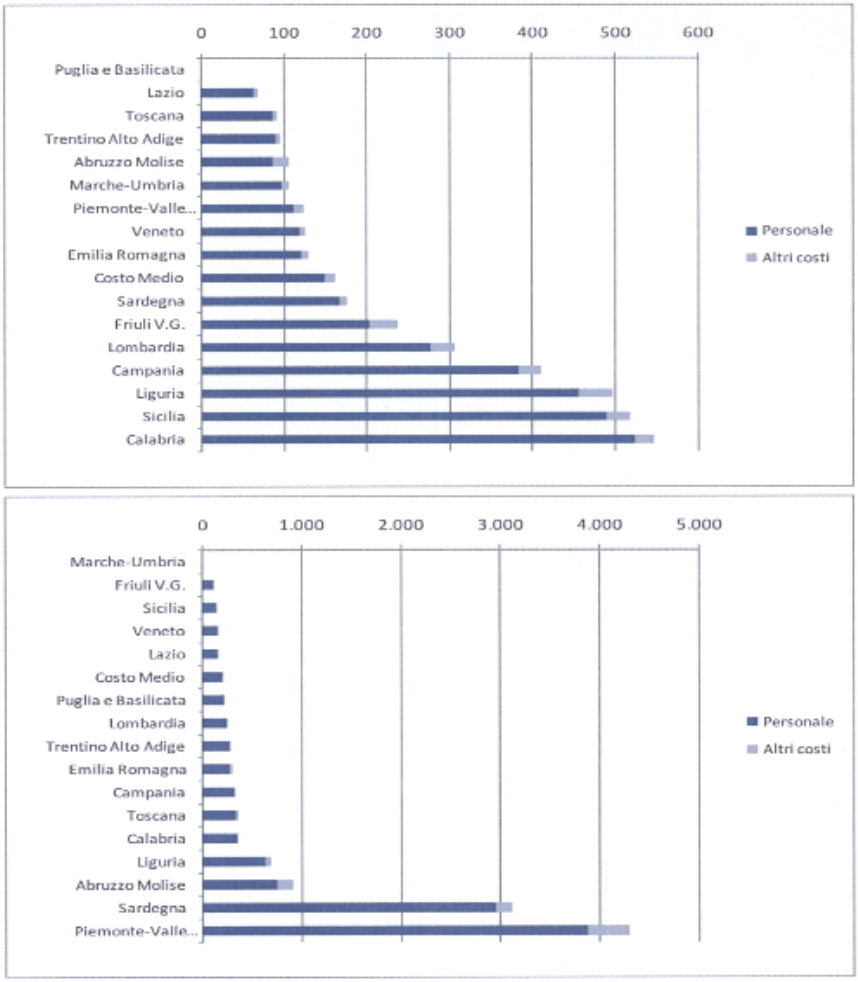
Grafico 5-2 Scostamenti dal costo minimo per il rilascio di Autorizzazioni (sopra) e per la vigilanza sugli obblighi (sotto).



La Tavola 5-4 mostra i valori del costo unitario per le attività *controlli tecnici* (sinistra) e *sanzioni* (destra). Nel primo caso il *benchmark* è rappresentato dall'Ispettorato di Marche e Umbria che presenta un costo unitario per controllo pari a 79 euro. All'estremità opposta si posiziona l'Ispettorato della Sardegna con un costo unitario pari a 10.943 euro. Questa differenza tra i due ispettorati è da imputare al numero di controlli effettuati dalle due strutture: 12.412 per il primo e solo 54 per il secondo. Nel caso dell'attività *irrogazione di sanzioni* il riferimento è l'Ispettorato dell'Emilia – Romagna che presenta un costo unitario pari a 165 euro, mentre il costo unitario più elevato è quello della Sardegna (21.473 euro). Anche in questo caso il costo unitario per sanzione così alto è dovuto al bassissimo numero di sanzioni irrogate.

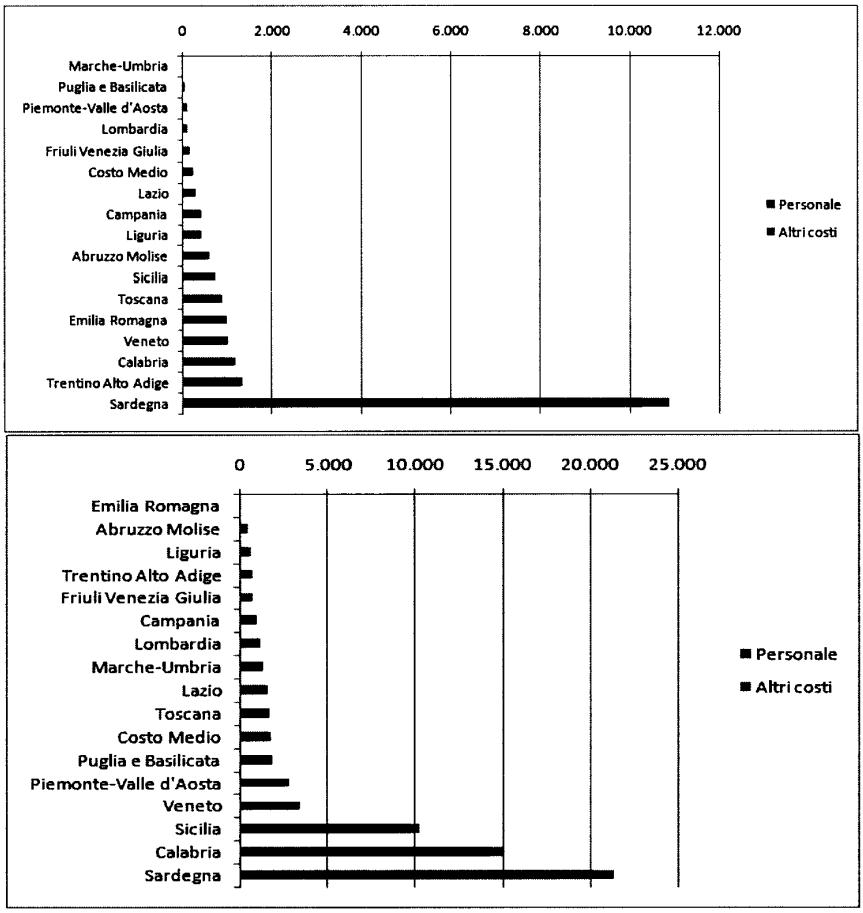
Tavola 5-4 Costo unitario dei controlli tecnici e delle sanzioni.

Sedi	Controlli tecnici	Incidenza costo del personale
Ispettorato Marche-Umbria	79	92,6
Ispettorato Puglia e Basilicata	116	94,2
Ispettorato Piemonte-Valle d'Aosta	155	90,5
Ispettorato Lombardia	179	90,9
Ispettorato Friuli Venezia Giulia	238	85,7
Costo medio	**296**	**92,4**
Ispettorato Lazio	357	92,2
Ispettorato Campania	499	93,6
Ispettorato Liguria	507	91,5
Ispettorato Abruzzo Molise	687	82,7
Ispettorato Sicilia	816	94,5
Ispettorato Toscana	967	93,8
Ispettorato Emilia Romagna	1086	93,2
Ispettorato Veneto	1103	94,2
Ispettorato Calabria	1262	95,6
Ispettorato Trentino Alto Adige	1413	93,6
Ispettorato Sardegna	10943	94,4

Sedi	Sanzioni	Incidenza costo del personale
Ispettorato Emilia Romagna	165	93,2
Ispettorato Abruzzo Molise	599	82,7
Ispettorato Liguria	690	91,5
Ispettorato Trentino Alto Adige	803	93,6
Ispettorato Friuli Venezia Giulia	842	85,8
Ispettorato Campania	1086	93,6
Ispettorato Lombardia	1274	91,0
Ispettorato Marche-Umbria	1472	92,6
Ispettorato Lazio	1726	92,2
Ispettorato Toscana	1839	93,8
Costo medio	**1898**	**92,9**
Ispettorato Puglia e Basilicata	1975	94,2
Ispettorato Piemonte-Valle d'Aosta	2947	90,5
Ispettorato Veneto	3593	94,2
Ispettorato Sicilia	10402	94,5
Ispettorato Calabria	15082	95,6
Ispettorato Sardegna	21473	94,4

Il Grafico 5-3 (sopra) ci mostra gli scostamenti delle strutture rispetto al costo medio e a quello minimo per l'attività di controlli tecnici. Si può notare come solo quattro strutture risultino avere un costo inferiore al costo medio, mentre tutte le altre si discostano in maniera più o meno accentuata da tale costo. Infine, la seconda parte del Grafico confronta i costi unitari per le attività di irrogazione delle sanzioni. Si può notare che ben nove Ispettorati presentano un costo inferiore a quello medio. A differenza delle altre attività, in questo caso sembra emergere un "fattore territoriale" visto che i dati di costo più elevati sono quelli di Sardegna, Calabria e Sicilia.

Grafico 5-3 Scostamenti dal costo minimo per i Controlli tecnici (sopra) e le Sanzioni (sotto).



5.4.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

In questa sezione è riportata una stima dell'ammontare di spesa comprimibile e dell'incremento di produttività ottenibili da ciascun Ispettorato se i fattori della produzione fossero utilizzati in modo più efficiente. Le analisi presentate non sono esaustive e necessitano, senza alcun dubbio, di ulteriori approfondimenti per verificarne l'effettiva percorribilità sul piano operativo. Tuttavia, in un'ottica di revisione della spesa, possono costituire un punto di partenza su cui riflettere per individuare eventuali margini di razionalizzazione.

Spesa comprimibile: se i fattori produttivi fossero distribuiti in modo omogeneo tra le diverse sedi periferiche, le stesse dovrebbero produrre i medesimi servizi ad un costo unitario non troppo dissimile. Tuttavia, in molti casi si sono riscontrate differenze significative non sempre giustificate da fattori esogeni.

Gli Ispettorati territoriali delle Comunicazioni svolgono un'attività sia di natura tecnica che amministrativa. L'attività tecnica può essere agevolmente misurata, ad esempio, attraverso indicatori di output come il numero di autorizzazioni rilasciate o il numero di controlli tecnici. Essendo nota la quantità di personale tecnico impiegato, è agevole pervenire ad una stima dei costi unitari per ciascun servizio erogato. Viceversa, nel caso dell'attività amministrativa, la corretta imputazione del personale alle diverse attività amministrative appare più laboriosa

essendo queste ultime difficilmente imputabili a specifiche unità di personale. Infatti, ciascuna unità esercita contemporaneamente molteplici attività amministrative che non sempre trovano riscontro nei dati desumibili dal controllo di gestione. Inoltre, le modalità di rilevazione degli output amministrativi non appaiono sempre omogenee tra le diverse sedi.

Per queste ragioni, al fine di stimare la spesa comprimibile dell'Ispettorato, si è preferito utilizzare i soli dati relativi alle attività tecniche e applicare la stessa percentuale di contrazione della spesa anche all'attività amministrativa. D'altra parte una quota non trascurabile del personale amministrativo è impegnato a supporto dell'attività tecnica; anche per questo appare ragionevole che le attività amministrative siano considerate alla pari delle attività tecniche. Inoltre, per ovviare all'eccessiva disomogeneità dei dati, si è preferito non considerare le osservazioni "anomale" vale a dire quelle che presentano dei volumi di attività non comparabili con il resto delle sedi. E' questo il caso dell'Ispettorato della Sardegna che è stato escluso dai conteggi per la stima del costo unitario dell'Attività di vigilanza sugli obblighi, controlli tecnici e irrogazione delle sanzioni. Infatti, tale Ispettorato presentava dei volumi di attività inferiori fino a 48 volte rispetto al dato medio.

Dal punto di vista dei costi del personale, le sedi sono state ordinate dalla più efficiente alla meno efficiente; successivamente per ciascuna attività e per ciascun Ispettorato sono stati calcolati gli scostamenti non rispetto alla sede più efficiente, ma rispetto alla sede posta una sola posizione più in alto nell'ordinamento. Il valore complessivo ottenuto è stato poi suddiviso tra le sedi in maniera proporzionale alle differenze di costo dal *benchmark* assoluto (la sede con il costo unitario minore). In tal modo gli Ispettorati meno efficienti dovranno ridurre i propri costi in misura maggiore rispetto agli Ispettorati più efficienti. Infine il risultato è stato moltiplicato per le unità di output prodotte.

I risultati per le quattro attività sono riportati nella Tavola 5-5 nella quale è possibile individuare anche la sede di riferimento (indicata con zero). L'attività autorizzazioni è quella che presenta una spesa comprimibile più elevata, con un valore assoluto pari a 759 mila euro che rappresenta il 12 per cento del costo complessivo del personale tecnico sostenuto nel corso del 2011 dai 16 Ispettorati Territoriali. Seguono le attività controlli tecnici, irrogazione di sanzioni e vigilanza sugli obblighi con una spesa comprimibile, rispettivamente, del 4 per cento, del 20 per cento e del 5 per cento del costo complessivo del personale.

Tavola 5-5 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività. Migliaia di euro.

	Autorizzazioni	Vigilanza sugli obblighi	Controlli tecnici	Irrogazione sanzioni	Totale Attività Tecnica	Attività Amministrativa
Abruzzo Molise	12,2	9,2	8,2	1,2	**30,8**	**31,7**
Calabria	43,8	10,7	35,5	19,3	**109,3**	**93,1**
Campania	50,8	20,8	35,2	7,7	**114,5**	**94,9**
Emilia Romagna	53,2	12,9	25,7	0,0	**91,7**	**52,5**
Friuli Venezia Giulia	42,7	4,2	17,1	5,5	**69,5**	**53,2**
Lazio	22,9	13,7	51,1	54,9	**142,7**	**115,7**
Liguria	63,3	21,9	21,1	6,6	**112,9**	**81,0**
Lombardia	82,8	11,8	15,0	20,4	**130,0**	**89,8**
Marche-Umbria	33,7	0,0	0,0	2,6	**36,4**	**17,6**
Piemonte-Valle d'Aosta	19,1	18,2	6,3	9,2	**52,7**	**44,5**
Puglia e Basilicata	0,0	10,5	5,9	5,0	**21,4**	**15,9**
Sardegna	40,8	8,0	22,6	19,5	**91,0**	**62,8**
Sicilia	191,2	24,0	51,6	78,0	**344,9**	**85,0**
Toscana	39,4	27,1	20,0	10,3	**96,8**	**44,0**
Trentino Alto Adige	18,9	1,6	7,6	1,0	**29,0**	**35,2**
Veneto	44,5	16,6	21,1	0,8	**83,0**	**58,3**
Totale	**759,2**	**211,2**	**344,0**	**242,2**	**1.556,6**	**1.022,3**

Pertanto, sulla base delle ipotesi assunte, la spesa comprimibile è pari a 2,5 milioni di euro di cui 1,5 imputabile all'attività tecnica ed un milione di euro all'attività amministrativa. In entrambi i casi la percentuale di comprimibilità della spesa è pari all'8 per cento del costo del personale.

Incrementi di produttività: l'intento di questa analisi, realizzata in questo caso solo per le attività Autorizzazioni, Vigilanza sugli obblighi e Controlli tecnici, è quello di verificare la possibilità di incrementare la produttività delle sedi periferiche a parità di fattori produttivi impiegati. Per ciascun Ispettorato e per ciascuna attività, è stato calcolato l'incremento di produttività ottenibile se ciascuna sede si comportasse come la sede più efficiente.

Per ogni attività è stato considerato solo il personale direttamente impegnato nella sua realizzazione. Nella Tavola 5-6 sono riportati gli output complessivamente prodotti dai 16 Ispettorati Territoriali nel corso 2011 e gli incrementi di produttività.

Se tutte le sedi operassero con la stessa produttività, l'incremento rispetto all'attività effettivamente svolta nel caso dei controlli tecnici e vigilanza sugli obblighi sarebbe circa il triplo, mentre per le autorizzazioni circa il 14 per cento.

È necessario sottolineare come l'aumento della produttività può dipendere sia dalle condizioni in cui operano le diverse sedi, sia dalla combinazione di risorse disponibili e, più in

generale, dalla specificità del territorio. Per queste ragioni i risultati devono essere interpretati con le dovute cautele.

Tavola 5-6 Incrementi di produttività per tipologia di attività.

Attività	N°	Incremento
Autorizzazioni	34.836	39.569
Vigilanza sugli obblighi	23.249	64.976
Controlli tecnici	42.068	127.020

5.4.3 Rapporto entrate / uscite

Per avere un riscontro in termini di entrate generate dalle attività svolte dagli Ispettorati territoriali delle comunicazioni è stato calcolato il rapporto tra le entrate derivanti da ciascuna attività e la spesa sostenuta per il suo svolgimento. Naturalmente, sono state considerate solo le attività generatrici di entrate (Tavola 5-7).

Dai risultati dell'analisi emerge che le entrate generate complessivamente coprono il 18,6 per cento delle spese sostenute per il loro svolgimento. Se rapportate alla spesa complessiva di tutte le strutture periferiche (considerando quindi anche i costi imputati alle altre attività), il rapporto si riduce al 15,7 per cento.

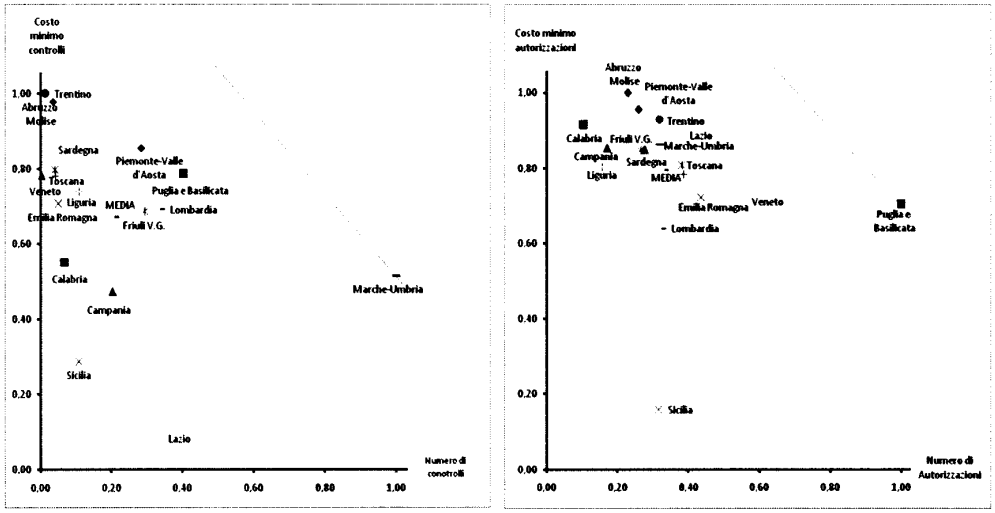
Tavola 5-7 Entrate- Uscite per attività (in euro).

Sede	Attività 1 Autorizzazioni (entrate)	Attività 1 Autorizzazioni (uscite)	Attività 2 Vigilanza sugli obblighi (entrate)	Attività 2 Vigilanza sugli obblighi (uscite)	Attività 3 Controlli tecnici (entrate)	Attività 3 Controlli tecnici (uscite)	Attività 4 Irrogazione sanzioni (entrate)	Attività 4 Irrogazione sanzioni (uscite)
Abruzzo Molise	51.779	339.545	46.495	304.898	47.023	308.362	2.642	17.324
Calabria	18.047	450.128	13.935	347.567	42.490	1.059.796	6.168	153.841
Campania	34.974	592.583	43.145	731.037	74.524	1.262.701	4.576	77.534
Emilia Romagna	287.656	711.946	150.810	373.253	273.692	677.385	8.378	20.736
Friuli Venezia Giulia	58.239	622.012	22.488	240.183	81.304	868.353	5.766	61.585
Lazio	143.658	484.722	154.263	520.507	515.817	1.740.444	133.052	448.937
Liguria	68.238	637.053	65.588	612.313	73.538	686.533	7.288	68.035
Lombardia	517.708	905.553	220.728	386.089	429.417	751.118	100.331	175.495
Marche-Umbria	57.363	473.766	63.018	520.476	117.957	974.224	2.424	20.018
Piemonte-Valle d'Aosta	44.498	414.440	56.080	522.309	58.518	545.018	9.144	85.159
Puglia e Basilicata	132.552	788.883	59.987	357.013	97.721	581.585	6.773	40.308
Sardegna	91.482	539.139	33.353	196.561	101.011	595.299	24.776	146.017
Sicilia	151.862	1.318.688	71.981	625.043	127.283	1.105.259	50.913	442.104
Toscana	99.339	529.409	128.773	686.271	91.981	490.194	13.491	71.895
Trentino Alto Adige	74.290	452.992	9.846	60.035	39.382	240.141	1.790	10.915
Veneto	99.567	623.013	94.686	592.473	90.782	568.041	976	6.108
Totale	**1.942.174**	**9.883.873**	**1.325.598**	**7.076.026**	**2.251.432**	**12.454.451**	**288.150**	**1.846.012**

5.4.4 I rapporti attività / costi

Per mettere in relazione le attività ed i relativi costi sono stati costruiti dei diagrammi che rappresentano le attività sulle ascisse e i costi sulle ordinate. Per una più agevole lettura i grafici sono stati normalizzati rispetto al minor costo e al numero massimo di attività e la retta inclinata a 45° rappresenta il *benchmark*. Il Grafico 5-4 mostra questa relazione per il numero dei controlli e il numero di autorizzazioni.

Grafico 5-4 I controlli rispetto al costo e le autorizzazioni rispetto al costo.



Nella prima parte del Grafico si considera l'attività Controlli tecnici. In questo caso la sede di riferimento è l'Ispettorato di Marche e Umbria, seguita da un primo gruppo che comprende le sedi Puglia – Basilicata, Lombardia, Piemonte, e Friuli Venezia Giulia. Tra gli altri si segnalano gli Ispettorati del Lazio e della Sicilia che si caratterizzano per essere i meno efficienti. In particolare, il primo effettua un numero di controlli superiore alla media, ma a costi molto elevati mentre la seconda, pur avendo dei costi inferiori, effettua un numero di controlli tale da risultare anch'esso poco efficiente.

Nel caso delle autorizzazioni esiste una netta separazione tra il *benchmark*, rappresentato dall'Ispettorato Puglia – Basilicata, e tutte le altre strutture. Anche in questo caso l'Ispettorato della Sicilia è il meno efficiente.

5.4.5 Un'analisi DEA dell'efficienza

La Data Envelopment Analysis (DEA) è una metodologia non parametrica che consente di effettuare analisi di efficienza attraverso la stima di frontiere di produzione: le unità che si posizionano su di essa sono efficienti, le restanti sono inefficienti. La flessibilità del suo utilizzo è dovuta alla possibilità di determinare l'efficienza relativa delle unità a confronto, senza bisogno di specificare una predeterminata funzione di produzione che leghi l'output ai fattori produttivi. Questa tecnica consente di individuare all'interno di un campione le unità più efficienti comparando ciascun mix produttivo con tutte le possibili combinazione lineari delle produzioni osservate per le altre unità produttive considerate. Queste unità formano una

frontiera efficiente che diventa il riferimento per le altre la cui inefficienza è misurata dalla distanza dalla frontiera.

Il vantaggio risiede nel poter comparare l'efficienza delle diverse unità rispetto alla frontiera delle possibilità produttive efficienti, anziché rispetto ad una media o ad uno standard predefinito.

Il modello DEA può essere sviluppato secondo due metodi:

- modello input oriented: minimizza l'utilizzo degli input per un dato livello di output fissato;
- modello output oriented: massimizza il prodotto senza richiedere incrementi di input.

Sulla base del modello utilizzato è possibile fornire una diversa definizione di unità efficiente: una unità è *input-efficiente* se non esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input; una unità è *output-efficiente* se non esiste un'altra unità che realizza un output maggiore a parità di input.

L'analisi, è stata condotta assumendo *rendimenti di scala variabili* poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottimale, sottostante all'assunzione di *rendimenti di scala costanti,* è stata ritenuta troppo restrittiva.

Sono state effettuate due diverse analisi: la prima è stata condotta ipotizzando un modello *input oriented* con 2 input ed un solo output con l'obiettivo di verificare la presenza di eventuali inefficienze dal lato dei costi. Come *input* sono stati utilizzati sia il costo del personale direttamente impiegato nelle attività operative (Costo operativo tecnico), sia il costo amministrativo per unità di personale imputabile alle stesse attività (Costo operativo amministrativo). Come *output* sono state utilizzate le entrate complessive generate dalle attività operative (Entrate attività operative).

La seconda analisi è stata condotta utilizzando un modello *output oriented* con 2 input e 3 output. Come *input*, anche in questo caso, sono stati utilizzati i dati di costo del personale (Costo operativo tecnico e Costo operativo amministrativo), mentre gli *output* sono rappresentati dal numero di autorizzazioni, di vigilanza sugli obblighi e di controlli tecnici. In questo caso l'obiettivo è quello di evidenziare di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costo, affinché una unità possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. La Tavola 5-8 riepiloga le variabili usate nei due modelli.[4]

[4] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 9 e 10 derivano dagli slacks prodotti dall'analisi DEA. Gli slacks rappresentano gli ulteriori margini di riduzione (aumento) di input (output) che possono colmare i divari di efficienza tra le unità decisionali. Tali differenze permangono a seguito di una variazione equiproporzionale di tutti gli input nel caso di una analisi input oriented (o di tutti gli output nel caso di un approccio output oriented), allorquando le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani.

Tavola 5-8 Analisi DEA: modelli utilizzati.

	Modello 1 Input oriented	*Modello 2 Output oriented*
Input	Costo personale tecnico	Costo personale tecnico
	Costo personale amministrativo	Costo personale amministrativo
Output	Entrate	Autorizzazioni
		Vigilanza obblighi
		Controlli tecnici

I risultati relativi al modello input oriented sono presentati nella Tavola 5-9. Si può notare che 2 Ispettorati - Lombardia e Trentino Alto Adige - costituiscono il *benchmark* per tutti gli altri e sono quelli che si posizionano lungo la frontiera efficiente. Nella colonna "tutti i costi" è riportata la riduzione percentuale di costo che consentirebbe alle altre sedi di posizionarsi anch'esse sulla frontiera dell'efficienza. Per essere efficienti quanto gli uffici di riferimento, le altre sedi dovrebbero ridurre tutti i costi da un minimo del 2 per cento ad un massimo del 70 per cento. Le altre due colonne indicano rispettivamente la riduzione del costo del personale tecnico e amministrativo che consentirebbe alle sedi di posizionarsi sulla frontiera dell'efficienza.

Tavola 5-9 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti i costi*	*Costo del personale tecnico*	*Costo del personale amm.vo*
1	Lombardia	0	-	-
1	Trentino Alto Adige	0	-	-
3	Emilia Romagna	0	22	-
4	Abruzzo Molise	2	9	-
5	Sicilia	5	72	-
6	Toscana	7	46	-
7	Sardegna	30	13	-
8	Marche-Umbria	32	30	-
9	Veneto	33	19	-
10	Puglia e Basilicata	38	11	-
11	Lazio	43	2	-
12	Friuli Venezia Giulia	45	8	-
13	Piemonte-Valle d'Aosta	45	-	2
14	Liguria	48	11	-
15	Calabria	60	4	-
16	Campania	70	-	-

Il secondo modello, *output oriented,* ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto debbano essere incrementati gli output, a parità di costi, affinché una unità decisionale possa posizionarsi sulla frontiera efficiente. La frontiera efficiente è rappresentata dalle sedi poste al

primo posto del ranking. (Tavola 5-10). I risultati mostrano che le sedi posizionate tra l'ottavo ed il sedicesimo posto, per posizionarsi sulla frontiera efficiente, dovrebbero incrementare gli output tra il 6 per cento ed l'88 per cento.

Tavola 5-10 Risultati dell'analisi *output oriented* (modello 2). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

		Incremento percentuale degli output			
Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti gli output*	*Autorizzazioni*	*Controlli sugli obblighi*	*Controlli tecnici*
1	Emilia Romagna	0	-	-	-
1	Lombardia	0	-	-	-
1	Trentino Alto Adige	0	-	-	-
1	Friuli Venezia Giulia	0	-	-	-
1	Veneto	0	-	-	-
1	Marche-Umbria	0	-	-	-
1	Lazio	0	-	-	-
8	Abruzzo Molise	0	-	11	-
9	Piemonte-Valle d'Aosta	0	-	1340	-
10	Puglia e Basilicata	6	-	115	-
11	Liguria	8	89	21	-
12	Campania	19	45	-	22
13	Toscana	20	-	-	530
14	Sicilia	42	-	-	312
15	Calabria	74	-	-	89
16	Sardegna	88	-	-	126

5.5 Conclusioni

In un periodo di recessione e contrazione delle risorse finanziarie pubbliche questo lavoro ha voluto fornire una risposta alternativa al contenimento della spesa basato sui tagli lineari di bilancio. Seguendo un approccio basato sul miglioramento dell'efficienza delle diverse sedi, in questo capitolo sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa degli Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni. Sulla base delle indicazioni fornite dai responsabili dell'Amministrazione nel corso degli incontri svolti presso il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, sono stati messi in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati in modo da calcolare alcuni indici di efficienza e di produttività delle diverse sedi periferiche. Il tutto per addivenire a una stima della spesa comprimibile e degli incrementi di produttività.

L'analisi condotta ha restituito margini di razionalizzazione non trascurabili.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile complessivamente ammonterebbe a circa 2,5 milioni di euro pari a circa il 7 per cento dei costi totali. La Data Envelopment Analysis (DEA) orientata verso gli input, ha restituito una spesa comprimibile di circa 5,5 milioni di euro; un risultato maggiore rispetto alla

precedente analisi d'efficienza, in parte dovuto dalle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione.

Con questo non si vuole assolutamente affermare che i trasferimenti nei confronti degli Ispettorati dovranno necessariamente ridursi di tali importi, ma più semplicemente che esiste un divario nell'efficienza delle sedi periferiche che - anche a parità di risorse impiegate – meriterebbe di essere colmato.

Sul piano operativo la contrazione della spesa potrà attuarsi attraverso una ridefinizione del perimetro delle funzioni svolte, degli standard di servizio erogati e mediante una riallocazione del personale in servizio. E' il caso di sottolineare, inoltre, che nel medio periodo parte di queste risorse sarà assorbita dalla fisiologica contrazione del personale già prevista dalla normativa vigente.

Se la produttività per addetto fosse pari a quella fatta registrare presso le sedi più efficienti, l'attività degli Ispettorati potrebbe significativamente aumentare attraverso una più incisiva azione di vigilanza con riflessi positivi sulla qualità complessiva dei servizi di comunicazione. Ad esempio, senza alcun aggravio di costi, il numero dei controlli tecnici, potrebbe passare da 42.000 a 127.000 ed anche le entrate potrebbero crescere di 2,7 volte in modo da riuscire a coprire il 48 per cento dei costi complessivi dell'intera struttura.

Infine, occorre precisare che la rilevanza dei risultati fin qui presentati non è tanto nella quantificazione delle grandezze che può essere rivista sulla base di dati maggiormente disaggregati e di ipotesi più specifiche, quanto nel metodo proposto che se condiviso potrà essere ulteriormente affinato, in modo da intraprendere un percorso virtuoso di razionalizzazione della spesa.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6 Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le strutture periferiche

6.1 *Organizzazione e attività delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono suddivise in Direzioni territoriali del lavoro (DTL) e in Direzioni regionali del lavoro (DRL). Allo stato attuale sono presenti nel territorio 18 Direzioni regionali e 91 Direzioni territoriali. Questa suddivisione risale al Decreto Ministeriale n. 687/1996 che ha previsto una struttura regionale in ogni capoluogo di regione ed una struttura territoriale legata all'assetto provinciale, confermata anche dopo le riorganizzazioni dovute all'articolo 45, del decreto legislativo n. 300/1999. Sono escluse le strutture della Regione Sicilia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Modifiche all'assetto organizzativo del Ministero, che potranno avere ripercussioni anche sulle strutture periferiche, sono in corso di determinazione anche in base agli interventi legislativi più recenti in materia di riorganizzazione della spesa pubblica e degli uffici territoriali (decreto legge n. 138/2011)[1].

A livello funzionale e organico, le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dipendono dalla Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la logistica (DG PIBLO). Le funzioni delle strutture territoriali sono disposte nell'art. 14 del DPR n. 144 del 2011 e, in particolare, al comma 4 per le Direzioni regionali e al comma 5 per le Direzioni territoriali.

Le DTL svolgono compitivi operativi. Si occupano prevalentemente dell'attività ispettiva, dell'attività di gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro e dell'attività inerente alla funzione di contenzioso. In maniera più estesa, le loro attività sono articolate in quattro aree legate agli uffici in cui operano le unità operative e schematizzate nel Grafico 6-2:

1. le **attività di carattere generale**, svolte dall'**Ufficio generale**, che riguardano la gestione e il controllo interno delle attività del personale degli uffici e dei servizi resi all'utenza e, di conseguenza, la gestione degli uffici di relazioni con il pubblico;
2. le **attività legate agli affari legali e ai contenziosi** (di competenza dell'**Ufficio affari legali e contenzioso**), che riguardano i procedimenti nei casi di mancato

[1] Le dotazioni organiche del Ministero di cui alla tabella in allegato al D.P.R. n. 144/2011 sono in fase di rideterminazione. L'Amministrazione ha elaborato una proposta di riduzione in attuazione del DL n. 138/2011, dimensionata sulle occorrenze di fabbisogno che consentono di soddisfare gli obiettivi istituzionali e di missione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel necessario rispetto dei criteri di efficacia e di efficienza della azione amministrativa e secondo gli indirizzi programmatici di Governo. Secondo tale proposta, le dotazioni organiche del Ministero vengono quantificate complessivamente in 8.168 posizioni, con una riduzione rispetto a quelle di cui al citato D.P.R., in termini di posti, pari a 868, di cui 20 nell'area dirigenziale di seconda fascia e 848 nell'area non dirigenziale. Tali riduzioni comporteranno, in termini di spesa di organico, un risparmio complessivo pari a 36.617.409,46 euro. In attuazione di quanto richiesto dal decreto legge n. 138 del 2011 l'Amministrazione non risulta, quindi, in esubero di personale nelle aree funzionali essendovi negli organici ancora una vacanza di 423 unità.

pagamento delle sanzioni e le ordinanze di ingiunzione. Un esempio importante è l'erogazione della "maxisanzione", che è una prerogativa allargata anche a tutti gli altri organi di vigilanza (art. 17 della legge n. 689/1981 e art. 33 della legge n. 183/2000). Gli organi di vigilanza hanno l'obbligo di invio di segnalazione alla DTL per le violazioni di competenza del Ministero del lavoro, come la tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale, etc. In caso di mancato pagamento della maxisanzione, la DTL è responsabile delle successive fasi che portano alle ingiunzione, al pagamento e alle altre fasi del procedimento, con l'obbligo da parte degli altri organi che hanno notificato la maxisanzione di trasmettere la documentazione alla DTL (circolare n. 38/2010, Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Inoltre le DTL forniscono servizi di consulenza legale, producono inchieste amministrative sugli infortuni di lavoro e si occupano delle richieste di interpello. L'ufficio di competenza è l'**Ufficio affari legali e contenziosi**;

3. l'**attività ispettiva** (**Servizio ispezione del lavoro**)[2] è svolta, oltre che dal personale civile delle DTL e delle DRL, anche dal personale militare appartenente ai Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro, operanti all'interno del Servizio ispezione del lavoro, che - a livello funzionale - dipendono dalle rispettive DTL mentre - a livello gerarchico - sono alle dipendenze del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro; l'attività ispettiva si può suddividere in due filoni principali:

   - la **vigilanza tecnica**, sull'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili, informando i dipartimenti delle Aziende sanitarie locali competenti in materia (art. 13, comma 2 del decreto legislativo n. 81/2008) e la vigilanza congiunta con le Ferrovie dello Stato in materia di sicurezza e prevenzione degli infortuni negli impianti e nei luoghi di lavoro delle Ferrovie dello Stato. Viene svolta attività di accertamento tecnico in materia di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette compresa l'attività accertatoria. Inoltre viene eseguita attività di controllo amministrativo-contabile sugli strumenti di sostegno al reddito, sulla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) e l'applicazione dello statuto dei lavoratori; all'interno del Servizio ispezione del lavoro è presente il Nucleo ispettorato del lavoro dell'Arma dei carabinieri, che collabora e si coordina con il personale della DTL per l'attività di ispezione. Infatti, a livello funzionale dipende dalla DTL mentre a livello gerarchico è alle dipendenze del Comando carabinieri ispettorato del lavoro come disposto dal D.M. 31 luglio 1997;

   - la **vigilanza ordinaria,** che riguarda l'accertamento della corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale e l'effettuazione delle verifiche amministrativo-contabili. Importante è l'attività di programmazione e di coordinamento con l'INAIL e l'INPS in materia previdenziale ed assicurativa, insieme all'attività di coordinamento attraverso i Comitati per il lavoro e

[2] Sono riportate le principali attività. Più recentemente (partire al 2012) le direzioni territoriali del lavoro sono state chiamate a effettuare anche verifiche ispettive amministrativo-contabili sui rendiconti dei cinque per mille presso le sedi dei beneficiari e con l'entrata in vigore della Legge n. 44/2012 sono state assegnate al Ministero le funzioni dell'ex Agenzia del Terzo Settore. Inoltre, le direzioni territoriali del lavoro svolgono attività di vigilanza per contro della Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro del Ministero, sul corretto andamento delle attività delle Agenzie per il Lavoro.

l'emersione del sommerso (CLES) secondo gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 124/2004; inoltre gli ispettori delle DTL effettuano inchieste amministrative in relazione agli infortuni su lavoro, forniscono chiarimenti in sede di ispezione relativamente ad irregolarità che non comportano l'irrogazione di sanzioni amministrative o penali e svolgono attività di informazione ed aggiornamento presso enti, datori di lavoro ed associazioni (art. 8, comma 2 e 3, decreto legislativo n. 124 del 2004). Un'altra attività riguarda infine la vigilanza sull'attività e l'organizzazione dei Patronati ai sensi della Legge n. 152/2001;

4. l'attività per le **politiche attive del lavoro** del **Servizio politiche del lavoro**:

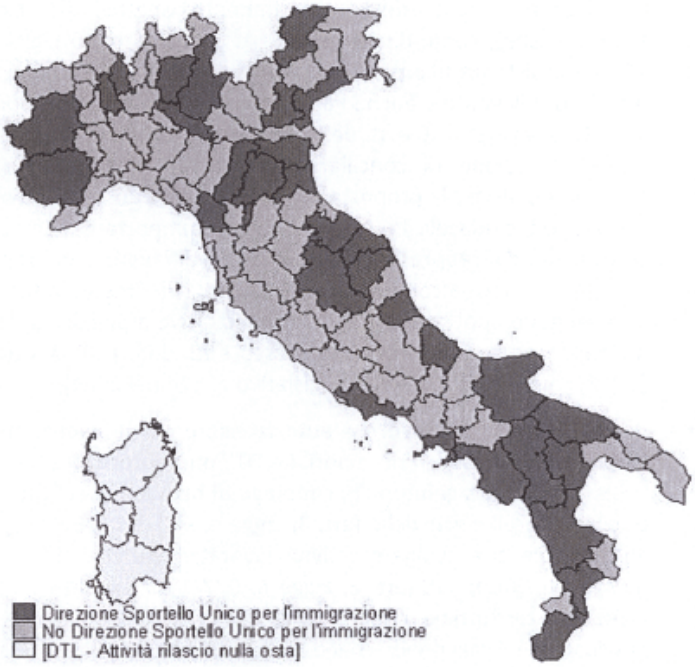
   - nelle **relazioni sindacali e nei conflitti di lavoro**, cioè l'intervento nelle controversie individuali e plurime dei settori pubblico e privato. Quando si verifica una richiesta di intervento ispettivo, la DTL può avviare tentativi di conciliazione prima degli accertamenti ispettivi (le c.d. conciliazioni monocratiche), come disposto dall'art. 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004. L'assistenza alle parti può essere svolta da professionisti con specifico mandato. Rilevante è anche l'attività di conciliazione non monocratica, come rilevata dagli artt. 410 e ss. del codice di procedura civile, che viene proposta alla commissione di conciliazione istituita dal Direttore della Direzione territoriale; infine, la proposta di conciliazione può avvenire anche tramite le associazioni sindacali. La commissione è composta dal Direttore dell'ufficio territoriale, dai rappresentanti del datore di lavoro e dai rappresentanti del lavoratore. Gli ispettori forniscono, inoltre, chiarimenti in sede di ispezioni se non vengono adottate sanzioni amministrative o penali e svolgono attività di informazione e aggiornamento presso enti, datori di lavoro ed associazioni (art. 8, comma 2 e 3, decreto legislativo n. 124 del 2004);

   - per le **politiche del lavoro** e **autorizzazioni per il lavoro**, nelle situazioni di gravidanza e di lavoro di minori. La DTL può autorizzare, previo assenso dei titolari di potestà genitoriale, l'impiego di bambini in attività lavorative come quelle culturali e artistiche (art. 4, legge n. 977 del 1967), oppure autorizzare gli adolescenti a svolgere attività lavorative purché abbiano il solo scopo didattico e formativo (art. 6, legge n. 977/1967). Inoltre è prerogativa della Direzione territoriale l'interdizione dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza nei casi previsti dal d.lgs n. 151/2001 negli artt. 7, 12 e 17, cioè nei casi di lavori vietati quando le condizioni di lavoro o ambientali siano ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino e nel caso di impossibilità di effettuare modifiche organizzative che permettano lo spostamento della lavoratrice ad altre mansioni;

   - e nell'attività di **gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro**. La Direzione territoriale fornisce un parere obbligatorio nella fase istruttoria del rilascio del nulla osta per l'avviamento al lavoro subordinato di cittadini stranieri in base ai criteri fissati dalla legge. Questi criteri sono relativi all'osservanza del contratto collettivo di lavoro, la congruità del numero delle richieste presentate, per il medesimo periodo, dallo stesso datore di lavoro tenendo conto della sua capacità economica e delle esigenze dell'impresa come indicato nell'art. 30 bis, comma 8, del DPR n. 394/1999. Quest'attività viene condotta dalla DTL nell'ambito del procedimento istruttorio svolto dallo Sportello unico per l'immigrazione presso la Prefettura - Ufficio

Territoriale del Governo per il rilascio del nulla osta al lavoro. Lo Sportello unico include almeno un rappresentante della DTL (art. 30, comma 1, DPR n. 394/1999). In alcuni casi, un dirigente di una direzione territoriale del lavoro ne è il responsabile (negli altri, il responsabile è un funzionario della prefettura). Al 2011, sono 32 le DTL il cui dirigente è anche responsabile dello Sportello unico. Caso particolare è quello della Sardegna, regione a statuto speciale, per la quale le DTL, oltre a fornire i pareri di competenza, svolgono direttamente l'attività di rilascio del nulla osta per l'avviamento al lavoro subordinato di cittadini stranieri. Infine, nella Regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia le attività relative ai flussi migratori non sono di competenza degli uffici territoriali del Ministero (per questo motivo le unità di analisi sono pari a 88) (cfr.Grafico 6-1).

Grafico 6-1 Sportelli unici per l'immigrazione che hanno come responsabile il dirigente della DTL. Anno 2011.



Le Direzioni regionali del lavoro hanno invece un compito di coordinamento, sia rispetto ad altri enti, organismi e parti sociali sia rispetto alle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e un compito di supporto all'attività operativa delle DTL. In sintesi le attività svolte sono:

1. la **gestione delle risorse e degli affari generali** con la segreteria della commissione regionale di coordinamento dell' attività di vigilanza e la segreteria del comitato regionale per i rapporti di lavoro;
2. gli **affari legali**, con l'attribuzione delle competenze riguardanti i ricorsi ai vari procedimenti messi in atto dalle Direzioni territoriali: i ricorsi amministrativi, i ricorsi contro le diffide accertative e sulla sussistenza o la qualificazione dei