

Al 31 dicembre 2012 i lavoratori iscritti a forme di previdenza complementare sono circa 5,8 milioni, un quarto del totale degli occupati (con un incremento del 5,3 per cento rispetto al 2011). La percentuale si riduce a un quinto se si considerano i soli lavoratori che nel corso del 2012 hanno effettuato versamenti contributivi. Persistono ampie differenze nelle percentuali di adesione secondo la condizione professionale, il sesso, l'area geografica di residenza, l'età, la classe dimensionale delle imprese. Sono in particolare i giovani, le donne, i residenti nel mezzogiorno, i lavoratori delle piccole e medie imprese a rimanere fuori dal sistema.

Soltanto il 18 per cento dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare. Il tasso di partecipazione sale al 24,7 per cento per i lavoratori di età compresa tra 35 e 44 anni e al 30,2 per cento per quelli tra 45 e 64 anni. Nel complesso, l'età media degli aderenti è di 44,6 anni, rispetto ai 42 degli occupati.

In termini di risorse gestite, il sistema della previdenza complementare ha oltrepassato i 104 miliardi, con un aumento del 15 per cento rispetto al 2011.

Alla fine del 2012, le forme pensionistiche complementari operanti nel sistema erano 536: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 361 fondi pensione preesistenti (di cui 233 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 76 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma pensionistica complementare istituita presso l'INPS e destinata ad accogliere i flussi di TFR dei lavoratori cosiddetti silenti, per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

Il numero delle forme pensionistiche, dopo l'esordio positivo registrato nel 2007 (anno di avvio della riforma), si è costantemente ridotto; dall'inizio del 2008 è diminuito di 93 unità.

I nuovi iscritti, sono stati circa 442.000. L'apporto maggiore è stato fornito dai PIP "nuovi", con 338.000 nuovi aderenti, seguiti dai fondi negoziali con 60.000 e dai fondi aperti con 57.000 unità; ai fondi preesistenti sono affluite 18.000 nuove adesioni. Il meccanismo delle adesioni tacite ha apportato 14.000 nuovi iscritti, appena il 3 per cento del totale. La quota prevalente si è diretta verso i fondi pensione negoziali (11.600, un quinto delle nuove adesioni a tali forme); poco più di 1.400 lavoratori sono confluiti in FONDINPS; marginale è risultato l'afflusso ai fondi pensione aperti e ai fondi pensione preesistenti. Ad oggi sono circa 122.000 i lavoratori aderenti in forma tacita a un fondo negoziale.

Per circa 198.000 iscritti non risultano effettuati versamenti nel corso del 2012, in aumento di 19.000 unità rispetto all'anno precedente; il fenomeno interessa il 10 per cento degli iscritti totali.

Il contributo annuo pro capite dei lavoratori dipendenti, è stato di 2.410 euro (2.320 nel 2011). Circa il 60 per cento degli iscritti ha scelto di conferire tutto il TFR al fondo negoziale, percentuale analoga a quella del 2011. L'incidenza degli aderenti che destinano solo il TFR e non effettuano versamenti a proprio carico, rinunciando in tal modo al contributo datoriale, resta limitata (intorno al 5 per cento del totale). Si tratta per la quasi totalità di aderenti "taciti".

Nel corso del 2012 sono usciti dal sistema 136.000 individui, in maggioranza per riscatti (90.000, di cui due terzi relativi a fondi negoziali) e prestazioni pensionistiche in conto capitale (circa 44.000, poco meno della metà riferite ai fondi negoziali). Nel 2012 i risultati di gestione delle forme pensionistiche complementari sono stati superiori al tasso di rivalutazione del TFR; quest'ultimo, in flessione rispetto all'anno precedente, si è attestato al 2,9 per cento. Rispetto al 2011 i costi medi sono rimasti sostanzialmente stabili per tutte le forme di previdenza complementare.

4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero che meglio connota il ruolo istituzionale svolto dallo stesso.

La tabella di seguito riportata disaggrega i dati contabili, desunti dal rendiconto 2012, delle risorse afferenti la predetta missione tra i diversi programmi di spesa.

A livello globale, si evidenzia, in primo luogo, una diminuzione del 5,6 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, rispetto al 2011. Il Programma "Politiche attive e passive

del lavoro” rappresenta il 93 per cento degli stanziamenti dell’intera missione; nell’ambito del predetto programma il capitolo relativo al Fondo sociale per l’occupazione e la formazione rappresenta circa il 32 per cento delle disponibilità³⁶. La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo è oggetto di specifico approfondimento nel programma 6 “Politiche attive e passive del lavoro”, di seguito analizzato.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il programma “Servizi territoriali del lavoro” raggruppa la spesa del personale in servizio presso le strutture territoriali.

Il costo del predetto personale che, come evidenziato nel paragrafo 2.2, svolge una pluralità di compiti non tutti riconducibili alla missione 26, andrebbe imputato *pro-quota* ai diversi programmi cui fanno riferimento le attività svolte.

MISSIONE: 026.POLITICHE PER IL LAVORO

Programma	Stanziamen- to iniziale di competenza	Variazioni stanzi- amenti competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	5.028.067,21	223.918,28	5.251.985,48	3.808.478,39	2.565.538,17	4.272.813,45	2.907.492,44
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.877,09	507,07	4.384,16	3.530,49	48,21	50,54	40,46
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	16.469,79	3.634,62	20.104,41	15.813,00	7.846,73	21.030,43	3.501,27
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	30.868,43	6.230,15	37.098,57	33.102,04	3.752,90	4.228,75	2.021,65
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	20.598,39	-6.640,23	13.958,16	9.727,69	8.387,98	10.890,36	4.830,65
Servizi territoriali per il lavoro	300.293,16	29.084,30	329.377,47	285.278,94	10.353,76	16.187,56	10.561,20
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.471,43	124,42	1.595,85	1.513,49	212,31	216,02	80,47
Totale	5.401.645,49	256.858,61	5.658.504,11	4.157.444,05	2.596.140,05	4.325.417,31	2.928.528,15

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti sulla competenza raggiungono il 73,47 per cento sugli stanziamenti definitivi, il pagato in conto residui rappresenta il 41 per cento del pagato totale.

I residui finali (2,90 miliardi) del programma “Politiche attive e passive del lavoro” sono diminuiti, rispetto al 2011, di circa il 47 per cento (erano 4,27 miliardi).

Programma 6 Politiche attive e passive del lavoro - Ammortizzatori sociali

All’interno del programma 6 particolare rilievo assume, per la sua attualità, la materia degli ammortizzatori sociali.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato, nell’ambito della programmazione delle attività per l’anno 2012 (approvata con la delibera n. 19 del 22 dicembre 2011), ha disposto l’effettuazione di una specifica indagine sull’evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla spesa complessivamente sostenuta, al numero delle ore effettivamente utilizzate e, più in generale, all’impatto sull’economia del Paese.

La predetta indagine, in corso di svolgimento, è stata rimodulata al fine di tener conto delle profonde novità introdotte in materia dalla riforma del mercato del lavoro.

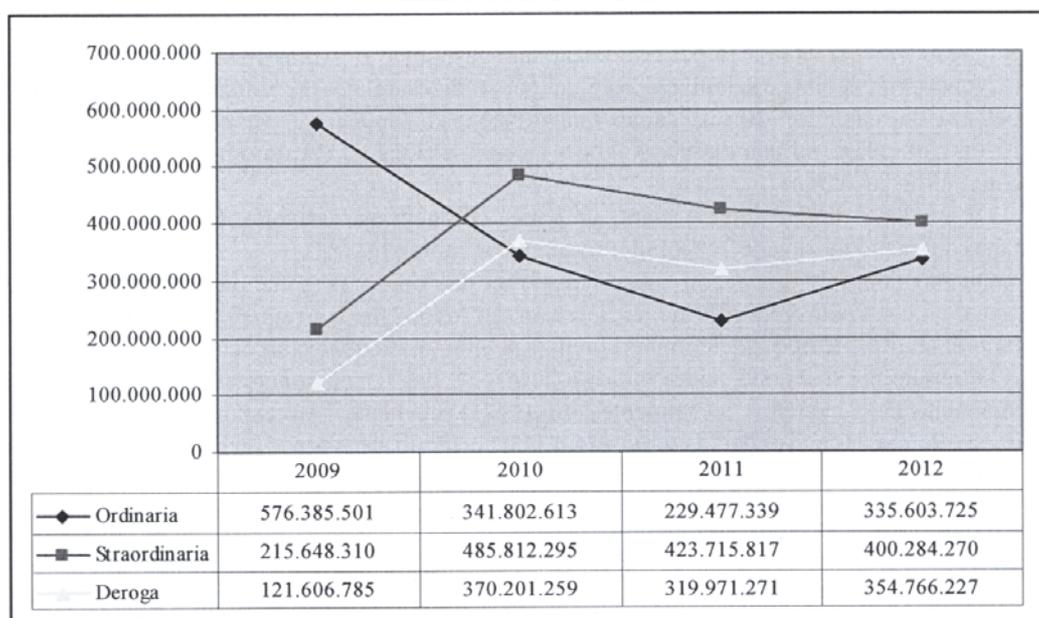
³⁶ Con il Fondo sociale per l’occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.

Rispetto all’esercizio 2011, lo stanziamento definitivo di competenza degli ammortizzatori in deroga è diminuito del 19 per cento, il pagato totale è aumentato del 46 per cento, con un calo dei residui totali del 33 per cento.

In attesa dell'avvio dei nuovi istituti, il grafico seguente evidenzia la serie storica 2009-2012 delle ore autorizzate per la Cassa integrazione ordinaria, straordinaria e per quella in deroga.

La Cassa integrazione ordinaria, dopo il picco registrato nel 2009, evidenzia un successivo *trend* in discesa e una ripresa della crescita nel 2012. In tale anno la Cassa integrazione straordinaria e quella in deroga mostrano, viceversa, un andamento in diminuzione, confermando il *trend* del 2011, dopo aver visto entrambe un fortissimo incremento nel 2010³⁷.

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE
SERIE STORICA 2009-2012



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione

Il predetto fondo, iscritto nel capitolo 7206, raggruppa le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione, istituito dall'art. 1, comma 7 del DL n. 148 del 1993, e quelle destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, nonché, infine, le disponibilità destinate in via ordinaria dal CIPE al cofinanziamento nazionale degli interventi in materia di formazione.

La trasformazione del Fondo, disposta ai sensi dell'art. 18, comma 1 del DL 185 del 2008, ha consentito di collegare le azioni formative con l'erogazione degli ammortizzatori sociali e di disporre di disponibilità finanziarie adeguate a fronteggiare l'emergenza occupazionale. La citata normativa ha disposto, anche, l'assegnazione allo stesso di una quota delle risorse nazionali disponibili dell'ex Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), quantificate dal CIPE in euro 4.000.000.000 e totalmente impegnate nel corso del 2009 per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

³⁷ Con riferimento alle attività svolte per reinserimento lavorativo e il sostegno all'occupazione e al reddito, il Ministero ha trattato nell'anno 2012 oltre 7.300 istanze di autorizzazione alla cassa integrazione, emanando 6.865 decreti. Si tratta in dettaglio di 7.031 relative a CGIS ex legge 233/1991-integrazione salariale in seguito alla stipula di contratti di solidarietà (DL 726/1984) - indennità di disoccupazione speciale ai sensi dell'art. 11 legge n. 223/91 - istanze di concessione degli ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2, comma 37, della legge n. 203/2008 e 281 relative alla concessione di ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2, comma 37, della legge n. 203/2008, nonché di quelli riferiti a imprese plurilocalizzate, con unità produttive situate in diverse Regioni.

Lo stanziamento presente sul capitolo di bilancio 7206 è stato ripartito, a partire dal 2011, in dieci piani di gestione, al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

La Corte nella precedente relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per il 2011, osservava come, a causa di una iniziale ripartizione delle risorse non del tutto coerente alle finalità previste dai singoli piani, era stato necessario procedere ad un'ampia rimodulazione. Tale criticità si è riproposta anche nell'esercizio 2012.

Al fine di ovviare alla problematica sopra evidenziata, in sede di predisposizione del bilancio 2013 - tenendo conto anche delle valutazioni del Nucleo di analisi e valutazione della spesa - è stato rivisto fin dall'origine il riparto delle disponibilità tra i diversi piani gestionali.

Lo stanziamento iniziale di competenza del capitolo 7206 è stato pari, nel 2012, a 1,6 miliardi, assorbito per circa il 74 per cento dal piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga".

Nonostante le integrazioni disposte in corso di esercizio, lo stanziamento definitivo di competenza del capitolo 7206 ha subito una flessione di circa il 23 per cento rispetto al 2011, dovuta, in particolare, ad una diminuzione per i piani gestionali 1 "Ammortizzatori in deroga" e 4 "Incentivi all'occupazione".

La predetta diminuzione è stata, in parte, compensata dal forte incremento in termini finanziari del piano gestionale 2 "Obbligo formativo e apprendistato".

Quanto sopra in linea con quanto disposto dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 che, anticipando i contenuti della riforma del mercato del lavoro, ha configurato l'apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione giovanile.

Oltre che per le finalità sopra indicate, le risorse del Fondo sono state impiegate sia per il sostentamento dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU), mediante l'erogazione dell'assegno per le attività svolte dagli stessi e dell'assegno per il nucleo familiare, sia per incentivare l'occupazione con misure di politica attiva del lavoro. Nel 2012, sono state assegnate per tale finalità alle regioni interessate³⁸ risorse pari a 75,4 milioni, relative a 10.091 unità di LSU, mentre per la stabilizzazione di LSU è stato erogato un contributo totale ai comuni con meno di 5.000 abitanti³⁹ pari a 17,9 milioni, con cui sono stati stabilizzati 1.930 LSU.

In relazione alla complessità degli interventi e alle difficoltà di programmazione, anche nel 2012, il rendiconto evidenzia un elevato ammontare di residui passivi (2,6 miliardi), in netto calo, peraltro, rispetto al 2011.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2013, la legge di bilancio 24 dicembre 2012, n. 229 ha trasferito il citato Fondo dal titolo II "Spese in conto capitale" al titolo I "Spese correnti", con l'istituzione del capitolo 2230, avente analoga denominazione e uno stanziamento iniziale di competenza pari 1,8 miliardi di euro.

Tale riclassificazione suscita motivate perplessità in relazione alla classificazione degli interventi per la formazione nell'ambito del titolo II della spesa. Al riguardo va osservato che la formazione non può essere interamente ricondotta alle misure di sostegno all'apprendistato, considerato che tale contratto presenta caratteristiche peculiari e si connota per una stretta correlazione fra formazione e immediato impegno lavorativo. Va sottolineato, inoltre, che, come in precedenza evidenziato, il Fondo per l'occupazione e la formazione risulta alimentato anche da risorse provenienti dall'ex FAS (Fondo aree sottoutilizzate), destinate ad interventi in conto capitale, con la conseguenza che la nuova classificazione potrebbe porre problemi di dequalificazione della spesa.

Al riguardo va considerato che la garanzia di un adeguato cofinanziamento nazionale degli interventi di formazione che utilizzano anche risorse provenienti dal Fondo sociale europeo era stata assicurata dal Governo italiano nel 2011, in sede di verifica della spesa sostenuta a valere sul predetto fondo.

³⁸ Le Regioni interessate sono state: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

³⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1156, lett. f), legge n. 296/2006, parte delle risorse del Fondo sono destinate all'erogazione di un contributo ai comuni con meno di 5.000 abitanti per la stabilizzazione di LSU.

Utilizzo dei fondi strutturali europei

Con riferimento ai Fondi strutturali europei, il Ministero del lavoro è responsabile dell'attuazione dell'obiettivo 1 nell'ambito del programma operativo nazionale *governance* e dell'obiettivo 2 del programma azioni di sistema, che utilizzano entrambi quota parte del Fondo sociale europeo e del Fondo di rotazione istituito presso il Ministero dell'economia per il relativo cofinanziamento.

Il quadro generale degli andamenti finanziari vede, al termine del 2012, penultimo anno del periodo di programmazione 2011-2013, un ammontare di spesa certificato per l'obiettivo 1, pari al 45 per cento di un importo disponibile di 428 milioni, e al 56 per cento, su un importo di 72 milioni, per l'obiettivo 2.

Nel corso del 2012 sono state certificate spese per un importo complessivo di 31,4 milioni a valere sulle risorse di provenienza comunitaria e di 47,2 milioni a valere sul cofinanziamento nazionale.

L'ultima fase di attuazione degli interventi ha richiesto una modifica di carattere finanziario con una riduzione delle risorse nazionali pari a 89 milioni, destinati a confluire nel piano nazionale coesione. Il valore del cofinanziamento diminuisce pertanto in percentuale passando dal 60 al 51,2 per cento delle disponibilità utilizzate e da utilizzare.

Programma 9 "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro"

Gli ispettori del lavoro, in servizio presso le direzioni territoriali del Ministero, concorrono alle attività di vigilanza sulla regolare applicazione delle norme in materia di lavoro insieme agli uffici ispettivi dei vari enti previdenziali, alla Guardia di finanza e alle ASL.

La tabella di seguito riportata evidenzia i risultati dell'azione di vigilanza complessivamente svolta dagli ispettori delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, nonché da parte di funzionari dell'INPS e dell'INAIL, nel corso dell'anno 2012.

MONITORAGGIO ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2012					
DATI NAZIONALI					
Organo di controllo	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	139.937	75.087	163.305	47.877	450.079.448,00
INPS	80.960	59.823	78.207	44.261	1.124.159.151,00
INAIL	22.950	19.910	53.734	8.055	57.464.693,00
TOTALE	243.847	154.820	295.246	100.193	1.631.703.292,00

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Nel 2012 sono state ispezionate n. 243.847 aziende, pari al 15 per cento di quelle iscritte all'INPS nell'anno di riferimento. A parità di aziende ispezionate, l'attività svolta nel 2012 si connota per una più mirata selezione degli interventi effettuati, che ha consentito di evidenziare un maggior numero di violazioni sostanziali.

In particolare, le aziende irregolari rilevate sono risultate in numero superiore all'anno precedente (+3 per cento) e pari al 63 per cento di quelle ispezionate. Per quanto concerne

l'ammontare dei contributi e dei premi evasi, l'importo recuperato è stato pari a 1,6 miliardi, registrando un aumento del 33 per cento rispetto al 2011 (1.225.165.438).

Le verifiche effettuate dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali si attestano su una percentuale pari al 57 per cento del totale.

Quanto sopra nonostante il forte decremento pari al 5,21 per cento del numero di unità ispettive in forza presso gli Uffici territoriali rispetto all'anno precedente⁴⁰.

Il numero di aziende complessivamente ispezionate è stato pari a circa 140.000, inferiore a quello relativo all'anno 2011 (n. 148.553), ma in linea con gli obiettivi programmati per l'anno di riferimento.

L'analisi dei risultati dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo ministeriale ha evidenziato un'elevata percentuale di irregolarità, piuttosto stabile negli anni, con un'azienda su due in situazione di irregolarità. Nel 2012 la percentuale di irregolarità si è, anzi, ulteriormente incrementata fino ad arrivare al 54 per cento degli accessi effettuati.

Sono state verificate complessivamente oltre 416.000 posizioni lavorative. Il numero di lavoratori irregolari - pari a circa il 40 per cento delle posizioni lavorative complessivamente esaminate - ammonta a circa 163.000 unità. La percentuale maggiore di lavoratori irregolari pari al 62 per cento è stata riscontrata nel settore del terziario, mentre nel settore edile è pari al 18 per cento, nell'industria al 16 per cento, nel settore agricolo al 4 per cento. Nel 2012, sono state irrogate 47.877 maxisanzioni per l'impiego di lavoratori in nero, con una flessione di quasi il 10 per cento rispetto al 2011.

Si riporta di seguito il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2012.

ANNI	SANZIONI RISCOSSE	% scost. su anno prec.
2007	77.624.290,00	-
2008	117.304.780,00	51,12
2009	106.057.420,00	-9,59
2010	114.977.440,00	8,41
2011	144.576.474,00	25,74
2012	186.840.840,00	29,23

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

4.5. Missione 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti"

L'attività svolta dal Ministero nel 2012 in materia di immigrazione è stata condizionata dal perdurare della cosiddetta emergenza Nord-Africa e dai mutamenti intervenuti nel quadro normativo di riferimento.

Al termine del 2012 il numero di extracomunitari regolarmente presenti in Italia (3.740.000 circa) registra un lieve incremento rispetto all'anno precedente. Le donne rappresentano circa il 50 per cento delle presenze, mentre risulta significativamente cresciuta la percentuale di minori (dal 21,5 al 24 per cento). Il numero dei minori nati in Italia, più di 500 mila, rappresenta il 60 per cento del totale.

I soggetti con un permesso di soggiorno a tempo determinato passano da 1.639.000 nel 2011 a 1.896.000 nel 2012, superando abbondantemente la percentuale del 50 per cento delle presenze regolari.

⁴⁰ 3.156 unità (a fronte di 3.325 del 2011), di cui n. 2.864 ispettori amministrativi, n. 292 ispettori tecnici, a cui vanno aggiunti n. 456 militari dell'Arma dei Carabinieri, in forza presso il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, i Gruppi Carabinieri ed i Nuclei Ispettorato del Lavoro (NIL).

Nel decorso esercizio il previsto decreto sui flussi ha avuto ad oggetto 35.000 lavoratori stagionali (le domande presentate sono state circa 73.000) e 13.850 ingressi per lavoro dipendente ed autonomo

Il quadro normativo di riferimento è stato caratterizzato dal recepimento di direttive comunitarie in materia, da norme specifiche e dai riflessi sulla gestione degli immigrati regolari delle norme contenute nella riforma del mercato del lavoro.

L'art. 23, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il *Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, al fine di estendere le procedure, già sperimentate per l'emergenza Nord-Africa, alla gestione ordinaria della predetta categoria di soggetti particolarmente deboli, con un valore di complessivi 5 milioni⁴¹.

Il decreto legislativo n. 109 del 2012 - che ha dato attuazione alla direttiva U.E. 2009/52/CE - ha inasprito le sanzioni a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Il citato d.lgs. prevede, inoltre, per le ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, il rilascio di un permesso di soggiorno umanitario nei confronti dello straniero che presenta denuncia o coopera nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

Lo stesso provvedimento contiene, inoltre, una norma transitoria (art. 5) volta a far emergere i rapporti di lavoro irregolari. In base a tale disposizione, i datori di lavoro che occupavano irregolarmente da almeno tre mesi lavoratori stranieri, hanno potuto dichiarare la sussistenza del rapporto entro il 15 ottobre 2012.

A tale data, risultano presentate oltre 130 mila dichiarazioni di emersione, oltre l'85 per cento delle quali relative a rapporti di lavoro domestico.

Da un primo sommario esame, il Ministero, sulla base dell'applicazione di specifici indicatori di rischio, ha fatto presente come gran parte delle domande evidenzino anomalie, con elevata probabilità di un utilizzo distorto della normativa volto ad eludere i requisiti previsti per la regolarizzazione.

Va poi citato il decreto legislativo n. 108 del 2012 (attuativo della direttiva 2009/50/UE), che ha introdotto la nuova categoria dei cosiddetti lavoratori altamente qualificati, consentendo a questi ultimi un ingresso in Italia al di fuori delle quote (vale a dire in ogni periodo dell'anno e senza i limiti numerici fissati con i decreti sui flussi).

Il DL n. 5 del 2012 ha impattato anche sulla disciplina dell'immigrazione: in particolare, l'articolo 17 prevede una procedura semplificata per ottenere il nulla osta al lavoro nei confronti di extracomunitari impiegati per la seconda volta consecutiva in lavori stagionali presso la medesima impresa.

L'articolo 60 della medesima legge prevede la sperimentazione della "carta acquisti" anche ai cittadini comunitari e agli stranieri titolari di permesso di soggiorno a tempo indeterminato

Si evidenzia, infine, che la legge n. 92 del 2012 recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro" ha disposto l'estensione da sei mesi ad un anno del permesso di soggiorno per attesa occupazione, qualora il titolare possa dimostrare la percezione di un determinato ammontare di reddito relativo al nucleo familiare di pertinenza.

In coerenza con lo scenario socio-economico e con il quadro normativo di riferimento, il Ministero ha adottato una programmazione di medio periodo che ha previsto l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie nel rafforzamento della cooperazione interistituzionale, nella qualificazione dei servizi di accesso e di orientamento nel mercato del lavoro degli immigrati e di rafforzamento delle politiche attive del lavoro rivolte alle

⁴¹ Le citate risorse sono, peraltro, successivamente confluite, ai sensi dell'all'art. 1, comma 270 della legge di stabilità per il 2013, in un fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili con una dotazione complessiva di 16 milioni per l'anno 2013, destinato ad essere ripartito tra sette diverse finalità, fra cui rientra anche la tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

fasce vulnerabili con particolare riguardo ai richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria e ai minori stranieri non accompagnati, evitando la frammentazione della spesa e la sovrapposizione degli interventi

Allo scopo di potenziare le misure di integrazione socio-lavorativa degli immigrati regolarmente presenti sul territorio nazionale, è stata affidata ad Italia Lavoro S.p.A. la realizzazione di un progetto, con risorse a valere sul Fondo politiche Migratorie 2012 pari a 2 milioni, che prevede l'utilizzo di forme di garanzie per l'ottenimento di finanziamenti finalizzati all'avvio di imprese o alla costituzione di rapporti di lavoro.

In tale ambito è stato realizzato, di concerto con le quattro Regioni rientranti nell'obiettivo Convergenza, un programma nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura e del turismo, per un finanziamento di 5 milioni.

Sono stati attivati oltre 2.000 tirocini nelle Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia nei settori dell'agricoltura, edilizia e del turismo. Il progetto ha visto il coinvolgimento di oltre cento enti promotori.

Con riferimento all'attività internazionale, va segnalata la stipula di accordi relativi alla gestione operativa dei programmi di ingresso seguiti dal Ministero e delle altre misure di cooperazione nel settore migratorio, quali i percorsi di migrazione circolare, la cooperazione nel campo della formazione, gli *stage* con la valorizzazione del ruolo delle comunità di stranieri residenti in Italia e delle associazioni che le rappresentano.

Uno degli strumenti di cooperazione contemplato nei citati Accordi è la cosiddetta formazione pre-partenza nei Paesi di origine. A tal riguardo nel corso del 2012, utilizzando risorse a valere sul Fondo Europeo di Integrazione, per quasi due miliardi, e sul Fondo Politiche Migratorie sono stati ammessi al finanziamento 13 progetti, che prevedono il coinvolgimento di circa 2.000 partecipanti alle iniziative formative, con l'obiettivo di supportare e facilitare il loro percorso di inserimento lavorativo in Italia.

E' stato inoltre realizzato il progetto *Start it up-Imprenditoria immigrata* per facilitare il percorso del "fare impresa" agli immigrati attraverso l'erogazione di servizi di semplificazione amministrativa e di accompagnamento e diffusione della cultura imprenditoriale.

Con riferimento alla gestione dei minori stranieri non accompagnati, presenti in Italia, (5.800 circa), particolarmente complesse si sono rivelate le attività di cosiddetta indagine familiare nei paesi di origine dei minori, che hanno portato solo a due rimpatri assistiti.

Al fine di superare una politica meramente emergenziale, sono state attivate misure di intervento per realizzare percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, garantendo il proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento si basa sul finanziamento di una "dote individuale" per la realizzazione di un Piano di intervento personalizzato (PIP) in relazione allo sviluppo di competenze e per la promozione e gestione di percorsi individualizzati di inserimento lavorativo. L'ammontare complessivo delle risorse utilizzate (provenienti sia dal FSE che da fondi nazionali) è stato pari a 5,5 milioni, con i quali sono state finanziate 1.126 doti individuali.

E' in corso di attuazione un sistema informativo on-line, finalizzato alla tracciabilità del percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati fin dal momento del loro arrivo in Italia. Ciò dovrebbe consentire a tutti i soggetti istituzionali coinvolti (questure, regioni, comuni, comunità, tribunali) di accedere ad una banca dati condivisa.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Interventi sull'organizzazione degli uffici giudiziari*; 2.2. *Le spese di giustizia*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Risultati complessivi*; 3.2. *Entrate*; 3.3. *Spese*; 3.4. *Patrimonio*

4. Le missioni e i programmi: 4.1. *Amministrazione penitenziaria*; 4.2. *Giustizia civile e penale*; 4.3. *Giustizia minorile*

Considerazioni di sintesi

La necessità del recupero di efficienza da parte dell'Amministrazione della giustizia è da anni al centro dell'attenzione degli operatori, con l'obiettivo sia di ridurre i tempi per la soluzione dei giudizi sia di contenerne i costi, diretta conseguenza anche dei ritardi nella conclusione dei processi.

È ormai largamente condivisa l'opinione che per lo sviluppo del tessuto produttivo di un Paese sia centrale la rapidità e l'efficienza della giustizia, efficienza del sistema che, con specifico riferimento alla giustizia civile, vede il nostro Paese in particolare difficoltà.

Diverse sono le informazioni statistiche e i rapporti sulla giustizia che offrono il quadro di un sistema ancora lontano dal garantire i servizi attesi dai cittadini in termini quantitativi, numero di procedimenti trattati, nonché qualitativi, tempi per la loro conclusione e che sollecitano interventi per un miglioramento della *performance* delle procedure giudiziarie¹.

L'attenzione è forte anche in sede europea, nel cui ambito è stata costituita presso il Consiglio d'Europa la *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) allo scopo di migliorare l'efficienza ed il funzionamento della giustizia negli Stati membri e di assicurare l'applicazione degli strumenti a tal fine elaborati dal Consiglio d'Europa. Un sistema che garantisca effettività alla giustizia è considerato essenziale non solo in quanto risponde a un diritto fondamentale di ogni cittadino, bensì anche cruciale per assicurare la crescita economica nel rispetto delle regole comunitarie che garantiscono la concorrenza.

Tali esigenze sono state alla base della delega conferita al Governo con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, finalizzata alla riorganizzazione complessiva della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, volta ad incrementarne l'efficienza, realizzando nello stesso tempo risparmi di spesa². La delega è stata attuata con i decreti legislativi n. 155 e 156 del

¹ Si vedano i risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'ISTAT e del Ministero della giustizia, di cui il Presidente dell'ISTAT ha riferito alla Commissione V della Camera dei Deputati il 16 febbraio 2012; inoltre, il capitolo del Rapporto dedicato alla giustizia del *Doing Business in Italy 2013*, secondo il quale l'Italia, nell'ambito della giustizia civile si collocherebbe al 155 posto su una lista di 185 Paesi.

² Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1. La finalizzazione ai risparmi di spesa è esplicitamente indicata dall'art. 1 con il rinvio all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. La norma ha dettato specifici principi e i criteri direttivi per la riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace.

2012³, con i quali si è provveduto, rispettivamente, alla riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (d.lgs. 155/2012) e alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace (d.lgs. 156/20112).

La Corte conferma in questa sede la necessità di realizzare quelle economie di scala ancora non pienamente raggiunte nell'attività degli uffici giudiziari, da affiancare all'esame delle reali esigenze di personale nei singoli uffici, la cui produttività è sicuramente condizionata dalle dimensioni degli uffici medesimi⁴.

Tra gli interventi legislativi approvati nell'anno di riferimento incidenti sui tempi della giustizia, si segnala l'art. 54 del decreto-legge n. 83/2012⁵ con il quale è stato introdotto un meccanismo di filtro⁶, basato su una regola improntata al criterio della ragionevole probabilità di accoglimento, funzionale ad una valutazione non di pieno merito che il giudice di appello deve compiere al fine di distinguere le impugnazioni meritevoli di essere trattate pienamente da quelle fondate su ragioni pretestuose e dilatorie.

Merita altresì di essere ricordata l'istituzione delle Sezioni specializzate in materia di imprese (c.d. Tribunali delle imprese), previsti dall'art. 2 del decreto-legge n. 1 del 2012⁷ (c.d. decreto liberalizzazioni); il Legislatore ha innestato la relativa disciplina nelle previgenti norme relative alle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, di cui al d.lgs. n. 168 del 2003⁸, ampliando in misura significativa la sfera di competenza di dette Sezioni. L'art. 1, del citato decreto-legge n. 1 dispone che l'istituzione delle nuove Sezioni specializzate avvenga senza incrementi di organico e oneri aggiuntivi.

L'art. 2 del decreto ha raddoppiato, per i processi di competenza delle Sezioni specializzate, il contributo unificato previsto dal testo Unico relativo alle spese di giustizia. Parte del maggior gettito derivante dall'aumento (stimato in 600.000 euro), per ciascuno degli anni 2012 e 2013, è destinato agli oneri derivanti dall'istituzione delle nuove Sezioni, mentre dal 2014 l'intero maggior gettito del contributo sarà versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria (ai sensi dell'art. 37, comma 10, del DL n. 98 del 2011⁹).

³ Decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 156.

⁴ L'ISTAT ha sottolineato che l'eccessivo numero di sedi è confermato anche dal confronto internazionale. Secondo i dati del Consiglio d'Europa in Italia gli abitanti serviti da una Corte di prima istanza sono mediamente 55.000, la metà di ciò che si riscontra in Francia, in Germania e nel Regno Unito (*dall'analisi econometrica ISTAT-Ministero della Giustizia 2012*).

⁵ Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

⁶ La norma prevede che l'atto di appello sia specificamente motivato, per mezzo dell'indicazione delle parti della sentenza censurata, delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto storico e alla ricostruzione della fattispecie normativa compiuta dal giudice di primo grado ai fini della conseguente applicazione delle norme.

⁷ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Alle Sezioni specializzate sono devolute le controversie in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale; di diritto d'autore; controversie di cui all'art. 33, secondo comma, della legge 10 ottobre 1990, n. 287; afferenti la violazione della normativa antitrust dell'Unione Europea e i contratti pubblici di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria dei quali sia parte una società di capitali ed ove sussista la giurisdizione del giudice ordinario.

⁸ Decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, adottato in attuazione della delega conferita dall'art. 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

⁹ L'art. 37, del DL 6 luglio 2011, n. 98, nell'ambito degli interventi per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie, ha previsto, tra l'altro che i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, individuando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso e gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati, individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

Da ultimo è intervenuto il DL 21 giugno 2013, n. 96, il quale all'art. 80 ha concentrato la competenza sui giudizi che coinvolgono società straniere, al fine di agevolare gli investimenti esteri, nei Tribunali di Milano, Roma e Napoli¹⁰.

Il decreto ha previsto altresì all'art. 79 la semplificazione della motivazione delle sentenze civili, favorendo così tempi più brevi per i depositi.

Permane in tutta la sua gravità l'emergenza del sovraffollamento delle carceri, a seguito della quale l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con "sentenza pilota" dell'8 gennaio 2013, confermata e diventata esecutiva, al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti a seguito delle condizioni di detenzione. Il ricorso alla c.d. "sentenza pilota" è stato motivato proprio con la constatazione che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti bensì rivela un carattere strutturale e sistemico della struttura penitenziaria nel suo complesso. Tale situazione, a parere della Corte Europea, emerge chiaramente dai dati statistici e dalla stessa dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, proclamato con il dPCM del 2010 e prorogato fino al 31 dicembre 2013.

A seguito della lunghezza dei tempi processuali il legislatore, con la legge n. 89 del 24 marzo 2001, ha introdotto nel nostro ordinamento il diritto ad un'equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per il mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, in violazione dell'articolo 6, prg. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.d. Legge Pinto).

Con il richiamato decreto legge n. 83/2012 sono state apportate modifiche alla legge Pinto, al fine di accelerare e snellire il procedimento. Intervento ritenuto necessario per i ritardi che, a sua volta, si stavano accumulando nella gestione dei ricorsi per l'indennizzo da ritardo, tanto da definire questa situazione "ricorsi *ex lege* Pinto su procedure Pinto". Ne sono derivate numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - 114 dal 2008, di cui 12 nel 2012 -, di condanna dell'Italia per "inefficacia del rimedio Pinto".

Il ritardo nei pagamenti dell'equo indennizzo è da ricondurre, come indicato dall'Amministrazione, ad insufficienza sia di risorse finanziarie, allocate al pertinente capitolo di bilancio, sia umane, quest'ultime non adeguate alle necessità del competente ufficio.

L'Amministrazione ha comunicato che la rilevazione del "debito Pinto", riguardante il Ministero della giustizia¹¹, ha riscontrato un'esposizione di 276 milioni nel mese di aprile 2012, che ha raggiunto i 336 milioni ad ottobre e i 351 nel mese di dicembre.

La Corte in sede di Relazione al Parlamento ha più volte sottolineato l'esigenza di interventi volti a razionalizzare e ammodernare il servizio giustizia anche attraverso un più ampio ricorso all'uso delle tecnologie telematiche mediante le quali conseguire risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che un miglioramento dei tempi e della qualità del servizio reso. In particolare, il sistema di gestione informatizzato del lavoro consente di prevedere i *trend* e di allocare nel modo migliore le risorse.

Il Ministero ha sviluppato allo scopo un *software* (Consolle del Magistrato e MAG Office) attraverso il quale ogni magistrato può gestire le cause di competenza, sistema la cui diffusione andrebbe ulteriormente incentivata atteso che non viene utilizzato in modo omogeneo da tutti i magistrati¹².

Si segnalano altresì alcuni regolamenti adottati nel 2012, il primo dei quali ha approvato il modello standard dello statuto e dell'atto costitutivo delle società a responsabilità limitata (decreto ministeriale del 23 giugno 2012); il secondo il regolamento per la riforma degli

¹⁰ La nuova disciplina non troverà applicazione per le società estere che hanno in Italia una sede secondaria con una rappresentanza stabile. Sono altresì escluse le cause già in discussione o di prossima introduzione. La norma troverà applicazione per le cause instaurate dopo il trentesimo giorno dalla conversione del decreto-legge.

¹¹ Le somme alle quali l'Italia è condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo gravano sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹² Le statistiche del Tribunale di Milano, che dal 2006 partecipa unitamente ad altri tribunali ad un progetto pilota del processo civile telematico per i decreti ingiuntivi, mostrano che nel 2011 i tempi per ottenere un decreto ingiuntivo sono scesi da 50 a 15 giorni.

ordinamenti professionali, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 138/2011¹³. L'intervento normativo di riforma degli ordinamenti professionali ha trovato fondamento in un contesto di legislazione modificatosi in un breve arco temporale, nell'ambito del quale si sono succedute diverse disposizioni (art. 3, comma 5, del DL n. 138 del 2011; art. 10 della legge n. 183 del 2011; art. 33, del DL n. 201 del 2011; art. 9 del DL n. 1 del 2012). Con il terzo regolamento, infine, sono stati determinati i parametri per la liquidazione da parte degli organi giurisdizionali dei compensi per le professioni regolamentate.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Stante la particolare rilevanza del Ministro della giustizia, anche alla luce dell'art. 110 della Costituzione¹⁴, l'ordinamento attribuisce al Ministero della giustizia funzioni finalizzate ad assicurare l'erogazione del "servizio-justizia" su tutto il territorio nazionale. Dunque, ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, l'Amministrazione deve garantire la predisposizione degli strumenti idonei ad assicurare il corretto svolgimento di questo servizio su tutto il territorio nazionale. L'attività si rivolge in particolare alle strutture giudiziarie, penitenziarie e minorili. La missione "Giustizia" è pertanto di esclusiva competenza del Ministero ed assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi.

Con decreto ministeriale del 6 luglio 2012 è stato aggiornato il Piano per la trasparenza e l'integrità 2011-2013, adottato con decreto ministeriale del 23 giugno 2011, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009¹⁵, aggiornamento che tiene conto delle linee-guida elaborate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CIVIT) istituita ai sensi dell'art. 13 del medesimo decreto¹⁶.

L'Organismo interno di Valutazione (OIV), presso il quale è costituita una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, è stato disegnato come organo collegiale formato da tre componenti e collocato nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Nel mese di settembre 2012 è stata approvata la Relazione sulla *performance* dell'anno 2011¹⁷.

L'OIV ha costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale che dovrà provvedere alla realizzazione della piattaforma tecnologica dedicata alla raccolta dei dati necessari per le attività di monitoraggio.

In materia di controllo della spesa, l'Amministrazione ha sottolineato come l'analisi dei dati di bilancio effettuata dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa abbia messo in luce che l'Amministrazione giudiziaria, escludendo le spese di giustizia e i contributi ai comuni per la gestione e la manutenzione degli uffici, si collochi al di sotto della media di riferimento delle amministrazioni centrali per quasi tutte le voci della *spending review*.

Fanno eccezione alcune voci di spesa delle quali, nell'ambito della missione "Giustizia civile e penale", si è tenuto conto in sede di programmazione per il triennio 2013-2015, con iniziative quali la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, di cui al paragrafo che segue, che ha comportato la soppressione e l'accorpamento di alcuni uffici giudiziari al fine di ottenere una migliore efficienza sotto l'aspetto sia dell'utilizzo delle risorse di personale, sia delle risorse

¹³ Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il decreto-legge aveva previsto il termine entro il quale doveva essere approvato il regolamento. Il mancato rispetto di detto termine avrebbe comportato un vuoto normativo.

¹⁴ Art. 110 Cost. "Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia".

¹⁵ L'art. 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 ha disposto che ogni Amministrazione adotti un Programma triennale, da aggiornare annualmente, nel quale indicare le iniziative previste al fine di garantire un adeguato livello di trasparenza nella propria azione, di promuovere la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

¹⁶ Si veda in particolare la delibera n. 2/2012 della CIVIT in materia di indirizzo, sostegno e coordinamento delle diverse amministrazioni.

¹⁷ Sull'attività svolta dall'OIV si richiamano le osservazioni di cui alla Delibera n. 14/2012/G del 15 novembre 2012 della Sezione di controllo sulla gestione.

strumentali e finanziarie. Dall'attuazione della riforma ci si attende una riduzione, in particolare, delle spese di gestione e manutenzione degli immobili.

È da ricondurre alle iniziative di *spending review* anche l'espletamento di una gara unica nazionale sulle "intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali", per la quale è stata emanata nel corrente anno una specifica direttiva del Ministro. In merito ai diversi aspetti relativi alla spesa per le intercettazioni, si rinvia al paragrafo 2.2.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari

Nell'esercizio in esame sono intervenuti due provvedimenti legislativi di cui si è già fatto cenno e che meritano di essere segnalati. In attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011¹⁸, che si colloca nell'ambito dei diversi provvedimenti normativi adottati al fine di ottenere risparmi di spesa attraverso una migliore organizzazione delle strutture amministrative, è stata disegnata una nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (d.lgs. n. 155 del 2012) ed è stata definita la revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Ufficio del giudice di pace¹⁹ (d.lgs. n. 156 del 2012).

La riforma risponde all'esigenza di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente negli uffici di più modeste dimensioni e tiene conto essenzialmente della necessaria corrispondenza fra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio. Nella volontà del Legislatore si tratta, dunque, di uno strumento strategico per restituire efficienza al sistema giudiziario.

Inoltre, la riorganizzazione degli uffici a regime dovrebbe realizzare anche risparmi di spesa attraverso economie di scala, conseguenti alla riduzione di servizi che negli uffici di piccole dimensioni assumono un costo economico non sempre compensato dalla quantità di lavoro reso.

Dalla relazione tecnica che ha accompagnato lo schema di decreto legislativo, si evince che sono attesi risparmi pari a 2,889 milioni per il 2012, 17,337 per il 2013 e 31,358 per l'anno 2014, riferiti alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture.

Al momento non è ancora possibile verificare l'effettivo raggiungimento di tale obiettivo, atteso il tempo ancora breve trascorso dall'adozione del decreto legislativo e del decreto ministeriale che vi ha dato attuazione. È necessario, per una valutazione della validità degli strumenti prescelti, attendere che la riforma sia effettivamente attuata e che sia completata la fase di transizione.

L'attuazione congiunta delle due deleghe, relative agli uffici giudiziari e agli Uffici del giudice di pace, risponde ad una condizione posta dalla Commissione giustizia della Camera dei Deputati, onde rendere possibile la verifica circa la permanenza diffusa nei territori di un presidio di giustizia di prossimità.

Con il d.lgs. n. 155 sono stati soppressi 31 tribunali di piccole dimensioni (su un totale di 165) e 31 procure nonché tutte le sedi distaccate (220), con conseguente trasferimento dei magistrati nell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni (anche in soprannumero, riassorbibile con le successive vacanze).

Per assicurare piena funzionalità alla riforma, con decreto del Ministro della giustizia del 18 aprile 2013 sono state rideterminate le piante organiche dei magistrati giudicanti e del pubblico ministero addetti ai tribunali ordinari e con decreto ministeriale del 25 aprile c.a., sono state rideterminate le piante organiche del personale di supporto all'attività giurisdizionale, in coerenza con il decreto relativo al personale di magistratura, adeguando la consistenza numerica dei contingenti destinati ai singoli uffici tenuto conto delle esigenze operative conseguenti al nuovo assetto territoriale.

¹⁸ Legge 14 settembre 2011, n. 148.

¹⁹ Gli uffici del giudice di pace sono stati istituiti con la legge 21 novembre 1991, n. 374.

Con il d.lgs. n. 156/2012, di modifica della legge n. 374 del 1991²⁰, sono stati soppressi complessivamente 667²¹ uffici, su un totale di 846; restano in funzione 179, di cui 134 presso sedi circondariali e 44 presso sedi che non fanno più capo ad un circondario di tribunale in base al d.lgs. n. 155 del 2012.

Nel caso specifico degli Uffici del giudice di pace, gli effetti di risparmio sono stati quantificati dalla relazione tecnica in 25,6 milioni all'anno.

Occorre sottolineare che avverso il decreto legislativo n. 156/2012 è stato proposto ricorso per illegittimità costituzionale dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione, in via derivata, dell'art. 77 Cost., in relazione alla circostanza che la relativa delega è stata conferita dall'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in sede di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011²².

L'art. 3 del decreto disciplina il procedimento per la conservazione degli uffici sulla base delle richieste degli enti locali: le tabelle con l'indicazione degli uffici soppressi, di quelli mantenuti in servizio e del loro ambito territoriale devono essere pubblicati sul Bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della giustizia, da tale data decorrono i 60 giorni entro i quali gli enti locali interessati – anche consorziati tra loro - possono richiedere il mantenimento degli uffici stessi, assumendo l'integrale onere delle spese, ad eccezione dei compensi dei giudici di pace e le spese per la formazione iniziale del personale degli enti locali. Il Ministero ha dodici mesi per valutare le richieste e per apportare, se del caso, le modifiche alle tabelle stesse. Nel caso in cui l'ente locale non rispetti gli impegni assunti per un periodo superiore ad un anno, gli uffici sono soppressi.

Le tabelle sono state pubblicate il 28 febbraio 2013 e allo scadere del termine – il successivo 29 aprile – risultano presentate 288 istanze. Diversi enti, pur interessati dai tagli della nuova geografia giudiziaria, hanno rinunciato a mantenere tale presidio giudiziario sul proprio territorio, la cui spesa è stata presumibilmente ritenuta troppo gravosa.

La riduzione degli Uffici del giudice di pace richiede la riassegnazione dei magistrati onorari ad altri uffici con decreto del Presidente della Repubblica, mentre con un decreto ministeriale si dovrà procedere al trasferimento del personale amministrativo, in misura non inferiore al 50 per cento presso Uffici di tribunale o di procura limitrofi, mentre il rimanente 50 per cento presso gli Uffici del giudice pace presso il quale sono trasferite le competenze. Il decreto legislativo, nonostante non sia previsto dalla delega, detta una specifica disciplina transitoria: l'efficacia della riforma è rinviata a dopo l'emanazione del decreto correttivo delle tabelle, dunque all'esito delle citate richieste dei comuni di mantenimento dell'ufficio nel proprio territorio.

In considerazione della necessità di procedere alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa si è ritenuto di avviare tale processo con interventi sulla articolazione degli uffici del giudice di pace che presentano una eccessiva segmentazione delle risorse umane e strumentali, anche in relazione degli effettivi carichi di lavoro. In conformità con la delega, la riforma ha preso l'avvio dagli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale. Sono stati mantenuti gli uffici che incidono su un bacino di utenza di 100.000 abitanti, a fronte del precedente criterio che ne prevedeva una soglia di 50.000. Il Governo ha stimato un recupero di giudici di pace di 1.944 unità e di 2.104 unità di personale amministrativo, con risparmi di spesa di circa 25,6 milioni di euro annui.

La relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega, con riferimento al più ampio riordino degli uffici giudiziari previsto dall'articolo 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011,

²⁰ Legge 21 novembre 1991, n. 374.

²¹ Il Governo inizialmente aveva proposto la riduzione di 674 uffici. Il testo finale ha mantenuto i giudici di pace in sette isole: Ischia, Capri, Lipari, Elba (a Portoferraio), La Maddalena, Procida, Pantelleria.

²² A parere della Regione ciò costituirebbe una violazione dell'art. 77 Cost., che individua la legge di conversione quale speciale procedura destinata alla conversione del decreto-legge, senza possibili contenuti estranei. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della delega si rifletterebbe sulla illegittimità costituzionale del decreto delegato relativo alla nuova distribuzione territoriale delle sedi giudiziarie. L'illegittimità costituzionale è fatta valere anche con riferimento agli artt. 5, 72, comma quarto e 76 Cost..

ha quantificato risparmi per almeno 60 milioni, verificabili solo a consuntivo. Tali risparmi sono stati quantificati nella loro misura complessiva e non con riferimento alle singole norme di razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria che prevedono, oltre alla riduzione degli uffici del giudice di pace, anche la riduzione e l'accorpamento degli uffici giudiziari di primo grado e delle sezioni distaccate di tribunale.

Infine, si osserva che la legge di delega consente al Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, di adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

L'Amministrazione ha dato attuazione alle riduzioni disposte dall'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008 predisponendo due dPCM del 24 giugno 2010, con i quali sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale degli Archivi notarili e il personale della Giustizia minorile. Con ritardo e solo parzialmente sono stati effettuati i tagli previsti dal decreto-legge n. 138 del 2011. Non ha avuto alcun seguito il decreto-legge n. 95 del 2012. Si osserva comunque che gli ultimi decreti legge escludono dalle riduzioni il personale della polizia penitenziaria in quanto rientrante nel comparto "sicurezza".

2.2. Le spese di giustizia

I capitoli interessati alle spese di giustizia sono il 1360 - spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio, ecc.; il 1362 - indennità spettanti ai magistrati onorari; e il 1363 - spese per intercettazioni. La tavola che segue illustra gli andamenti degli stanziamenti nell'ultimo triennio.

Tavola I
(in milioni)

Capitolo di Spesa	2010		2011		2012		2013	
	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	al 21/6/2013
1360	328,33	339,36	351,11	661,11	442,80	461,80	442,80	474,80
1362	137,35	150,35	141,79	149,79	145,72	145,84	145,72	145,72
1363	179,80	179,80	179,80	423,80	239,80	224,80	189,80	216,53

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sul capitolo 1360 gravano le spese per gli ausiliari del magistrato (consulenti, periti, traduttori, ecc.), i difensori di ufficio e di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, le spese per la notifica di atti giudiziari, le spese di custodia e altre spese (giudici popolari, testimoni, ecc.). Dalla tabella su riportata si evince un costante incremento delle risorse finanziarie destinate a coprire dette spese, incremento particolarmente sensibile nel 2011 a seguito di uno stanziamento straordinario di 210 milioni per il pagamento di debiti pregressi.

Lo stanziamento iniziale del 2013 è analogo all'iniziale dello scorso esercizio ma già alla data del 21 giugno c.a. l'importo si è incrementato fino a 475 milioni, superando così il livello raggiunto al 31 dicembre 2012.

L'Amministrazione ha comunicato che dalla gestione finanziaria dell'anno 2012 è emerso un debito quantificabile, sulla base dei dati inviati dai funzionari delegati, in circa 47 milioni ripianabile, sempre a parere dell'Amministrazione, solo con stanziamenti straordinari di bilancio. Inoltre, sempre nel 2012 sono emersi ulteriori debiti riferibili ad esercizi pregressi (1999/2011) per altri 43 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato che il carattere obbligatorio delle spese di giustizia fa sì che eventuali risparmi possano essere conseguiti solo con l'adozione di provvedimenti normativi, che incidano su istituti ed attività legislativamente previsti. In particolare, con riferimento alle spese per il gratuito patrocinio, nel 2012 è stato adeguato il limite di reddito previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, con l'effetto che più persone sono ammesse a tale beneficio, con maggiore onere a carico dello Stato.

Per quanto riguarda le spese conseguenti alla notifica degli atti giudiziari, circa 30 milioni sono da ricondurre alla convenzione stipulata con Poste italiane S.p.A.. Tale stanziamento, da

chiarimenti forniti dall'Amministrazione, risulta inadeguato atteso che la spesa annua raggiungerebbe circa i 70 milioni, ciò anche a seguito dell'incremento del costo delle tariffe postali aumentate in media del 30 per cento. Tale incremento avrebbe vanificato l'effetto positivo connesso alla riduzione del numero delle notifiche, conseguente alla modifica normativa che ha reso obbligatoria la notifica telematica, soprattutto per la notificazione dei biglietti di cancelleria.

Sostanzialmente invariato è l'andamento degli stanziamenti destinati al cap. 1362 per il pagamento delle indennità spettanti ai magistrati onorari.

Nell'ultimo triennio il capitolo 1363 – spese per intercettazioni - mostra un incremento nel 2011 di particolare entità, da ricondurre a 174 milioni assegnati per il pagamento dei debiti pregressi. Nel 2012 gli stanziamenti iniziali sono stati pari a 240 milioni, con una riduzione in corso di esercizio di 25 milioni per effetto del decreto-legge 95/2012, solo parzialmente compensata da una variazione positiva di 10 milioni, peraltro destinata al pagamento di debiti pregressi.

La legge di bilancio 2013 ha previsto uno stanziamento iniziale di 190 milioni, peraltro integrato con decreti di variazione con i quali, al 21 giugno c.a., le risorse destinate alle intercettazioni hanno raggiunto i 216 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che nell'esercizio in esame sono emerse situazioni debitorie quantificabili, sulla base di comunicazioni di spesa inviate dai funzionari delegati, in circa 35 milioni.

La spesa ad oggi conosciuta si riferisce esclusivamente alle liquidazioni intervenute da parte dei magistrati mentre non è ancora noto il dato relativo alle fatture presentate dalle società di intercettazione ma non ancora liquidate. Appare pertanto opportuno che l'Amministrazione ponga in essere procedure di monitoraggio, attraverso le quali poter conoscere i dati effettivi relativi al formarsi della spesa anche prima della liquidazione della stessa da parte dei magistrati.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risultati complessivi

Il Ministero della giustizia, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia, sull'intero territorio nazionale, svolge un'attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 98,7 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2012, è classificata come spesa diretta corrente, mentre l'1,3 per cento è classificata come spesa in conto capitale²³. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (80,6 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio²⁴.

Solo il 5,27 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2012 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 52,8 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari²⁵ e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 47,1 per cento).

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9,6 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2012. Particolarmente rigida è la spesa di natura

²³ Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

²⁴ Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

²⁵ I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno comunque considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia.