

L'Italia ha approvato il proprio Piano Nazionale Garanzia Giovani nel dicembre 2013, con una dotazione finanziaria complessiva di 1,5 miliardi<sup>39</sup>. Il Piano, articolato su due annualità (2014 e 2015) riguarderà tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Provincia di Bolzano (l'unica che presenta un tasso di disoccupazione giovanile inferiore al 25 per cento).

Per contribuire a realizzare gli obiettivi previsti dalla Garanzia, l'articolo 5 del DL n. 76 del 2013 ha istituito una apposita struttura di missione che coinvolge, oltre al Ministero del lavoro e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dello sviluppo economico, il Dipartimento della gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia, le Regioni e Province Autonome, le Province e Unioncamere. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Struttura di missione, sono stati posti a carico del cap. 1220, nell'ambito della missione 26 "Politiche per il lavoro", con una dotazione finanziaria pari a 40 milioni per il 2013 e a 100 milioni per il 2014 e il 2015.

Il Piano italiano si articola in una serie di misure che iniziano con l'accoglienza, cioè la registrazione degli interessati all'interno del programma, seguono tre livelli di orientamento, attraverso successivi colloqui con operatori specializzati. I successivi *steps* riguardano in alternativa l'inserimento in percorsi formativi, l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso un contratto di apprendistato, il tirocinio presso le aziende che hanno aderito all'iniziativa, la partecipazione alle selezioni per il servizio nazionale civile. Il piano prevede, inoltre, un sostegno all'autoimprenditorialità e un bonus occupazionale per le aziende che assumono, attraverso la possibilità di una diminuzione del costo del lavoro.

La Corte dei conti prende atto dell'importanza dell'iniziativa, considerato l'elevato tasso di disoccupazione giovanile per l'Italia, che, in alcune regioni supera il 50 per cento, e l'elevato numero di giovani che si trovano nella condizione di NEET (*"Not (engaged) in Education, Employment or Training"*), giovani che non sono impegnati nel ricevere un'istruzione o una formazione, che non hanno un impiego né lo cercano, e non sono impegnati in altre attività assimilabili.

Il successo dell'iniziativa è, peraltro, strettamente connesso con l'adozione di più generali misure di rilancio economico, volte a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, riducendosi, altrimenti, nel mero potenziamento delle tradizionali attività di orientamento professionale.

Passando all'esame della gestione delle politiche passive per il lavoro, come riferito al paragrafo 1, il sistema degli ammortizzatori sociali è oggetto di un intervento di revisione, volto a ribadire la differenza tra gli strumenti da adottare in costanza del rapporto di lavoro, in situazione di crisi temporanea delle imprese (cassa integrazione guadagni) e quelli da attivare in caso di disoccupazione involontaria, attraverso una estensione dell'attuale operatività dell'ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego).

Si tratta di un percorso di riforma volto a superare le criticità emerse nella concreta gestione operativa dei diversi strumenti, evidenziata da una recente delibera della sezione di controllo sulla gestione (delib. n. 4 del 9 aprile 2014).

Nella citata delibera la Corte ha sottolineato come nella concreta applicazione del complesso sistema degli ammortizzatori sociali antecedente la legge n. 92 del 2012, la prassi applicativa ha portato a privilegiare, sia pure nella condivisibile ottica di dover fronteggiare una situazione emergenziale, un utilizzo indistinto dei diversi istituti, finalizzato, nella generalità dei casi, ad accompagnare il lavoratore fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso ai trattamenti di quiescenza; spesso con elevati costi a carico della fiscalità generale.

È risultata sfumata, fino quasi a scomparire, la distinzione tra istituti volti a fronteggiare una situazione di sospensione delle prestazioni lavorative, in vista di una ripesa dell'operatività della singola azienda che se ne avvale, rispetto a quelli da attivare, nel caso di cessazione definitiva del rapporto di impiego, finalizzati ad una ricollocazione degli interessati, peraltro sempre più difficile, sul mercato del lavoro.

<sup>39</sup> 567 milioni derivano dalle risorse stanziare per la specifica iniziativa "Youth Employment Initiative" dell'Unione europea, altrettanti dal Fondo sociale europeo. L'Italia ha deciso di partecipare con una quota di finanziamento nazionale pari a 379 di cofinanziamento nazionale.

La cassa integrazione guadagni, in particolare quella straordinaria ed in deroga, è stata utilizzata come uno strumento di *welfare* e non di politica industriale, in quanto ampiamente preferita dalle scelte discrezionali delle singole imprese rispetto ad altri istituti, quali ad esempio la mobilità, anche in ipotesi in cui una ripresa economica risultava difficilmente ipotizzabile.

Osserva ancora la relazione della Corte, sottolineando ulteriori criticità e distonie, come l'azione politica e l'attenzione programmatica si siano concentrate sulla necessità di intervenire nei confronti di lavoratori involontariamente cessati dal rapporto, utilizzando a tal fine anche gran parte delle potenzialità delle politiche attive per il lavoro (e ovviamente delle connesse risorse), a scapito del raggiungimento dell'obiettivo proprio di queste ultime di creare nuova occupazione. Il rischio è quello di innescare un circolo vizioso che non risolve le debolezze e le criticità e prolunga, oltre i limiti di sostenibilità finanziaria, le misure di sostegno al reddito individuale.

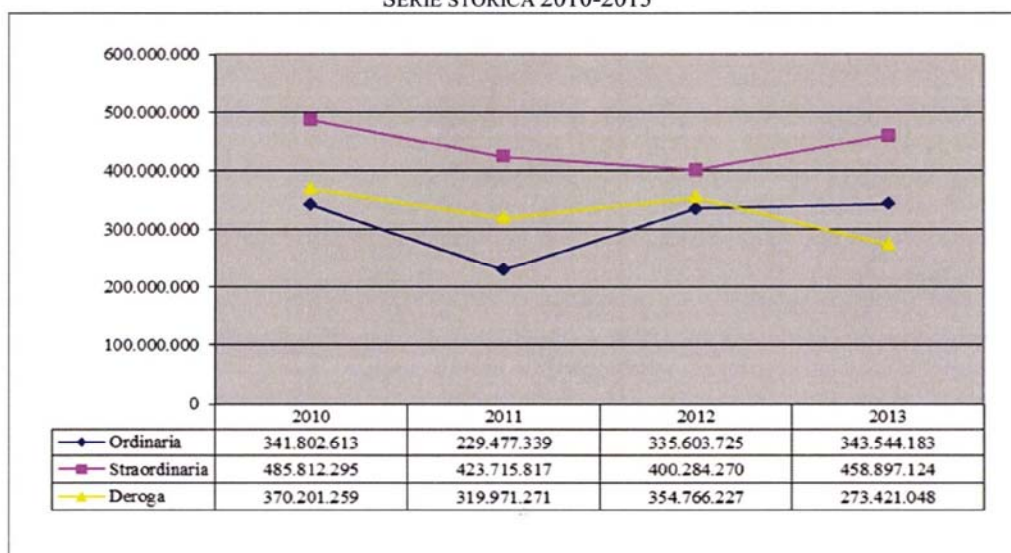
Il recupero della chiara distinzione di finalità tra i diversi istituti e la ricerca di un giusto equilibrio nella entità delle risorse da destinare alle politiche di sostegno al reddito e alla creazione di nuova occupazione, rappresenta il terreno di sfida che attende la prima applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012.

A tal proposito, la Corte ha sottolineato positivamente il fatto che in un regime necessariamente transitorio, finalizzato alla definitiva chiusura della operatività di alcuni istituti quali la cassa integrazioni in deroga, si prevedano requisiti predeterminati e maggiormente stringenti per il loro utilizzo.

Complessivamente, nel 2013, sono state autorizzate l'1,3 per cento di ore in meno rispetto al 2012, come risulta dal grafico 2.

Grafico 2

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE  
SERIE STORICA 2010-2013



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il grafico 2 mostra che la Cassa integrazione ordinaria, dopo una diminuzione registrata nel 2011, evidenzia un andamento in ascesa, con un incremento, nel 2013, del 2,3 per cento rispetto al 2012. Nel 2013, anche la Cassa integrazione straordinaria risulta in salita (circa il 15 per cento rispetto al 2012), mentre quella in deroga presenta, viceversa, un calo del 23 per cento rispetto al dato del 2012.

Dal punto di vista contabile, per quanto riguarda la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), il Ministero ha trasferito, nel corso del 2013, all'INPS 390 milioni, pari

all'intero stanziamento previsto sul pertinente capitolo di bilancio 2400, solo a parziale copertura di quanto rendicontato dall'Istituto per il periodo gennaio-ottobre 2013, ammontante a 1,15 miliardi.

Agli ammortizzatori sociali in deroga sono state, invece, destinate risorse pari a 2,20 miliardi (di questi 1,8 sono stati assegnati alle Regioni e Province autonome), ai quali vanno aggiunti 287 milioni a carico del Piano di azione e coesione<sup>40</sup>, assegnati alle Regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Per quanto riguarda l'indennità di mobilità e di disoccupazione, sul cap. 2402 (nel quale si ricomprende anche l'ASPI e la miniASPI) è stato stanziato l'importo globale di 4,6 miliardi, che sono stati tutti trasferiti all'INPS, a parziale copertura degli oneri sostenuti dall'Ente. Da quanto rendicontato dall'INPS, nel periodo gennaio-ottobre 2013 risulta, infatti, una differenza negativa di 464 milioni.

Sotto il profilo contabile, le Politiche per il lavoro, a carico della fiscalità generale, utilizzano le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione e la formazione (capitolo 2230<sup>41</sup>, di parte corrente), che 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<sup>42</sup>.

Il predetto capitolo 2230 è ripartito in dieci piani di gestione, al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

Lo stanziamento iniziale di competenza del capitolo 2230 è stato pari, nel 2013, a 1,8 miliardi, assorbito per circa il 65 per cento dal piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga", ed è aumentato, rispetto all'anno precedente, di circa il 10 per cento.

Lo stanziamento definitivo si attesta sui 3,5 miliardi, ed è risultato più che raddoppiato rispetto al 2012, anche in relazione all'incremento del 70 per cento delle risorse destinate a finanziare gli "Ammortizzatori in deroga"<sup>43</sup>.

Incrementi hanno avuto anche i piani gestionali "Obbligo formativo e apprendistato" e "Contratti di solidarietà", i cui stanziamenti definitivi sono aumentati, rispetto al 2012, rispettivamente, del 19 e 27 per cento.

Nel corso del 2013, sono, inoltre, aumentate le imprese che hanno fatto richiesta di contratti di solidarietà, previsti dall'art. 5, commi 5 e 8, della legge n. 236 del 1993, al fine di evitare riduzioni di personale.

Oltre che per le finalità sopra indicate, le risorse del Fondo sono state impiegate anche per l'erogazione dei compensi spettanti ai Lavoratori Socialmente Utili (LSU).

Nel 2013, sono state assegnate per tale finalità risorse pari a 200,7 milioni (con un aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2012)<sup>44</sup>.

Il piano gestionale 4 "Incentivi", con uno stanziamento definitivo di circa 341 milioni, con un aumento del 19 per cento rispetto al 2012, ricomprende, in primo luogo, la corresponsione di

<sup>40</sup> Il Piano di Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, impegna le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità.

<sup>41</sup> Fino all'esercizio 2012, il Fondo era iscritto nel cap. 7206, spese in conto capitale.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Nello specifico, lo stanziamento sul piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga" è stato utilizzato sia per finanziare gli oneri derivanti dalla diversa articolazione dei tempi di pensionamento, prevista dall'art. 12, commi 1 e 2 del DL n. 78 del 2010, sia per finanziare le crisi biennali delle aziende (art. 1, comma 405 della legge n. 228 del 2012).

<sup>44</sup> 55 milioni alle regioni interessate (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), 17,7 milioni per la stabilizzazione di LSU ai comuni con meno di 5.000 abitanti e 55 milioni per i comuni della Regione Siciliana.

incentivi per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori, di età compresa tra i 18 e i 29 anni<sup>45</sup>, nonché interventi che vanno dal reimpiego over 50, misure in favore dei co.co.co, degli esodati, dei giovani, dei lavoratori esposti all'amianto.

In relazione alla frequente necessità di spostare risorse tra i diversi piani gestionali, la Corte ha più volte sottolineato l'opportunità, all'interno del capitolo, di un'indicazione complessiva delle disponibilità, più in linea, del resto, con le finalità proprie di un capitolo Fondo. La collocazione per intero nella parte corrente del bilancio ha, indubbiamente, semplificato le modalità gestionali, ma non appare del tutto in linea con un utilizzo di parte delle disponibilità per iniziative di formazione.

In relazione alla complessità degli interventi anche nel 2013, il rendiconto evidenzia, sul citato Fondo, un elevato ammontare di residui passivi (3,3 miliardi), in aumento del 28 per cento rispetto al 2012.

Secondo l'Amministrazione, la causa è da rinvenire in parte nel mancato allineamento tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione degli Enti beneficiari coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa, ed in parte negli slittamenti temporali delle attività progettuali finanziate.

Mentre, infatti, l'Amministrazione impegna le risorse nell'esercizio di competenza, gli Enti, in particolare l'INPS, rendicontano solo in tempi successivi, provocando un disallineamento tra l'anno in cui viene assunto l'impegno e quello dell'effettivo trasferimento delle somme.

La Corte sottolinea la necessità di adottare opportune iniziative di riallineamento per evitare il ripetersi del fenomeno, in ulteriore crescita, come detto, nel trascorso esercizio 2013.

Le Politiche attive e passive del lavoro, sono in parte finanziate con l'utilizzo di fondi comunitari. In particolare, nell'ambito della programmazione 2007-2013, la Direzione generale per le politiche attive e passive per il lavoro gestisce, in qualità di Autorità di gestione capofila in Italia del Fondo Sociale Europeo (FSE)<sup>46</sup>, due Programmi Operativi Nazionali (PON): il PON Governance e Azioni di sistema – Obiettivo Convergenza (PON GAS) e il PON Azioni di Sistema – Obiettivo Competitività regionale e Occupazione (PON CRO).

Con riferimento al primo programma PON Governance e Azioni di Sistema - Obiettivo Convergenza, a fronte di un obiettivo cumulato di spesa al 31 dicembre 2013 pari a 248,3 milioni, risultano certificati dall'Unione Europea impegni, alla data del 19/12/2013, pari a 265 milioni. Si tratta, peraltro, di un ammontare pari a circa il 61,94 per cento dell'importo attribuito, con necessità, quindi, di una forte intensificazione delle attività per poter impegnare, entro il 2015, il 100 per cento delle risorse attribuite.

Analogo discorso, va riferito al PON CRO: a fronte di un *target* cumulato di spesa al 31 dicembre pari 41,7, è stato certificato un importo pari 50 milioni, mentre nel successivo biennio dovrà essere impegnato il 30 per cento delle risorse attribuite per l'intero ciclo settennale di programmazione.

#### 4.4.2. Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro"

Il quadro normativo di riferimento dell'attività di vigilanza, in materia di rispetto delle norme relative alle condizioni di lavoro, ha visto nel 2013 un inasprimento delle sanzioni e delle misure di contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

In sede programmatica, il Ministero, anche per il 2013, ha confermato la scelta di investire su un'azione di vigilanza selettiva, mirata al contrasto di fenomeni di irregolarità sostanziale, a scapito di controlli di carattere puramente formale che non consentono di

<sup>45</sup> La prima fase di attuazione dell'incentivo (che si applica alle assunzioni effettuate dal 7 agosto 2013) ha già coinvolto circa 13.000 giovani e 6.800 datori di lavoro (dati del Ministero del lavoro al 17 ottobre 2013).

<sup>46</sup> In Italia il FSE finanzia 16 programmi operativi delle Regioni e Province autonome dell'obiettivo 2 - Competitività Regionale e Occupazione e 5 programmi operativi delle Regioni dell'obiettivo 1 - Convergenza. Accanto ai programmi Operativi Regionali (POR), ci sono anche 3 programmi Operativi Nazionali (PON), di cui 2 gestiti dal Ministero del lavoro e 1 gestito dal MIUR.

apportare alcun concreto contributo alla tutela della persona che lavora e che potrebbero, al contrario, rappresentare un ostacolo all'efficienza del sistema produttivo.

In relazione all'entità delle risorse umane e finanziarie disponibili, che non consentono lo svolgimento a "tappeto" dell'attività ispettiva, quest'ultima si è svolta attraverso l'individuazione *ex ante*, con il supporto di "indicatori di rischio", individuati nell'ambito dei diversi contesti economici e territoriali, di possibili aree di rischio, con conseguenti controlli mirati a colpire i fenomeni di irregolarità, che maggiormente impattano sul piano economico sociale.

Nel 2013, sono state ispezionate quasi 134.000 aziende, con evidenziazione di irregolarità in oltre il 50 per cento degli accessi effettuati.

A fronte di verifiche che hanno riguardato oltre 260.000 posizioni lavorative, sono stati registrati circa 116.000 situazioni irregolari, tra cui 45.000 lavoratori totalmente in nero.

La sanzione della sospensione dell'attività imprenditoriale, disciplinata dall'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008, è stata irrogata nei confronti di quasi 8.000 aziende, principalmente operanti nel settore dell'edilizia (1.810) e in quello dei pubblici esercizi (circa 3.000).

La maggior parte dei citati provvedimenti di sospensione è stata successivamente revocata, a seguito della regolarizzazione e del pagamento di una somma, immediatamente introitata dall'erario, per un importo complessivo di quasi 10 milioni di euro.

In esito alle verifiche effettuate dagli ispettori sono state, inoltre, comminate n. 44.652 maxi-sanzioni per il lavoro nero. I lavoratori coinvolti nelle irregolarità afferenti la materia degli appalti illeciti e in fenomeni interpositori, di somministrazione illecita sono stati 10.775.

L'attività degli ispettori ha riguardato anche la tutela privatistica delle condizioni di lavoro, nell'ambito di un'accezione ampia dell'ispezione nei luoghi di lavoro; in tale contesto particolare rilievo hanno assunto gli istituti previsti dal d.lgs. n. 124 del 2004, e, in particolare, la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali, volti a garantire un'immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati.

Su 27.858 conciliazioni monocratiche avviate, oltre 8.289 hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo tra le parti.

La diffida accertativa, si è conclusa con la convalida di 20.695 provvedimenti.

La verifica dell'operato degli ispettori, nell'ambito del c.d. Progetto Qualità (introdotto nel 2009), ha dato, anche nel 2013, esito positivo, sotto il profilo non solo della efficacia dei singoli interventi, ma, soprattutto, con riferimento alla capacità di presidio del territorio di riferimento.

Va sottolineato, inoltre, lo svolgimento di diverse iniziative di vigilanza straordinaria<sup>47</sup>.

La tavola 13 evidenzia i risultati dell'azione di vigilanza complessivamente svolta dagli ispettori delle strutture territoriali del Ministero del lavoro, nonché da parte di funzionari dell'INPS e dell'INAIL, nel corso dell'anno 2013.

Tavola 13

## MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA - ANNO 2013

| 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 | 139.624             | 73.514             | 115.919                  | 44.652                           | 90.982.451,00                               |
| INPS                                           | 71.821              | 58.048             | 53.009                   | 33.490                           | 1.240.953.187,00                            |
| INAIL                                          | 23.677              | 20.752             | 70.092                   | 7.983                            | 89.936.474,00                               |
| <b>TOTALE</b>                                  | <b>235.122</b>      | <b>152.314</b>     | <b>239.020</b>           | <b>86.125</b>                    | <b>1.421.872.112,00</b>                     |

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

<sup>47</sup> In particolare, è proseguita la attività di controllo svolta in occasione di eventi culturali e di carattere fieristico ed espositivo, con particolare riferimento alle attività di allestimento di strutture - fisse e mobili. Su un totale di 305 eventi controllati (il 66 per cento dei quali ha presentato fenomeni di irregolarità), sono state ispezionate complessivamente 1.433 aziende, il 34 per cento circa delle quali è risultato irregolare. Nell'ambito di tale attività sono stati, altresì, individuati 1.018 lavoratori irregolari, di cui oltre la metà totalmente in nero.

Nella tavola 14 si riporta il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2013.

Tavola 14

IMPORTI SANZIONATORI INTROITATI  
(in euro)

| ANNI | SANZIONI<br>RISCOSSE | % scost.<br>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 | 123.693.813,00       | -14,40                    |
| 2013 | 102.886.138,00       | -16,80                    |

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

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

Secondo i dati trasmessi dal Ministero, nel 2013 sono regolarmente presenti in Italia 3.764.236 cittadini extracomunitari, con un incremento di oltre 126 mila unità rispetto all'anno precedente. Le donne rappresentano quasi il 50 per cento della presenza straniera, ed è ulteriormente cresciuta la quota dei minori che ora è pari ad oltre il 24 per cento; tra questi ultimi quelli nati in Italia sono ormai più di 500 mila, cioè oltre il 60 per cento del totale. I minori stranieri non accompagnati risultano pari a 6.319.

In costante crescita il numero dei soggiornanti di lungo periodo, cioè dei soggetti che hanno ottenuto un permesso a tempo indeterminato, pari ad oltre il 54 per cento della presenza regolare.

L'attività svolta dall'amministrazione va valutata alla luce del sostenuto incremento registrato nel 2013 del tasso di disoccupazione dei cittadini immigrati, che ha raggiunto il 14 per cento, percentuale superiore di quella riferita alla componente italiana. A ciò va aggiunta la crescente presenza nel territorio italiano di rifugiati o richiedenti asilo - generata soprattutto dalla situazione di instabilità politica che ha interessato molteplici Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. Nel 2013 si è registrato un incremento notevole del numero degli sbarchi: a fronte di circa 13.000 arrivi registrati nel 2012, nel 2013, sono state più di 42.000 le persone che hanno raggiunto le coste italiane<sup>48</sup>.

Aumenta dunque il numero di stranieri bisognosi di protezione specifica, presenti in Italia al di fuori di una programmazione delle presenze, basata sulla previsione di un immediato e tendenzialmente stabile inserimento nel mondo del lavoro.

Il 2013 ha registrato un'intensa attività di manutenzione del quadro normativo in materia di immigrazione, finalizzata in gran parte dei casi alla necessità di adeguare l'ordinamento italiano alla legislazione ed ai principi del diritto dell'Unione europea. Risultano, in tal modo, progressivamente estese, anche agli immigrati soggiornanti da lungo periodo nel territorio nazionale, le misure di protezione sociale a favore delle fasce più deboli della popolazione.

Altri interventi normativi hanno modificato la programmazione finanziaria delle risorse da utilizzate per iniziative volte alla integrazione degli extracomunitari presenti sul territorio nazionale<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Nei primi cinque mesi del 2014, il numero degli sbarchi ha già superato quello registrato nel 2013.

<sup>49</sup> L'articolo 9, comma 9 del decreto-legge n. 76 del 2013, ha destinato, in favore del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, alcune disponibilità finanziarie residue, derivanti dalla gestione

Sotto il profilo ordinamentale, nel mese di luglio è stata sancita all'interno della Conferenza Unificata l'intesa sul "Documento di Indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati", finalizzato a superare la fase emergenziale della prima accoglienza, e ad avviare interventi strutturali di integrazione e inserimento socio lavorativo dei richiedenti asilo e dei titolari protezione internazionale, nonché ad assicurare protezione al minore straniero non accompagnato.

Alla luce del contesto sopradescritto, nel 2013 la programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, è stata maggiormente mirata e selettiva, prevedendo un numero più contenuto di quote (30.000 lavoratori stagionali e 17.850 ordinari), privilegiando i soggetti maggiormente qualificati con un più rigoroso collegamento alla reale possibilità di lavoro.

A fronte di quanto sopra l'attività dell'amministrazione, in coerenza con la direttiva ministeriale, si è concentrata sulle iniziative volte al reinserimento occupazionale delle fasce vulnerabili degli extracomunitari già presenti sul territorio nazionale, attraverso percorsi mirati a favorire la mobilità ed il ricollocamento professionale.

Tra le iniziative realizzate nel 2013, va segnalata l'attivazione di tirocini occupazionali con erogazione di doti formative del valore unitario di 5.000 euro che ha riguardato quasi mille immigrati<sup>50</sup>.

In collaborazione con il Ministero dell'interno è stata avviata la progettazione di un'iniziativa operativa da marzo 2014, volta sostenere l'occupabilità di 12.000 immigrati vulnerabili o in condizione di disagio occupazionale, tramite servizi di informazione, orientamento al lavoro e valorizzazione delle competenze, per un valore programmato di 12 milioni.

Nell'ambito dei territori delle Regioni Obiettivo Convergenza è in corso la realizzazione del programma ASSAP – "Azione di Sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di Servizi alla Persona", finalizzato al miglioramento dell'accesso all'occupazione, della prevenzione della disoccupazione, al contrasto del lavoro sommerso, all'inserimento sostenibile e all'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro.

È inoltre proseguita la realizzazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, funzionali al proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento persegue l'obiettivo di rafforzare le misure e i servizi per l'inserimento socio-lavorativo attraverso l'assegnazione di una "dote individuale" per ogni singolo destinatario.

È stata finanziata una iniziativa specifica, avviata nel mese di gennaio 2014, per realizzare percorsi individualizzati di supporto all'autonomia e all'integrazione socio-lavorativa di almeno 350 minori straniere non accompagnate e di giovani donne migranti a rischio di esclusione sociale, con uno stanziamento di risorse pari a 1,2 milioni a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi e 421.000 a valere sul Fondo Sociale Europeo.

Tra gli strumenti di integrazione sociale e lavorativa, particolare attenzione è stata dedicata alla cosiddetta formazione pre-partenza, da svolgersi nei Paesi di origine dei flussi migratori, in modo tale da qualificare i migranti e consentire a questi ultimi l'acquisizione del titolo di prelazione per essere inseriti all'interno della programmazione dei flussi.

---

dell'Emergenza Nord Africa, e del contributo statale previsto in favore dei comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di extracomunitari minorenni non accompagnati;

- il DL n. 120 del 2013, ha incrementato di 20 milioni per l'anno 2013 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

- La legge di stabilità 2014, infine, ha previsto un incremento pari a 40 milioni per il 2014, ed a 20 per ciascuno dei due esercizi successivi del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (art. 1, comma 202.)

<sup>50</sup> 466 tirocini sono stati attivati nelle regioni rientranti nell'obiettivo convergenza a valere sulle risorse stanziato nel Fondo sociale europeo che hanno determinato un numero di assunzioni pari a 266. 470 sono stati i percorsi avviati nelle regioni rientranti nell'obiettivo competitività.

Come riferito nella relazione relativa al rendiconto 2012, alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sono state trasferite tutte le competenze proprie del Comitato per i minori stranieri, soppresso per effetto dell'art. 12, comma 20 del DL n. 95 del 2012, sia con riguardo ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) che ai minori stranieri accolti temporaneamente in Italia nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza.

Sempre con riferimento ai minori extracomunitari non accompagnati, nel corso del 2013, sono state attivate 430 indagini (ex art. 2, comma 2, lettera f del dPCM n. 535 del 1999), finalizzate all'individuazione dei familiari nei Paesi di origine o in Paesi terzi.

Nel corso del 2013, sono stati autorizzati 1.000 progetti (per un totale di 14.000 soggetti coinvolti) riguardanti minori inseriti nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea (120 giorni), presentati da 213 associazioni.

Al di là dei buoni risultati ottenuti attraverso le iniziative descritte, osserva la Corte come si tratti complessivamente di interventi di modesto rilievo, rispetto alle complessive problematiche del fenomeno immigrazione. Notevole è ancora la dispersione di risorse in molteplici iniziative, spesso aventi la medesima finalità. Tutt'ora complessi i rapporti tra le Amministrazioni centrali coinvolte e gli Enti locali, competenti ad attuare le iniziative sul territorio.

## MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

**Considerazioni di sintesi****1. Profili istituzionali e programmazione strategica**

**2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche - Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari;* 2.2. *Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza;* 2.3. *Le spese di giustizia;* 2.4. *Il c.d. processo telematico.*

**3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Risultati complessivi;* 3.2. *Gestione delle spese;* 3.3. *Gestione delle entrate extratributarie*

**4. Missioni e programmi:** 4.1. *Amministrazione penitenziaria (programma 1);* 4.2. *Giustizia civile e penale (programma 2);* 4.3. *Giustizia minorile (programma 3)*

**5. Il Piano carceri****Considerazioni di sintesi**

Nel 2013 al Ministero della giustizia sono stati assegnati dalla legge di bilancio<sup>1</sup> 7.302,1 milioni, incrementati nel corso dell'esercizio di 709,7 milioni. Il 99,1 per cento dell'intero stanziamento è stato destinato alla missione 6 - Giustizia, lo 0,38 per cento alla missione 32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e lo 0,53 per cento alla missione 33 - Fondi da ripartire.

La percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato nell'ultimo triennio è rappresentata dalla tavola che segue.

Tavola 1  
(in migliaia)

| Anni | Stanziamenti definitivi di competenza | % sul bilancio dello Stato |
|------|---------------------------------------|----------------------------|
| 2011 | 8.474.149,87                          | 1,15                       |
| 2012 | 8.038.108,74                          | 1,00                       |
| 2013 | 8.011.802,99                          | 1,00                       |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dal 2007 la percentuale di risorse assegnate alla Giustizia si è progressivamente ridotta. Il trend in decremento si è confermato nel 2013 e con maggiore incidenza con riferimento al bilancio a legislazione vigente 2014. Gli stanziamenti iniziali, infatti, raggiungono lo 0,91 per cento delle risorse complessive previste dal bilancio dello Stato.

<sup>1</sup> Per il 2014, la legge 27 dicembre 2013, n. 148 reca spese finali per complessivi 7.553,1 milioni, di cui 98,98 per cento relativi alla missione 6 - Giustizia; 0,37 per cento alla missione 32 - Servizi Istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e 0,65 per cento alla missione 33 - Fondi da ripartire.

La Corte nelle precedenti relazioni ha avuto modo di esprimere valutazioni con riguardo ad alcune criticità del funzionamento del “sistema giustizia”, sottolineando come il non corretto funzionamento del sistema giudiziario, oltre a costituire una grave lesione dei diritti dei cittadini, influisca negativamente su diversi aspetti della vita sociale e, non ultimo, sul sistema economico del Paese. Per le imprese, infatti, è importante operare in un sistema non solo di buone norme giuridiche ma anche in un quadro prevedibile di regole, nel cui ambito siano sufficientemente certi i tempi di definizione delle controversie. Una situazione di diffusa incertezza è di ostacolo agli investimenti e non contribuisce alla ripresa economica.

Non si può ignorare che un sistema che non è in grado di assicurare una giustizia tempestiva – le buone norme sono inutili se non vengono applicate - può favorire lo sviluppo della corruzione, cui consegue non solo l'indebolimento dell'ordinamento nel suo complesso, bensì anche l'incremento di costi finanziari (c.d. costi di transazione).

Queste interazioni tra il funzionamento delle istituzioni giudiziarie e l'economia assumono un particolare rilievo in un periodo di recessione come quello attuale e devono spingere l'azione amministrativa verso la ricerca di fattori che ne migliorino l'efficienza.

Il problema dei tempi della giustizia è quindi l'elemento di maggiore criticità degli uffici giudiziari; mentre i tempi dei processi civili sono uno dei fattori principali delle difficoltà dell'economia italiana, i tempi dei processi penali assumono spesso i caratteri di negata giustizia.

In questo contesto, si colloca la legge di delega n. 148 del 2011, art. 1, comma 2<sup>2</sup>, con la quale il Legislatore è intervenuto per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incrementi di efficienza degli uffici medesimi.

La riforma, attesa da diversi anni (il precedente assetto è rimasto sostanzialmente invariato dal 1941), ha determinato la riduzione degli uffici di primo grado da 1.398 a 450, con un cospicuo recupero di unità di personale di magistratura (togata e onoraria) e di personale amministrativo.

Ancora non è possibile valutare gli effetti della riforma sotto l'aspetto del contenimento della spesa tenuto conto che il suo definitivo avvio ha richiesto, in considerazione dei diversi e complessi adempimenti necessari, tempi non brevi. Le disposizioni del d.lgs. n. 155 del 2013, concernenti la “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero”, sono infatti divenute pienamente efficaci solo il 13 settembre 2013.

Pertanto, nel riprendere le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni, pur dovendo sottolineare come le criticità del funzionamento del sistema giustizia siano ancora lontane dall'essere superate, si rileva l'impegno dell'Amministrazione a realizzare pienamente la riforma nonostante talune resistenze le cui motivazioni non sempre sono sorrette da obiettive ragioni di funzionalità degli uffici, quanto piuttosto da mere istanze localistiche. Sul punto, per una più estesa trattazione, si rinvia al paragrafo 2.1.

Si sottolineano, tra gli interventi legislativi volti a ridurre i tempi di definizione dei processi le norme, contenute nel DL n. 69 del 2013 (Titolo III, Capo I), dirette a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile. In particolare, al fine di ridurre i tempi dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, gli artt. 62 e seguenti hanno disposto, dettandone le modalità, l'assunzione di giudici ausiliari fino ad un massimo di quattrocento unità<sup>3</sup>, le cui procedure di immissione in servizio, peraltro, sono ancora in itinere.

<sup>2</sup> La finalizzazione ai risparmi di spesa è esplicitamente indicata dall'art. 1 con il rinvio all'art. 9 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 3 possono essere chiamati all'ufficio di giudice ausiliario i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e gli avvocati dello Stato, a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda, nonché magistrati onorari, che non esercitano più ma che abbiano esercitato con valutazione positiva la loro funzione per almeno cinque anni; i professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia anche a tempo definito o a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda; i ricercatori universitari in

Nell'ambito degli interventi di *spending review*, l'Amministrazione ha individuato, a fianco della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, la gara unica per le intercettazioni, con la quale si mira ad ottenere, senza incidere su quantità e qualità delle prestazioni richieste dagli Uffici giudiziari, risparmi di spesa e recupero di risorse umane, unitamente ad un miglioramento, anche tecnologico, dei livelli qualitativi del servizio. Nel mese di febbraio 2013 è stata firmata dal Ministro la direttiva per la gara unica nazionale sulle intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali; entro il 2014, anche in considerazione di quanto riaffermato nella direttiva dell'azione amministrativa 2014, dovrebbe essere completata la procedura per l'indizione della gara.

Il DL n. 179 del 2012 ha dedicato la Sez. VI (articoli da 16 a 19) alla "giustizia digitale". In particolare, l'art. 16bis, comma 1, ha previsto che a decorrere dal 30 giugno 2014 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche. L'entrata a pieno regime in tutti i distretti di Corte d'Appello dell'informatizzazione delle procedure (c.d. processo civile telematico), così da renderlo omogeneo su tutto il territorio nazionale - attualmente le regioni Lombardia e Piemonte sono le più avanzate - e la digitalizzazione degli atti processuali, dovranno consentire una sensibile velocizzazione dei procedimenti civili, oltre a un notevole risparmio di spesa.

A seguito dei ritardi nella definizione dei procedimenti giudiziari numerose continuano ad essere le condanne della Corte Europea che rappresentano la maggior parte del contenzioso dell'Amministrazione oltre a costituire una rilevante voce di spesa: ad ottobre 2013 risulta ancora un debito arretrato di 387 milioni. Gli stanziamenti previsti per il 2013, ancorché incrementati (pari a 50 milioni) risultano ancora insufficienti a soddisfare il debito pregresso e quello formatosi nell'anno (per un approfondimento della complessa problematica, si veda il paragrafo 4.1. Giustizia Civile e penale – La durata dei processi).

La Corte Europea di Strasburgo con la sentenza "Torreggiani" e altri/Italia, emessa in data 8 gennaio 2013, ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione, che riconosce ad ogni detenuto il diritto a condizioni di vita compatibili con il rispetto della dignità umana. Si tratta di una sentenza pilota che affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, a seguito della quale si congelano altri casi simili e nel contempo di consente allo Stato interessato di sanare la propria posizione prima di eventuali ulteriori condanne.

A seguito di specifici provvedimenti normativi<sup>4</sup> si è riscontrata una lieve tendenza alla riduzione delle presenze, confermata dagli ultimi dati che indicano una diminuzione della popolazione carceraria dal 30 novembre 2012 al 30 novembre 2013, da 66.529 detenuti a 64.047<sup>5</sup>. Nonostante ciò, la situazione permane in tutta la sua gravità: alla data del 4 dicembre 2013, a fronte di una capienza regolamentare per 47.599 posti, si registrano 64.056 presenze. Pertanto, si rende ancora più urgente la realizzazione del c.d. "Piano carceri", affidata a un Commissario straordinario (sul tema si rinvia al paragrafo 5), "piano" più volte rimodulato anche alla luce della riduzione degli stanziamenti.

Per conformarsi alla sentenza "Torreggiani", il Ministero ha presentato alla Corte europea di Strasburgo un piano di azione che prevede: strumenti di natura normativa che consentano di contenere gli ingressi, anche attraverso l'adozione di misure alternative alla detenzione; interventi per assicurare una maggiore libertà all'interno dell'istituto penitenziario per i detenuti

---

materie giuridiche; gli avvocati anche se cancellati dall'albo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda; i notai anche se a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda.

<sup>4</sup> Legge 2 novembre 2000, n. 199 sull'esecuzione domiciliare della pena; DL 22 dicembre 2011, n. 211 - Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri - convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9; DL 23 dicembre 2013, n. 146 - Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

<sup>5</sup> Fonte: *Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia – Anno 2013*.

di media e bassa pericolosità, con più numerose opportunità di lavoro e di formazione; la realizzazione di nuovi edifici e il miglioramento di quelli esistenti per ottenere in tempi brevi 4.500 nuovi posti; misure risarcitorie per coloro che abbiano sofferto trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione.

Si segnala la recente proroga di un anno<sup>6</sup> del termine per la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e l'istituzione di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), a totale gestione sanitaria, stabilita dal DL n. 211 del 2011<sup>7</sup> al 1° aprile 2014, resasi necessaria per il mancato perfezionamento dei programmi che le regioni dovevano presentare entro il mese di maggio 2013 (sul punto, si rinvia al paragrafo 4.1. Amministrazione penitenziaria).

### 1. Profili istituzionali e programmazione strategica

L'art. 110<sup>8</sup> della Costituzione, nel rispetto delle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, attribuisce al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia su tutto il territorio nazionale. Nel bilancio dello Stato, la missione "Giustizia" è pertanto di esclusiva competenza del Ministero e assorbe la quasi totalità delle risorse allocate nel relativo stato di previsione della spesa.

Con decreto del 12 dicembre 2012<sup>9</sup> sono stati identificati i principali risultati da realizzare nell'esercizio 2013, con particolare riguardo ai temi della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario e del miglioramento delle condizioni detentive all'interno degli istituti penitenziari. Il decreto ha altresì posto l'accento sulla necessità di proseguire con la massima intensità negli interventi volti a perfezionare il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale ed organizzativa, nonché di rendere complessivamente più trasparente l'agire dell'Amministrazione, anche attraverso il completamento dell'infrastruttura tecnologica a supporto del sistema dei controlli strategici e di gestione, quale elemento essenziale per la valutazione della reale funzionalità del sistema medesimo.

In connessione con l'indicazione delle priorità per l'azione amministrativa, con d.m. 26 aprile 2013, è stato approvato, ai sensi dell'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009, l'aggiornamento al documento programmatico triennale, denominato Piano della *performance*, con il compito di definire gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere con le risorse che le sono state assegnate, i risultati che si propone di conseguire ed i relativi indicatori per la loro misurazione.

Occorre peraltro sottolineare che gli interventi correttivi di finanza in corso di esercizio, diventati tutt'altro che rari, possono rendere di fatto difficile la verifica degli effetti che i tagli medesimi hanno sul raggiungimento degli obiettivi indicati negli atti di programmazione.

Ciò premesso, si indicano di seguito, sinteticamente gli obiettivi operativi di particolare significato individuati nel Piano della *performance*.

Per il Dipartimento per gli affari di giustizia è stata confermata l'urgenza di intervenire al fine di eliminare i ritardi nel pagamento delle somme dovute quali indennizzi a titolo di equa riparazione, a seguito di condanne *ex lege* "Pinto", in tal modo evitando l'ulteriore incremento del debito per interessi e l'instaurazione di ulteriori procedure giudiziali azionate dagli aventi diritto al fine di veder soddisfatto il credito vantato. Le problematiche afferenti tale obiettivo sono oggetto di analisi al paragrafo 4.1.- Giustizia civile e penale.

<sup>6</sup> Con DL 31 marzo 2014, n. 52.

<sup>7</sup> DL 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9.

<sup>8</sup> Recita infatti l'art. 110 Cost. "Ferne le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia".

<sup>9</sup> La Direttiva annuale del ministro è adottata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e degli artt. 4 e 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Nel settore della giustizia penale, tra gli obiettivi di rilievo è stata individuata l'implementazione del progetto - per l'attuazione dell'art. 39 del d.P.R. n. 313/2002<sup>10</sup> - CERPA che prevede la consultazione diretta del sistema informativo del casellario (SIC) da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi; l'avvio della sperimentazione, con un municipio di Roma Capitale, per l'apertura di uno sportello di certificazione al cittadino; la realizzazione di un portale di servizi al cittadino, che consenta di richiedere ed ottenere i certificati *on line*; la chiusura della fase sperimentale e la diffusione a livello nazionale del progetto di interconnessione tra sistemi informativi del Casellario.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e del personale e dei servizi, nell'ambito delle attività finalizzate al contenimento della spesa e alla semplificazione, 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 anno in esame una specifica direttiva del Ministro.

In merito ai diversi aspetti relativi alla spesa per le intercettazioni, si rinvia al successivo paragrafo 2.3. Le spese di giustizia.

Di rilievo, inoltre, è l'obiettivo del completamento delle fasi necessarie per la realizzazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie - di cui si è fatto cenno nelle "sintesi e conclusioni" e di cui si dirà al paragrafo 2.1., dalla quale l'Amministrazione attende un'importante riduzione degli uffici di primo grado e il recupero di unità di personale di magistratura e amministrativo

L'Organismo interno di Valutazione (OIV), presso il quale è costituita una Struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, disegnato al momento della sua istituzione come organo collegiale formato da tre componenti, è stato trasformato con d.m. 17 luglio 2013 in organismo monocratico.

In considerazione delle disposizioni recate dalla legge n. 190 del 2012<sup>11</sup>, l'Amministrazione ha individuato specifiche figure che devono interagire con l'OIV: il responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero della giustizia (con d.m. 28 marzo 2013) e il Responsabile della trasparenza (con d.m. 27 giugno 2013).

L'OIV ha predisposto, con riferimento al 2012, la relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, emanato nel 2011, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lett. a) e g) del d.lgs. n. 150/2009, nonché delle delibere della CIVIT emanate in materia<sup>12</sup>. Ha, inoltre, proceduto alla validazione della relazione sulla *performance* per il 2012 ed ha effettuato il monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance* per il 2013.

## **2. Analisi della struttura organizzativa**

### **2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche - Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari**

Per quanto riguarda le misure di riduzione e razionalizzazione degli assetti organizzativi, l'Amministrazione presenta una situazione piuttosto diversificata, a seconda dei comparti interessati. Per il personale giudiziario non dirigenziale, deve essere formalizzata la riduzione delle dotazioni organiche limitatamente all'Amministrazione centrale, in considerazione delle deroghe previste per gli uffici giudiziari.

<sup>10</sup> D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

<sup>11</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

<sup>12</sup> La delibera della CIVIT n. 23 del 2013 relativa a "Linee guida agli adempimenti di monitoraggio degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni", ha previsto che la relazione debba essere un documento snello, chiaro e di facile intelligibilità in cui l'OIV presenta in modo sintetico (non più di 10 pagine) le principali evidenze ed eventuali criticità.

Anche per le posizioni di livello dirigenziale generale e non generale, le misure ancora non sono state perfezionate, né è stato adottato il nuovo regolamento del Ministero. A livello centrale, inoltre, parte delle posizioni dirigenziali di livello generale e non generale sono ricoperte da personale del ruolo della magistratura ordinaria in posizioni di fuori ruolo.

A seguito dei provvedimenti in fase di formalizzazione, l'organico del personale dirigenziale negli uffici centrali scenderebbe a 72 unità rispetto ai 117 degli attuali organici e negli uffici periferici da 322 a 261. Analogamente, diminuirebbero da 1.466 a 1.090 le unità di personale non dirigente negli uffici centrali, mentre rimarrebbero invariate negli uffici periferici.

Nella relazione sull'esercizio 2012 è stata espressa una valutazione positiva riguardo agli interventi legislativi volti ad incidere in modo strutturale sulla organizzazione degli uffici giudiziari, razionalizzando la distribuzione degli stessi sul territorio in ragione degli effettivi carichi di lavoro. La soppressione di uffici di modeste dimensioni, nel cui ambito non si riscontrava la necessaria corrispondenza tra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio, la cui istituzione rispondeva ad istanze meramente localistiche, consente di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente in sedi di ridotta significatività.

La riforma, nonostante alcune resistenze localistiche e la necessità di taluni interventi correttivi, è ormai da considerare operativa. Va dunque riconosciuto all'Amministrazione la capacità di aver portato a compimento la revisione della geografia giudiziaria, per la cui attuazione, la lett. b), del comma 2, dell'art. 1, della legge n. 148 del 2011, con il quale è stata conferita la delega per la riforma, ha espressamente previsto che la ridefinizione, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari “deve essere effettuata secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane”.

Con i decreti legislativi nn. 155<sup>13</sup> e 156<sup>14</sup> del 7 settembre 2012, è stato definito il contenuto della riforma, con la previsione della soppressione di 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali; con la creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord; la modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica e, conseguentemente, determinando analoga modifica per gli Uffici di sorveglianza, per i distretti di Corte di Appello, per le Corti di Assise di primo e secondo grado interessate dalla riforma.

Le disposizioni del d.lgs. n. 155 del 2012 sono divenute pienamente efficaci il 13 settembre 2013 e, contestualmente, ha preso ad operare una apposita Commissione di monitoraggio istituita per la verifica dello stato di realizzazione della riforma, per valutarne gli impatti effettivi e proporre eventuali modifiche organizzative e normative per il superamento di criticità riscontrate nella fase dell'attuazione. Si tratta di una facoltà considerata nella stessa legge n. 148 del 2011 (art. 2, comma 5), che ha previsto possibili interventi correttivi e di coordinamento normativo da adottarsi, con le medesime procedure (decreti legislativi), entro due anni dall'entrata in vigore della medesima legge di delega.

A seguito dell'attività di verifica è stato emanato il d.lgs. n. 14 del 2014<sup>15</sup>, con il quale, anche recependo alcune indicazioni delle Commissioni parlamentari, sono state apportate variazioni alla nuova geografia giudiziaria disegnata dai precedenti decreti. Il provvedimento è articolato in due capi, il primo dei quali modifica del decreto legislativo n. 155 del 2012,

<sup>13</sup> D.lgs. n. 155, concernente la “Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”.

<sup>14</sup> D.lgs. n. 156, concernente la “revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace”.

<sup>15</sup> D.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, concernente “Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 15, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari”.

relativo alla nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del Pubblico Ministero, ed il secondo il decreto legislativo n. 156 del 2012, afferente agli Uffici del giudice di pace.

In sintesi: l'ordinamento è stato adeguato alla sentenza n. 237 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Urbino; è stata individuata nel comune di Aversa la sede del Tribunale di Napoli Nord, stabilendo modalità per la copertura degli organici dei relativi uffici giudiziari; sono state apportate le modifiche tabellari conseguenti alla mancata soppressione del Tribunale di Urbino e all'istituzione di quello di Napoli Nord; sono state dettate disposizioni transitorie sui giudici popolari nelle corti d'assise, sulla competenza del tribunale per i giudizi pendenti e sull'edilizia giudiziaria; sono state previste le modalità per il trasferimento dei magistrati onorari e dettata una disciplina transitoria della riforma.

Con riguardo al nuovo Ufficio di Napoli Nord e in conformità all'assetto generale delineato a livello nazionale, è stato ripristinato l'Ufficio del giudice di pace di Aversa (con la denominazione di Ufficio del giudice di pace di Napoli Nord in Aversa), dal ché il numero iniziale di uffici soppressi è sceso a 666.

Va segnalata, peraltro, la facoltà riconosciuta al Ministro della giustizia dal comma 397, dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 – che ha modificato l'art. 8 del d.lgs. n. 155 del 2012 - di disporre, in via sperimentale e per il tempo necessario, nell'ambito di apposite convenzioni stipulate con le Regioni e le Province autonome, degli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle Sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della regione. La norma si pone nell'ottica di una graduale attuazione della riforma della geografia giudiziaria tuttora in corso.

Inoltre, l'art. 10 del d.lgs. n. 14 del 2014 ha previsto, fino al 31 dicembre 2016, il temporaneo ripristino di Sezioni distaccate insulari - Lipari, Portoferraio e Ischia, demandando al Ministro della giustizia l'individuazione della data di decorrenza delle attività; le date di avvio degli uffici sono state individuate nel 9 giugno p.v. per la sede di Ischia e nel successivo 6 ottobre per quelle di Lipari e di Portoferraio.

La temporaneità dell'efficacia della norma - il comma 13, dell'art. 10 stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2017, le disposizioni del medesimo articolo cessano di avere efficacia – nonché l'elencazione tassativa delle sedi per le quali è stato previsto un provvisorio ripristino, dimostrano la volontà del legislatore delegato di voler evitare aperture ad istanze puramente locali, non sostenute da concrete esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari interessati e senza tenere conto delle esigenze generali di sistema. E' indubbio che l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari debbano essere coniugate con i diritti dei cittadini di poter accedere alla giustizia senza quei sacrifici che renderebbero tale diritto una mera petizione di principio, ma è altresì necessario che il sistema nel suo insieme consideri l'esigenza di rispettare i parametri di economicità, la cui mancata osservanza è stata una concausa della crescita esponenziale della spesa pubblica.

Da ultimo è intervenuta una ulteriore proroga di tre anni, disposta in sede di conversione del DL n. 150 del 2013<sup>16</sup>, alle modifiche delle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e Chieti e delle relative sedi distaccate, per le quali già il d.lgs. n. 155 del 2012 aveva fissato un termine di tre anni dall'entrata in vigore del decreto medesimo.

La Corte richiama l'attenzione sulla necessità che le decisioni di modifica della riforma dell'organizzazione giudiziaria siano sempre prudentemente valutate, al fine di evitare che si traducano in una elusione del disegno originario introducendo un effetto domino, con la creazione di precedenti che potrebbero indurre a più generalizzati interventi contrari alla riforma medesima.

<sup>16</sup> Il DL 30 dicembre 2013, n. 150, recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, è stato convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 27 febbraio 2014, n. 15.

Osserva, altresì, la Corte che l'Amministrazione, anche in considerazione della considerevole riduzione dei presidi sul territorio, ha rafforzato alcune iniziative già avviate e ne ha programmate altre, destinate a migliorare la possibilità di accesso ai servizi della giustizia, quali le notifiche telematiche, il processo civile telematico, alcuni progetti pilota, come quello di Torino nel settore penale<sup>17</sup>. Si tratti di azioni che, oltre a ridurre i tempi di definizione dei giudizi, nelle aspettative dell'Amministrazione dovranno consentire di effettuare gli adempimenti *on line*, limitando, pertanto, la necessità di raggiungere fisicamente gli uffici giudiziari.

L'Amministrazione ha proceduto alla valutazione delle richieste, presentate ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.lgs. n. 156 dagli Enti locali, di mantenimento degli uffici dei giudici di pace per i quali è stata prevista la soppressione.

Come è noto, infatti, agli Enti locali è stata riconosciuta dal Legislatore delegato la facoltà di richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace che hanno competenza sui rispettivi territori, di cui è proposta la soppressione, purché si facciano integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo.

La norma ha dettato una precisa tempistica per la presentazione delle domande – sessanta giorni dalla pubblicazione sul bollettino ufficiale e sul sito Internet del Ministero delle tabelle allegato al decreto legislativo – e per la valutazione delle stesse da parte del Ministero – dodici mesi dalla scadenza del termine per la presentazione delle istanze.

Delle 667 sedi soppresse è stato richiesto il mantenimento per 301 uffici e sono state valutate positivamente 285 istanze. A conclusione di questa fase, con decreto del Ministro della giustizia del 7 marzo c.a., sono state apportate le modifiche alle tabelle allegato al d.lgs. n. 156 del 2012 e alla legge n. 374 del 1991<sup>18</sup>. Alla medesima data di entrata in vigore del decreto 7 marzo 2014, gli uffici del giudice di pace soppressi hanno cessato di funzionare e le relative competenze sono state attribuite agli uffici indicati dal decreto in parola.

Dalla immediata applicabilità delle disposizioni soppressive consegue la possibilità (ovvero, l'onere) per l'Amministrazione di porre in essere tutte le iniziative organizzative funzionali alla realizzazione del nuovo impianto giurisdizionale, tenuto altresì conto del disposto dall'art. 5, comma 2 del d.lgs. 156, il quale, in via transitoria, ha previsto che nei sei mesi dall'efficacia del decreto ministeriale le udienze precedentemente fissate dinanzi al giudice di pace di uno degli uffici soppressi siano tenute presso i medesimi uffici.

Peraltro, si deve osservare che il decreto ministeriale 7 marzo 2014, all'art. 5, ha riconosciuto agli Enti locali richiedenti il mantenimento degli uffici la facoltà di presentare istanza di revoca entro il quindicesimo giorno dalla entrata in vigore del provvedimento medesimo. L'Amministrazione ha comunicato che sono state presentate sette richieste di revoca.

A conclusione di questo complesso procedimento, la ripartizione sul territorio degli uffici del giudice di pace è la seguente: 180 uffici circondariali o equiparati; 31 uffici formalmente soppressi per effetto del decreto ministeriale su richiamato, i cui relativi uffici potranno essere ancora utilizzati per un periodo massimo di sei mesi; 285 uffici mantenuti su istanza degli enti locali, purché non intervengano revoche, il cui passaggio alla amministrazione locale avverrà trascorsi sei mesi dall'efficacia del decreto ministeriale.

I risparmi di spesa attesi dalla riorganizzazione del sistema giurisdizionale nel suo complesso 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

<sup>17</sup> Realizzato nell'ambito del Progetto interregionale transnazionale "Diffusione delle Best Practices negli uffici giudiziari italiani", si è sviluppato su due linee di intervento per il settore penale: il primo concernente la costituzione di un tavolo permanente con la Procura per la risoluzione congiunta delle criticità riscontrate nei processi lavorativi dei fascicoli penali; il secondo con l'obiettivo della costituzione di uno sportello polifunzionale presso la sezione GIP/GUP del Tribunale. Entrambi i progetti operativi sono stati costruiti al fine di rendere maggiormente fluidi i processi lavorativi, eliminando gli ostacoli che appesantiscono le procedure e alleggerendo il lavoro del personale.

<sup>18</sup> Legge 21 novembre 1991, n. 374, recante "Istituzione del giudice di pace".