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

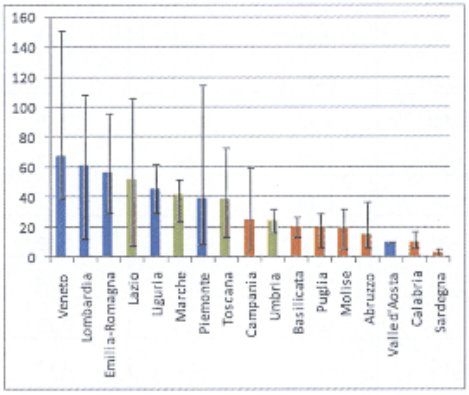
Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

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

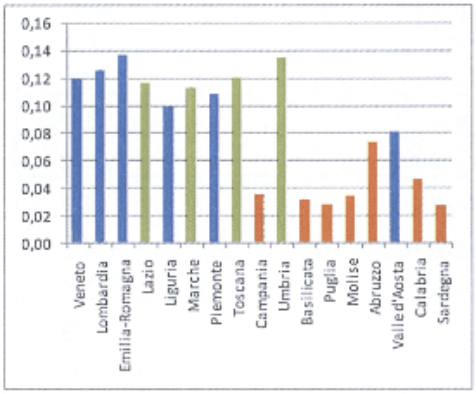
Nord. Mentre le regioni del Sud forniscono un basso numero di pareri all'interno di un contesto di basse percentuali di popolazione immigrata in età lavorativa (Sardegna 2,8 per cento e Puglia 2,9 per cento, cfr. Grafico 6-9).

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 pubblici[12], 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 DTL[13] 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 variabili[14].

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.

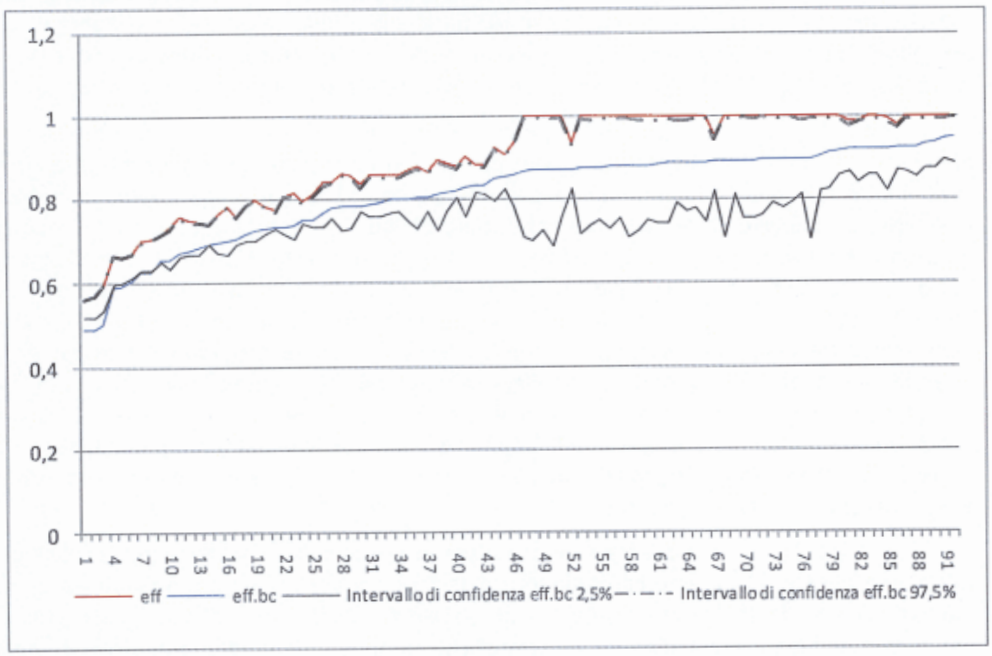
---

[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).

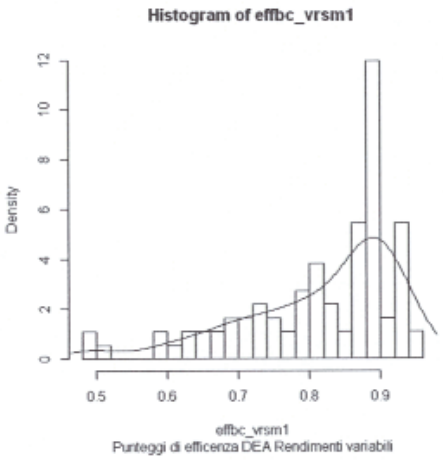
Tavola 6-7 Punteggi d'efficienza *bias-corrected*

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.

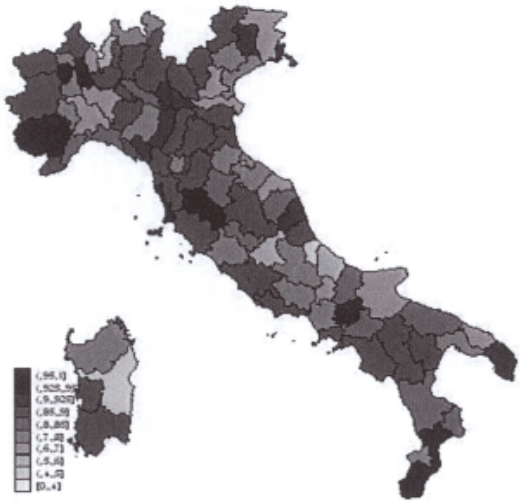
La distribuzione dei punteggi d'efficienza è quindi piuttosto schiacciata verso i punteggi alti, con una forte concentrazione di valori tra 0,85 e 0,9. L'allungamento nella coda di sinistra individua un numero limitato di DTL da considerarsi molto meno efficienti delle altre, con punteggi inferiori a 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.

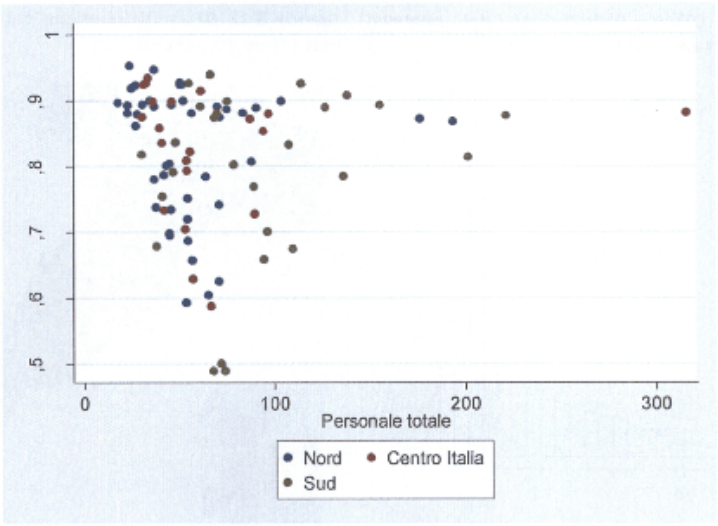
Grafico 6-12 DTL - Distribuzione dei punteggi d'efficienza *bias-corrected*, per provincia.



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*), allorquando 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 elaborazione 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 regionali[1];
   - gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)[2];
2) per il Dipartimento degli affari di giustizia:
   - gli archivi notarili distrettuali[3];
   - gli archivi notarili sussidiari[4];
   - gli ispettorati circoscrizionali[5];
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.

- le corti d'appello;
- le procure generali della Repubblica;
- i tribunali per i minorenni;
- le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni;
- i tribunali di sorveglianza;
- gli uffici di sorveglianza per adulti;
- i tribunali ordinari;
- le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari;
- i giudici di pace;
- i commissariati per usi civici;
- le direzioni distrettuali antimafia;

Tavola 7-1 Struttura periferica del Ministero della giustizia. Anno 2011.

Dipartimento	Tipologia ufficio	Totale uffici
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	Istituti penitenziari	206
	Provveditorati regionali	16
	Uffici di esecuzione penale esterna	59
Dipartimento per gli affari di giustizia	Archivi notarili distrettuali*	109
	Ispettorati circoscrizionali	5
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati (CISIA)	13
	Corti d'appello	29
	Procure generali della Repubblica	29
	Tribunali per i minorenni	29
	Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni	29
	Tribunali di sorveglianza	29
	Uffici di sorveglianza per adulti	58
	Tribunali ordinari	166
	Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari	166
	Giudici di pace	846
	Commissariati usi civici	14
	Direzioni distrettuali antimafia	26
Dipartimento per la giustizia minorile	Centri per la giustizia minorile	12
	Istituti penali per minorenni	19
	Uffici di servizio sociale per i minorenni	29
	Centri di prima accoglienza	25
	Comunità ministeriali	12

** di cui 15 sussidiari*
Fonte: Ministero della giustizia

4) per il Dipartimento della giustizia minorile:

- i centri per la giustizia minorile (CGM)[7];
- gli istituti penali per i minorenni (IPM)[8];
- gli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM)[9];
- i centri di prima accoglienza (CPA)[10];
- le comunità ministeriali[11].

Nel presente Rapporto si è scelto di condurre approfondimenti su alcune tipologie di strutture periferiche, preferendo quelle per cui la disponibilità di dati a livello di singola unità organizzativa fosse immediata. A seguire si presenta un'analisi degli istituti penitenziari, avvalendosi di quanto già trattato nel Rapporto del 2008 della Commissione tecnica per la finanza pubblica. L'originario database sugli istituti penitenziari utilizzato dalla Commissione e ereditato, alla sua soppressione, dalla Ragioneria generale dello Stato, era stato elaborato per gli anni 2003-2007[12]. In occasione di questo Rapporto, con la collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stato possibile procedere a un completo aggiornamento del database per gli anni dal 2007 al 2011[13].

7.2 Amministrazione penitenziaria

7.2.1 Gli istituti penitenziari

Il termine "istituto penitenziario" è genericamente utilizzato per riferirsi agli istituti di custodia preventiva, di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza.

---

[7] I centri per la giustizia minorile (CGM) sono organi del decentramento amministrativo che possono avere competenza sul territorio di più regioni e in questi casi fanno riferimento a più corti d'appello. Ogni centro opera sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272.

[8] Gli istituti penali per i minorenni (IPM) assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena nei confronti di minorenni autori di reato. In tale ambito vengono garantiti i diritti soggettivi dei minori, tra cui il diritto alla salute e alla crescita armonica sia fisica che psicologica, il diritto alla non interruzione dei processi educativi in atto e a mantenere i legami con le figure significative per la loro crescita.

[9] Gli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale. Questi uffici raccolgono e forniscono elementi conoscitivi concernenti il minorenne soggetto a procedimento penale e concrete ipotesi progettuali concorrendo alle decisioni dell'autorità giudiziaria minorile. Gli uffici di servizio sociale per i minorenni svolgono attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'autorità giudiziaria a favore dei minori sottoposti a misure cautelari non detentive in accordo con gli altri servizi minorili della giustizia e degli enti locali.

[10] I centri di prima accoglienza (CPA) ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore dall'arresto, fermo o accompagnamento, assicurando la custodia dei minorenni pur non essendo strutture di tipo carcerario. L'équipe del servizio predispone una prima relazione informativa sulla situazione psicologica e sociale del minorenne e sulle risorse disponibili sul territorio per quel caso, con l'obiettivo di fornire all'Autorità giudiziaria competente tutti gli elementi utili a individuare, in caso di applicazione di misura cautelare, quella più idonea alla personalità del minorenne.

[11] Le comunità ministeriali assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato. A tale scopo è predisposto un programma educativo individualizzato, con l'adesione del minore, tenuto conto delle risorse personali e familiari dello stesso e delle opportunità offerte dal territorio. In questo modo si avvia il processo detto di "responsabilizzazione".

[12] Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008.*

[13] I dati utilizzati per le elaborazioni del presente Rapporto sono stati acquisiti nell'ambito del Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero della giustizia. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha fornito i dati, in parte amministrativi e in parte di tipo statistico, interni all'amministrazione. I nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti, uno per ogni amministrazione centrale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 39, comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010.

Gli istituti di custodia preventiva più diffusi sono le *case circondariali*, istituite nei capoluoghi di circondario, a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Assicurano la custodia degli imputati e dei fermati o arrestati dalla polizia. In tali istituti sono detenute le persone in attesa di giudizio e quelle condannate a pene inferiori ai 5 anni, o con un residuo di pena inferiore ai 5 anni. Sono suddivise in maschili e femminili.

Le *case di reclusione* sono, invece, gli istituti adibiti all'espiazione delle pene per i condannati definitivamente alla pena di reclusione. Sono anche queste suddivise in maschili e femminili.

Gli *ospedali psichiatrici giudiziari* sono gli istituti di esecuzione delle misure di sicurezza nei quali si trovano sia gli internati sia i detenuti in osservazione per motivi psichiatrici. Il ricovero è trattato dall'articolo 222 del Codice penale, su cui si è più volte espressa la Corte Costituzionale. L'art. 3ter della legge 17 febbraio 2012, n. 9 (conversione del decreto legge 211/2011) ha recato disposizione per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari a decorrere dal 1° febbraio 2013. Si tratta delle strutture di Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Napoli (Sant'Efremo) e Reggio Emilia.

Le *case di lavoro* e le *colonie agricole* rappresentano l'istituto di esecuzione delle misure di sicurezza al quale sono assegnate le persone dichiarate *socialmente pericolose*, quali "delinquenti abituali, professionali o per tendenza, una volta che abbiano scontato la pena alla reclusione; coloro che essendo stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o di tendenza, e non essendo sottoposti a misure di sicurezza, commettono un delitto non colposo che sia manifestazione di abitualità; i condannati o prosciolti nei casi espressamente indicati dalla legge". È regolata dall'ordinamento penitenziario che prevede per essa l'obbligatorietà del lavoro al suo interno. Il periodo di detenzione in una casa di lavoro non può essere inferiore a un anno, in particolare due anni per i delinquenti *abituali*, tre per i delinquenti *professionali* e quattro anni per chi è dichiarato delinquente *per tendenza*. Trascorso il periodo minimo di detenzione, il magistrato competente può dichiarare persistente la pericolosità sociale e fissare un nuovo termine per un esame ulteriore, oppure revocare l'assegnazione[14].

La programmazione delle risorse finanziarie da destinare al sistema penitenziario deve tenere conto di quanto previsto dall'Ordinamento penitenziario che, fissando i diritti dei detenuti pone molteplici vincoli in termini di spesa non evitabile e non comprimibile. Il Riquadro 7-1 indica i principali vincoli previsti dalla normativa vigente nel rispetto dei diritti dei detenuti a salvaguardia degli adeguati livelli di qualità della vita nei luoghi di detenzione.

Riquadro 7-1 L'ordinamento penitenziario italiano

L'organizzazione della vita all'interno degli istituti penitenziari è regolata dal Decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 2000, n. 230, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

[14] Articoli 216 e 218 del Codice penale.