singola commissione tributaria;
- le nature di costo: riconducibili al piano dei conti del sistema di Contabilità economica dello Stato, su cui si rilevano i valori, anche confrontandoli con il capitolo/piano gestione correlato a ciascuna natura di costo;
- i centri gestori economici: i centri di costo che inseriscono i dati nel sistema, ciascuna per la parte di competenza;
- i processi: su cui ciascuna commissione è chiamata a distribuire le ore lavorate (per posizione economica), al fine di calcolare automaticamente il costo del processo;
- i prodotti: su cui ciascuna commissione è chiamata a rilevare il volume del prodotto (solo in fase di consuntivo) per il singolo processo svolto, al fine di calcolare il costo medio del prodotto;
- indicatori del personale: FTE-full time equivalent, buoni pasto, ore di straordinario, ore lavorate.

Conclusa la fase di attribuzione dei dati, il Sistema informatico effettua i seguenti trattamenti:

- calcolo dei costi del personale e di alcune voci accessorie variabili
- ribaltamento dei costi/investimenti alle sedi fisiche sui centri di costo;
- calcolo dei costi di ammortamento.

Una volta effettuati i calcoli suindicati, segue la fase di ribaltamento dei costi, suddivisa in due parti:

- *"costing di struttura"*: ribaltamento dei costi di struttura, secondo le regole gerarchiche fissate nel modello organizzativo (dall'alto fino ad arrivare alla commissione foglia) scegliendo come driver di ribaltamento gli FTE presenti nella singola commissione;
- *"costing di processo"*: ribaltamento dei costi della singola commissione sui processi afferenti, secondo la distribuzione delle ore lavorate (per posizione economica) sui processi di ciascuna commissione;

alla quale segue il calcolo del costo medio del prodotto.

Una volta consolidati e ribaltati, i costi sono normalizzati e inviati automaticamente al sistema RGS di Contabilità economica.

[21] Il Sistema di controllo di gestione fornisce anche i costi comuni gestiti dal DAG e dal DF, i costi per investimenti in informatica dipartimentale e i costi per investimenti sostenuti da ciascuna commissione.

Tavola 4-9 Segreterie delle Commissioni tributarie. Alcuni rapporti caratteristici per regione derivati dal controllo di gestione. Anno 2011.

Area geografica	Tipologia di Commissione		Volume medio dei prodotti per anno persona	Ore lavorate per unità di prodotto delle funzioni dirette	Costo complessivo medio per unità di prodotto delle funzioni dirette in euro	Costo per beni e servizi medio per unità di prodotto delle funzioni dirette in euro
NORD	Commissioni REGIONALI		1.392	1,5	83,15	15,99
	Commissioni PROVINCIALI	Emilia Romagna	1.260	0,9	49,60	10,11
		Friuli Venezia Giulia	788	1,7	76,21	9,41
		Liguria	1.050	1,1	63,40	8,66
		Lombardia	1.298	1,1	59,90	8,86
		Piemonte	718	1,4	80,22	10,33
		Trentino-Alto Adige	931	1,4	106,11	12,62
		Valle D'Aosta	299	3,5	147,84	13,13
		Veneto	803	1,6	83,24	12,97
CENTRO	Commissioni REGIONALI E CENTRALE		1.386	1,2	74,34	11,19
	Commissioni PROVINCIALI	Lazio	1.016	0,8	40,56	3,12
		Marche	1.086	1,1	49,24	5,19
		Toscana	1.134	1,2	64,72	9,57
		Umbria	1.167	1,2	62,36	8,46
SUD E ISOLE	Commissioni REGIONALI		1.337	1,2	67,62	7,59
	Commissioni PROVINCIALI	Abruzzo	1.016	1,1	62,63	3,94
		Basilicata	1.208	1,2	62,63	4,32
		Calabria	2.405	0,7	35,66	4,45
		Campania	1.826	0,8	46,27	5,66
		Molise	842	1,7	80,02	8,87
		Puglia	1.798	0,8	43,46	3,61
		Sardegna	808	2,0	83,11	8,03
		Sicilia	1.586	0,7	39,61	2,72
TOTALE	**Commissioni REGIONALI E CENTRALE**		**1.347**	**1,4**	**76,95**	**12,24**
	Commissioni PROVINCIALI		**1.256**	**1,2**	**62,47**	**7,88**
	Commissioni REGIONALI, PROVINCIALI E CENTRALE		**1.272**	**1,2**	**65,04**	**8,65**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Si presuppone una omogeneità di misurazione da parte delle singole Segreterie nell'ambito dei diversi processi di produzione dei servizi. Le analisi presentate sono da ritenere valide solo se tale ipotesi di omogeneità viene assicurata sul territorio e sui singoli processi.

Con le variabili disponibili, attraverso la costruzione di rapporti caratteristici, si evidenzia una forte differenziazione a livello territoriale (Tavola 4-9). In particolare, il volume medio dei prodotti per unità di anni persona varia da un massimo di 2.405 prodotti delle Commissioni provinciali della Calabria a un minimo di 299 delle Commissioni provinciali della Valle d'Aosta contro una media nazionale di 1.272. Il costo complessivo medio (comprensivo delle spese di personale) per unità di prodotto nell'ambito delle funzioni dirette varia da un massimo di 147,84 euro delle Commissioni provinciali della Valle d'Aosta a un minimo di 35,66 euro delle Commissioni provinciali della Calabria contro una media nazionale di 65,04 euro. Il costo medio sostenuto per l'acquisto di beni e servizi per unità di prodotto varia da un massimo di

15,99 euro delle Commissioni regionali del Nord a un minimo di 2,72 euro delle Commissioni provinciali della Sicilia contro una media nazionale di 8,65 euro.

I valori attribuiti alle regioni sono calcolati come media dei valori assunti nelle singole Commissioni tributarie provinciali, come anche le medie a livello macroregionale per le Commissioni regionali. A livello nazionale si è proceduto a una media dei valori assunti da tutte le Commissioni.

L'analisi della produzione di servizi da parte delle Segreterie non rileva forti diversità rispetto alla ripartizione tra funzioni dirette e indirette. A livello nazionale il 95,5 per cento dei prodotti derivano da funzioni dirette, con oltre il 73 per cento riferibile a supporto al processo tributario (Tavola 4-10). Ciò induce a ritenere che le Segreterie adottino comportamenti organizzativi e procedurali simili nonostante la variabilità di dimensione del volume prodotto. E' anche ragionevole procedere, data la loro non rilevanza, a non considerare nelle analisi sui costi le funzioni indirette.

Tavola 4-10 Segreterie delle Commissioni tributarie. Volumi dei prodotti per funzione. Anno 2011. Composizione percentuale.

	FUNZIONI	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE	ITALIA
FUNZIONI DIRETTE	Rapporti con l'utenza	12,6	11,7	16,6	14,4
	Supporto al processo tributario	74,0	73,0	74,3	73,9
	Supporto al servizio del massimario	0,3	0,3	0,1	0,2
	Supporto amministrativo ai Giudici, al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e alle sezioni delocalizzate	1,7	8,6	1,1	2,9
	Rapporti con l'utenza Sezioni della Commissione tributaria centrale	1,0	0,2	0,3	0,4
	Supporto al processo tributario Sezioni della Commissione tributaria centrale	5,5	1,4	3,5	3,6
	Supporto al servizio del massimario Sezioni della Commissione tributaria centrale	0,0	0,0	0,0	0,0
	TOTALE	95,1	95,1	95,8	95,5
FUNZIONI INDIRETTE	Amministrazione, gestione e sviluppo del personale	0,7	1,1	1,2	1,0
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria centrale	0,0	0,0	0,0	0,0
	Gestione organizzativa degli uffici della Segreteria della Commissione tributaria regionale	2,7	2,8	1,9	2,3
	Programmazione e gestione risorse	1,4	0,9	1,0	1,1
	Programmazione, consuntivazione e controllo di gestione	0,0	0,0	0,0	0,0
	Rilevazione di dati ed informazioni richieste dal Dipartimento delle finanze/Direzione della giustizia tributaria	0,1	0,1	0,1	0,1
	TOTALE	4,9	4,9	4,2	4,5
TOTALE		**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Con l'aiuto di esercizi di regressione lineare multipla è possibile individuare un comportamento che medi i comportamenti osservati, e definire un comportamento di riferimento al fine di comparare i risultati delle singole Segreterie. Nel ricercare causalità tra le variabili osservate, risulta essere d'interesse il legame esistente tra i costi sostenuti, la tipologia di commissione supportata dalla segreteria (centrale, provinciale e regionale) e il numero di prodotti delle funzioni dirette. Sulla base dei dati disponibili è possibile così identificare il comportamento medio a partire dalle variabili osservate per l'anno 2011 (Tavola 4-11). La funzione di regressione che meglio approssima la relazione tra le variabili può essere considerata il comportamento di riferimento. Ogni segreteria risulterà quindi più o meno lontana da tale comportamento. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni segreteria e il valore assunto dal modello a parità di prodotti,

fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema.

Tavola 4-11 Segreterie delle Commissioni tributarie. Relazione tra costi complessivi, tipologia della commissione, anni persona, volume dei prodotti per le funzioni dirette. Anno 2011.

Costi totali = f (tipologia Commissione, anni persona, volume prodotti per funzioni dirette)

Statistica della regressione	
R multiplo	0,988
R al quadrato	0,975
R al quadrato corretto	0,975
Errore standard	256172,021
Osservazioni	125

ANALISI VARIANZA

	gdl	*SQ*	*MQ*	*F*	*Significatività F*
Regressione	3	313368140524580	104456046841527	1591,733	0,000
Residuo	121	7940516644518	65624104500		
Totale	124	321308657169098			

	Coefficienti	*Errore standard*	*Stat t*	*Valore di significatività*	*Inferiore 95%*	*Superiore 95%*
Intercetta	470.039,01	193.214,07	2,433	0,016	87.520,81	852.557,21
ANNI PERSONA	73.651,45	2.777,84	26,514	0,000	68.151,98	79.150,91
tipo (centrale=1; regionale=2; provinciale=3)	-193.222,39	63.773,59	-3,030	0,003	-319.479,03	-66.965,76
Volume prodotti per funzione diretta	13,108	1,437	9,124	0,000	10,263	15,952

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento delle finanze.

Rispetto al comportamento di riferimento è possibile ammettere deviazioni dovute a particolari specificità degli uffici. Se si accetta uno scostamento entro una certa soglia, possono essere individuate quelle unità che presentano distanze troppo elevate in termini positivi e individuare il margine di risparmio ottenibile, se queste acquisissero capacità di perseguire il comportamento di riferimento. Le unità che presentano costi superiori al modello di riferimento sono circa il 50,4 per cento delle unità (63 Segreterie), corrispondenti al 54,0 per cento dei costi complessivi. Se si considerano i residui in termini relativi, attraverso i residui standard prodotti dall'analisi della regressione, e si accetta uno scostamento pari a +1, si limitano le unità al 7,2 per cento, pari a 9 Segreterie, rappresentanti il 22,1 per cento dei costi sostenuti da tutte le unità. Se tali unità potessero acquisire il comportamento produttivo di riferimento, si avrebbe un risparmio di costo pari al 3,2 per cento dei costi complessivi, corrispondente a 5,5 milioni di euro. Tale risparmio, che deriverebbe da una riallocazione più efficiente di risorse, potrebbe essere oggetto di riallocazione nell'ambito della stessa amministrazione.

L'analisi presentata ha il limite di essere influenzata dalle scelte metodologiche effettuate e soprattutto dai dati disponibili, che se non rappresentativi in pieno dell'attività svolta dalle unità rendono i risultati dell'analisi fuorvianti. L'individuazione di causalità tra le caratteristiche di processo osservate a livello di singola unità organizzativa, sulla base di quanto osservabile, deve essere finalizzata esclusivamente a indirizzare eventuali decisioni 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 sulle variabili oggetto dell'analisi statistica.

4.4 Conclusioni

Il Ministero dell'economia e delle finanze è rappresentato sul territorio da tre tipologie di uffici periferici: le Ragionerie territoriali dello Stato, le Segreterie delle Commissioni tributarie e i comandi della Guardia di Finanza. Questi ultimi sono stati esclusi dall'analisi in quanto organizzati, diversamente dagli uffici periferici dello Stato, secondo un assetto militare tipico del comparto sicurezza.

Le analisi statistiche proposte si sono avvalse di informazioni di dettaglio estratte dai sistemi di controllo di gestione dell'amministrazione per l'anno 2011.

Nel 2011 la rete delle Ragionerie territoriali è stata protagonista di un'operazione di razionalizzazione che ha portato alla soppressione delle Direzioni territoriali del Tesoro e al conseguente riassorbimento di parte delle loro risorse umane e competenze da parte delle Ragionerie. Secondo il sistema di contabilità economica, tale operazione ha portato complessivamente a una riduzione dei costi dal 2010 al 2011 del 23,0 per cento.

Con l'aiuto di esercizi di regressione si è proceduto a ricercare un comportamento che medi i comportamenti osservati e a definire un benchmark da considerare come riferimento al fine di comparare i risultati delle singole strutture. Le funzioni di regressione proposte sono quelle che meglio approssimano la relazione tra la variabile di costo e le variabili di output mediando il comportamento osservato e quindi possono essere considerate il comportamento di riferimento. Ogni struttura risulterà più o meno lontana da tale benchmark. L'analisi dei residui, corrispondenti alla differenza tra il costo effettivo sostenuto da ogni unità e il valore assunto dal modello a parità di output rilevati, fornisce una misura di distanza dal comportamento produttivo da considerare in qualche modo quello "perseguibile" ai fini di un miglioramento di efficienza del sistema. Se le strutture con costi superiori al benchmark potessero acquisire il comportamento di riferimento si potrebbe conseguire un risparmio da poter destinare ad una riallocazione più efficiente all'interno della stessa amministrazione.

Secondo l'approccio statistico proposto, il risparmio conseguibile, sulla base dei dati per il 2011, sarebbe pari per le Ragionerie a 21 milioni di euro con 7 unità fuori benchmark secondo un primo esame, a 5 milioni di euro con 5 unità fuori linea secondo un secondo esame e per le Segreterie delle Commissioni tributarie a 5,5 milioni di euro con 9 unità fuori benchmark.

L'individuazione di causalità tra le caratteristiche di processo osservate a livello di singola unità organizzativa, sulla base di quanto misurabile, deve essere finalizzata esclusivamente a indirizzare eventuali decisioni 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 sulle variabili oggetto dell'analisi statistica.

CAPITOLO 5 Ministero dello sviluppo economico: gli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni

5.1 Introduzione

Questo capitolo intende fornire elementi utili per la razionalizzazione della spesa degli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni, attraverso un'analisi dei costi sostenuti dalle strutture periferiche per l'erogazione dei servizi.

L'analisi suggerisce delle ipotesi di lavoro che scaturiscono dalla collaborazione con i rappresentanti dell'Amministrazione ai lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (MISE) [1].

Nella prima sezione del capitolo si descrivono i compiti e le funzioni svolte dagli Ispettorati al fine di garantire le attività di "promozione, sviluppo e disciplina del settore delle comunicazioni, di rilascio dei titoli abilitativi, nonché attività di pianificazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatoria" (Regolamento Mise del 14/11/2008, articolo 18). Si riportano inoltre alcuni dei principali risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

Nella seconda sezione - per ciascuna sede periferica e per ciascun servizio erogato, si analizzano le principali voci di spesa e si individuano i costi unitari di produzione nonché si stimano alcuni rapporti di efficienza. Tali indicatori tengono conto non solo dell'incidenza del costo del personale in servizio, suddiviso tra tecnico ed amministrativo, ma anche dei costi fissi e variabili delle strutture. Calcolando gli scostamenti rispetto a determinati valori di riferimento si perviene alla quantificazione della spesa comprimibile, che potrebbe rappresentare l'obiettivo a cui tendere - nel medio periodo - nelle attuali condizioni organizzative e di produzione. Successivamente, ipotizzando rendimenti di scala costanti, per ciascuna attività si sono stimati gli incrementi di produttività basati sulle performance fatte registrare dalle sedi più efficienti nelle attuali condizioni organizzative, di organico e di risorse disponibili. Poi, attraverso la costruzione di specifici rapporti caratteristici sono stati messi in relazione i servizi erogati da ciascuna sede con i relativi costi; tali rapporti sono stati rappresentati graficamente con l'ausilio di diagrammi per una più agevole interpretazione. Infine, è stata effettuata un'analisi di efficienza di tipo non parametrico basata sulla Data Envelopment Analysis (DEA), utilizzando due diversi modelli: il primo minimizza l'utilizzo degli input per un determinato livello di output (input oriented), il secondo massimizza gli output a parità di input utilizzati (output oriented).[2]

---

[1] Si ringraziano tutti i partecipanti al Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

[2] Tutti i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dal Dipartimento delle Comunicazioni nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa.

5.2 Articolazione sul territorio

La struttura periferica del Dipartimento per le Comunicazioni è articolata in 16 uffici denominati *Ispettorati territoriali* e presenti a livello regionale.[3] A ciascuna di queste sedi, ad eccezione della Liguria, afferiscono una o più dipendenze provinciali preposte al controllo radio, televisivo e delle telecomunicazioni.

Tipicamente gli ispettorati territoriali sono organizzati al loro interno secondo quattro settori di attività: ***Logistica; Autorizzazioni, Verifiche e controlli; Reti e servizi di Comunicazione elettronica nel Settore Telefonico; Reti e servizi di Comunicazione elettronica nel Settore Radioelettrico.***

5.3 Funzioni svolte e servizi erogati

Le competenze e l'ambito territoriale delle strutture periferiche sono stabilite dall'art. 8 del D.M. del 16 dicembre 2004. Le numerose funzioni svolte possono essere raggruppate nelle seguenti attività:

- ***autorizzazioni:*** rilascio di autorizzazioni e licenze per stazioni radio a uso dilettantistico e amatoriale e professionale, rilascio di licenze per apparati ricetrasmittenti installati a bordo di imbarcazioni, eventuali collaudi e ispezioni periodiche, rilascio di patenti per radiotelefonista, rilascio e verifica delle autorizzazioni all'installazione e manutenzione degli impianti telefonici interni, rilascio delle autorizzazioni per l'ottimizzazione e le modifiche di impianti radiotelevisivi secondo la normativa vigente, rilascio del nulla osta di competenza alla costruzione, alla modifica e allo spostamento delle condutture di energia elettrica e delle tubazioni metalliche sotterrate su delega ai sensi dell'art. 95, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259;
- ***vigilanza sugli obblighi:*** vigilanza sull'assolvimento degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione, accertamento delle violazioni di leggi, regolamenti, convenzioni, contratti di programma e di servizio nell'ambito delle materie di spettanza dell'ex Ministero delle Comunicazioni, controlli sul rispetto della normativa postale e verifiche presso gli operatori del settore postale, controlli sulle comunicazioni elettroniche su disposizione dell'Autorità Giudiziaria e delle Autorità Garanti, vigilanza sulle interferenze tra impianti e condutture di energia elettrica e linee di comunicazione elettronica;
- ***controlli tecnici***: verifica e controllo tecnico sui servizi di comunicazione elettronica, individuazione e rimozione delle interferenze a servizi di radiocomunicazioni, controllo tecnico sui parametri radioelettrici dei servizi in concessione, licenza ed autorizzazione nonché il controllo del rispetto delle condizioni fissate dagli atti di concessione, licenza ed autorizzazione, comprese le verifiche sulle aree di copertura;

---

[3] Abruzzo – Molise con sede a Sulmona, Calabria con sede a Reggio Calabria, Campania con sede a Napoli, Emilia – Romagna con sede a Bologna, Friuli Venezia Giulia con sede a Trieste, Lazio con sede a Roma, Liguria con sede a Genova, Lombardia con sede a Milano, Marche – Umbria con sede ad Ancona, Piemonte – Valle d'Aosta con sede a Torino, Puglia – Basilicata con sede a Bari, Sardegna con sede a Cagliari, Toscana con sede a Firenze, Trentino Alto Adige con sede a Bolzano e Veneto con sede a Venezia – Mestre.

- ***irrogazione di sanzioni:*** applicazione delle relative sanzioni amministrative per la parte di propria competenza.

A queste, si affiancano le attività "amministrative" di supporto, come gli *affari legali e contenzioso*; la *gestione del personale;* la *gestione contabile ed economico finanziaria*; i *servizi ausiliari di supporto e sistemi informatici*; le *azioni di competenza di altri Organi o Enti*.

Si riportano, a livello aggregato, i servizi erogati dalle sedi periferiche del Dipartimento. Nel 2011, sono state rilasciate 34.836 autorizzazioni, la vigilanza sugli obblighi ha riguardato 23.429 pratiche, sono stati effettuati 42.068 controlli tecnici e sono state irrogate 972 sanzioni. Si evidenzia che tali attività hanno generato entrate pari a 5,8 milioni di euro.

5.4 Analisi dei dati

Grazie alla collaborazione del Dipartimento delle Comunicazioni è stata predisposta una base dati specifica utilizzata per le successive elaborazioni. Sono stati considerati, per ciascun Ispettorato, l'insieme dei fattori produttivi impiegati (input) e delle attività svolte (output). Inoltre, sono state considerate le principali fonti finanziarie.

Input. Gli Ispettorati si finanziano attraverso i trasferimenti ricevuti dall'Amministrazione centrale, nel 2011 tali somme ammontano a circa 4,5 milioni di euro. Nella Tavola 5-1 sono riportati i fattori della produzione (input) impiegati nel corso del 2011 dagli Ispettorati Territoriali. Complessivamente, nelle 16 sedi periferiche risultano in servizio 785 unità di personale - suddivise in 476 unità di personale tecnico e 309 unità di personale amministrativo - che determinano un costo annuo superiore ai 33 milioni di euro. Le spese relative ai beni immobili sono pari a circa 1,4 milioni di euro. Il 39 per cento di queste spese è imputabile alle spese generali per i locali (condominio, pulizie, sorveglianza), il 32 per cento alle spese per la sicurezza dei locali (Legge 81/2008) e il restante 29 per cento alla manutenzione dei locali e degli impianti. Da notare che l'incidenza del fitto dei locali su questa voce di spesa risulta essere praticamente nulla poiché tutti gli Ispettorati territoriali, ad eccezione della Calabria, utilizzano sedi di proprietà del Demanio.

Le spese per le utenze ammontano a 1,5 milioni di euro e sono imputabili per due terzi alle spese per energia elettrica, gas, acqua e TARSU e per il restante terzo alle utenze di telefonia - fissa e mobile - e internet.

Le spese per beni mobili sono pari a circa 415.000 euro e afferiscono per circa il 66 per cento a costi fissi relativi a bollo, assicurazioni, manutenzione e quote di leasing di autoveicoli e per il resto ai costi variabili quali, ad esempio, il carburante ed i pedaggi autostradali.

Tavola 5-1 Costo annuo strutture periferiche.

Tipologie	Costi	%
Personale	33.285.070	90,2
Immobili	1.390.918	3,8
Mobili	414.880	1,1
Altri costi	1.797.813	4,9
Totale	**36.888.681**	**100,0**

Output. I dati relativi alle attività svolte, che costituiscono gli output prodotti da ciascuna struttura, sono fondamentali ai fini della valutazione della efficienza degli Ispettorati Territoriali. Come detto nella sezione precedente, le competenze degli Ispettorati sono molteplici e di diversa natura; per queste ragioni, in accordo con l'Amministrazione, si è ritenuto opportuno individuare quattro attività in grado di rappresentare le funzioni svolte dagli Ispettorati (Tavola5-2). Nel corso del 2011 sono state rilasciate oltre 34.000 autorizzazioni di varia natura, l'attività di vigilanza sugli obblighi di legge ha riguardato più di 23.000 verifiche, sono stati effettuati circa 42.000 controlli tecnici e in 972 casi sono state irrogate sanzioni. L'insieme di queste quattro attività ha generato entrate pari a 5,8 milioni di euro.

Tavola5-2 Volume di servizi erogati dall'Ispettorato.

Attività	N°	Entrate (Mln di euro)
Autorizzazioni	34.836	5,81
Vigilanza sugli obblighi	23.249	
Controlli tecnici	42.068	
Irrogazione sanzioni	972	

Sulla base dei dati disponibili si è proceduto, poi, a valutare l'incidenza di ogni attività sul lavoro complessivamente svolto da ciascun Ispettorato. Sono stati costruiti degli indicatori di produttività volti ad individuare le caratteristiche principali di ciascuna struttura: in un'ottica di revisione della spesa l'idea è stata quella di individuare dei possibili *benchmark* per ciascuna attività e cercare di comprendere i motivi degli scostamenti esistenti tra ciascuna struttura periferica e l'unità di riferimento. Le analisi effettuate hanno permesso di individuare dei *benchmark* rispetto al costo unitario di ciascuna attività e alla produttività del lavoro per unità di personale. In tal modo è stato possibile valutare gli incrementi in termini di produttività degli Ispettorati e la spesa potenzialmente comprimibile. Inoltre è stato effettuato un confronto tra le entrate e le spese di ogni sede.

5.4.1 Costo unitario dei servizi erogati

Data la rilevanza sia in termini di risorse impiegate che di tempo dedicato, l'analisi si è concentrata solo sulle quattro attività individuate. Nella Tavola 5-3 sono riportati i dati relativi al costo unitario per il rilascio di *autorizzazioni* e per la *vigilanza sugli obblighi*. L'unità di riferimento per la prima è l'Ispettorato di Puglia e Basilicata con un costo unitario per autorizzazione pari a 121 euro mentre la sede che presenta il costo unitario più elevato è l'Ispettorato della Calabria con un costo unitario pari a 669 euro. Da notare, che il costo del personale incide mediamente per il 92,4 per cento. La seconda parte della Tavola riporta i dati relativi al costo unitario per la "Vigilanza sugli obblighi". Per questa il *benchmark* è rappresentato dall'Ispettorato di Marche e Umbria che presenta un costo unitario pari a 85 euro, di molto inferiore a quello di tutte le altre sedi. Il costo più elevato è invece quello dell'Ispettorato del Piemonte e Valle d'Aosta (4.389 euro) seguito immediatamente dalla Sardegna (3.212 euro). I costi unitari di questi ultimi due Ispettorati si differenziano da quelli delle altre sedi a causa dell'elevato costo sostenuto - sia per il personale che per gli altri costi - a fronte della scarsa attività di vigilanza effettivamente svolta (61 per la Sardegna e 119 per il Piemonte – Valle d'Aosta contro le oltre 6.000 di Marche – Umbria).

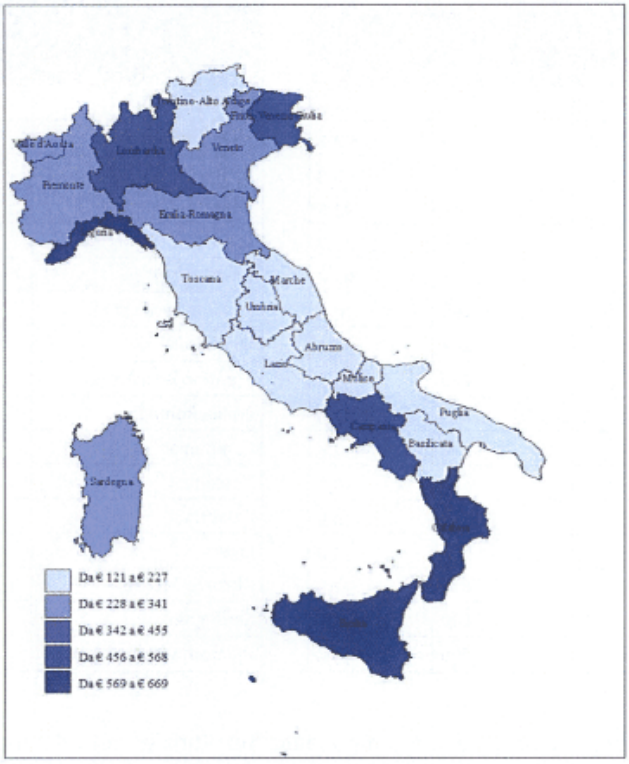
Tavola 5-3 Costo unitario per il rilascio di autorizzazioni e per la vigilanza sugli obblighi.

Sedi	Autorizzazioni	Incidenza costo del personale
Puglia e Basilicata	121	94,2
Lazio	190	92,2
Toscana	212	93,8
Trentino Alto Adige	217	93,6
Abruzzo Molise	227	82,7
Marche-Umbria	227	92,6
Piemonte-Valle d'Aosta	245	90,5
Veneto	247	94,2
Emilia Romagna	250	93,2
Costo medio	**284**	**92,4**
Sardegna	298	94,4
Friuli Venezia Giulia	359	85,7
Lombardia	427	90,9
Campania	531	93,6
Liguria	618	91,5
Sicilia	640	94,5
Calabria	669	95,6

Sedi	Vigilanza su obblighi	Incidenza costo del personale
Marche-Umbria	85	92,6
Friuli Venezia Giulia	203	85,7
Sicilia	231	94,2
Veneto	244	94,2
Lazio	248	92,2
Costo medio	**304**	**92,4**
Puglia e Basilicata	311	94,2
Lombardia	347	90,9
Trentino Alto Adige	372	93,6
Emilia Romagna	381	93,2
Campania	425	93,6
Toscana	446	93,8
Calabria	449	95,6
Liguria	778	91,5
Abruzzo Molise	997	82,6
Sardegna	3.212	94,4
Piemonte-Valle d'Aosta	4.389	90,5

Dai dati sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per il rilascio di autorizzazioni. Gli Ispettorati dell'Italia centrale fanno registrare le *performance* migliori, di contro quelli localizzati in Calabria, Sicilia e Liguria presentano i costi più elevati. Con l'eccezione del Trentino Alto Adige, gli Ispettorati del Nord hanno dei costi unitari mediamente più elevati del Centro Italia (Grafico 5-1).

Grafico 5-1 Costo unitario per il rilascio di Autorizzazioni.



Il Grafico 5-2 mostra gli scostamenti di ciascuna struttura rispetto alla sede che eroga il servizio al costo unitario più basso. Gli scostamenti rispetto al *benchmark*, per quanto riguarda le autorizzazioni, sono più contenuti per gli Ispettorati di Lazio, Toscana e Trentino Alto Adige. Ben nove sedi territoriali risultano avere un costo unitario inferiore al costo medio. Per contro gli Ispettorati della Calabria, della Sicilia e della Liguria presentano un costo unitario per attività pari a più del doppio del costo medio. Nel caso della vigilanza sugli obblighi, questa attività è caratterizzata da un valore di riferimento molto più basso rispetto a tutti gli altri che crea, quindi, una grande distanza tra questa unità e tutte le altre. Se si prende come dato il costo medio pari a 304 euro, possiamo notare che solo 4 Ispettorati risultano avere un costo unitario inferiore mentre gli altri si pongono tutti al di sopra di esso fino ad arrivare ai due casi estremi del Piemonte – Valle d'Aosta e della Sardegna.