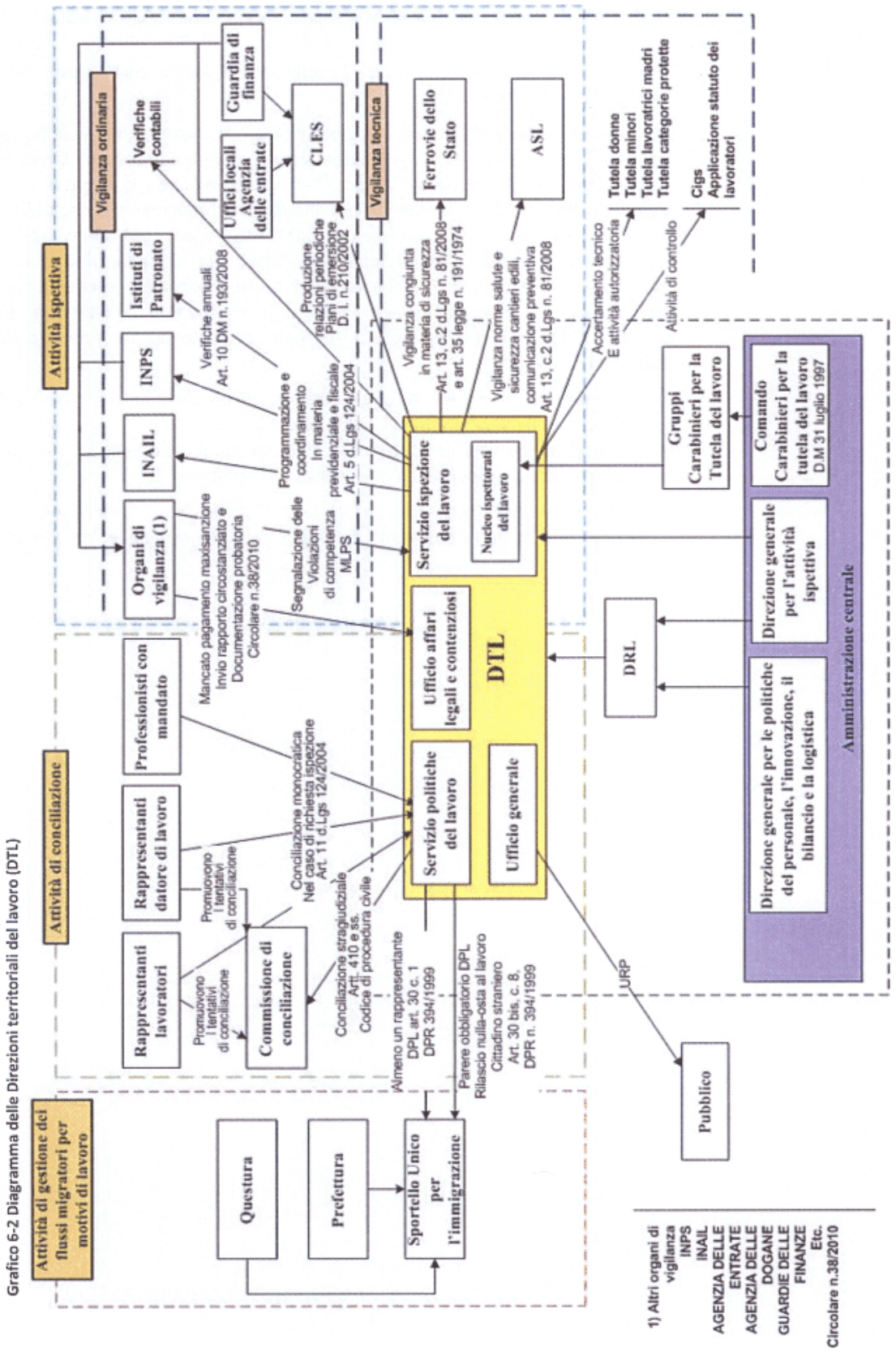
rapporti di lavoro ed i ricorsi contro le ordinanze di ingiunzione emesse dalle Direzioni territoriali del lavoro;

3. nel **settore ispezione del lavoro**, con il compito di coordinamento e di supporto-operativo nella vigilanza in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, in materia di vigilanza ordinaria, di vigilanza tecnica. Per quanto riguarda le tematiche del lavoro e della previdenza sociale ciò avviene con il coordinamento con l'INAIL e l'INPS. Il Direttore della direzione regionale del lavoro può convocare la commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza che ha il compito di fornire alla Direzione generale del Ministero elementi per l'elaborazione delle direttive per l'attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, come disposto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 124/2004;
4. nel **settore politiche del lavoro** con il compito di coordinamento in materia di conciliazione delle vertenze individuali e plurime e di coordinare i rapporti con gli enti locali e gli organismi economici e sindacali per gli interventi sul mercato del lavoro, anche a supporto dell'amministrazione centrale;
5. la **gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro** con la rilevazione dei fabbisogni per la determinazione dei flussi di immigrazione e della quota regionale.

Grafico 6-2 Diagramma delle Direzioni territoriali del lavoro (DTL)



6.2 Le risorse umane e finanziarie e le attività delle Direzioni territoriali del lavoro

Le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali assorbono circa l'84 per cento[3] del personale del Ministero e circa il 22 per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi[4]. La numerosità e diversità dei compiti svolti sottotende un processo assai complesso, in cui il risultato delle attività non è sempre misurabile e il confronto tra gli uffici non è meramente riconducibile a indicatori di produttività che rapportano il risultato delle attività (gli *output*) ai fattori impiegati per ottenerlo (gli *input*). L'analisi condotta nei seguenti paragrafi consente tuttavia di ricostruire il quadro generale delle risorse finanziarie e umane a disposizione dei singoli uffici e i risultati della loro attività[5]. L'esame di indicatori caratteristici della relazione tra risorse e volume di attività, pur presentando alcune limitazioni interpretative (come la non considerazione della peculiarità di alcuni uffici e della possibile sostituzione tra tipologie di personale), evidenzia un'ampia variabilità tra Direzioni territoriali del lavoro. Al fine di esaminare in maniera più completa il fenomeno, viene anche proposta un'analisi non parametrica di *Data Envelopment Analysis* (DEA) tramite la quale è definita una misura di efficienza per ciascuna unità periferica come distanza dalla "frontiera" delle unità più efficienti.

Dal lato degli *input*, i dati disponibili consentono di distinguere il personale per tipologia (dirigente, ispettivo, non-ispettivo) e le spese di funzionamento complessive, di cui alcune poste specifiche (spese per le missioni ispettive, spese telefoniche, fitti, e spese connesse all'accertamento ispettivo come le spese postali, notifiche tramite messi comunali e traduzioni). Dal lato degli *output*, trovano una misurazione soltanto alcune delle funzioni svolte, in particolare: a) l'attività ispettiva, tramite il numero di aziende ispezionate e il motivo dell'ispezione (su richiesta, rivisita, etc.), il numero di irregolarità riscontrate per tipologia, le sanzioni accertate e riscosse; b) l'attività di conciliazione, tramite il numero di conciliazioni monocratiche avviate e quelle riuscite; c) l'attività relativa ai flussi migratori, tramite il numero di pareri richiesti ed emessi per permessi di soggiorno ai fini lavorativi.

Mentre per gli *input* è possibile distinguere tra le direzioni territoriali del lavoro (DTL) e le direzioni regionali (DRL), gli *output* si riferiscono all'ambito territoriale, e per quanto siano il risultato combinato delle attività operative degli uffici territoriali e quelle di coordinamento degli uffici regionali, sono attribuiti alle direzioni territoriali. In Valle d'Aosta è presente una sola struttura di tipo regionale DRL, che svolge anche i compiti tipici delle DTL, e ai fini dell'analisi è stata considerata come tale. Il numero delle unità di analisi nel caso delle DTL è quindi pari a 92 e nel caso delle DRL è pari a 17 (la Sicilia e le province di Trento e Bolzano sono escluse poiché agiscono entro le proprie competenze autonome). I dati presentati coprono un periodo che va dal 2009 al 2011 tranne che per le spese di missioni, presenti come voce separata dalle spese di funzionamento generali, solo per l'ultimo anno.

Dal punto di vista organizzativo, data la complessa articolazione delle attività svolte, l'indirizzo delle attività coinvolge diverse Direzioni Generali del Ministero competenti per parti specifiche: la Direzione Generale per le politiche del personale, l'innovazione, il bilancio e la

---

[3] Fonte: Conto annuale RGS, 2010.

[4] Le spese di funzionamento delle DTL e DRL, al netto delle missioni, sono rapportate alla spesa per consumi intermedi (pagamenti totali) del bilancio consuntivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento all'esercizio finanziario 2011.

[5] Se non indicato altrimenti, i dati oggetto dell'analisi, sono stati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito delle attività del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa (ex art. 39 della legge n. 196/2009).

logistica, la Direzione Generale per l'attività ispettiva; la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione; la Direzione Generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro; e la Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro. Il finanziamento delle Direzioni territoriali del lavoro è in gran parte concentrato nel programma di spesa del bilancio dello Stato denominato "Servizi territoriali del lavoro" (missione 26, programma 11), ma le spese per le missioni ispettive sono - a partire dal 2011 - attribuite al programma "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro" (missione 26, programma 9). Agli uffici periferici fanno capo funzionari delegati[6] (cfr. Riquadro 6-1).

Le spese di funzionamento (incluse quelle per missioni) rappresentano tra i 14 e 15 milioni di euro l'anno, pari a una media di 150 mila euro l'anno per le direzioni territoriali e oltre 90 mila euro per le direzioni regionali. Nell'arco dell'ultimo triennio, si riscontra un andamento variabile di tali spese sia per le DRL che per le DTL, con un forte aumento nel 2010 e un calo importante nel 2011. Le spese per le missioni rappresentano una componente particolarmente rilevante, tanto da rappresentare, nel 2011, oltre un terzo delle spese totali di funzionamento.

Le spese di funzionamento, comprese quelle per missioni, analizzate in rapporto alle unità di personale totale hanno un andamento crescente con un incremento in tre anni dell'11 per cento dovuto più al calo del denominatore che del numeratore. Le DRL presentano uno sviluppo del tutto simile alle DTL ma con una spesa media per personale più alta (3.224 euro per personale contro 2.376 euro pro-capite delle DTL) e un coefficiente di variabilità più basso. In generale, per i rapporti caratteristici analizzati, le direzioni regionali presentano una minore variabilità (Tavola 6-1a e Tavola 6-1b).

Prendendo, invece, le spese di funzionamento delle DTL per unità di personale al netto delle spese per missioni, le più alte sono sostenute nel Centro-Nord, in particolare in Piemonte (1.960 euro per personale impiegato) e in Toscana (1.840), mentre a Sud diminuiscono evidenziando una caratterizzazione territoriale Nord-Sud (con l'eccezione del Veneto, 1.255), in cui il valore medio più basso viene raggiunto dall'Abruzzo (1.179). Esaminando le singole strutture, è possibile apprezzare l'ampia variabilità delle spese di funzionamento pro-capite; il valore minimo in assoluto è pari a 348 (per una DTL che si trova in Abruzzo) e il massimo registrato è pari a 2.857 (corrispondente a una struttura che si trova in Piemonte).

Il personale complessivamente operante nelle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammonta a circa 6.500 unità, di cui circa 6 mila nelle DTL e 500 nelle DRL. Il personale ispettivo lavora in entrambe le strutture, anche se con un'incidenza più alta nelle DTL, pari a 54 per cento del totale contro il 45 per cento del totale nelle DRL. La composizione del personale inoltre è maggiormente variabile nelle DTL che nelle DRL.

---

[6] I funzionari delegati sono ordinatori secondari di spesa che operano sulle aperture di credito (ordini di accreditamento) di contabilità ordinaria effettuate a proprio favore dall'amministrazione centrale per l'esecuzione di spese occorrenti al normale funzionamento dell'ufficio o per l'espletamento dei compiti istituzionali.

Tavola 6-1a Risorse umane e finanziarie (*input*), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009-2011.

Input	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Totale spese di funzionamento lorde (comprese spese per missioni) - in euro	2009	92	144.505,58	141.565,09	0,98	30.130,00	1.187.575,00	74.213,50	114.002,00	163.359,50	13.294.513,00
	2010	92	158.392,26	130.016,48	0,82	33.859,00	966.324,00	88.727,50	117.622,50	189.895,50	14.572.088,00
	2011	92	150.031,29	104.028,50	0,69	45.370,00	641.137,00	88.187,00	121.133,50	174.228,50	13.802.879,00
Personale totale	2009	92	69,49	49,39	0,71	20,00	352,00	40,50	56,00	81,50	6.393,00
	2010	92	67,43	48,21	0,71	20,00	335,00	38,50	54,00	78,00	6.204,00
	2011	92	65,10	44,77	0,69	17,00	301,00	38,00	52,00	77,00	5.989,00
Personale ispettivo	2009	92	36,61	26,30	0,72	11,00	196,00	22,50	31,00	43,50	3.368,00
	2010	92	35,53	25,18	0,71	9,00	182,00	21,00	30,00	41,50	3.269,00
	2011	92	34,58	24,21	0,70	8,00	174,00	20,00	29,00	41,50	3.181,00
Spese di funzionamento su personale totale - in euro	2009	92	2.094,48	693,89	0,33	380,01	4.086,16	1.674,46	2.053,60	2.421,09	
	2010	92	2.365,24	749,17	0,32	901,03	5.456,76	1.853,63	2.291,92	2.705,98	
	2011	92	2.376,08	646,93	0,27	1.200,77	4.185,59	1.888,57	2.380,11	2.809,39	
Quota personale ispettivo su personale totale	2009	92	0,54	0,09	0,17	0,31	0,74	0,47	0,54	0,62	
	2010	92	0,54	0,09	0,17	0,30	0,76	0,47	0,55	0,61	
	2011	92	0,54	0,09	0,17	0,26	0,77	0,48	0,55	0,60	

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tavola 6-1b- Risorse umane e finanziarie (*input*), DRL con esclusione della Valle d'Aosta assegnata alle DTL. Anni 2009-2011.

Input	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Totale spese di funzionamento lorde (comprese spese per missioni) - in euro	2009	17	64.173,94	29.972,98	0,47	14.347,00	137.980,00	46.850,00	52.905,00	77.024,00	1.090.957,00
	2010	17	95.072,65	66.949,28	0,70	29.395,00	294.868,00	51.847,00	76.189,00	104.455,00	1.616.235,00
	2011	17	76.650,41	33.652,83	0,44	28.230,00	146.405,00	51.602,00	65.784,00	104.056,00	1.303.057,00
Personale totale	2009	17	26,76	9,99	0,37	12,00	46,00	19,00	24,00	35,00	455,00
	2010	17	25,06	8,88	0,35	12,00	40,00	18,00	24,00	30,00	426,00
	2011	17	24,59	9,15	0,37	12,00	40,00	18,00	23,00	30,00	418,00
Personale ispettivo	2009	17	10,88	4,59	0,42	5,00	19,00	7,00	11,00	14,00	185,00
	2010	17	10,24	3,87	0,38	5,00	18,00	7,00	10,00	14,00	174,00
	2011	17	10,41	3,37	0,32	6,00	18,00	8,00	10,00	12,00	177,00
Spese di funzionamento su personale totale - in euro	2009	17	2.691,30	1.384,55	0,51	358,67	5.931,00	1.879,65	2.646,79	3.187,29	
	2010	17	3.642,28	1.488,99	0,41	1.463,27	7.371,70	3.108,50	3.572,16	3.828,92	
	2011	17	3.224,98	1.085,90	0,34	1.344,29	5.228,75	2.500,72	3.128,06	3.838,38	
Quota personale ispettivo su personale totale	2009	17	0,41	0,11	0,26	0,20	0,61	0,34	0,41	0,50	
	2010	17	0,42	0,11	0,26	0,18	0,61	0,35	0,40	0,50	
	2011	17	0,45	0,11	0,25	0,22	0,64	0,38	0,43	0,50	

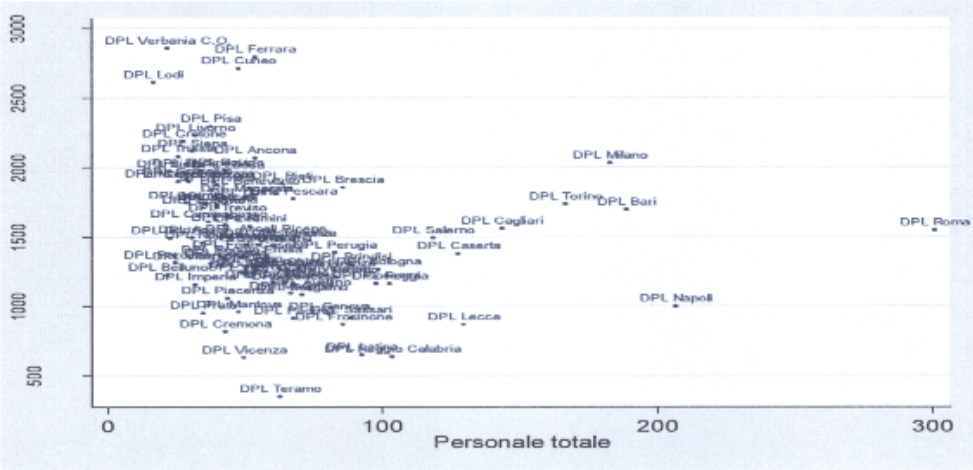
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La dimensione delle strutture in termini di personale mostra una forte variabilità tra strutture, soprattutto nel caso delle DTL: con riferimento al 2011, la struttura più piccola è quella di Lodi con 17 lavoratori, mentre il massimo di 301 unità di personale è raggiunto nella DTL di Roma. Il numero di risorse umane impiegate nelle strutture nell'arco del triennio mostra una leggera diminuzione sia per il personale specializzato che non specializzato (con una riduzione pari a 6,31 per cento per il primo e di 11,73 per cento per il secondo). Nelle DRL il personale ispettivo è tuttavia rimasto praticamente costante.

Questo andamento si ripercuote nei livelli di spesa del personale analizzata attraverso la retribuzione complessiva. La retribuzione presa come riferimento è il valore medio complessivo del 2010 reso disponibile dal sistema informatico "Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO)" della RGS[7] e per quanto riguarda il personale non dirigente delle DTL è pari a 30.233 euro, mentre per il personale dirigente di seconda fascia (presente con una sola unità per ogni struttura territoriale) ammonta a 93.782 euro, incluse le indennità fisse e accessori. Il valore complessivo delle retribuzioni presenta un leggero, ma tendenziale, calo che deriva dalla riduzione del personale totale.

Sebbene tra le strutture con un numero di lavoratori inferiore a 100 unità sembra emergere qualche forma di economia di scala, le strutture più grandi presentano spese di funzionamento per gli uffici (al netto delle missioni) disomogenee: la DTL di Roma, con il maggior numero di personale, sostiene spese per unità di personale inferiori alla DTL di Milano e di Bari, ma superiori a quella di Napoli (che hanno tutte circa 100 addetti in meno). Non si rintracciano divergenze legate al contesto geografico[8].

Grafico 6-3 Spese di funzionamento per unità di personale (al netto delle spese per missione) e personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta, anno 2011.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

[7] http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/

[8] In quanto alle spese per i fitti, se da un lato le strutture del Nord hanno in media una spesa di fitto per personale più elevata del Sud (4.170 contro 2.787) il rapporto massimo si trova per il Centro Italia, con 6.094, trainato dal Lazio dove è pari a 13.020 euro per addetto. Seguono l'Umbria e la Toscana con rispettivamente 5.292 e 4.015 euro per unità di personale. Al Nord è la Lombardia a spendere di più per personale impiegato (circa per addetto 9.040 euro), mentre le strutture delle altre regioni del Nord hanno valori notevolmente inferiori, anche in confronto con le regioni del Centro. Al Sud la spesa delle strutture della Sardegna è la più rilevante (4.524 euro per addetto), seguita da quella delle strutture della Basilicata (3.475 euro per addetto).

In termini di composizione del personale è alta la percentuale di ispettori presenti nelle direzioni territoriali del Nord, soprattutto del Nord-Est. Supera infatti, in media, la quota del 60 per cento in Veneto, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, ma in queste regioni presenta anche una maggiore variabilità, con una quota massima pari al 77 per cento e una minima pari a 45. Le strutture nel Centro Italia hanno caratteristiche tra loro più simili in termini di presenza relativa di ispettori, tranne che per gli uffici periferici del Lazio che mostrano una distribuzione più simile alle strutture del Sud con una quota media di ispettori generalmente inferiore al 50 per cento e una variabilità contenuta. Tolto il caso particolare della Valle d'Aosta (dovuto anche alla particolare situazione di questa struttura come DRL), le direzioni territoriali della Campania, della Puglia e dell'Abruzzo hanno la quota di ispettori più bassa e anche con un coefficiente di variazione minore lungo tutto il territorio nazionale (Tavola 6-2)

Tavola 6-2 Quota del personale ispettivo sul personale totale, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	0,59	0,47	0,66	0,55	0,64	0,11
Valle d'Aosta	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	.
Lombardia	0,57	0,42	0,68	0,51	0,65	0,15
Veneto	0,60	0,44	0,77	0,51	0,68	0,18
Friuli-Venezia Giulia	0,60	0,52	0,72	0,54	0,67	0,14
Liguria	0,53	0,38	0,65	0,45	0,60	0,22
Emilia-Romagna	0,61	0,53	0,69	0,57	0,67	0,10
Toscana	0,56	0,51	0,61	0,53	0,59	0,06
Umbria	0,60	0,58	0,61	0,58	0,61	0,04
Marche	0,58	0,49	0,67	0,52	0,64	0,13
Lazio	0,50	0,41	0,58	0,45	0,57	0,15
Abruzzo	0,48	0,42	0,52	0,45	0,51	0,09
Molise	0,50	0,48	0,51	0,48	0,51	0,04
Campania	0,42	0,34	0,48	0,39	0,45	0,13
Puglia	0,45	0,35	0,52	0,40	0,50	0,16
Basilicata	0,53	0,45	0,60	0,45	0,60	0,20
Calabria	0,51	0,43	0,64	0,45	0,58	0,18
Sardegna	0,49	0,38	0,55	0,44	0,53	0,15
ITALIA	0,54	0,26	0,77	0,48	0,6	0,17

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Riquadro 6-1 Il finanziamento e la spesa delle Direzioni territoriali del lavoro

L'amministrazione provvede alle spese degli uffici periferici tramite ordinativi diretti, ruoli di spesa fissa (per gi stipendi del personale) e con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati di ciascuna struttura.

I funzionari delegati sono definiti come ordinatori secondari di spesa. Operano sugli ordini di accreditamento effettuati dall'amministrazione centrale per l'esecuzione di spese che riguardano il normale funzionamento dell'ufficio o per l'espletamento dei compiti istituzionali. Hanno l'obbligo di inviare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un prospetto degli ordini di accreditamento utilizzati e rimasti in tutto o in parte non estinti alla chiusura dell'esercizio, da cui risultino le informazioni necessarie per individuare il capitolo di provenienza. Sono inoltre inviati dei rendiconti, semestralmente, alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato e all'ufficio regionale della Corte dei Conti (art. 5 del DPR n. 367/1994). Le somme prelevate in contanti, per la parte eventualmente da trattenersi oltre la fine dell'anno in corso, perché non utilizzata entro tale data, dovranno essere strettamente commisurate alle effettive esigenze. Le quietanze, concernenti il versamento di tali somme presso la Tesoreria, per la parte non ancora erogata, dovrà avvenire entro il 30 marzo del nuovo anno, termine tassativo per la presentazione del rendiconto suppletivo, le cui quietanze dovranno essere allegate al rendiconto medesimo. Le strutture periferiche si avvalgono inoltre della Legge 17 agosto 1960, n. 908, per avere la possibilità di utilizzare talune forme di pagamento già esclusive delle Amministrazioni Centrali.

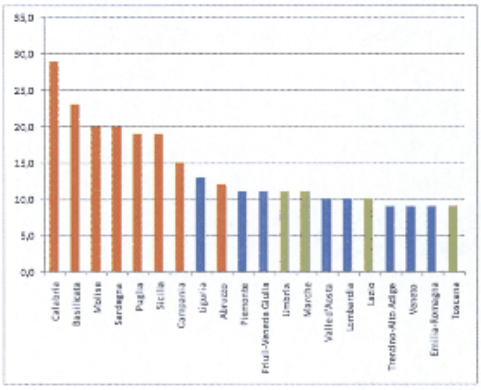
Dal punto di vista delle attività svolte, quelle relative alla vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale presentano un ampio numero di indicatori, in grado di fornire elementi sia sulla quantità che la qualità del lavoro, come la capacità delle ispezioni di essere più o meno mirate a individuare situazioni di irregolarità e la risoluzione di controversie tra datori di lavoro e lavoratori tramite conciliazioni monocratiche [9] (cfr. Riquadro 6-2).

E' bene ricordare che l'attività di vigilanza si inserisce in contesti economici e territoriali diversificati. A Sud il tasso di irregolarità del lavoro stimato dall'indagine ISTAT sulla occupazione irregolare è molto più alto che nelle altre regioni, con valori che si attestano intorno al 20 per cento di unità di lavoro irregolari (29 per cento in Calabria). Mentre i valori più bassi sono registrati al Centro-Nord con l'Emilia-Romagna e la Toscana al 9 per cento (Grafico 6-4). Inoltre, variano le dimensioni delle aziende nel territorio, al Nord sono presenti la maggior parte delle imprese oltre i 9 addetti, in Lombardia si trovano circa il 22 per cento, invece il Sud mostra i valori più contenuti, a parte il caso della Valle d'Aosta che ha la percentuale più bassa in assoluto con lo 0,2 per cento (Grafico 6-5). Questi fattori di contesto caratterizzano le modalità di operare delle DTL e le tipologie di irregolarità riscontrate tramite le attività di vigilanza.

---

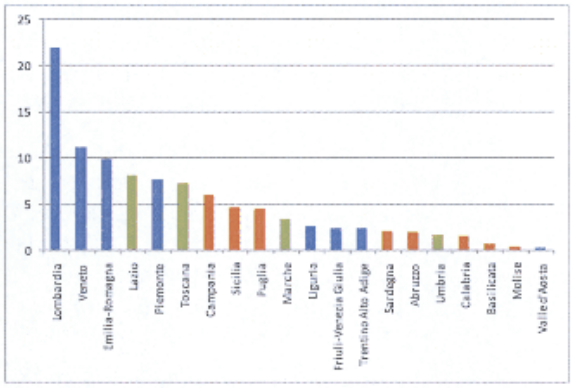
[9] La Direzione delle attività ispettive pubblica un rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale ai sensi dell'art. 20 della Convenzione C81 dell'11 luglio 1947 della Conferenza generale dell'Organizzazione Internazione del Lavoro (OIL). L'ultimo rapporto, riferito al 2011, è disponibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/A7113140-8050-4BFB-A1B2-BA172C54703E/0/Rapporto_annuale_vigilanza_2011.pdf a cui si rimanda per una presentazione più dettagliata.

Grafico 6-4 Tasso di irregolarità del lavoro nelle regioni Italiane. Anno 2009.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Misura dell'occupazione Irregolare, 2009

Grafico 6-5 Ripartizione regionale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti (%). Anno 2009



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Asia 2009.

Il numero medio delle aziende ispezionate dalle strutture periferiche del Ministero è leggermente in calo nel triennio di riferimento, soprattutto nei valori minimi della distribuzione (Tavola 6-3 e Tavola 6-4). La diminuzione dell'attività è concentrata tra il 2009 e 2010, per attestarsi anche nel 2011 su circa 150 mila aziende. Contemporaneamente è diminuito anche il personale ispettivo (-5,6 per cento nel triennio) e il numero di aziende ispezionate per ispettore è rimasto sostanzialmente simile, passando da circa 51,3 a 47,4. Ancorché stabile nel triennio, il tasso di irregolarità riscontrato durante le ispezioni è piuttosto elevato, in quanto un'azienda su due è stata trovata in una situazione di irregolarità (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono nel 2011 pari a 73.789 che rappresentano circa il 50 per cento degli accessi effettuati). Questo dato si traduce in media in poco più di un lavoratore irregolare riscontrato per azienda in ciascuna provincia.

Tavola 6-3 Attività ispettiva, di conciliazione e sui flussi migratori (output), DTL e DRL Valle d'Aosta. Anni 2009-2011.

Output	Anno	N	Media	Deviazione standard	Coef. di var.	Minimo	Massimo	p25	p50	p75	Totale
Aziende ispezionate	2009	92	1.818,98	1.241,97	0,68	498,00	6.750,00	1.022,50	1.533,50	2.099,50	167.346,00
	2010	92	1.622,40	1.127,29	0,69	354,00	6.115,00	885,50	1.195,50	2.017,00	149.261,00
	2011	92	1.614,71	1.073,92	0,67	389,00	6.599,00	961,00	1.319,07	2.034,00	148.553,00
Sanzioni riscosse - in euro	2009	92	1.152.798,02	967.252,28	0,84	140.157,00	5.445.898,00	522.700,50	864.413,00	1.342.881,50	106.057.418,00
	2010	92	1.249.754,76	1.158.870,67	0,93	258.989,00	6.833.101,00	610.345,50	870.454,50	1.385.526,00	114.977.438,00
	2011	92	1.572.224,18	1.735.703,62	1,10	199.911,45	9.952.035,00	681.542,25	1.024.973,34	1.693.210,00	144.644.624,39
Conciliazioni monocratiche avviate in cui si sono presentate entrambe le parti	2009	92	74,98	77,32	1,03	6,00	569,00	25,00	56,00	98,00	6.898,00
	2010	92	119,95	116,51	0,97	4,00	728,00	54,00	84,00	137,00	11.035,00
	2011	92	114,87	83,85	0,73	12,00	485,00	51,50	99,50	145,50	10.568,00
Pareri permesso di soggiorno forniti*	2009	88	553,22	1.154,17	2,09	0,00	7.817,00	58,50	155,50	465,00	48.683,00
	2010	88	491,09	1.064,57	2,17	1,00	7.100,00	49,50	153,00	458,00	43.216,00
	2011	88	1.342,80	1.965,23	1,46	25,00	13.858,00	360,00	850,00	1.326,00	118.166,00
lavoratori irrregolari riscontrati	2009	92	1.783,11	1.457,02	0,82	288,00	7.754,00	695,50	1.418,00	2.315,50	164.046,00
	2010	92	1.713,85	1.396,62	0,81	235,00	9.771,00	891,50	1.359,50	2.043,50	157.674,00
	2011	92	1.787,75	1.889,22	1,06	338,00	14.146,00	877,00	1.313,70	1.905,16	164.473,00
Aziende ispezionate su personale ispettivo	2009	92	48,37	13,99	0,29	23,92	100,89	37,99	48,04	58,08	
	2010	92	44,22	13,24	0,30	23,60	96,87	32,93	42,89	52,97	
	2011	92	44,96	10,72	0,24	22,50	81,51	37,02	44,21	51,73	
Lavoratori irregolari riscontrati su aziende ispezionate	2009	92	1,09	0,95	0,87	0,17	7,48	0,62	0,93	1,27	
	2010	92	1,11	0,50	0,45	0,39	2,89	0,77	1,01	1,35	
	2011	92	1,13	0,76	0,68	0,31	6,82	0,72	0,98	1,28	
Sanzioni riscose sulle aziende ispezionate	2009	92	685,59	410,45	0,60	107,42	2.415,82	375,19	636,79	901,11	
	2010	92	825,78	606,33	0,73	244,44	5.339,12	523,35	671,54	1.011,92	
	2011	92	942,31	554,21	0,59	254,99	3.326,90	610,88	773,31	1.065,37	
Numero conciliazioni riuscite su conciliazioni avviate in cui si sono presentate entrambe le parti	2009	92	0,75	0,50	0,66	0,07	5,00	0,61	0,75	0,86	
	2010	92	0,79	0,17	0,22	0,16	1,23	0,68	0,81	0,90	
	2011	92	0,81	0,13	0,16	0,42	1,00	0,73	0,83	0,89	
Pareri forniti su personale non ispettivo*	2009	88	15,41	26,92	1,75	0,00	161,38	1,92	5,72	15,84	
	2010	88	13,48	23,91	1,77	0,04	153,20	1,92	5,02	15,17	
	2.011	88	39,23	30,59	0,78	0,58	150,74	14,01	31,61	53,73	

** Per la Regione a statuto speciale Friuli Venezia-Giulia i pareri per i permessi di soggiorno non sono di competenza degli uffici territoriali del MLPS. Per questo motivo sono analizzate 88 unità*

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il rapporto tra le spese per le missioni e le aziende ispezionate tende a essere maggiore nel Sud dove il valore medio più alto viene raggiunto dal Molise (64 euro per azienda) ed è comunque più elevato di 40 euro per azienda ispezionata. I valori più bassi si registrano al Nord con una grande differenza tra il valore minimo dell'Emilia Romagna (pari a circa 5 euro per azienda) e il massimo raggiunto nel Lazio (con circa 94 euro per azienda), a indicare una forte variabilità, sia tra le regioni, sia al loro interno e soprattutto in quelle più grandi (Tavola 6-4).

Tavola 6-4 Spese delle missioni sul numero di aziende ispezionate, DTL e DRL Valle d'Aosta. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	26,04	13,60	48,31	16,71	31,39	0,44
Valle d'Aosta	33,42	33,42	33,42	33,42	33,42	.
Lombardia	34,69	16,50	68,82	18,32	43,91	0,45
Veneto	34,76	27,86	49,98	31,58	36,21	0,21
Friuli-Venezia Giulia	24,38	17,59	29,16	20,61	28,16	0,21
Liguria	**18,06**	12,38	**24,32**	13,13	**22,99**	0,32
Emilia-Romagna	19,62	**5,63**	42,23	**11,24**	28,74	**0,65**
Toscana	32,72	9,07	47,35	21,01	43,35	0,40
Umbria	40,80	36,98	44,62	36,98	44,62	0,13
Marche	39,80	35,72	45,89	35,85	43,75	0,12
Lazio	62,21	33,21	**93,88**	34,31	**76,42**	0,44
Abruzzo	46,73	42,25	50,27	44,58	48,88	**0,07**
Molise	**62,64**	**51,97**	73,31	**51,97**	73,31	0,24
Campania	42,28	34,17	55,50	34,55	47,18	0,21
Puglia	52,18	35,71	74,27	39,77	58,40	0,30
Basilicata	49,03	41,51	56,55	41,51	56,55	0,22
Calabria	46,79	23,19	58,70	45,57	55,87	0,30
Sardegna	44,39	21,54	69,52	29,65	59,13	0,45
ITALIA	36,81	5,63	93,88	23,98	47,05	0,46

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Riquadro 6-2 Normativa di riferimento per le funzioni ispettive del lavoro

Le Direzioni territoriali e regionali del lavoro svolgono le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale secondo le disposizioni del D.Lgs. n. 124/2004 (in materia di "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro"). Il personale ispettivo opera in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria, accedendo nei luoghi di lavoro, senza la necessità di autorizzazione da parte del datore di lavoro o di un atto giudiziario (art. 8 del DPR n. 520/1955 e sentenza n. 10/1971, Corte Costituzionale). L'esercizio dei poteri di indagine include la possibilità di raccogliere dichiarazioni spontanee da parte di chi opera sul luogo di lavoro, esigere tutta la documentazione utile alle indagini, nonché chiedere informazioni a tutti gli uffici pubblici, oltre che ai Consulenti del lavoro, ai patronati e agli istituti di previdenza (Inps, Inail, Inpdap, ecc.). I verbali di accertamento redatti sono fonti di prova relativamente agli elementi di fatto acquisiti e possono essere utilizzati per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili, da parte di altre amministrazioni interessate.

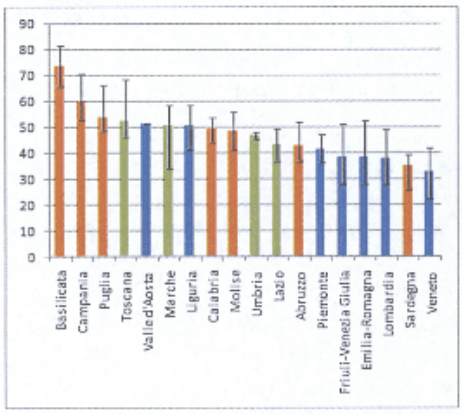
L'ispettore del lavoro ha potere di diffida e sanzionatorio. Può diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze riscontrate e alle sanzioni previste dalla legge (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004). Entro 30 giorni dal ricevimento della diffida il datore di lavoro può proporre una conciliazione presso la Direzione territoriale del lavoro. Se questa va a buon fine, viene firmato un verbale; in caso contrario, con provvedimento del Direttore della Direzione territoriale del lavoro, la diffida accertativa acquisisce il valore di accertamento tecnico con valore di titolo esecutivo (sono ammessi ricorsi innanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, secondo l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004). L'ottemperanza alla diffida comporta l'assoggettamento alla sanzione più bassa legalmente prevista.

Uno dei principali poteri sanzionatori dell'ispettore attiene alla sospensione dell'attività imprenditoriale. Tale potere è stato introdotto allo scopo di combattere più efficacemente il cosiddetto "lavoro nero". Tale potere, inizialmente ristretto ai cantieri del settore edile (art. 36 bis della legge n. 248/2006), è stato più recentemente esteso a tutte le attività imprenditoriali (prima con l'art. 5 della legge n. 123/2007 e poi dal Testo Unico Sicurezza Lavoro, D.Lgs. n. 81/2008). Il provvedimento di sospensione consiste in una sostanziale chiusura dell'attività. Presupposto per l'emanazione di tale provvedimento è la presenza di lavoratori irregolari (c.d. "in nero") in percentuale pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro. Il mancato rispetto della sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi. Ai fini della revoca della sospensione, il datore di lavoro deve regolarizzare gli illeciti riscontrati e versare una sanzione complessiva calcolata anche sulla base delle irregolarità riscontrate.

Nel caso di richiesta di intervento da parte del lavoratore per controversie con il datore di lavoro relative a rivendicazioni di natura economica (retribuzioni non pagate, straordinari, etc.), l'ispettore può, infine, effettuare una conciliazione monocratica (anche in sede di ispezione).

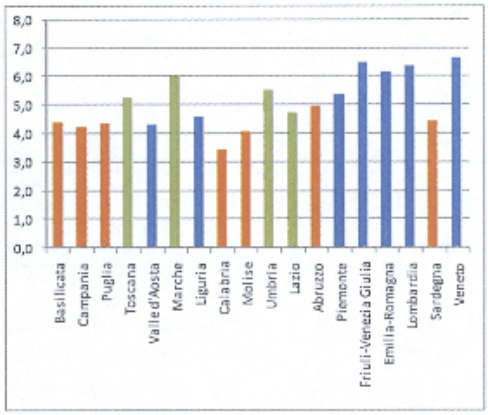
Osservando Il rapporto tra le aziende ispezionate e il personale ispettivo, a livello regionale, per l'anno 2011, si può affermare che le regioni del Sud hanno un rapporto migliore sia rispetto al Centro Italia sia, soprattutto, alle regioni del Nord (e alla Sardegna). La Basilicata presenta, in particolare, un valore molto elevato di 74 aziende ispezionate per ispettore, e le due successive regioni in ordine decrescente, tutte del Sud, hanno un rapporto che è pari a 60 per la Campania, a 54 per la Puglia (Grafico 6-6). Questo può derivare dalla combinazione di diversi fattori, tra cui la dimensione media di imprese nettamente inferiore a Sud rispetto a Nord (4,3 per cento al sud contro il 5,7 per cento del Nord di imprese con più di 9 addetti) (Grafico 6-7) che può richiedere di dover dedicare un tempo e uno sforzo in media maggiore a Nord.

Grafico 6-6 Rapporto tra aziende ispezionate e personale ispettivo (media, minimo e massimo) DTL. Anno 2011.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Grafico 6-7 Percentuale delle unità locali di imprese sopra i 9 addetti. Anno 2009.



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, Asia 2009.

La quantità di aziende ispezionate per unità di personale ispettivo, potrebbe essere influenzata non solo da fattori legati al contesto economico e al tessuto produttivo locale, ma anche dalla strategia di ispezione perseguita dagli uffici. Il rapporto tra i lavoratori irregolari riscontrati nell'attività ispettiva e le aziende ispezionate, può fornire indicazioni sulla capacità di mirare l'azione di vigilanza laddove è maggiormente necessaria. Il maggior tasso di irregolarità per azienda è rintracciato dalle strutture in Lombardia (1,89), Sardegna (1,51), Marche (1,46) e in Emilia-Romagna (1,26). In genere, il rapporto è più basso nelle aree del Sud (tranne la Sardegna) con la Basilicata che presenta il valore più basso pari a 0,42.

Mentre l'ispezione vera e propria è condotta dagli ispettori, una particolare attenzione viene dedicata dagli uffici alle attività di carattere preparatorio, di istruttoria, volta ad individuare gli obiettivi da sottoporre a ispezione, a cura anche del personale amministrativo delle strutture territoriali o di quelle di coordinamento regionale, nonché al lavoro di *back office* effettuato per la riscossione delle sanzioni. Le sanzioni riscosse nell'anno 2011 dall'amministrazione sono state pari a 144,6 milioni di euro ossia circa 942 euro per azienda ispezionata.

L'attività di riscossione delle sanzioni ha portato negli anni a un aumento dell'importo incamerato dalla pubblica amministrazione sia nel totale che nel valore medio (26 per cento in più nel totale delle sanzioni riscosse tra il 2009 e il 2011). Oltre a rappresentare più di 100 milioni di entrate l'anno per il bilancio dello Stato, l'introito per riscossione di sanzioni

rappresenta oltre 10 volte le spese di funzionamento delle strutture e copre approssimativamente per il 66 per cento delle spese complessive, incluse le retribuzioni del personale (Tavola 6-2).

Si può evidenziare una forte differenza territoriale del grado di riscossione, spesso correlato al contesto in cui si trovano a operare le strutture periferiche (nei territori con un tessuto produttivo più ricco la probabilità di riscuotere la sanzione è maggiore), oltre che alla gravità dell'irregolarità commessa. Si passa, nel 2011, da un valore minimo pari a 199.911 a un massimo di 9.952 mila euro riscossi dalla DTL.

Per avere un'idea approssimativa delle tendenze in corso, si può osservare che il valore medio delle sanzioni riscosse per azienda è in costante aumento da 685 euro per azienda incassati nel 2009, si passa a 942 euro per azienda nel 2011. Entrando più nel dettaglio i valori medi più alti sono registrati in Lombardia con 1.467 euro incassati in media per azienda e diverse regioni del Sud hanno valori medi e valori alti paragonabili alla stessa Lombardia (la Campania con 1.436 euro in media per azienda e la Puglia con 1.020 euro). Il dato si presenta, inoltre, fortemente variabile all'interno di alcune regioni come la Puglia e la Basilicata (Tavola 6-5). Si segnala che l'ammontare delle sanzioni riscosse può, ma solo in minima parte, essere l'effetto di pagamenti avvenuti a seguito di un'ordinanza di ingiunzione, riferiti a procedimenti ispettivi avviati in anni antecedenti a quello di riferimento.

Tavola 6-5 Rapporto tra le sanzioni riscosse e le aziende ispezionate, valori medi DTL e DRL Valle d'Aosta in euro, con indicazione del valore massimo e del valore minimo. Anno 2011.

Regione	Media	Minimo	Massimo	p25	p75	Coef. di var.
Piemonte	713,70	258,16	1.059,00	507,00	921,32	0,39
Valle d'Aosta	896,48	896,48	896,48	896,48	896,48	.
Lombardia	**1.467,17**	779,28	2.381,89	**1.179,77**	1.899,63	0,33
Veneto	1.002,91	632,94	1.769,37	744,03	1.002,03	0,36
Friuli-Venezia Giulia	883,22	680,64	1.270,03	691,21	1.075,24	0,31
Liguria	1.425,19	708,09	3.119,91	772,54	**2.077,84**	0,80
Emilia-Romagna	999,21	574,37	1.607,52	678,30	1.174,85	0,35
Toscana	699,59	357,35	1.228,96	432,15	751,11	0,42
Umbria	**504,32**	396,75	**611,89**	396,75	**611,89**	0,30
Marche	821,93	767,42	975,11	769,89	873,97	0,12
Lazio	639,45	421,22	837,63	470,18	735,67	0,29
Abruzzo	712,85	570,50	932,13	589,68	836,03	0,23
Molise	944,99	**908,93**	981,05	908,93	981,05	**0,05**
Campania	1.446,55	610,11	**3.326,90**	690,59	1.783,96	0,80
Puglia	1.020,43	472,64	2.741,44	517,25	764,76	**0,95**
Basilicata	684,19	**254,99**	1.113,39	**254,99**	1.113,39	0,89
Calabria	539,20	429,63	685,47	500,42	563,25	0,18
Sardegna	767,51	552,50	995,23	582,07	952,95	0,28
ITALIA	942,31	254,99	3.326,90	610,88	1.065,37	0,59

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'attività ispettiva sta acquisendo sempre maggiore rilevanza in ambiti non legati esclusivamente a all'esercizio di poteri di carattere sanzionatorio, essendo progressivamente in crescita i dati riferiti alle conciliazioni monocratiche e alle diffide accertative. La conciliazione monocratica[10] è uno strumento amministrativo, alternativo alla via giudiziaria, per risolvere controversie di natura retributiva e contributiva inerenti al rapporto di lavoro. Infatti, la DTL, nel caso in cui emergano elementi per una soluzione conciliativa (casi previsti dal D.Lgs. n. 124/2004), può convocare le parti (datore di lavoro e lavoratore) avviando il tentativo di conciliazione. A seguito della convocazione le parti possono presentarsi alla DTL per trovare un accordo nel quadro della procedura conciliativa. Nell'ipotesi di mancato accordo, ovvero di assenza di una delle due parti la DTL avvierà gli accertamenti ispettivi.

Le conciliazioni monocratiche, avviate nel 2011, sono 10.568, in forte aumento rispetto al 2009 e in leggero calo rispetto al 2010. E' interessante osservare che in media su tutte le DTL la percentuale di conciliazioni riuscite sul numero delle conciliazioni avviate a cui abbiano aderito entrambe le parti[11] è in aumento fino a raggiungere l'81 per cento nel 2011, con una forte riduzione della variabilità tra DTL in quest'ultimo anno. Già a partire dal 2010 diminuisce di molto il coefficiente di variazione dell'indicatore così come aumenta il valore minimo che risulta pari al 42 per cento nel 2011 a fronte di un valore del 7 per cento nel 2009 (Tavola 6-3).

Anche l'indicatore dell'attività di conciliazione non individua differenze territoriali nette, pur se è riscontrabile una maggiore variabilità del dato nel Sud, con minimi assoluti in Campania, Puglia e Basilicata ma anche al Lazio (Tavola 6-6).

---

[10] L'istituto della conciliazione monocratica è stato previsto dall'art. 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Tramite questo istituto è possibile fare una denuncia presso la Direzione territoriale del lavoro per problematiche di carattere previdenziale e relative alla retribuzione. La richiesta viene verificata dall'ufficio e, se vi appaiono elementi per una possibile conciliazione delle parti e non si ravvisino estremi di un reato, viene avviato il procedimento, con la convocazione delle parti entro un termine prefissato.

[11] Il dato sul numero delle conciliazioni avviate alla presenza di entrambe le parti è stato preferito poiché nei casi di assenza di una delle due parti raramente il procedimento stesso si conclude positivamente.