INPUT. La *fonte finanziaria* dell'Ispettorato è costituita esclusivamente dai trasferimenti ricevuti dall'Amministrazione Centrale. La Tavola 11-1 mostra una significativa contrazione dei trasferimenti tra il 2008 ed il 2011 (-21,9 per cento competenza, -21,4 per cento cassa), maturata soprattutto tra l'esercizio 2008 e 2009 (-24,3 per cento competenza, -21,5 per cento cassa).

Tavola 11-1 Trasferimenti alle strutture periferiche.

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Competenza	2.170.828	1.642.204	1.830.684	1.695.327	-21,9
Cassa	1.770.184	1.389.444	1.387.285	1.390.845	-21,4

La Tavola 11-2 mostra le superfici occupate dalle sedi periferiche. Nel quadriennio, a fronte di un incremento dei metri quadri occupati (+12,6 per cento), si è registrata una riduzione delle spese relative ai canoni di locazione, riduzione ottenuta grazie a una significativa contrazione delle superfici locate da privati (-32,2 per cento).

Tavola 11-2 Superficie strutture occupate dall'Ispettorato (mq) e canoni di locazione (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Demanio	1.292	1.292	1.292	1.292	0,0
Amministrazione	650	7.219	7.069	9.142	1306,5
Privati	18.382	15.250	14.641	12.459	-32,2
Totale	**20.324,0**	**23.761,0**	**23.002,0**	**22.893,0**	12,6
Canoni di locazione	1.936.921	1.866.262	1.705.186	1.474.959	-23,9

La Tavola 11-3 riporta la sintesi delle spese per le strutture periferiche dell'Ispettorato. Il costo del personale, nel 2011, è ritornato ai livelli del 2008, nonostante la riduzione di 27 unità di personale in servizio (-4,6 per cento). Questa voce di costo è l'unica in crescita nel quadriennio oggetto di analisi (+1,4 per cento). Q Meritano di essere sottolineati gli ottimi risultati conseguiti dall'Amministrazione per il contenimento della spesa nelle categorie *immobili*, grazie alla riduzione delle superfici locate dai privati, e *altri costi*. Tra questi ultimi, in particolare, si segnala la riduzione del costo delle missioni nazionali ed estere (-40,2 per cento). In aumento le spese legate alla manutenzione degli immobili, dovute alla sistemazione di alcune sedi, e le spese postali dovute all'incremento delle notifiche trasmesse.

Tavola 11-3 Costo annuo strutture periferiche ispettorato (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Personale	26.487.790	25.515.965	27.737.580	26.866.601	1,4
Immobili	3.199.412	3.075.190	2.868.948	2.512.823	-21,5
Mobili	655.536	516.970	526.910	577.307	-11,9
Altri costi	751.156	548.766	616.904	536.178	-28,6
Totale	**31.093.895**	**29.656.891**	**31.750.342**	**30.492.909**	**-1,93**

I dati in forma sintetica, appena riportati, sono stati utilizzati per le analisi di efficienza e di produttività presentate nelle successive sezioni.

OUTPUT. Il volume di servizi erogati dall'Ispettorato può essere raggruppato in due macroaree, *attività ispettiva* e *attività sanzionatoria;* la Tavola 11-4 ne sintetizza i risultati. Una prima lettura ottenuta incrociando i dati sui trasferimenti e sulle unità di personale sembra suggerire che la forte riduzione di entrambe le grandezze - registrata tra il 2008 e il 2009 - abbia notevolmente inciso sull'attività ispettiva, caratterizzata da una diminuzione di tutti i controlli effettuati. Nel biennio successivo, nonostante sia proseguito il trend di contrazione sia del personale che dei trasferimenti, il numero dei controlli sembra essersi stabilizzato. Per quanto riguarda le azioni che caratterizzano l'attività sanzionatoria non è possibile rapportarle al passato perché solo da due anni queste sono direttamente ascrivibili agli Ispettorati.

Tavola 11-4 Risultati dell'attività ispettiva e sanzionatoria.

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Attività Ispettiva					
Controlli	39.053	28.881	33.572	34.752	-11,0
Operatori controllati	29.150	21.472	23.884	25.042	-14,1
Prodotti controllati	89.724	62.405	61.579	61.046	-32,0
Campioni prelevati	9.474	6.438	8.687	9.008	-4,9
Contestazioni amministrative	4.047	3.028	4.068	4.803	18,7
Notizie di reato	140	95	111	105	-25,0
Sequestri	539	352	367	393	-27,1
Attività sanzionatoria					
Ordinanze ingiunzione emesse	11	159	891	987	
Ordinanze di archiviazione	6	9	61	143	

Attraverso i *sequestri*, i *pagamenti in misura ridotta* e le *ordinanze quietanzate*, l'attività dell'Ispettorato genera entrate per l'erario, un aspetto questo che spesso viene sottovalutato (Tavola 11-5).[5]

In media (2009-11) il valore della merce sequestrata è pari a circa il 45 per cento del costo dell'intera struttura periferica. Nel 2008 tale valore è stato particolarmente elevato.[6] Si tratta di dati sui quali andrebbe posta maggiore attenzione quando si affronta il delicato tema della razionalizzazione della spesa.

Tavola 11-5 Valore del sequestrato e delle entrate generate dall'attività ispettiva e sanzionatoria (euro).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2011/2008
Valore dei sequestri	181.598.065	18.989.518	9.598.719	14.988.962	
Valore pagamenti in misura ridotta	2.374.066	1.503.738	1.974.783	2.127.063	-10,4
Valore Ordinanze quietanzate	19.226	28.763	289.136	362.791	

Attraverso la raccolta del set informativo appena discusso è stato possibile stimare degli indicatori di efficienza e di produttività volti ad individuare le principali caratteristiche produttive di ciascuna sede periferica. Le analisi svolte hanno permesso di individuare dei costi unitari di riferimento e degli indici di produttività. Un'ulteriore analisi ha messo a confronto le entrate con le spese di ogni sede per ciascuna attività.

11.3.1 Costo unitario dei servizi erogati

Dai controlli discendono molte delle attività svolte dall'Ispettorato come, ad esempio, l'analisi dei campioni prelevati, i sequestri, le sanzioni emesse o gli eventuali ulteriori provvedimenti giudiziari. Tuttavia, pur riconoscendo a tutti i controlli un'importante funzione repressiva, per determinarne il costo unitario, è opportuno prendere in considerazione non solo i controlli totali, ma anche i controlli dai quali è emersa una qualche forma di illecito. Per tali ragioni, nelle tavole successive, quale indicatore di efficacia è riportato anche il costo unitario dei controlli che si sono tradotti in una qualche forma di contestazione nei confronti del soggetto controllato. I responsabili dell'Ispettorato hanno fornito gli opportuni pesi delle *notizie di reato*, delle *contestazioni amministrative* e dei *sequestri*, sulla base della rilevanza che queste attività hanno per la stessa amministrazione. In particolare, è stato attribuito un peso di 0,7 alle notizie di reato, 0,1 alle contestazioni amministrative e 0,2 ai sequestri.

Dai dati si evince che la sede in grado di effettuare i controlli al minor costo unitario è Cosenza[7] (568 euro), seguita da Palermo (637 euro) e Conegliano (670 euro), mentre la sede dove ogni controllo risulta più costoso è Milano (1.069 euro). In media il costo del personale ha un'incidenza pari all'88 percento del costo unitario. Tuttavia, considerando i controlli che si

---

[5] Nell'ambito dell'attività di razionalizzazione della spesa, la possibilità di aumentare le entrate attraverso una migliore attenzione alle fasi di riscossione, meriterebbe degli approfondimenti specifici.

[6] Nel 2008 è stato sequestrato "Brunello di Montalcino" per un valore pari a circa oltre 181 milioni di euro.

[7] Si evidenzia che la sede di Cosenza è per diversi aspetti anomala rispetto alle restanti sedi, in quanto non dispone di personale amministrativo, con evidenti riflessi sul costo unitario. Inoltre, l'economia del territorio di competenza favorisce tipologie di controllo che incrementano la produttività unitaria degli ispettori.

sono conclusi con esito sanzionatorio, Roma (27.405 euro) è la sede che ha il minor costo unitario, seguita da Torino (27.743 euro) e da Conegliano (33.665 euro); Napoli (57.272 euro), Ancona (58.161 euro) e Palermo (58.423 euro) sono le sedi con il costo unitario più elevato.

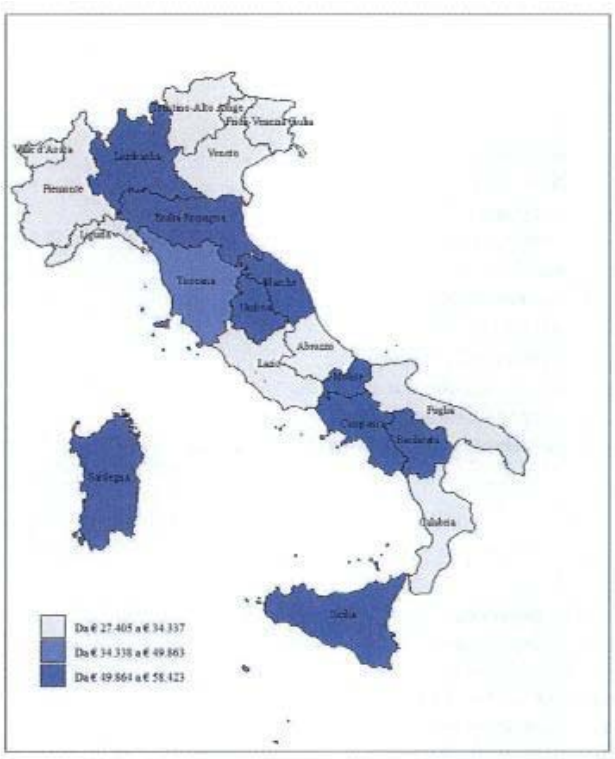
Tavola 11-6 Costo unitario del controllo e del controllo con esito sanzionatorio (euro).

	Controlli totali	Incidenza del personale
Cosenza	568	85
Palermo	637	87
Conegliano (TV)	670	92
Bari	704	84
Cagliari	712	88
Bologna	727	92
Ancona	749	93
Torino	755	87
Costo medio	**764**	**88**
Roma	826	93
Napoli	914	87
Firenze	917	86
Milano	1.069	87

	Controlli con esito sanzionatorio	Incidenza del personale
Roma	27.405	93
Torino	27.743	87
Conegliano (TV)	33.665	92
Cosenza	34.337	85
Bari	34.848	84
Costo medio	**41.897**	**88**
Firenze	49.862	86
Milano	51.954	87
Cagliari	54.733	88
Bologna	55.473	92
Napoli	57.272	87
Ancona	58.161	93
Palermo	58.423	87

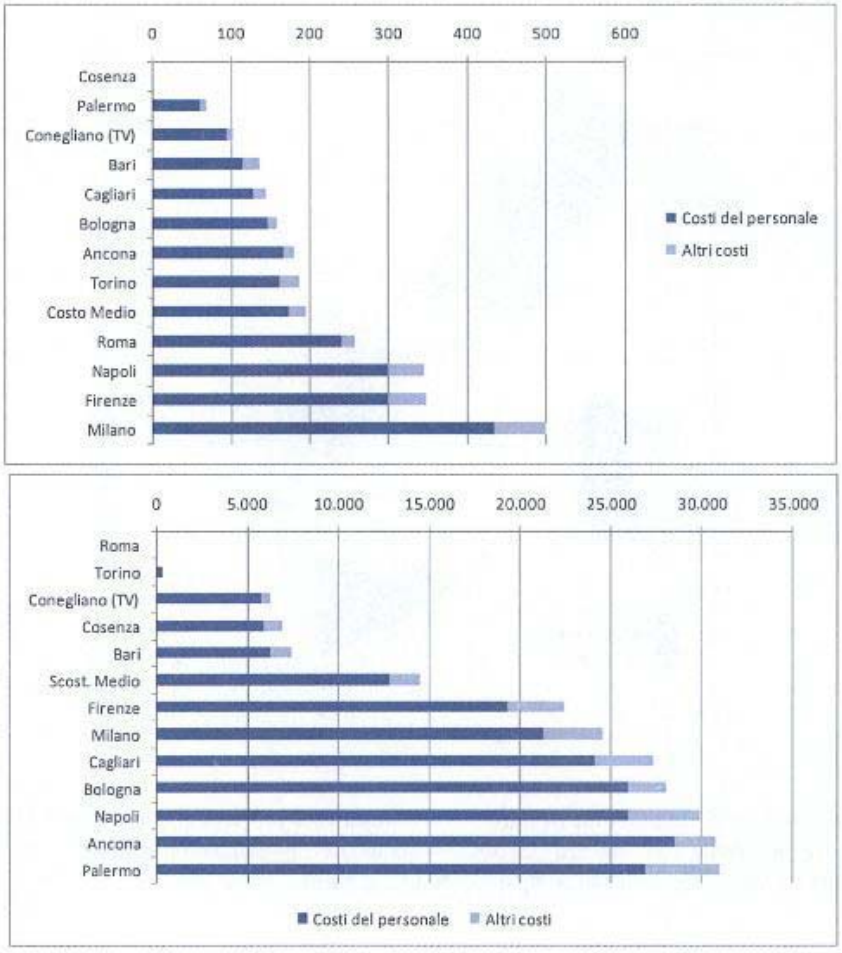
Come si evince dal Grafico 11-1 dai dati non sembra emergere una componente "territoriale" nella determinazione del costo unitario per operazione con esito sanzionatorio. Gli Ispettorati del Nord Italia, con l'eccezione della Lombardia e dell'Emilia Romagna fanno registrare dei costi unitari inferiori; tuttavia anche gli Ispettorati del Lazio-Abruzzo, Puglia e Calabria sono nella medesima classe di costo; l'Ispettorato della Toscana è in una posizione intermedia, mentre quelli localizzati nelle restanti aree presentano costi unitari più elevati.

Grafico 11-1 Costo unitario dei controlli con esito sanzionatorio.



Confrontando le graduatorie si rilevano differenze significative, la cui interpretazione va ben oltre le finalità di questo lavoro. Il costo del personale spiega solo in parte il posizionamento di determinate sedi nelle ultime posizioni.

Grafico 11-2 Scarti dal costo minino del controllo (in alto) e del costo minimo del controllo con esito sanzionatorio (in basso).



Il Grafico 11-2 (in alto) evidenzia le differenze di ogni struttura rispetto alla sede più economica in termini di costo unitario dell'operazione. La sede di riferimento è Cosenza sia per i *costi del personale* che per la voce *altri costi*; Napoli, Firenze e Milano sono le sedi con il costo del personale più elevato. Il Grafico 11-2 (in basso) permette, di individuare anche le sedi di riferimento dei controlli conclusi con esito sanzionatorio: in questo caso Roma è la più efficiente. Ancona la sede con lo scostamento maggiore rispetto al *costo del personale*.

Nella Tavola 11-7 sono riportati i costi unitari relativi alle attività che maggiormente caratterizzano l'azione sanzionatoria degli ispettorati: il *numero di ingiunzioni emesse* e il *numero di ordinanze di archiviazione*.[8]

[8] Si evidenzia che, per l'attività sanzionatoria - posizionata "a valle" del processo produttivo - tali valori sono indicativi perché il volume di servizio erogato non può essere programmato dall'Ispettorato.

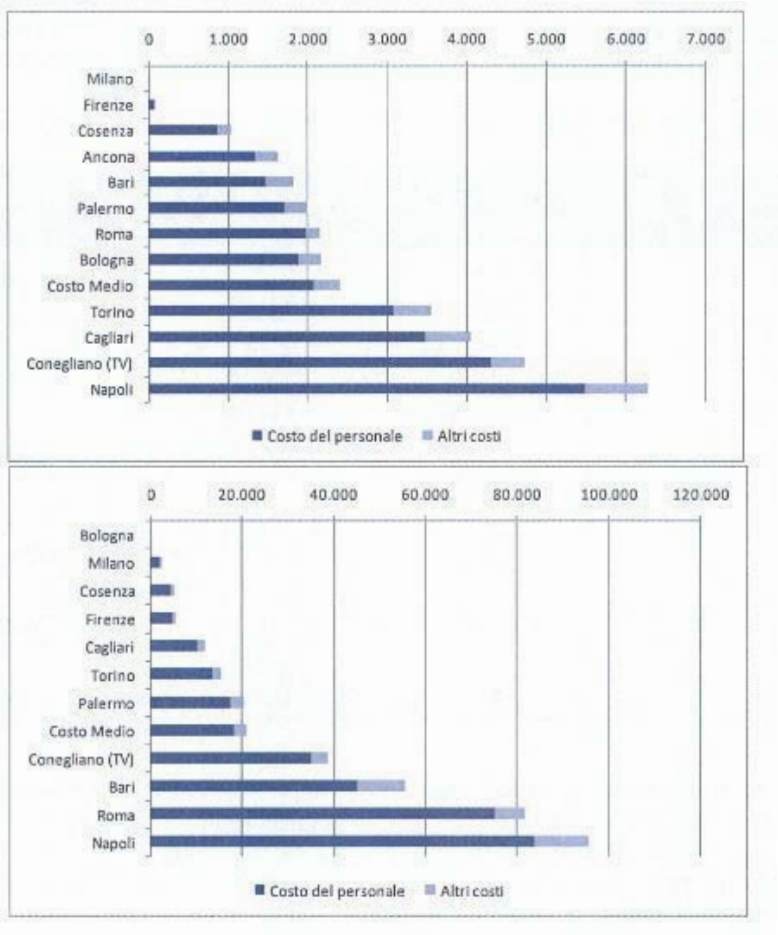
La sede con il costo unitario più contenuto per quanto riguarda il numero di ingiunzioni è Milano. In termini di numerosità dei provvedimenti emessi, le sedi con le migliori performance sono Bari e Torino. Invece, per quanto riguarda le ordinanze di archiviazione, le sedi con il costo unitario minimo e massimo sono rispettivamente Bologna e Milano.

Tavola 11-7 Costo unitario attività sanzionatoria: Ordinanze Ingiunzione emesse (a) e Ordinanze di archiviazione (b).

	a)			b)		
	Personale	Altri Costi	Totale	Personale	Altri Costi	Totale
Ancona	2.653,3	570,5	3.223,8			
Bari	2.769,4	645,0	3.414,3	50.639,8	11.793,6	62.433,5
Bologna	3.275,0	497,7	3.772,7	5.731,3	871,0	6.602,3
Cagliari	4.859,1	802,6	5.661,7	15.792,0	2.608,4	18.400,4
Conegliano (TV)	5.773,4	580,2	6.353,6	41.302,0	4.150,4	45.452,4
Cosenza	2.201,6	430,5	2.632,1	9.971,9	1.949,7	11.921,7
Firenze	1.371,8	299,8	1.671,6	10.006,4	2.186,4	12.192,8
Milano	1.301,8	297,6	1.599,4	7.410,4	1.693,8	9.104,2
Napoli	6.894,1	997,1	7.891,2	89.623,6	12.962,3	102.586,0
Palermo	3.078,9	520,1	3.599,0	23.091,7	3.900,9	26.992,7
Roma	3.453,5	306,1	3.759,5	81.501,6	7.223,6	88.725,2
Torino	4.459,3	710,0	5.169,4	19.137,9	3.047,2	22.185,1
Costo medio	**3.467,0**	**417,7**	**3.884,7**	**23.929,8**	**2.882,9**	**26.812,7**

Sempre per ciò che riguarda le attività sanzionatorie, il Grafico 11-3 mostra le differenze rispetto ai *benchmark*. Le sedi con il minor costo del personale sono rispettivamente Milano e Bologna. In questo caso le sedi che si discostano significativamente dalla media sono Conegliano e Napoli nel primo caso e Roma e ancora Napoli nel secondo. Non risultano ordinanze di archiviazione per la sede di Ancona.

Grafico 11-3 Scarto dal costo minore per attività ispettiva: Ordinanze Ingiunzione emesse (sopra) e Ordinanze di archiviazione (sotto).



11.3.2 Spesa comprimibile e incrementi di produttività

Quando i fattori della produzione non sono combinati in modo ottimale, modificandone l'allocazione è possibile erogare gli stessi servizi (output) con minori risorse (input), oppure più servizi a parità di risorse. Se l'intera rete periferica fosse pienamente efficiente non ci sarebbe spazio per un'ulteriore razionalizzazione dei fattori produttivi (input) o per un incremento dei servizi prodotti (output): tutte le sedi sarebbero posizionate lungo la "frontiera" dell'efficienza tecnica e di costo.

Tipicamente sia nel settore pubblico che in quello privato, gli operatori non sono perfettamente efficienti e gli analisti hanno il compito di stimare gli scostamenti dalla frontiera dell'efficienza proponendo, se possibile, soluzioni alternative. Quando l'inefficienza è elevata, è necessario ridefinire le funzioni di produzione piuttosto che limitarsi a piccoli interventi correttivi che spesso si riflettono sulle voci di costo più facilmente comprimibili (ma non per questo meno utili). Tuttavia, questo percorso non è praticabile nel breve periodo pur essendo l'unico capace di produrre effetti duraturi sia sul piano dell'efficacia che sotto il profilo

dell'efficienza: il solo che può consentire all'Amministrazione pubblica di liberare le risorse necessarie per rimettere in moto la crescita del paese.

In situazioni di crisi finanziaria e di recessione come quella che stiamo attraversando, e in presenza di una certa rigidità dei fattori produttivi – primo tra tutti del fattore lavoro - è legittimo proporre soluzioni non ottimali sul piano teorico ma potenzialmente in grado di contrarre la spesa già nel medio termine.

Sulla base di queste considerazioni, nella precedente sezione è stato calcolato il costo unitario per servizio erogato. Di seguito si propongono due analisi che muovono in parallelo: la prima basata sugli scostamenti dal costo minimo del servizio prodotto, la seconda basata sullo scostamento dalla produttività massima per addetto. Entrambe sono concentrate solo sul fattore produttivo più significativo, il lavoro.

Spesa comprimibile. La Tavola 11-8 mostra il minor costo al quale ciascuna sede potrebbe erogare l'attuale livello di servizio se si potesse comportare con la medesima performance della sede più efficiente. Il margine di comprimibilità della spesa è pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva (il 16 per cento del costo totale dell'intera rete periferica) e 2,1 milioni di euro per l'attività sanzionatoria (6,8 per cento del costo totale dell'intera rete periferica). Non si tratta della soluzione "definitiva" al problema del contenimento della spesa, ma può costituire un obiettivo rispetto al quale costruire un percorso virtuoso di avvicinamento. Napoli, Ancona, Firenze e Milano sono le sedi che potrebbero fornire il maggior contributo essendo quelle che presentano i maggiori scostamenti. Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria il valore è necessariamente legato all'attività ispettiva, in quanto la sanzione può essere comminata solo a valle di una attività di ispezione, pertanto i valori della comprimibilità dell'attività sanzionatoria sono poco significativi.

Tavola 11-8 Stima della spesa comprimibile per tipologia di attività (milioni di euro).

	Attività Ispettiva	Attività Sanzionatoria
Ancona	0,6	0,0
Bari	0,4	0,2
Bologna	0,3	0,0
Cagliari	0,3	0,1
Conegliano (TV)	0,5	0,4
Cosenza	0,0	0,1
Firenze	0,8	0,0
Milano	0,8	0,0
Napoli	0,9	0,5
Palermo	0,3	0,2
Roma	0,0	0,3
Torino	0,1	0,3
Totale	**5,0**	**2,1**

Incrementi di produttività. Una strada alternativa per razionalizzare la spesa pubblica è di renderla più efficiente, cioè aumentare la produttività dei fattori in generale, ed in particolare del fattore lavoro. Si ipotizza che a parità di input e di altre condizioni, la produttività unitaria per addetto non dovrebbe discostarsi troppo dai valori fatti registrare

nelle sedi più efficienti. In questo caso il *benchmark* di riferimento rappresenta un ottimo relativo, non assoluto.

La Tavola 11-9 mostra l'incremento di efficienza che si potrebbe ottenere migliorando la produttività del lavoro a parità di tempo lavorato. In questo caso potrebbero aumentare significativamente il numero dei controlli (+22 per cento), degli operatori controllati (+32 per cento), dei prodotti controllati (+68 per cento), delle contestazioni amministrative (+42 per cento), delle notizie di reato (+192 per cento) e dei sequestri (+108 per cento). Si segnala a puro titolo informativo che il valore dei pagamenti e delle ordinanze quietanzate potrebbe moltiplicarsi addirittura per trenta.[9] Anche in questo caso si vuole semplicemente fornire una quantificazione dei possibili recuperi di efficienza dal lato della produttività del lavoro. A titolo esemplificativo si segnala che Milano, Firenze, Roma e Napoli sono le sedi che potrebbero aumentare significativamente il numero dei controlli, mentre, Ancona, Bologna, Cagliari e Conegliano sono le sedi che potrebbero rafforzarsi rispetto al numero di ingiunzioni emesse.

Al fine di rendere concretamente attuabile le misure proposte, si sottolinea la possibilità di introdurre meccanismi di incentivazione il cui onere sarebbe ampiamente coperto dall'incremento delle entrate. Anche in questo caso lo scopo della simulazione è solo quello di individuare degli obiettivi di efficienza basati sui dati delle sedi periferiche più efficienti.

Tavola 11-9 Incrementi di produttività per tipologia di attività.[10]

Attività Ispettiva		*Attività sanzionatoria*	
Controlli	22	Ordinanze Ing.zione emesse	1160
Operatori controllati	32	Ordinanze di archiviazione	2295
Prodotti controllati	68	Pagamenti in misura ridotta	2846
Campioni prelevati	62	Ordinanze quietanzate	3347
Contestazioni amministrative	42		
Notizie di reato	192		
Sequestri	108		

La Tavola 11-10 riporta la produttività per addetto nel 2011. Per quanto concerne l'attività ispettiva il maggior numero di controlli per addetto si riscontra presso la sede di Cosenza (105,7). Se si concentra l'attenzione solo sui controlli andati a buon fine e in particolare sulle *notizie di reato*, ritenute a detta dei responsabili dell'Amministrazione l'indicatore più rilevante, le sedi con il valore più elevato risultano Roma (0,8) e Bari (0,5). Torino è l'ispettorato che emette più contestazioni amministrative per addetto (17) e che fa più sequestri (2).

[9] Vedi nota precedente.
[10] Vedi nota precedente.

Tavola 11-10 Operazioni per addetto in alcune delle attività ispettive (sinistra) e sanzionatorie (destra).

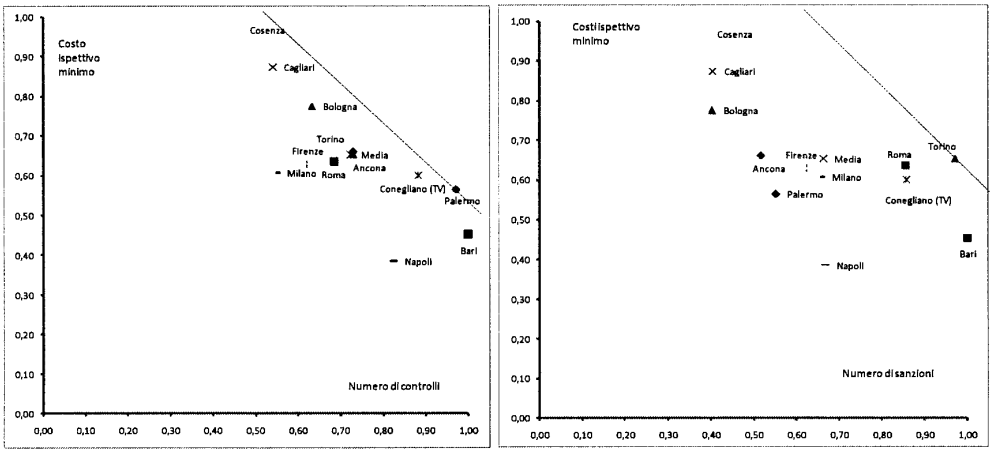
	a				b	
	Controlli	Operatori controllati	Prodotti controllati	Campioni prelevati	Ordinanze Ingiunzione emesse	Ordinanze di archiviazione
Ancona	84,3	62,7	159,4	21,5	22,1	0,0
Bari	95,5	62,0	121,7	14,7	20,3	1,1
Bologna	90,7	59,8	147,1	36,4	18,6	10,6
Cagliari	97,2	66,6	221,1	22,7	12,6	3,9
Conegliano (TV)	98,4	71,3	176,6	30,5	10,5	1,5
Cosenza	105,7	82,6	255,0	34,8	23,3	5,1
Firenze	73,8	57,4	124,7	16,4	42,4	5,8
Milano	63,8	53,7	105,2	22,1	45,4	8,0
Napoli	81,9	67,6	158,5	23,3	9,4	0,7
Palermo	95,2	63,9	123,5	19,0	17,1	2,3
Roma	77,7	51,0	150,3	18,6	17,4	0,7
Torino	85,4	59,3	161,1	19,5	12,5	2,9
Valore medio per addetto	**86,7**	**62,4**	**152,2**	**22,5**	**16,9**	**2,4**

Guardando all'attività sanzionatoria, l'ispettorato più produttivo è Milano in due attività su quattro: nel numero di ordinanze di ingiunzione emesse (45,4) e nel valore delle ordinanze quietanziate (36.482 euro). Bologna registra il più alto numero di ordinanze di archiviazione (10,6) e Ancona il valore più elevato dei pagamenti in misura ridotta (187.326 euro). Effettuando un confronto con la sede di riferimento si può osservare come varierebbe il numero di attività svolte se tutti gli ispettorati avessero la stessa produttività fatta registrare dalle sedi più produttive.

11.3.3 I rapporti attività/costi

Per mostrare l'efficienza delle diversi sedi periferiche può essere interessante mettere in relazione il volume di servizio erogato con il relativo costo di produzione rappresentando i dati attraverso diagrammi nei quali le attività sono posizionate sulle ascisse e i costi sulle ordinate. A titolo esemplificativo il Grafico 11-4 mette in relazione il numero dei controlli con il costo totale dell'attività ispettiva.

Grafico 11-4 Numero di controlli (sinistra) e di sanzioni (destra) e relativi costi dell'attività ispettiva.



Per rendere più agevole la lettura, i dati sono normalizzati rispetto al costo minimo e all'attività massima (sinistra). La retta inclinata a 45° rappresenta il *benchmark* che in questo caso risulta essere Palermo. Analizzando il grafico emerge che le sedi di riferimento sono Cosenza per i costi minimi, e Bari per il numero di controlli massimo. Quest'ultima, insieme a Napoli e Roma evidenzia una certa criticità rispetto al costo ispettivo. Il Grafico 11-4 (destra) presenta anche il rapporto tra costo ispettivo ed il numero di sanzioni. In questo caso è Torino la sede in grado di effettuare il maggior numero di sanzioni ad un costo "intermedio". Si evidenzia come la rappresentazione dei dati appena proposta, senza la necessità di ulteriori elaborazioni, consente una prima agevole interpretazione dei dati utile anche per l'interpretazione dei risultati di analisi più sofisticate come la DEA.

11.3.4 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 combinazioni 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 complementari tra loro. Il primo, **orientato agli input,** minimizza l'utilizzo di fattori produttivi per un dato livello di output da produrre; il secondo, **orientato agli output,** massimizza il prodotto senza richiedere incrementi dei fattori produttivi. A seconda del metodo utilizzato, discende una diversa definizione di unità efficiente. In particolare, un'unità produttiva è *input-efficiente* se non

esistono altre unità che realizzano il medesimo output utilizzando una quantità inferiore di input, invece si definisce *output-efficiente* se non esiste alcuna altra unità che realizza un output maggiore a parità di input. Nella Tavola 11-11 si riporta il riepilogo delle variabili usate nei due modelli.[11]

Tavola 11-11 Variabili utilizzate nei due modelli.

	Modello 1 *Input oriented*	*Modello 2* *Output oriented*
Input	Costo ispettivo amministrativo	Numero di controlli
	Costo ispettivo tecnico	
Output	Contestazioni amministrative, Notizie di reato, Numero sequestri	Contestazioni amministrative
		Notizie di reato
		Numero di sequestri

I dati di *input* sono costituiti prevalentemente dal personale e dai costi della struttura, mentre i dati di *output* riguardano l'intera attività svolta. Si è scelto di considerare l'attività ispettiva in quanto l'attività sanzionatoria, che pure è svolta da queste strutture, scaturisce dalla fase di accertamento degli illeciti. Sono stati utilizzati i dati aggregati delle 12 sedi periferiche e delle 17 sedi staccate, tralasciando l'attività dei laboratori.

Per la DEA sono stati assunti *rendimenti di scala variabili*, poiché l'ipotesi che le unità operino alla loro scala ottima assunta con *rendimenti di scala costanti* è stata ritenuta troppo restrittiva.

Il primo modello è *input oriented* in quanto l'obiettivo è di mettere in evidenza possibili inefficienze dal lato dei costi. Come input sono stati utilizzati i costi relativi all'attività ispettiva suddivisi per personale tecnico e personale amministrativo.

Gli output considerati sono i controlli andati a buon fine rappresentati dalla somma pesata tra *contestazioni amministrative, notizie di reato* e *numero di sequestri.* I pesi sono stati forniti dall'Amministrazione e assegnano una rilevanza assoluta alle *notizie di reato.* Ai fini dell'analisi non sono stati considerati i controlli che non hanno avuto esito in contestazioni di illecito in quanto, anche se importanti dal punto di vista della deterrenza, il loro impatto non è direttamente stimabile.

I risultati sono presentati nel loro complesso nella Tavola 11-12. Gli uffici di Bari, Cosenza, Roma e Torino 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 10 per cento ad un massimo del 46 per cento. Le altre due colonne indicano rispettivamente il costo del personale tecnico e amministrativo come valori

[11] Le variazioni percentuali riportate nelle Tavole 12 e 13 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.

percentuali crescenti nell'impiego inefficiente dell'input. In questo caso le indicazioni non sono operative perché è evidente che l'ufficio di Conegliano non potrebbe operare se azzerasse i costi del personale amministrativo come suggerito dal modello; in altri termini va colta solo l'indicazione di non efficienza su questo fronte.

Tavola 11-12 Risultati dell'analisi *input oriented* (modello 1). Ranking delle sedi periferiche e scarti percentuali dalla frontiera dell'efficienza.

		Riduzione percentuale dei costi		
Ranking	*Sede Periferiche*	*Tutti i costi*	*Costo del personale tecnico*	*Costo del personale amm.vo*
1	Ufficio di Bari	0	-	-
1	Ufficio di Cosenza	0	-	-
1	Ufficio di Roma	0	-	-
1	Ufficio di Torino	0	-	-
5	Ufficio di Conegliano	10	-	101
6	Ufficio di Cagliari	13	-	60
7	Ufficio di Milano	30	-	25
8	Ufficio di Bologna	30	-	51
9	Ufficio di Firenze	32	-	26
10	Ufficio di Napoli	36	-	28
11	Ufficio di Ancona	41	-	35
12	Ufficio di Palermo	46	2	0

Il secondo modello, *output oriented,* ha come input il numero di controlli e come output le *contestazioni amministrative,* le *notizie di reato* e *il numero di sequestri*. Questo modello ha l'obiettivo di mettere in evidenza di quanto dovrebbero essere incrementati gli output, a parità di controlli, affinché un'unità decisionale possa posizionarsi sulla frontiera efficiente (Tavola 11-13). I risultati mostrano incrementi percentuali degli output compresi tra il 4 per cento ed il 46 per cento. Inoltre, è evidente come il deficit di efficienza dipenda principalmente dal numero di *notizie di reato* emesse.

Tavola 11-13 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*	*Notizie di reato*	*Numero di sequestri*
1	Ufficio di Bari	0	-	210
1	Ufficio di Milano	0	-	-
1	Ufficio di Roma	0	-	-
1	Ufficio di Torino	0	-	-
5	Ufficio di Conegliano	4	-	1
6	Ufficio di Firenze	18	1186	46
7	Ufficio di Napoli	26	84	-
8	Ufficio di Cosenza	30	77	-
9	Ufficio di Cagliari	40	109	-
10	Ufficio di Palermo	40	114	-
11	Ufficio di Ancona	41	159	56
12	Ufficio di Bologna	46	21	11

11.4 I laboratori

I laboratori dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari analizzano i campioni prelevati nel corso delle attività ispettive, al fine di verificare che determinate caratteristiche degli alimenti siano in linea con la normativa vigente. La rete dei laboratori è composta dalle sedi di Catania, Conegliano (TV), Modena, Perugia e Salerno, alle quali si aggiunge il Laboratorio centrale di Roma, incaricato dello svolgimento delle analisi di revisione e del coordinamento delle attività di ricerca. Quest'ultimo è escluso dalle successive elaborazioni perché svolge un'attività non assimilabile a quella dei cinque altri laboratori. Di seguito, così come per le sedi periferiche degli Ispettorati territoriali, si riportano i fattori produttivi impiegati (input), i risultati prodotti (output) e alcuni indicatori di efficienza. Data la modesta numerosità delle unità osservate, non si è ritenuto di sviluppare in parallelo anche una Data Envelopment Analysis (DEA).

Input. Benché i laboratori abbiano un costo non trascurabile (8,5 milioni di euro), la loro attività è fondamentale per garantire la qualità dell'intera filiera agro-alimentare. Anche questa ipotesi di razionalizzazione delle risorse è indirizzata soprattutto ad un miglior utilizzo delle stesse, piuttosto che ad una mera riduzione dei trasferimenti.

In generale, i dati evidenziano un incremento dei costi (+14 per cento) dovuto soprattutto a quelli relativi al personale e ai beni immobili. Al riguardo si segnala che, a differenza di quanto rilevato in precedenza, i laboratori sono sempre ospitati presso strutture di proprietà privata. Apprezzabile la riduzione delle spese relative ai beni mobili (-93 per cento) e agli altri costi (-40 per cento), riduzione che però sta avendo importanti ripercussioni sul piano operativo.

Tavola 11-14 Costo annuo dei laboratori (euro).[12]

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2008/2011
Personale	5.607.570	5.374.159	6.103.260	6.620.844	18,1
Immobili	1.314.268	1.433.360	1.515.689	1.626.764	23,8
Mobili	49.145	5.795	5.917	3.161	-93,6
Altri Costi	566.317	472.347	564.734	337.207	-40,5
Totale	**7.537.300**	**7.285.662**	**8.189.600**	**8.587.976**	**13,94**

Nel quadriennio 2008-2011 si è registrata una riduzione dei trasferimenti di competenza dell'amministrazione centrale pari a circa il 20 per cento; in termini di cassa la riduzione è stata molto più contenuta, ma non trascurabile, nell'ordine dell'8 per cento.

Output. Nel periodo considerato i campioni analizzati sono diminuiti del 7,3 per cento a causa del minor numero di prelievi attraverso l'attività ispettiva (-19 per cento), per quanto riguarda le contestazioni amministrative, invece si osserva un aumento del 42 per cento, risultato che potrebbe dipendere dal migliore livello di selettività del campione. Inoltre, si evidenzia che tra il 2008 e il 2011 sono più che dimezzate le notizie di reato segnalate dai laboratori.

Tavola 11-15 Gli output dei laboratori (numero).

	2008	2009	2010	2011	Tasso (%) di variazione 2008/2011
Contestazioni amministrative	500	576	430	710	42,0
Notizie di reato	403	254	116	195	-51,6
Campioni analizzati	9.022	8.668	7.997	8.365	-7,3

Il costo unitario dei servizi erogati. Il costo unitario dei campioni analizzati è, in media, pari a 603 euro; la sede con il minor costo è Salerno (512), quella con il costo più elevato Modena (704). Significativa è l'incidenza dei costi del personale, compresa tra l'83 per cento e l'86 per cento, con l'eccezione di Conegliano in cui si sfiora il 98 per cento.

[12] A differenza degli altri anni, i dati del 2011 non sono definitivi.