

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 compiti 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 ingiunzioni, 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 conto della Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro del Ministero, sul corretto andamento delle attività delle Agenzie per il Lavoro.

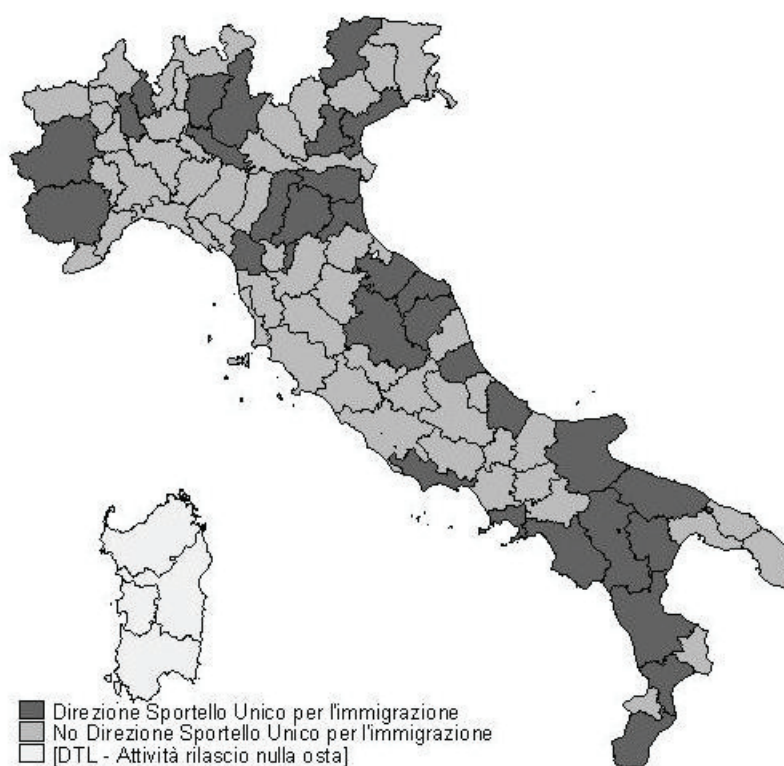
l'emersione del sommerso (CLES) secondo gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 124/2004; inoltre gli ispettori delle DTL effettuano inchieste amministrative in relazione agli infortuni su lavoro, forniscono chiarimenti in sede di ispezione relativamente ad irregolarità che non comportano l'irrogazione 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.



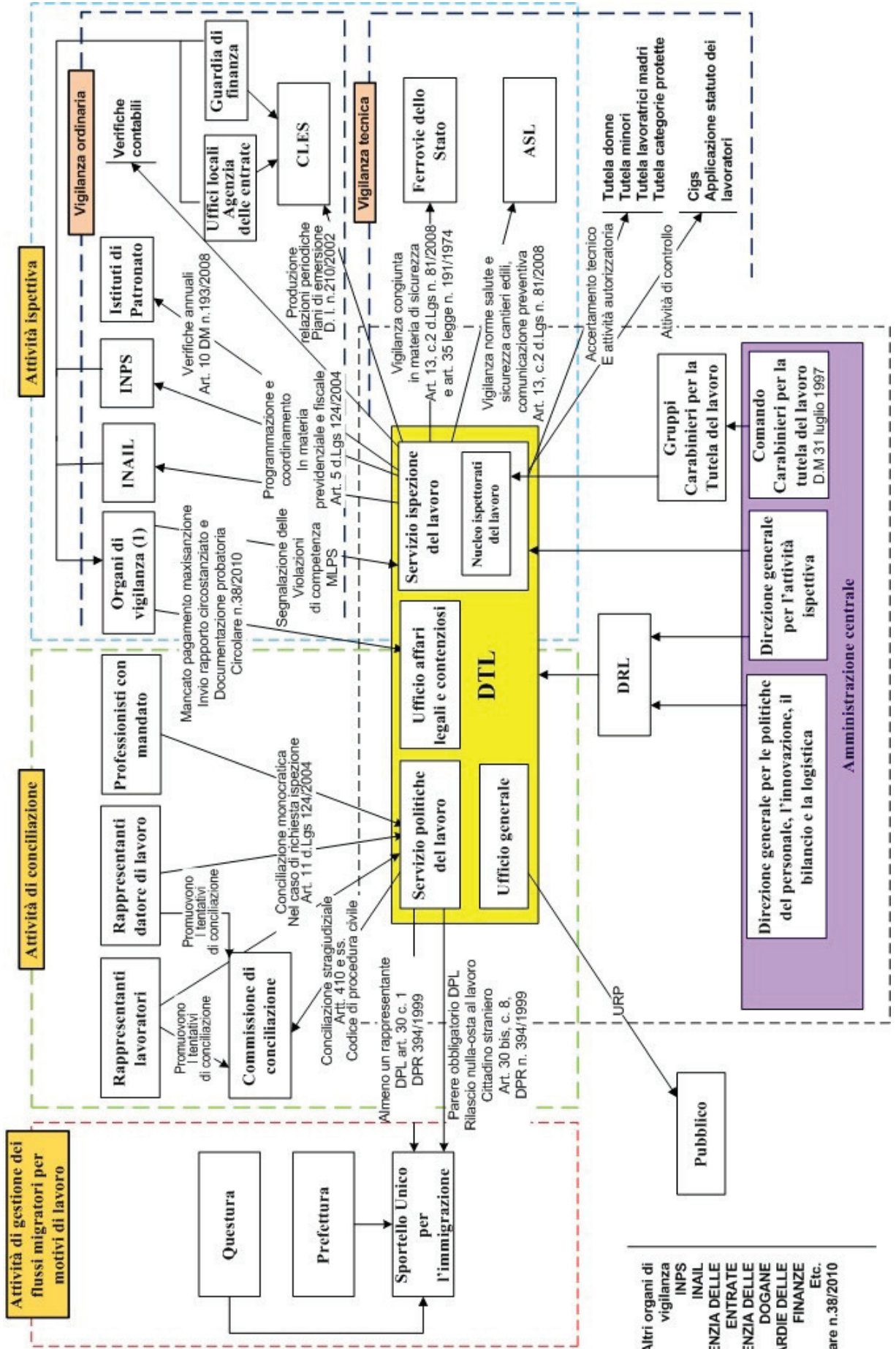
Le Direzioni regionali del lavoro hanno invece un compito di coordinamento, sia rispetto ad altri enti, organismi e parti sociali sia rispetto alle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e un compito di supporto all'attività operativa delle DTL. In sintesi le attività svolte sono:

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

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.

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



1) Altri organi di vigilanza
 INPS
 INAIL
 AGENZIA DELLE ENTRATE
 AGENZIA DELLE DOGANE
 GUARDIE DELLE FINANZE
 Etc.
 Circolare n.38/2010



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 cento³ del personale del Ministero e circa il 22 per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi⁴. 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 attività⁵. 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 delegati⁶ (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 | |
| Quota personale ispettivo su personale totale | 2011 | 92 | 2.376,08 | 646,93 | 0,27 | 1.200,77 | 4.185,59 | 1.888,57 | 2.380,11 | 2.809,39 | |
| | 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 | |

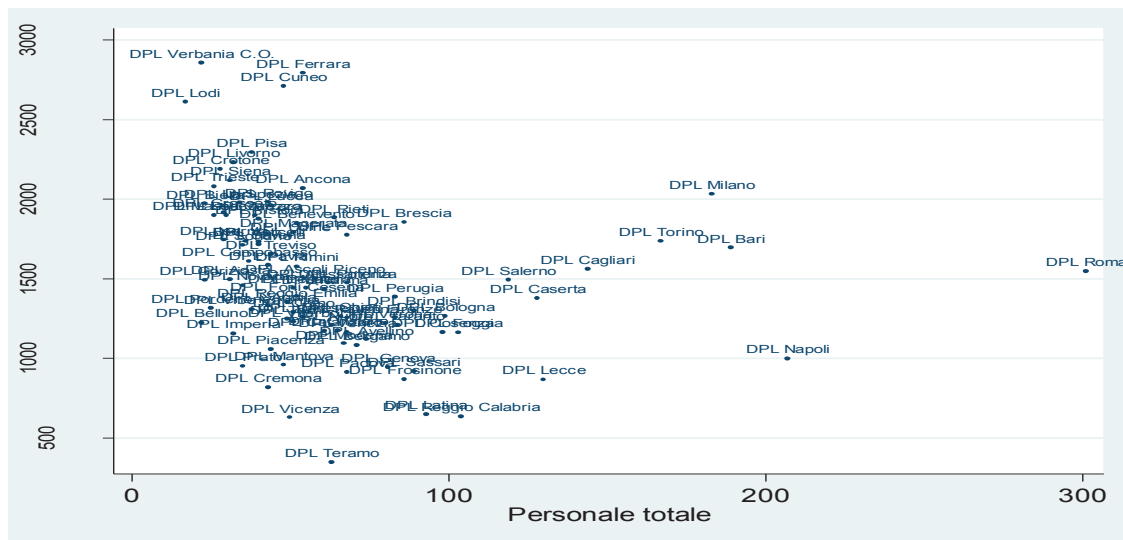
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

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 RGS⁷ 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 geografico⁸.

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 gli stipendi del personale) e con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati di ciascuna struttura.

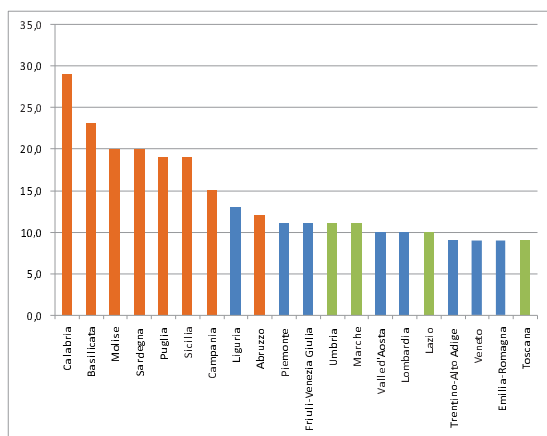
I funzionari delegati sono definiti come ordinatori secondari di spesa. Operano sugli ordini di accreditamento effettuati dall'amministrazione centrale per l'esecuzione di spese che riguardano il normale funzionamento dell'ufficio o per l'espletamento dei compiti istituzionali. Hanno l'obbligo di inviare, 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 monocratiche⁹ (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.

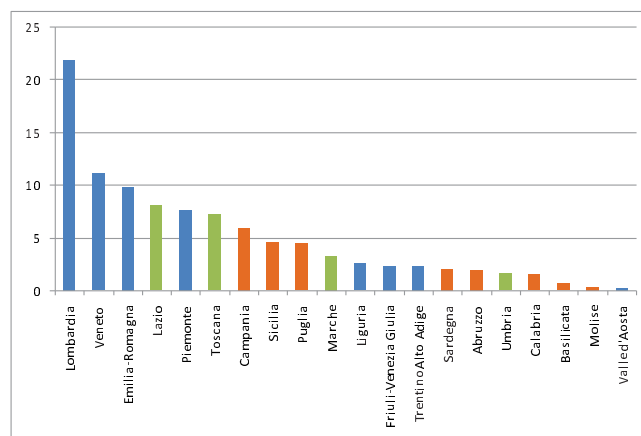
⁹ La Direzione delle attività ispettive pubblica un rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale ai sensi dell'art. 20 della Convenzione C81 dell'11 luglio 1947 della Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). L'ultimo rapporto, riferito 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 48,37 a 44,96. 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 DRI 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 irregolari 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 | 58,08 |
| | 2010 | 92 | 44,22 | 13,24 | 0,30 | 23,60 | 96,87 | 32,93 | 42,89 | 52,97 | 52,97 |
| | 2011 | 92 | 44,96 | 10,72 | 0,24 | 22,50 | 81,51 | 37,02 | 44,21 | 51,73 | 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 | 1,27 |
| | 2010 | 92 | 1,11 | 0,50 | 0,45 | 0,39 | 2,89 | 0,77 | 1,01 | 1,35 | 1,35 |
| | 2011 | 92 | 1,13 | 0,76 | 0,68 | 0,31 | 6,82 | 0,72 | 0,98 | 1,28 | 1,28 |
| Sanzioni riscosse sulle aziende ispezionate | 2009 | 92 | 685,59 | 410,45 | 0,60 | 107,42 | 2.415,82 | 375,19 | 636,79 | 901,11 | 901,11 |
| | 2010 | 92 | 825,78 | 606,33 | 0,73 | 244,44 | 5.339,12 | 523,35 | 671,54 | 1.011,92 | 1.011,92 |
| | 2011 | 92 | 942,31 | 554,21 | 0,59 | 254,99 | 3.326,90 | 610,88 | 773,31 | 1.065,37 | 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 | 0,86 |
| | 2010 | 92 | 0,79 | 0,17 | 0,22 | 0,16 | 1,23 | 0,68 | 0,81 | 0,90 | 0,90 |
| | 2011 | 92 | 0,81 | 0,13 | 0,16 | 0,42 | 1,00 | 0,73 | 0,83 | 0,89 | 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 | 15,84 |
| | 2010 | 88 | 13,48 | 23,91 | 1,77 | 0,04 | 153,20 | 1,92 | 5,02 | 15,17 | 15,17 |
| | 2.011 | 88 | 39,23 | 30,59 | 0,78 | 0,58 | 150,74 | 14,01 | 31,61 | 53,73 | 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.

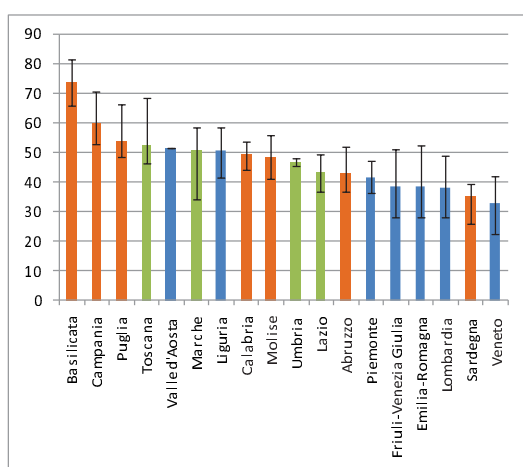
L'ispettore del lavoro ha potere di diffida e sanzionatorio. Può diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze riscontrate e alle sanzioni previste dalla legge (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004). Entro 30 giorni dal ricevimento della diffida il datore di lavoro può proporre una 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).

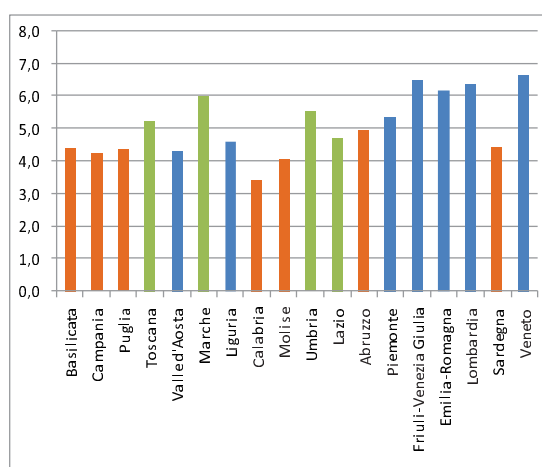
Osservando Il rapporto tra le aziende ispezionate e il personale ispettivo, a livello regionale, per l'anno 2011, si può affermare che le regioni del Sud hanno un rapporto migliore sia rispetto al Centro Italia sia, soprattutto, alle regioni del Nord (e alla Sardegna). La Basilicata presenta, in particolare, 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 monocratica¹⁰ 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 parti¹¹ 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.

Tavola 6-6 Rapporto tra le conciliazioni monocratiche riuscite e le conciliazioni avviate con la presenza delle due parti. Anno 2011.

| Regione | Media | Minimo | Massimo | p25 | p75 | Coef. di var. |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Piemonte | 0,86 | 0,76 | 1,00 | 0,81 | 0,90 | 0,09 |
| Valle d'Aosta | 0,72 | 0,72 | 0,72 | 0,72 | 0,72 | . |
| Lombardia | 0,81 | 0,67 | 0,98 | 0,71 | 0,88 | 0,13 |
| Veneto | 0,81 | 0,69 | 0,96 | 0,71 | 0,89 | 0,13 |
| Friuli-Venezia Giulia | 0,87 | 0,75 | 1,00 | 0,80 | 0,93 | 0,12 |
| Liguria | 0,80 | 0,62 | 0,90 | 0,72 | 0,89 | 0,16 |
| Emilia-Romagna | 0,79 | 0,46 | 1,00 | 0,78 | 0,84 | 0,18 |
| Toscana | 0,78 | 0,67 | 0,93 | 0,70 | 0,86 | 0,11 |
| Umbria | 0,86 | 0,80 | 0,91 | 0,80 | 0,91 | 0,09 |
| Marche | 0,84 | 0,64 | 0,93 | 0,76 | 0,92 | 0,16 |
| Lazio | 0,78 | 0,42 | 0,98 | 0,76 | 0,86 | 0,28 |
| Abruzzo | 0,84 | 0,71 | 1,00 | 0,76 | 0,92 | 0,14 |
| Molise | 0,92 | 0,89 | 0,96 | 0,89 | 0,96 | 0,05 |
| Campania | 0,66 | 0,49 | 0,91 | 0,49 | 0,82 | 0,29 |
| Puglia | 0,78 | 0,60 | 0,95 | 0,68 | 0,93 | 0,20 |
| Basilicata | 0,83 | 0,70 | 0,97 | 0,70 | 0,97 | 0,22 |
| Calabria | 0,83 | 0,59 | 0,93 | 0,82 | 0,93 | 0,17 |
| Sardegna | 0,79 | 0,64 | 0,89 | 0,71 | 0,87 | 0,14 |
| ITALIA | 0,81 | 0,42 | 1,00 | 0,73 | 0,89 | 0,16 |

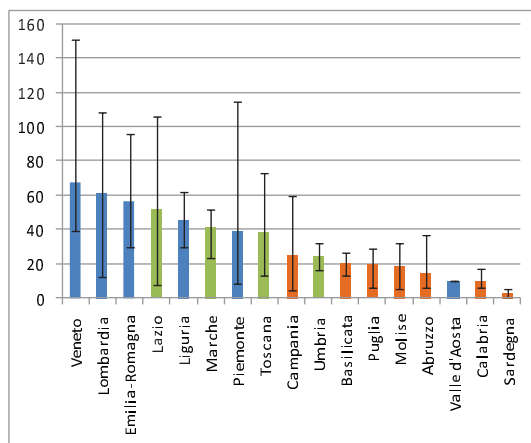
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'attività di rilascio del nulla-osta per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene svolta dallo Sportello unico sull'immigrazione, previo il parere alla Direzione territoriale del lavoro. Questa attività viene svolta principalmente dal personale non ispettivo.

In termini di volume di attività per unità di personale amministrativo, la variabilità del lavoro svolto nell'ambito del settore flussi immigratori è assai ampia, sia tra le regioni che all'interno delle stesse regioni. Questo dipende naturalmente anche dalla maggiore o minore concentrazione geografica di lavoratori stranieri. Il numero minimo di pareri finalizzati al rilascio del nulla osta al lavoro per addetto è rappresentato dal dato medio delle DTL della Sardegna che hanno un rapporto medio pari a 3,29, mentre in Veneto superano il valore di 67, seguite dalla Lombardia con 61,33. Il Grafico 6-8 mostra come i valori massimi delle regioni del Nord siano molto superiori alla media. Il massimo assoluto per il 2011 è raggiunto dalla DTL di Verona con un valore intorno a 150 pareri per addetto seguita da Cuneo con 114 e Milano con 108. È interessante leggere questi risultati in relazione con la quota di immigrati in età lavorativa sulla popolazione in età lavorativa: le regioni del Nord presentano sia alti valori di pareri forniti per addetto sia una quota di popolazione straniera in età lavorativa elevata, con l'eccezione della Valle d'Aosta che pur presentando una quota di immigrati più elevata di molte regioni del Sud, ha un'attività per addetto più limitata. Tuttavia è da rilevare come al Centro siano presenti quote di popolazione straniera superiori, nella maggior parte dei casi, al

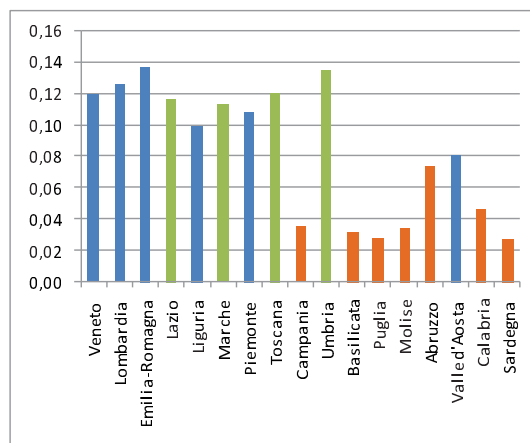
Nord. Mentre le regioni del Sud forniscono un basso numero di pareri all'interno di un contesto di basse percentuali di popolazione immigrata in età lavorativa (Sardegna 2,8 per cento e Puglia 2,9 per cento, cfr. Grafico 6-9).

Grafico 6-8 Rapporto pareri/nulla osta al lavoro forniti e personale amministrativo, valori medi DTL. Anno 2011



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

Grafico 6-9 Quota popolazione straniera in età lavorativa su popolazione totale in età lavorativa. Anno 2011



Fonte: Elaborazioni RGS su dati Istat, <http://demo.istat.it> 2009.

6.3 Analisi dell'efficienza delle Direzioni territoriali del lavoro

I criteri di valutazione della produttività e dell'efficienza nel settore dei servizi pubblici¹², e in particolare in settori caratterizzato da una molteplicità di attività e di obiettivi, non possono essere semplicemente mutuati dall'analisi economica di impresa: gli indicatori caratteristici del rapporto tra *output* misurato e fattori produttivi impiegati analizzati nel precedente paragrafo sono infatti una rappresentazione solo parziale del fenomeno. Comprendono infatti, unicamente le attività misurabili tra le numerose svolte dalle DTL e non riescono a tener conto di eventuali fenomeni di sostituzione tra *input* (per esempio tra personale ispettivo e non-ispettivo).

In linea teorica, si potrebbero utilizzare indici di produttività globale (o totale dei fattori), ottenuti rapportando l'insieme dei prodotti all'insieme dei fattori produttivi impiegati. Tuttavia, calcolarli presuppone la scelta di metodi di standardizzazione tra *output* (e *input*) che rappresentano fenomeni diversi e la conoscenza (o l'ipotesi) della funzione di produzione che lega gli *input* agli *output*. Non potendo in questo contesto specificare una maniera ragionevole la funzione di produzione, appare più appropriato il ricorso a tecniche non parametriche per l'analisi dell'efficienza relativa tramite metodi di *Data envelopment analysis* (DEA).

¹² Il legame tra la produttività e l'efficienza è tale che spesso i due concetti vengono utilizzati come sinonimi, soprattutto nell'ambito di studi di carattere microeconomico, pur non essendo identici. La nozione di efficienza che più si avvicina a quella di produttività è rappresentata dall'efficienza tecnica nella quale gli *input* e gli *output* sono misurati in termini fisici e l'interesse si concentra su come organizzare le risorse disponibili per ottenere il massimo *output* possibile.

Seguendo quest'approccio, le unità decisionali osservate – le *Decision Making Unit* (DMU) – sono le 92 DTL¹³ presenti nel territorio nazionale e sulle quali sono stati elaborati più modelli di analisi ai quali applicare il metodo DEA, anche per consentire di verificare la robustezza dei risultati all'aggiunta/eliminazione di uno dei fattori produttivi o degli *output*.

Il modello di base, più completo, prevede tra gli *input* le variabili relative al personale amministrativo, al personale ispettivo, alle spese di funzionamento generale e alle spese per missioni. Visto il contributo in termini di coordinamento, indirizzo (e a volte anche operativo) delle DRL a supporto delle strutture territoriali, ai fini dell'esercizio, le risorse di queste direzioni sono assegnate alle DTL in proporzione alla loro dimensione (ossia in base alla quota del personale impiegato nella direzione territoriale sul totale regionale). In questo modo si vuole prendere in considerazione anche l'apporto delle DRL, mantenendo comunque le DTL come struttura osservata. Gli *output* sono anch'essi quattro e misurano il numero delle aziende ispezionate, il numero delle conciliazioni monocratiche avviate alla presenza delle due parti, il numero dei pareri forniti per le domande dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e il rapporto tra i lavoratori irregolari e le aziende ispezionate. In questo caso i dati di *output* si riferiscono direttamente alle province in cui operano le DTL. I dati di *input* e di *output* relativi all'analisi sono riferiti all'anno 2011.

Il modello è *input-oriented* in considerazione del fatto che l'amministrazione ha maggiormente sotto il proprio controllo le risorse finanziarie e umane a propria disposizione piuttosto che il volume e l'esito di attività svolta, che dipendono anche dalla domanda esterna, dal contesto generale e dalle sue caratteristiche. Inoltre, il processo produttivo è stato considerato a rendimenti variabili¹⁴.

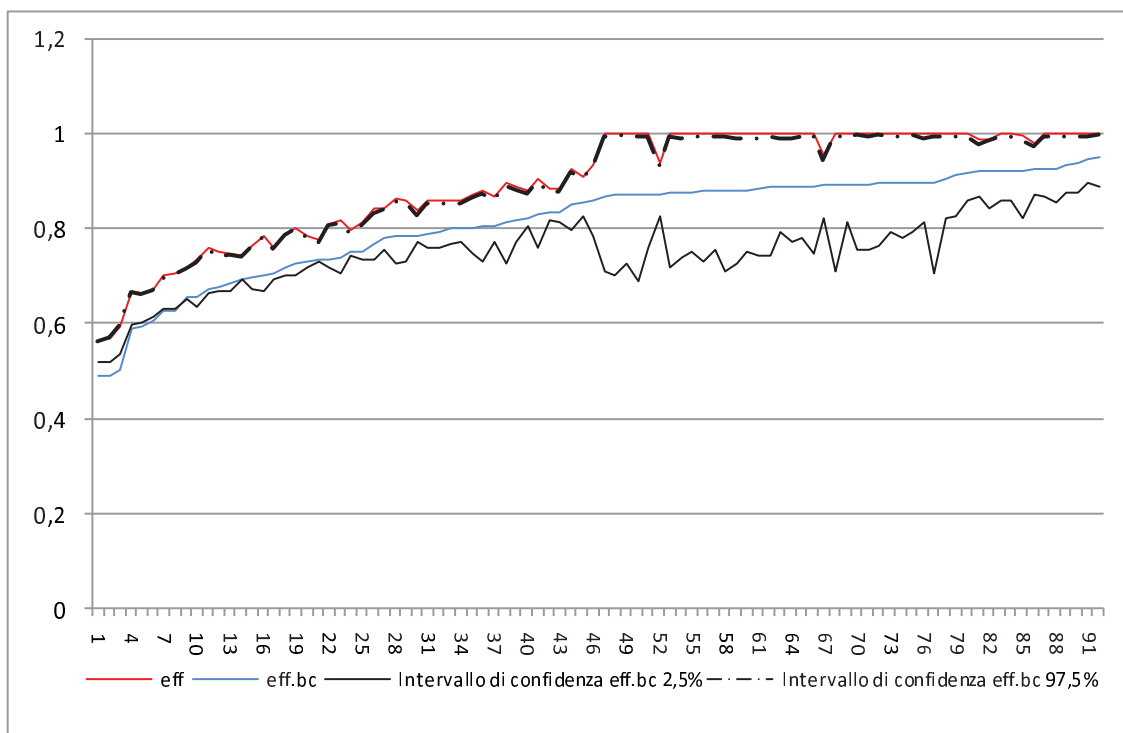
Il metodo di analisi DEA, nell'individuare la frontiera efficiente, restituisce tipicamente una stima dei punteggi di efficienza distorta verso l'alto, cioè verso il valore 1 (massima efficienza). Al fine di correggere la distorsione verso l'alto dei punteggi di efficienza stimati con il modello DEA, oltre a individuare i punteggi di efficienza sull'insieme delle 92 strutture, sono state applicate procedure di *bootstrapping* attraverso l'estrazione di 100 sottocampionamenti casuali sulla base dei quali calcolare un punteggio di efficienza medio più robusto (stime *bias-corrected*)¹⁵. Il Grafico 6-10 mostra come ci sia maggiore stabilità nei risultati per le direzioni territoriali con valori più bassi dei punteggi d'efficienza (dove la banda di confidenza è più ravvicinata al valore medio calcolati sui sottocampionamenti effettuati). Invece, le strutture posizionate sulla frontiera di efficienza (con punteggio pari a 1 nella linea rossa), presentano un intervallo più ampio di valori.

¹³ Ossia le 91 DTL e la DRL/DTL della Valle d'Aosta.

¹⁴ I rendimenti variabili sono confermati anche all'esito di un test non parametrico che ha rigettato l'ipotesi di una situazione di attività a rendimenti costanti.

¹⁵ I modelli sono stati stimati utilizzando il pacchetto *benchmarking* del programma freeware R. Si segnala che, malgrado la limitata numerosità di unità osservate (92), i risultati del *bootstrap* a 100 estrazioni è già convergente (si ottengono risultati del tutti simili in termini di graduatorie e punteggi anche con 1000 estrazioni).

Grafico 6-10 Intervalli di confidenza dei punteggi efficienza *bias-corrected*.



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

I risultati ottenuti mostrano una efficienza media delle DTL piuttosto concentrata verso l'alto con un valore medio pari a 0,82 e un coefficiente di variazione basso (0,13), a conferma del fatto che nella maggior parte dei casi le strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali impiegherebbero gli *input* disponibili in una maniera piuttosto simile alle strutture tra loro più efficienti. Infatti oltre 75 per cento delle DTL hanno un punteggio di efficienza superiore a 0,76, valore piuttosto distante dal minimo (0,49, cfr. Tavola 6-7).

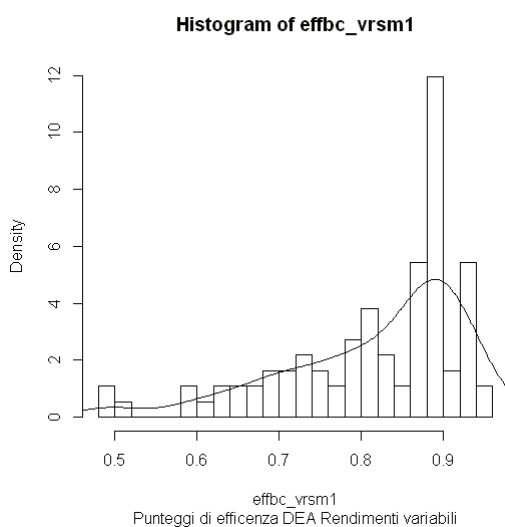
Tavola 6-7 Punteggi d'efficienza *bias-corrected*

| Modello Dea | Score | Unità | media | dev. standard | coef. di variazion | minimo | massimo | p25 | p50 | p75 |
|-------------|--------------------------------------|-------|-------|---------------|--------------------|--------|---------|------|------|------|
| Modello 1 | rendimenti variabili, bias corrected | 92 | 0,82 | 0,11 | 0,13 | 0,49 | 0,95 | 0,75 | 0,86 | 0,89 |

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

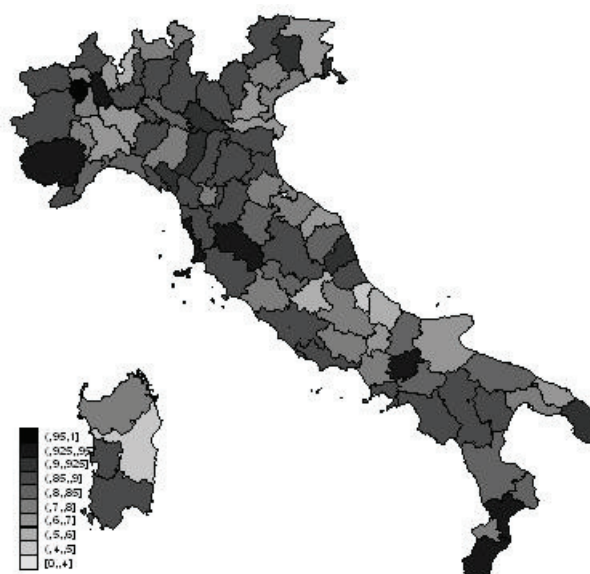
La distribuzione dei punteggi d'efficienza è quindi piuttosto schiacciata verso i punteggi alti, con una forte concentrazione di valori tra 0,85 e 0,9. L'allungamento nella coda di sinistra individua un numero limitato di DTL da considerarsi molto meno efficienti delle altre, con punteggi inferiori a 0,5 (Grafico 6-11). La distribuzione territoriale dell'efficienza segnala una certa omogeneità dei risultati lungo tutto il territorio nazionale, anche se è possibile notare come i punteggi più bassi, siano concentrati in un'area Centro-Sud compresa tra l'Abruzzo, il Molise e la parte settentrionale della Puglia, nonché in Sardegna e Piemonte. Invece i risultati più alti sono riscontrabili nell'area Nord-Ovest del paese e in Calabria (Grafico 6-12).

Grafico 6-11 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*



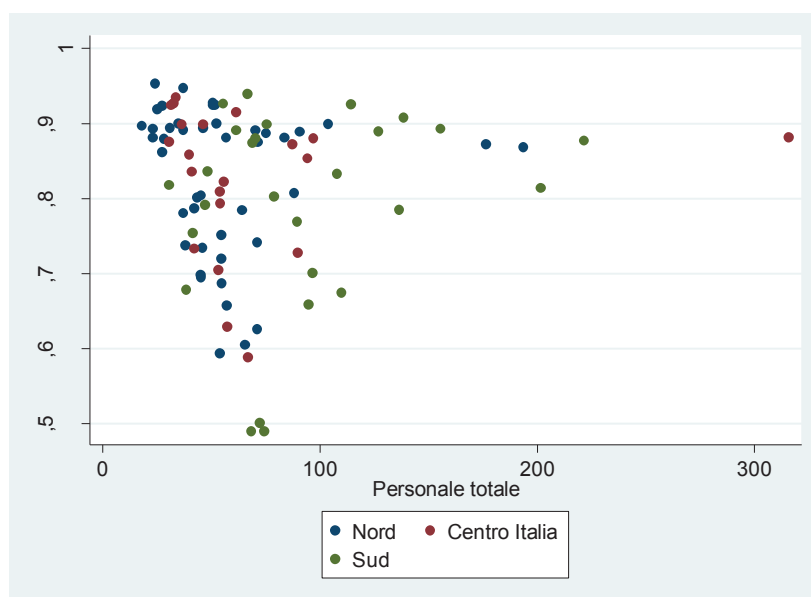
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Grafico 6-12 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, per provincia.



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

Nel Nord e nel Centro Italia quasi un terzo delle strutture sono da considerarsi, relativamente alle altre, molto efficienti con un punteggio superiore al terzo quartile dell'intera distribuzione (pari a circa 0,89). Nel Sud il 19 per cento circa delle strutture raggiunge uno stesso livello di efficienza. Più bilanciata è la distribuzione geografica delle DTL con un punteggio d'efficienza inferiore al primo quartile (pari a circa 0,75), che incidono in maniera analoga in tutte le macro-aree, rappresentando sempre circa un quarto delle strutture. Per quanto riguarda invece le dimensioni delle strutture si può notare come il 40 per cento delle strutture con punteggi d'efficienza superiore a 0,89 siano di piccole dimensioni, cioè le DTL con meno di 41 dipendenti, compreso il personale delle DRL ri-assegnato. Mentre solo il 10 per cento delle DTL di minori dimensioni hanno punteggi d'efficienza inferiori a 0,76. Infatti tra le strutture inferiori a questo valore sono maggiori quelle con dimensioni che si possono definire medie. Le DTL con personale compreso tra le 41 e le 55 unità sono il 37,5 per cento del totale di questa parte della distribuzione e le strutture con il numero del personale compreso tra 55 e 82 sono il 33 per cento. Ciò sembra indicare che le DTL più piccole del Nord e del Centro Italia ottengono i punteggi maggiori mentre le strutture di medie dimensioni del Nord hanno i punteggi d'efficienza inferiori. Nel Sud sono le strutture medie e grandi ad ottenere punteggi d'efficienza migliori (Grafico 6-13).

Grafico 6-13 DTL - Punteggi d'efficienza *bias-corrected* e personale totale.

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

Il dato maggiormente disaggregato della graduatoria dei punteggi d'efficienza (Tavola 6-8) conferma come nella parte alta della distribuzione i valori siano molto ravvicinati. La DTL individuata come la più efficiente ha una media di 0,953 che rappresenta un valore simile alla decima struttura la quale ha un punteggio medio di 0,924. Tra le strutture con il punteggio più alto sono presenti tre DTL della Regione Piemonte e due della Regione Calabria. Per il resto sembra maggiore, ma di poco, la presenza di strutture del Centro-Nord nella parte alta della distribuzione.

Nella parte bassa della graduatoria, riportata nella Tavola 6-8, è possibile vedere come le tre strutture che hanno i valori minori di efficienza relativa sono effettivamente abbastanza distaccate dal corpo più omogeneo delle DTL e possono rappresentare quindi la coda sinistra allungata della distribuzione del Grafico 6-11. Infatti la distanza tra la DTL numero 89 in graduatoria (0,588) e la successiva DTL numero 90 in graduatoria (0,501) è relativamente ampia se confrontata con il resto della distribuzione.

Può essere utile fare un raffronto tra due strutture con caratteristiche dimensionali simili ma con punteggi d'efficienza molto lontani. Per esempio il confronto tra la DTL numero 87 in graduatoria, del Piemonte e la DTL numero 3 situata in Calabria - che hanno un numero di personale, sia amministrativo che ispettivo, molto simile con un rapporto tra ispettori e personale totale pari a 46 per cento per la numero 3 e 47 per cento per la numero 87 - sono collocate nelle code opposte della distribuzione di efficienza, principalmente in base ai diversi valori registrati nelle aziende ispezionate e nelle conciliazioni avviate tra gli *output*. Infatti, la DTL calabrese ha ispezionato più di 1500 aziende ed avviato 256 conciliazioni contro le 1.100 aziende ispezionate dalla DTL numero 87 in graduatoria e le 44 conciliazioni avviate dalla stessa. La differenza tra le due direzioni territoriali del lavoro viene confermata anche dal rapporto tra le spese di funzionamento e il personale impiegato nelle strutture. La struttura piemontese impiega 1.525 euro per dipendente mentre la struttura della Calabria numero 3 in graduatoria impiega 1.226 euro per dipendente. Quest'ultima presenta invece una maggiore spesa per le missioni rapportata al numero delle aziende ispezionate per una cifra pari a 50 euro per azienda, mentre nella DTL numero 87 del Piemonte si ha una spesa per le missioni pari 32 euro per azienda ispezionata.

Tavola 6-8 DTL - Graduatoria dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, prime 10 posizioni ed ultime 10 posizioni.

| graduatoria | Area geografica | regione | effbc_vrs | personale amministrativo | personale ispettivo | spese di funzionamento | spese di missioni | aziende ispezionate | conciliazioni avviate | pareri permessi | lav irregolari su aziende ispezionate |
|-------------|-----------------|----------------|-----------|--------------------------|---------------------|------------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-----------------|---------------------------------------|
| 1 | Nord | Piemonte | 0,953 | 9 | 16 | 48609 | 18176 | 665 | 21 | 253 | 1,190 |
| 2 | Nord | Piemonte | 0,947 | 16 | 21 | 56321 | 12668 | 931 | 99 | 347 | 0,745 |
| 3 | Sud | Calabria | 0,939 | 37 | 30 | 81783 | 79645 | 1573 | 256 | 483 | 0,859 |
| 4 | Centro | Toscana | 0,934 | 16 | 18 | 77511 | 36891 | 851 | 127 | 602 | 1,852 |
| 5 | Nord | Piemonte | 0,927 | 21 | 30 | 137198 | 30742 | 1347 | 29 | 2356 | 1,450 |
| 6 | Centro | Toscana | 0,927 | 13 | 20 | 71214 | 29301 | 1012 | 148 | 954 | 0,696 |
| 7 | Sud | Campania | 0,926 | 32 | 24 | 100005 | 93274 | 1681 | 41 | 150 | 1,131 |
| 8 | Sud | Calabria | 0,926 | 64 | 50 | 84557 | 157427 | 2682 | 136 | 1127 | 0,700 |
| 9 | Nord | Emilia Romagna | 0,925 | 16 | 36 | 71614 | 15045 | 1338 | 138 | 889 | 0,998 |
| 10 | Centro | Toscana | 0,924 | 15 | 17 | 62599 | 53882 | 1138 | 100 | 197 | 0,570 |
| graduatoria | Area geografica | regione | effbc_vrs | personale amministrativo | personale ispettivo | spese di funzionamento | spese di missioni | aziende ispezionate | conciliazioni avviate | pareri permessi | lav irregolari su aziende ispezionate |
| 83 | Sud | Puglia | 0,658 | 57 | 38 | 121966 | 109383 | 2074 | 30 | 350 | 0,920 |
| 84 | Nord | Lombardia | 0,657 | 25 | 32 | 77268 | 79562 | 1156 | 33 | 988 | 1,702 |
| 85 | Centro | Marche | 0,629 | 19 | 38 | 123310 | 46693 | 1298 | 121 | 960 | 1,677 |
| 86 | Nord | Veneto | 0,626 | 30 | 41 | 72705 | 26799 | 962 | 64 | 1404 | 1,198 |
| 87 | Nord | Piemonte | 0,605 | 35 | 31 | 99854 | 37886 | 1167 | 44 | 797 | 1,274 |
| 88 | Nord | Lombardia | 0,594 | 20 | 34 | 74431 | 29630 | 963 | 61 | 883 | 1,138 |
| 89 | Centro | Lazio | 0,588 | 40 | 27 | 125706 | 125615 | 1338 | 55 | 326 | 0,836 |
| 90 | Sud | Abruzzo | 0,501 | 36 | 37 | 89657 | 64491 | 1358 | 43 | 218 | 0,719 |
| 91 | Sud | Sardegna | 0,490 | 35 | 34 | 96670 | 58495 | 1200 | 66 | 123 | 0,955 |
| 92 | Sud | Abruzzo | 0,489 | 39 | 36 | 127018 | 61421 | 1309 | 54 | 259 | 0,805 |

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

Come già menzionato, il modello di base è stato confrontato ad altri modelli (sempre *input-oriented* e a rendimenti variabili) in cui sono esaminate diverse combinazioni di *input* e *output* in modo da verificare la robustezza delle scelte e delle ipotesi avanzate.

Nel dettaglio, sono stati stimati i punteggi di efficienza di cinque ulteriori modelli:

- il **modello 2** utilizza i quattro *input* del modello di riferimento (il personale amministrativo, il personale ispettivo, le spese di funzionamento generale e le spese per missioni), ma i valori riguardano soltanto delle DTL e non il complesso delle risorse DTL e DRL, per verificare quanto le risorse delle DRL possano incidere nella costruzione dei punteggi d'efficienza. Gli *output* rimangono gli stessi del modello 1, cioè il numero delle aziende ispezionate, il numero delle conciliazioni monocratiche avviate alla presenza delle due parti, il numero dei pareri forniti per le domande dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e il rapporto tra i lavoratori irregolari e le aziende ispezionate;
- il **modello 3** invece utilizza soltanto tre *output* (escludendo il tasso dei lavoratori irregolari su aziende ispezionate) e utilizzando come variabili di *input* i valori sia delle strutture territoriali che regionali (come nel modello 1);
- Il **modello 4** si basa sugli stessi *output* del precedente (le aziende ispezionate, le conciliazioni monocratiche avviate, e i pareri per permessi di soggiorno), ma gli *input* si riferiscono alle sole DTL;
- il **modello 5** include due soli *output* (aziende ispezionate e numero di conciliazioni avviate). Gli *input* scelti in questo caso comprendono anche i dati delle DRL. In tal modo si è voluto verificare attraverso un processo di riduzione progressiva del numero di *output* se una particolare attività svolta incida fortemente nella costruzione dei punteggi d'efficienza;
- Il **modello 6** infine è diverso in larga parte dai precedenti ed ha l'obiettivo di isolare ed osservare l'attività ispettiva. Pertanto sono stati scelti come *input* unicamente il numero degli ispettori e le sole spese per missioni, mentre tra gli *output* sono state considerati soltanto gli indicatori che riguardano tale attività ovvero le aziende ispezionate ed il rapporto tra il numero dei lavoratori irregolari riscontrati sulle aziende ispezionate e le sanzioni riscosse rapportate sempre alle aziende ispezionate.

Le distribuzioni di punteggio ottenute tramite le analisi dei primi cinque modelli confermano i risultati ottenuti con quello di base, come dimostrano anche i coefficienti della correlazione di rango tra gli stessi. Il modello 1 presenta infatti coefficienti elevati, sopra lo 0,75, e in qualche caso anche sopra lo 0,9 con tutti gli altri modelli, eccetto il modello 6. In sostanza, togliere uno o due *output* dal modello non influisce in maniera profonda nella costruzione dei punteggi d'efficienza, né scegliere come dato di *input* solo i valori delle DTL senza la ri-assegnazione delle risorse delle DRL incide nei risultati ottenuti. Tuttavia, nel caso di un modello che volesse guardare unicamente all'attività ispettiva si registra una bassa correlazione con coefficienti al di sotto di 0,50.

Infatti, l'analisi del sesto modello porta anche a dei risultati molto diversi in termini di punteggi d'efficienza poiché strutture con i punteggi d'efficienza più bassi nel primo modello analizzato non sono più collocate nei valori inferiori della distribuzione ma nella parte media, mentre vengono penalizzate le strutture del Centro e del Nord Italia che svolgono un'intensa attività di gestione dei flussi migratori che in questo caso non viene presa in considerazione. (Tavola 6-9).

Si è scelto di approfondire l'analisi per il primo modello vista la sua maggiore completezza. Tiene conto anche delle varie attività svolte dalle strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre a quella ispettiva, e dei possibili effetti di sostituzione tra gli impieghi del personale, come può avvenire, per esempio, tra amministrativi e ispettori per le attività meno specializzate. Inoltre, al variare degli *output* e degli *input* sono stati ottenuti dei risultati robusti come confermano i diversi modelli provati.

Tavola 6-9 DTL – Coefficiente di ranking di Spearman tra i sei modelli di analisi DEA proposti

| | | modello 1 | modello 2 | modello 3 | modello 4 | modello 5 | modello 6 |
|--|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Modello 1 - 4 input 4 output, dati DPL e DRL | rho | 1 | | | | | |
| | p-value | | | | | | |
| Modello 2 - 4 input 4 output, dati solo DPL | rho | 0,8940* | 1 | | | | |
| | p-value | 0 | | | | | |
| Modello 3 - 4 input 3 output, dati DPL e DRL | rho | 0,9044* | 0,8742* | 1 | | | |
| | p-value | 0 | 0 | | | | |
| Modello 4 - 4 input 3 output, dati solo DPL | rho | 0,8362* | 0,9133* | 0,9320* | 1 | | |
| | p-value | 0 | 0 | 0 | | | |
| Modello 5 - 4 input 2 output, dati DPL e DRL | rho | 0,7679* | 0,7643* | 0,8472* | 0,8153* | 1 | |
| | p-value | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Modello 6 - 2 input 3 output, dati solo DPL solo attività ispettiva | rho | 0,5060* | 0,4121* | 0,4100* | 0,3837* | 0,4503* | 1 |
| | p-value | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |

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

L'analisi DEA consente di calcolare le differenze di *input* utilizzati delle singole DTL e le differenze di *output* realizzato, definite come *slack*¹⁶ del modello. Preso come riferimento il primo modello, i risultati delle elaborazioni confermano il livello piuttosto simile di impiego degli *input* da parte delle singole strutture. Le strutture con punteggi d'efficienza minori potrebbero raggiungere risultati pari a quelle sulla frontiera di efficienza con un livello del personale ispettivo appena inferiore (1,63 per cento degli ispettori su cui intervenire) e con una spesa per le missioni complessivamente inferiore del 8,29 per cento. La spesa per missioni sembra essere il fattore di *input* maggiormente variabile, anche in confronto con la spesa per il funzionamento dove le possibili "eccedenze" raggiungono appena il 3 per cento.

Per quanto riguarda le potenzialità di "produrre" maggiormente, la situazione è più variabile. A parità di risorse impiegate, se tutte le DTL si comportassero come le strutture individuate tra le più efficienti, non sarebbe tanto sul numero di aziende ispezionate l'incremento del volume di attività (0,05 per cento) quanto sulle conciliazioni monocratiche (27 per cento). Anche in termini di qualità, nella situazione di maggiore efficienza da parte di tutte le direzioni, appaiono possibili miglioramenti, nell'ordine del 5,11 per cento in termini di lavoratori irregolari sulle aziende ispezionate. Minore invece è la media degli *slack* sull'attività

¹⁶ Gli *slack* sono 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*), allorché le unità decisionali si posizionano nei tratti di frontiera paralleli agli assi cartesiani. L'utilizzo degli *slack* nel presente lavoro è basato su un approccio *input oriented* in cui la proiezione viene determinata massimizzando la riduzione radiale degli *input* mentre l'espansione degli *output* viene costruita in maniera residuale.

di gestione dei flussi migratori, per la quale la possibilità di fornire un maggior numero di pareri per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro è in media del 5,36 per cento (Tavola 6-10). Naturalmente, queste considerazioni non tengono conto di eventuali diversi fabbisogni a livello territoriale per lo svolgimento delle diverse attività. Nel caso dei pareri per il rilascio del nulla osta al lavoro infatti, ogni ambito esprime una domanda differenziata (per esempio sono diverse le quote annuale di ingresso dei lavoratori stranieri assegnate a livello provinciale), di cui quest'analisi dell'efficienza relativa non ne tiene conto.

Tavola 6-10 DTL – Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 1 (*input* DTL/DRL)

| | Input | | | |
|------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------------------|
| | personale amministrativo | personale ispettivo | spese di funzionamento | spese di missioni |
| Slack | 121,75 | 54,58 | 284.629,49 | 468.530,51 |
| Valori iniziali | 3.049,00 | 3.358,00 | 9.454.186,99 | 5.651.749,01 |
| Variazione percentuale | 3,99% | 1,63% | 3,01% | 8,29% |
| | Output | | | |
| | aziende ispezionate | conciliazioni avviate | pareri permessi | lav irregolari su aziende ispezionate |
| Slack | 69,03 | 2.856,44 | 6.332,23 | 5,30 |
| Valori iniziali | 148.553,00 | 10.568,00 | 118.166,00 | 103,71 |
| Variazione percentuale | 0,05% | 27,03% | 5,36% | 5,11% |

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

Indicazioni di miglioramento della stessa intensità emergono dalle elaborazioni effettuate nel modello 2 che presenta gli stessi *output* del modello di riferimento, ma *input* quantificati sulla base delle sole DTL (Tavola 6-11). Le differenze sono negli ordini dei decimali per quanto riguarda gli *input*, tranne per le spese per missioni per il quali il modello limitato alle DTL suggerisce una possibilità di intervento del 9,38 per cento. Gli *output* invece presentano *slack* sempre inferiori, seppure di poco, a quelle del modello di riferimento. Si evidenzia in particolare una riduzione degli *output slack* particolarmente pronunciata per il tasso dei lavoratori irregolari sulle aziende ispezionate (6,50 per cento a fronte di una variazione potenziale dell'*output* dell'8,92 per cento del modello 1)

Tavola 6-11 DTL – Analisi *Slack*, eccessi di *input* e mancanze di *output* del modello 2 (*input* DTL)

| | Input | | | |
|------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------------------|
| | personale amministrativo | personale ispettivo | spese di funzionamento | spese di missioni |
| Slack | 96,88 | 38,33 | 345.317,68 | 493.849,32 |
| Valori iniziali | 2.808,00 | 3.181,00 | 8.538.795,00 | 5.264.084,00 |
| Variazione percentuale | 3,45% | 1,20% | 4,04% | 9,38% |
| | Output | | | |
| | aziende ispezionate | conciliazioni avviate | pareri permessi | lav irregolari su aziende ispezionate |
| Slack | 54,86 | 2.846,63 | 7.050,48 | 6,75 |
| Valori iniziali | 147.820,00 | 10.568,00 | 118.166,00 | 103,82 |
| Variazione percentuale | 0,04% | 26,94% | 5,97% | 6,50% |

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

Le elaborazioni dei diversi modelli e le rappresentazioni grafiche dei dati qui proposte suggeriscono una riflessione più approfondita dei dati stessi e dei risultati ottenuti, in modo da verificare come le differenti efficienze possano incidere sull'efficacia dell'azione amministrativa delle strutture in questione e al tempo stesso incrementare il livello di riflessione interna all'amministrazione sulla propria efficienza ed efficacia e sulla rappresentazione di esse.

L'attività di vigilanza è svolta in ambiti socio-economici e geografici molto diversificati. Differenze, a parità di risorse impiegate, tra risultati delle singole strutture periferiche prese in esame, possono scontare alcune delle maggiori o minori difficoltà del contesto. Per esempio gli accessi ispettivi per un'azienda ispezionata, o per i lavoratori irregolari o in nero scoperti in sede di vigilanza, potrebbero non corrispondere a un solo accesso fisico all'azienda. Non sempre, infatti, il controllo di un'azienda si definisce e conclude in sede di primo accesso.

6.4 Conclusioni

Le strutture periferiche del Ministero delle politiche sociali svolgono funzioni complesse e variegate. Le Direzioni territoriali del lavoro (DTL), alle quali sono assegnati i maggiori compiti operativi, si occupano prevalentemente di attività ispettive, relative all'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili, all'accertamento tecnico in materia di tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette e all'accertamento della corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro e di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale. Ma svolgono anche un ruolo rilevante nelle funzioni di contenzioso tra lavoratori e datori di lavoro e attività legate alla gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro e dell'attività inerente alla funzione di contenzioso. Le DTL si trovano a operare in contesti economici e sociali molto diversi sul territorio. E' ampia la variabilità di risorse impiegate e di attività prodotte.

Dal punto di vista delle risorse impiegate (*l'input*) si registra tra il 2009 e 2011 una diminuzione del personale impiegato, sia amministrativo che ispettivo, e, nell'anno 2011, anche una diminuzione delle spese di funzionamento. Per quanto riguarda le attività svolte (*l'output*), i dati sono tendenzialmente stazionari per l'attività ispettiva, mentre sono in aumento i dati dell'attività di riscossione delle sanzioni, le conciliazioni monocratiche e le attività legate alla gestione dei flussi migratori.

L'efficienza relativa delle strutture, stimata tramite modelli DEA e tecniche di *bootstrap* su dati relativi a diverse combinazioni di *input* e di *output* per il 2011, è risultata in media piuttosto elevata. La distribuzione dei punteggi d'efficienza, secondo diversi modelli analizzati, è infatti risultata generalmente schiacciata verso i punteggi alti, con un numero limitato di DTL in coda da considerare molto meno efficienti delle altre. Non vi sono particolari tendenze per area geografica, tranne che una leggera prevalenza della percentuale delle strutture del Nord e del Centro Italia con un punteggio d'efficienza relativa superiore al terzo quartile dell'intera distribuzione. Questa differenza è data soprattutto dalle strutture di minori dimensioni del Nord. Mentre nel Sud ottengono migliori punteggi d'efficienza relativa le strutture più grandi.

Secondo le elaborazioni fatte sul modello più completo in termini *input* e di *output* considerati, le strutture con punteggi d'efficienza minori potrebbero raggiungere risultati pari a quelle sulla frontiera di efficienza con un livello del personale ispettivo appena inferiore a quello del 2011 e una spesa per le missioni ridotta di circa l'8 per cento. Se tutte le DTL si comportassero come le strutture individuate tra le più efficienti, volume di attività potrebbe aumentare, non tanto sul lato delle aziende ispezionate, quanto sul fronte delle conciliazioni monocratiche e delle attività relative ai pareri per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro.

Naturalmente, queste considerazioni non tengono conto di eventuali diversi fabbisogni a livello territoriale per lo svolgimento delle diverse attività.

È necessario comunque tenere presente che la diversità e la quantità delle attività svolte dalle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali richiedono una riflessione su come aumentare la complessità delle rappresentazioni e come avere maggiori strumenti e dati di analisi. Per questo la lettura incrociata dei dati rappresentati aprono, in definitiva, a un dibattito non solo sulla capacità operativa delle singole strutture ma sugli stessi dati a disposizione.

CAPITOLO 7 Ministero della giustizia: gli Istituti penitenziari

7.1 Introduzione

Il Ministero della giustizia presenta una struttura periferica molto articolata e complessa. I quattro dipartimenti, costituenti il Ministero, risultano avere un'ampia rappresentazione delle proprie funzioni su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un numero di strutture abbastanza rilevante, tra loro differenti per competenze, complessità organizzativa e livello di onerosità. In particolare:

- 1) per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si hanno:
 - gli istituti penitenziari;
 - i provveditorati regionali¹;
 - gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)²;
- 2) per il Dipartimento degli affari di giustizia:
 - gli archivi notarili distrettuali³;
 - gli archivi notarili sussidiari⁴;
 - gli ispettorati circoscrizionali⁵;
- 3) per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, con una configurazione periferica più ridotta, il decentramento avviene attraverso:
 - i coordinamenti interdistrettuali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA)⁶;
 dal punto di vista non strettamente periferico, inoltre, il Dipartimento è responsabile del funzionamento degli uffici giudiziari, con un'ampia presenza su tutto il territorio nazionale attraverso:

¹ I provveditorati regionali esercitano le competenze relative agli affari di rilevanza circoscrizionale in materia di: personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti e internati, area penale esterna e rapporti con gli enti locali, le regioni e il servizio sanitario nazionale; svolgono tale attività secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.

² Gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) provvedono a eseguire, su richiesta del magistrato di sorveglianza, le inchieste sociali utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati. Il loro coordinamento è affidato agli uffici dell'esecuzione penale esterna presso i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria. Individuati dalla legge 27 luglio 2005, n. 154, a modifica dell'art. 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354 che aveva istituito i centri di servizio sociale per adulti dell'amministrazione penitenziaria.

³ Gli archivi notarili distrettuali sono gli uffici operativi dell'amministrazione con sede in ogni capoluogo di distretto notarile, con compiti prevalentemente di tipo archivistico. Ad alcuni archivi notarili distrettuali (sovrintendenze) sono altresì demandate ulteriori funzioni amministrative che possono ricondursi ad attività di coordinamento degli uffici posti nel territorio delle relative circoscrizioni.

⁴ Qualora il distretto notarile venga soppresso mediante accorpamento ad altro distretto, viene soppresso anche l'archivio notarile distrettuale che continua a funzionare, con la denominazione di archivio notarile sussidiario, fino a quando il materiale documentario non viene trasferito nel competente archivio distrettuale.

⁵ Gli ispettorati circoscrizionali esercitano il controllo ispettivo sugli archivi notarili distrettuali e sussidiari e sull'attività notarile dei presidenti dei consigli notarili; tali strutture hanno sede presso gli archivi notarili di Bologna, Milano, Napoli, Palermo e Roma.

⁶ Istituiti con Decreto ministeriale 18 dicembre 2001.