

## 4.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

## 4.3.1. Programma "Politiche attive e passive del lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero, che meglio ne connota il ruolo istituzionale; si tratta dell'insieme di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione.

La tavola 17 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla missione nei diversi programmi di spesa.

Il programma "Politiche attive e passive del lavoro"<sup>45</sup> rappresenta la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (8,9 miliardi), con un incremento in termini di stanziamenti definitivi di competenza dell'11 per cento rispetto al 2013, dovuto, in particolare, all'ampliamento della dotazione finanziaria dei capitoli 2143 - piano gestionale 13 (Prepensionamento giornalisti) e 2402, pg 8 (revisione ammortizzatori sociali in attuazione della legge sulla riforma del mercato del lavoro), che è stato incrementato del 76,5 per cento. Rispetto al 2013, risulta incrementato (+73,5 per cento) anche il cap. 3892 (Fondo per il diritto al lavoro dei disabili).

Al contrario, il cap. 2180 (Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne) ha subito, rispetto al 2013, un decremento del 64 per cento; allo stesso modo, il cap. 2230 (Fondo sociale per occupazione e formazione)<sup>46</sup> è calato del 10 e dell'11 per cento, rispettivamente, nei piani gestionali 1 (Ammortizzatori in deroga) e 2 (Obbligo formativo e apprendistato). La dotazione del piano gestionale 6 (Contratti di solidarietà) dello stesso cap. 2230, è diminuito, infine, del 41 per cento.

TAVOLA 17

## MISSIONE 26 POLITICHE PER IL LAVORO

(in migliaia)

Programma	Stanziamenti iniziale di competenza	Variazioni stanziamenti competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti competenza	Pagamenti conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	8.980.979,08	725.860,33	9.706.339,41	7.031.186,62	1.995.399,72	3.391.274,39	4.050.437,77
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.994,54	389,53	4.384,07	2.930,56	48,88	51,93	307,78
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	9.746,44	3.278,20	13.024,63	8.964,44	10.606,73	10.741,27	3.213,33
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	32.051,58	6.307,71	38.359,28	33.464,48	2.013,28	2.121,24	4.349,16
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	28.626,90	-129,47	28.497,44	26.502,82	13.433,76	14.312,54	1.991,18
Servizi territoriali per il lavoro	293.352,51	21.044,94	314.397,45	277.462,86	6.195,67	6.694,23	1.842,35
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.592,51	128,68	1.721,19	1.501,02	94,85	148,02	184,62
<b>Totale</b>	<b>9.350.343,57</b>	<b>756.379,91</b>	<b>10.106.723,48</b>	<b>7.382.012,79</b>	<b>2.027.792,90</b>	<b>3.425.343,63</b>	<b>4.062.326,18</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo sociale per occupazione e formazione è oggetto di specifico approfondimento cui si rinvia nelle pagine seguenti.

<sup>45</sup> Le Politiche per il lavoro si dividono in passive, volte a ridurre il disagio sociale ed economico connesso allo stato di disoccupazione, e attive, finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo.

<sup>46</sup> Con il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.

Nella tavola 18 viene rappresentata la spesa della missione 26 suddivisa per categorie economiche.

TAVOLA 18

## MISSIONE 26 "POLITICHE DEL LAVORO"

(valori assoluti)

Categorie spesa	Stanziamiento def. di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	329.724.807	290.567.486	290.622.784	124.288	39.157.321
di cui imposte pagate sulla produzione	19.551.915	17.622.258	17.622.434	2.318	1.929.657
Consumi intermedi	48.280.332	46.355.016	48.711.232	7.431.501	1.922.918
Trasferimenti di parte corrente	9.718.384.743	9.278.389.336	9.060.385.204	4.053.209.835	18.500.977
di cui alle Amministrazioni pubbliche	9.682.591.957	9.242.597.730	9.030.494.229	3.984.098.893	1.511.284
Altre uscite correnti	1.514.739	1.507.836	1.405.141	149.879	16.280
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>10.097.904.621</b>	<b>9.616.819.674</b>	<b>9.401.124.362</b>	<b>4.060.915.503</b>	<b>59.597.496</b>
Investimenti fissi lordi	1.868.918	1.730.640	1.432.871	1.105.961	337.733
Trasferimenti in c/capitale	6.949.937	7.197.338	7.248.458	304.720	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	6.701.709	6.949.110	7.000.230	0	0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>8.818.855</b>	<b>8.927.978</b>	<b>8.681.329</b>	<b>1.410.681</b>	<b>337.733</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>10.106.723.476</b>	<b>9.625.747.652</b>	<b>9.409.805.690</b>	<b>4.062.326.184</b>	<b>59.935.230</b>
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>10.106.723.476</b>	<b>9.625.747.652</b>	<b>9.409.805.690</b>	<b>4.062.326.184</b>	<b>59.935.230</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Fra le "Politiche attive per il lavoro", merita un particolare approfondimento il sistema di "Garanzia per i giovani", che rappresenta il contributo italiano ad un più ampio programma predisposto dall'Unione europea, per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile.

Alla data del 22 maggio 2015 il numero dei soggetti registrati nel programma è di quasi 582.000 unità. Al netto delle cancellazioni tale numero si riduce, peraltro, a circa 506.000. I soggetti presi in carico sono 310.345; infine, quelli ai quali è stata proposta una misura sono circa 97.500.

Al di là dei predetti numeri, a tutt'oggi manca ogni indicazione in merito ad effettivi sbocchi occupazionali dei soggetti coinvolti.

La stessa Commissione dell'Unione europea ha espresso valutazioni critiche sul complessivo impianto del progetto, che pure ha visto e vede un forte impiego di risorse comunitarie e nazionali.

Le principali criticità registrate in Italia nell'attuazione del progetto riguardano:

- l'elevato indice di occupabilità per la maggior parte dei soggetti aderenti e la scarso successo dell'iniziativa presso i soggetti naturali destinatari, in quanto a maggior rischio di restare esclusi dal mercato del lavoro;
- i tempi lunghi per la presa in carico, ben oltre i 60 giorni previsti specialmente nelle Regioni meridionali dove si concentra la maggior parte dei soggetti aderenti;
- il disallineamento tra le proposte di lavoro, in maggioranza di basso profilo (molte delle quali peraltro già presenti nei siti specializzati), e il livello di istruzione di regola medio-alto dei soggetti presi in carico;
- la scarsa qualità dei corsi di formazione, spesso anticipatamente finanziati senza una concreta verifica sull'utilità dell'insegnamento impartito;
- la modesta percentuale delle offerte di lavoro effettivamente accettate;
- l'elevato tasso di insoddisfazione degli utenti, molti dei quali hanno revocato al loro adesione all'iniziativa.

A tutt'oggi l'attuazione del progetto appare insoddisfacente, con particolare riferimento al raggiungimento delle finalità proprie, cioè alla capacità di offrire un servizio personalizzato ai singoli aderenti sulla base dell'analisi dei differenti profili. Spesso vengono proposte offerte di lavoro già conosciute o comunque facilmente conoscibili dagli interessati, mentre gli eventi

formativi e di orientamento non sono adeguatamente calibrati sulle esigenze dei partecipanti. Carente risulta l'attività di verifica della qualità e della appropriatezza dei contenuti e del grado di soddisfazione dell'utenza.

Passando all'esame della gestione delle politiche passive per il lavoro, il complessivo sistema degli ammortizzatori sociali, finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, dovrà a breve formare oggetto di un ampio processo di riordino, tramite l'emanazione di uno specifico decreto legislativo ai sensi dell'articolo 1 commi 1 e 2 lett. a) della legge n. 183 del 2014.

I criteri direttivi fissati nella legge delega tengono conto delle criticità di funzionamento dell'attuale sistema, ampiamente evidenziate dalla Sezione di controllo sulla gestione di questa Corte con delibera n. 4 del 9 aprile 2014, commentata nella relazione relativa al Rendiconto 2013.

Particolarmente significativo il criterio contenuto al punto 1 della legge delega, concernente il divieto di autorizzare integrazioni salariali in caso cessazione definitiva delle attività aziendali o di un ramo di queste, volto a riportare gli ammortizzatori nell'alveo naturale di strumenti volti a favorire la ripresa delle aziende in situazione di crisi momentanea, in linea con le raccomandazioni più volte formulate della Commissione dell'Unione europea

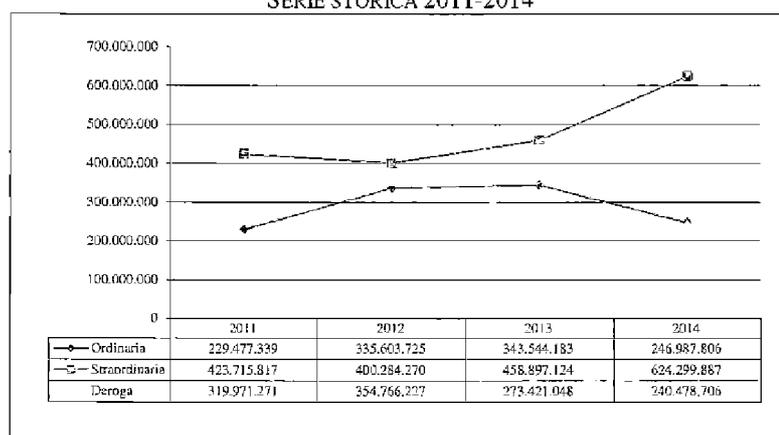
La cassa integrazione, inoltre, dovrebbe intervenire solo in caso di esaurimento delle possibilità di assorbire le eccedenze di ore lavorate attraverso l'utilizzo di tutti gli istituti previsti nella contrattazione collettiva e, in particolare, dei contratti di solidarietà.

È prevista inoltre una rimodulazione degli oneri contributivi ordinari in funzione dell'effettivo utilizzo delle misure.

In attesa della predetta riforma, complessivamente, nel 2014, le ore di cassa integrazione autorizzate sono state il 3,3 per cento in più rispetto al 2013.

GRAFICO 1

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE  
SERIE STORICA 2011-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il grafico 2 mostra che la Cassa integrazione ordinaria, dopo la crescita registrata nel 2012 e nel 2013, diminuisce del 28 per cento. La Cassa integrazione straordinaria risulta in incremento (36 per cento rispetto al 2013), mentre quella in deroga presenta, viceversa, un calo del 12 per cento.

La tavola 19 riporta i dati relativi alla spesa sostenuta per ammortizzatori sociali suddivisa tra i vari istituti. In particolare, per quanto attiene alla Cassa integrazione, la spesa complessiva (compresi i contributi figurativi) è risultata nel 2014, secondo i dati contenuti nel preventivo assestato dell'INPS, pari a 6,54 miliardi, con una diminuzione del 2,3 per cento rispetto al 2013. Gli importi pagati per la Cassa integrazione straordinaria evidenziano una lieve

diminuzione (-0,9 per cento), di entità maggiore per la cassa ordinaria e per quella in deroga (rispettivamente, 2,6 e 5,6 per cento).

TAVOLA 19

## SPESA PER AMMORTIZZATORI SOCIALI

(in milioni)

Anno 2013 Rendiconto		Oneri per prestazioni	Contribuzione figurativa	Totale
Trattamenti di disoccupazione ed ASpl		8.763	4.828	13.591
Cassa integrazione	Ordinaria	1.096	788	1.884
	Straordinaria	1.965	1.542	3.507
	in deroga	774	532	1.306
Mobilità	Ordinaria	1.550	1.084	2.634
	in deroga	365	303	668
Anno 2014 Preventivo assestato		Oneri per prestazioni	Contribuzione figurativa	Totale
Trattamenti di disoccupazione ed ASpl		8.671	5.113	13.784
Cassa integrazione	Ordinaria	1.068	766	1.834
	Straordinaria	1.964	1.510	3.474
	in deroga	702	530	1.232
Mobilità	Ordinaria	1.724	1.065	2.789
	in deroga	292	243	535

Fonte: Dati INPS comunicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sotto il profilo contabile, le Politiche per il lavoro utilizzano le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione e la formazione (capitolo 2230<sup>47</sup>, di parte corrente), che raggruppa le disponibilità 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>48</sup>.

Il predetto capitolo 2230 è ripartito in dieci piani di gestione.

Lo stanziamento iniziale di competenza del predetto capitolo è stato pari, nel 2014, a 2,4 miliardi, assorbito per oltre il 70 per cento dal piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga", ed è aumentato, rispetto all'anno precedente, di circa il 25 per cento.

Lo stanziamento definitivo si attesta sui 3 miliardi, in diminuzione del 13 per cento rispetto allo stesso dato del 2013.

In sede di assestamento di bilancio (legge n. 145 del 2014), in aggiunta a tale dotazione, sono state assegnate, esclusivamente in termini di cassa, risorse pari a 704 milioni<sup>49</sup>.

La gestione amministrativo-contabile del Fondo, nell'esercizio 2014, ha reso necessario il ricorso a n. 9 decreti di variazione compensativa in termini di cassa e di competenza tra i piani di gestione del capitolo.

In relazione alla frequente necessità di spostare risorse tra i diversi piani gestionali, la Corte ha più volte sottolineato l'opportunità, di un'indicazione complessiva delle disponibilità, più in

<sup>47</sup> Fino all'esercizio 2012, il Fondo era iscritto nel cap. 7206, spese in conto capitale.

<sup>48</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>49</sup> 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 198 milioni (con una diminuzione dell'1,3 per cento rispetto al 2013). Il piano gestionale 4 "Incentivi", con uno stanziamento definitivo di circa 250 milioni, con un calo del 27 per cento rispetto al 2013, ricomprende, in primo luogo, la corresponsione di 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, nonché interventi che vanno dal reimpiego *over 50*, misure in favore dei co.co.co, degli esodati, dei giovani, dei lavoratori esposti all'amianto.

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 2014, il Rendiconto evidenzia, sul citato capitolo, un elevato ammontare di residui passivi (3,9 miliardi)<sup>50</sup>, in aumento del 18 per cento rispetto al 2013.

Secondo l'Amministrazione, la causa è da rinvenire 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.

L'Amministrazione ha dichiarato che sta procedendo ad una specifica attività di analisi dei residui passivi correnti, in raccordo con l'INPS, volta alla diminuzione degli stessi, monitorando l'andamento dei singoli interventi in modo da individuare le partite debitorie da liberare.

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 ha gestito, in qualità di Autorità di gestione capofila in Italia del Fondo Sociale Europeo (FSE)<sup>51</sup>, due Programmi Operativi Nazionali (PON): il PON *Governance* e Azioni di sistema – Obiettivo Convergenza (PON GAS) e il PON Azioni di Sistema.

Con riferimento al primo programma, a fronte di un obiettivo cumulato di spesa al 31 dicembre 2014 pari a 428 milioni, risultano certificati dall'Unione europea impegni pari a 336 milioni. Si tratta di un ammontare pari a circa il 78,5 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 Azione di Sistema: a fronte di un *target* cumulato di spesa pari 72 milioni, è stato certificato un importo pari a circa 58 milioni, con esigenza di impegnare, entro il prossimo esercizio 2015, il 20 per cento delle risorse attribuite per l'intero ciclo settennale di programmazione.

Riguardo la programmazione europea 2014-2020, il 17 dicembre 2014, è stato approvato, con decisione della Commissione europea, il PON SPAO "Sistemi di politiche attive per l'occupazione".

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

La Corte ha più volte sottolineato l'importanza dell'attività ispettiva e di vigilanza sulla applicazione della normativa a tutela delle condizioni di lavoro, quale presidio di legalità e di tutela della libera concorrenza in un contesto caratterizzato dal perdurare degli effetti della crisi economica che accentua la tendenza ad eludere i vincoli posti dalla normativa.

Si tratta di una attività che richiede un costante aggiornamento professionale in relazione alla evoluzione del quadro normativo con particolare riferimento alla qualificazione della tipologia del rapporto ed agli adempimenti sostanziali a carico delle imprese e dei datori di lavoro.

<sup>50</sup> Dei 3,9 miliardi, 1,2 sono relativi a residui di stanziamento.

<sup>51</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.

In attesa del riassetto organizzativo prefigurato dalla legge delega n. 183 del 2014, che ha delineato uno svolgimento unitario delle attività da parte di una istituenda Agenzia Governativa, nel corso del 2014 i compiti ispettivi e di vigilanza hanno continuato ad essere svolti da soggetti diversi, con procedure non sempre coordinate e con difficoltà di condivisione dei dati.

Con riferimento ai risultati della attività svolta dagli uffici periferici del Ministero nel 2014, sono state ispezionate 140.173 aziende. In più delle metà delle quali sono state trovate situazioni di irregolarità.

In occasione degli accertamenti ispettivi sono stati rilevati 73.508 lavoratori irregolari, di cui circa 41.000 totalmente in nero.

In esito all'attività di vigilanza, sono stati adottati (ai sensi dall'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008), 6.838 provvedimenti di sospensione nei confronti soprattutto di Aziende inserite nel comparto alberghiero e della ristorazione e nell'edilizia<sup>52</sup>.

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività di vigilanza sugli eventi culturali e di carattere fieristico ed espositivo, con particolare riferimento alle attività di allestimento e di strutture e di impianti, posti in opera in occasione di spettacoli, mostre, manifestazioni fieristiche ed eventi culturali, al fine di monitorare attività considerate maggiormente a rischio per il possibile ricorso a fenomeni di lavoro irregolare e per la maggiore incidenza di eventi infortunistici.

In tale ambito stati verificati 278 eventi (nel 64 per cento dei quali sono state accertate violazioni), e sono state oggetto di ispezione complessivamente 1.336 aziende, delle quali il 41 per cento irregolari.

Come previsto nel Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2014, è stata dedicata particolare attenzione alla situazione delle cooperative. Su un totale di oltre 3.900 cooperative ispezionate, hanno evidenziato irregolarità oltre 1.900 Enti, in prevalenza tra quelli non iscritti all'Albo Nazionale.

L'accesso sui luoghi di lavoro ha rappresentato l'occasione per applicare gli istituti conciliativi introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004. Oltre 11.000 sono state le conciliazioni monocratiche avviate; tra queste 7.700 hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo.

La tavola 20 sintetizza i principali risultati ottenuti da tutti i soggetti incaricati di compiti ispettivi e di vigilanza.

TAVOLA 20

## MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA – ANNO 2014

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	140.173	74.745	73.508	41.030	100.541.783,00
INPS	58.043	47.044	48.658	28.625	1.316.766.000,00
INAIL	23.260	20.343	59.463	7.732	91.296.473,00
<b>TOTALE</b>	<b>221.476</b>	<b>142.132</b>	<b>181.629</b>	<b>77.387</b>	<b>1.508.604.256</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le sanzioni effettivamente introitate nel 2014 (-18,2 per cento) segnano una forte flessione rispetto ai precedenti esercizi. Quanto sopra è da porre in relazione, non tanto alla qualità dell'accertamento e all'esito dell'eventuale successivo contenzioso, quanto piuttosto alle sempre maggiori difficoltà di adempimento dei soggetti sanzionati, in un periodo di perdurante crisi economica.

<sup>52</sup> La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesto, oltre alla regolarizzazione dell'illecito, anche il pagamento di una sanzione amministrativa) si è avuta nell'82 per cento dei casi ed ha consentito di riscuotere una somma pari circa 11 milioni di euro.

#### 4.4. Missione 27 “Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti”

Secondo i dati trasmessi dalla competente Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2014 sono regolarmente presenti in Italia 3.875.000 extracomunitari, con un incremento di oltre 110 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 56 per cento della presenza regolare.

I dati evidenziano come anche nel 2014 la dinamica evolutiva del fenomeno immigrazione registra un sostanziale aumento della presenza di soggetti entrati in Italia al di fuori della regolamentazione dei flussi e dalla connessa correlazione con un rapporto di lavoro stabile sul territorio nazionale.

La forte instabilità politica di alcune aree geografiche determina un aumento del numero dei rifugiati e dei richiedenti asilo<sup>53</sup>, mentre la stabilizzazione del percorso migratorio dei soggetti già presenti in Italia, ha trovato e trova una sua significativa espressione nell'incremento dei ricongiungimenti familiari e delle seconde generazioni di migranti.

A fronte della crescita della popolazione extracomunitaria inattiva per le ragioni sopraesposte, il tasso di disoccupazione degli immigrati è notevolmente cresciuto, raggiungendo il 17 per cento (percentuale di gran lunga superiore a quella della componente italiana).

Deriva da quanto sopra la necessità di ridefinire le politiche di accoglienza e di integrazione, anche alla luce dell'evoluzione del quadro normativo che vede la piena equiparazione degli extracomunitari soggiornanti in Italia da lungo periodo ai cittadini italiani, per quanto attiene all'estensione delle misure di sostegno al reddito e di inclusione attiva.

Al riguardo merita di essere segnalato il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 40, di recepimento della direttiva 2011/98/UE, che attribuisce ai soggetti extracomunitari regolarmente soggiornanti un insieme di diritti analoghi a quelli dei lavoratori nazionali, in tutti gli ambiti connessi all'occupazione (condizioni di lavoro, istruzione e formazione professionale, sicurezza sociale, etc.).

Tra le altre norme significative in materia di immigrazione entrate in vigore nel 2014 vanno altresì segnalate:

- la legge n. 154 del 7 ottobre 2014 contenente la delega alla redazione di un “testo unico” in materia di protezione internazionale e diritto d'asilo, anche alla luce della sopravvenuta normativa di derivazione comunitaria;
- la legge 30 ottobre 2014, n. 161 che prevede la riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Centri di identificazione e di espulsione - CIE - (90 giorni a fronte dei precedenti 18 mesi).

Va, infine, segnalato l'art. 1, commi 181 e 182, della legge di stabilità per il 2015 che ha istituito un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

In tale contesto, la programmazione dei flussi di ingresso nel 2014 è stata limitata ai lavoratori non comunitari stagionali (dPCM del 11.12.2014) per un numero di 17.850 quote. Con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 giugno 2014 è stato determinato il contingente per il triennio 2014/2016, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi, per un limite massimo di 15 mila ingressi.

Sotto il profilo ordinamentale, il 10 luglio 2014 è stata sottoscritta l'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, sulle azioni da intraprendere per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari. Il successivo 5 agosto 2014 è stato sancito l'Accordo Stato-Regioni

<sup>53</sup> Al 31 dicembre 2014, risultano complessivamente sbarcati nelle coste italiane più di 160.000 migranti (di cui più di 14.000 minori stranieri non accompagnati); di questi oltre 50.000 hanno fatto richiesta di protezione internazionale.

sulle “Linee-guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero”, dirette a promuovere un'applicazione uniforme del tirocinio a livello nazionale, prevenire e contrastare gli abusi delle procedure di ingresso per tirocinio e garantire il monitoraggio complessivo ai fini di una efficace programmazione triennale.

Anche nel 2014 l'Amministrazione ha dato priorità alle 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.

In particolare, attraverso l'attivazione di percorsi di tirocinio e l'erogazione di doti formative con finalità occupazionali<sup>54</sup>.

Il Ministero del lavoro ha collaborato con il Ministero dell'interno alla progettazione di un intervento, a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi, finalizzato a realizzare interventi territoriali volti per sostenere l'occupabilità di 12.000 cittadini di Paesi vulnerabili o in condizione di disagio occupazionale, tramite servizi di informazione, orientamento al lavoro e valorizzazione delle competenze informali. Sono state ammesse al finanziamento 15 proposte progettuali attualmente in corso di realizzazione, le cui attività si concluderanno il 31 giugno 2015.

Nel 2014 è 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 coinvolto, funzionale all'erogazione di un mix di servizi di politica attiva del lavoro e di integrazione che consentano la permanenza regolare dei giovani in Italia.

Va ancora segnalato un intervento volto all'integrazione socio lavorativa di 350 minori straniere non accompagnate e di giovani donne migranti a rischio di esclusione sociale<sup>55</sup>. Nell'ambito del predetto progetto sono stati realizzati 258 percorsi multidisciplinari di supporto all'autonomia sociale per giovani donne e minori stranieri non accompagnati.

Sempre con riferimento ai minori non accompagnati, nel corso del 2014 sono state attivate 293 indagini familiari nei Paesi di origine dei minori. Tali indagini familiari sono state svolte dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), in virtù di una convenzione specifica sottoscritta con il Ministero nel marzo 2014 per un importo di euro 900.000<sup>56</sup>.

Al di là dei risultati ottenuti attraverso le iniziative descritte, osserva la Corte come complessivamente si tratti 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.

<sup>54</sup> Per le Regioni Obiettivo Convergenza sono state utilizzate nel 2014 risorse pari ad euro 2.200.000, a valere sul Fondo Sociale Europeo. Per le Regioni Obiettivo Competitività sono state impegnate risorse pari ad euro 2.700.000, a valere sul Fondo di Rotazione per la formazione professionale. Sul piano operativo è stato predisposto un avviso pubblico, al quale hanno aderito 125 Enti che hanno richiesto l'attivazione di circa 2.000 tirocini.

<sup>55</sup> A tal fine sono state stanziare risorse pari a euro 1.248.000 (826 mila a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi e 421 mila a valere sul Fondo Sociale Europeo).

<sup>56</sup> La competente Direzione generale ha ricevuto gli esiti delle indagini familiari ed ha trasmesso i risultati ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili, al fine di fornire elementi utili per la definizione dei percorsi di integrazione in Italia o di reintegrazione in caso di rimpatrio volontario assistito. Le indagini familiari condotte nell'anno 2014 hanno riguardato principalmente i minori di origine Albanese (164 indagini), Kosovara (50 indagini) e Bengalese (31 indagini).

## MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

**Considerazioni di sintesi**

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria:** 1.1. *Il ruolo e le funzioni del Ministero;* 1.2. *La programmazione strategica e finanziaria*
- 2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *La revisione degli assetti organizzativi e gli uffici territoriali;* 2.2. *Misure in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*
- 3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 3.2. *Le misure di contenimento della spesa;* 3.3. *La gestione delle spese;* 3.4. *I residui passivi;* 3.5. *Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto;* 3.6. *Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*
- 4. Missioni e i programmi:** 4.1. *Giustizia civile e penale;* 4.1.1. *Fondo Unico Giustizia;* 4.1.2. *Legge Pinto ed equa riparazione;* 4.1.3. *Spese di giustizia;* 4.2. *Amministrazione penitenziaria;* 4.2.1. *Piano carceri;* 4.2.2. *Trattamento penitenziario;* 4.2.3. *Ospedali psichiatrici giudiziari;* 4.2.4. *Banca Dati Nazionale del DNA;* 4.3. *Giustizia minorile;* *Tutela dei beni archeologici;* 4.4. *Tutela dei beni archivistici*

**Considerazioni di sintesi**

Il Ministero della giustizia è deputato a svolgere le competenze riconducibili all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia e dei relativi servizi su tutto il territorio nazionale, in ambito civile e penale, e la missione "Giustizia" è di esclusiva competenza del Ministero stesso. Pilastro della crescita del sistema paese è l'efficienza del sistema giudiziario e su di essa si fonda il processo di riforma, quale sintesi sia di interventi normativi che organizzativi. Il DEF 2014, in particolare, enuclea principalmente l'efficientamento della giustizia civile, fra le misure volte ad "un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri".

Il panorama è poliedrico: si estende dalla riorganizzazione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione in itinere degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale<sup>1</sup>, ed alla soluzione delle problematiche carcerarie dal punto di vista edilizio e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile e la riforma degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG). Tutto ciò nella cornice di ineludibili esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Le novità normative che hanno caratterizzato il 2014, volte proprio a conseguire una maggior efficienza degli uffici giudiziari, sembrano non inserirsi in un quadro organico, ma sporadico, di cui non risulta agevole riscontrare gli effetti singoli e complessivi. Peraltro la sfera dell'efficientamento del sistema giudiziario e dei connessi profili tecnico-informatici non risulta completata e continua a fruire di sempre ulteriori finanziamenti. Fra gli interventi normativi di rilievo, alcuni

<sup>1</sup> Il CSM in data 18/05/2015 ha presentato il Monitoraggio effettuato sullo stato di attuazione del Processo telematico, evidenziando le criticità ancora sussistenti.

sono orientati al processo civile, quali la previsione di misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (DL n. 132 del 2014), dei quali sono solo parzialmente apprezzabili gli effetti; l'istituzione dell'“Ufficio del processo” presso gli uffici dei tribunali ordinari e delle Corti d'appello (DL n. 90 del 2014), che ha terminato la fase di sperimentazione. Peraltro, non sono ancora del tutto valutabili positivamente neanche gli effetti di interventi legislativi del triennio scorso.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, il totale dei procedimenti civili pendenti, pari a 5,2 milioni di cause, risulta ridotto rispetto al 2011 (5,7 milioni) e nel DEF 2015 si riferisce di una riduzione del 15 per cento dell'arretrato, che assomma gli effetti aggregati di tutte le riforme sia in termini normativi che tecnologici ed organizzativi. In termini gestionali, avrebbero dovuto susseguirsi altri interventi non realizzati, quali la procedura per l'indizione della gara unica per le intercettazioni telefoniche, il completamento del piano carceri, l'assolvimento dei debiti pregressi.

La revisione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari appare ancora non completamente definita. Difatti, non solo risulta parzialmente attuata in relazione agli uffici del giudice di pace, con il d.lgs. n. 156 del 2012, ma tale settore è stato oggetto di reiterati interventi normativi, da ultimo il DL n. 192 del 2014, volti a modificare continuamente l'assetto territoriale su proposta degli Enti locali interessati al mantenimento delle sedi nel proprio territorio con oneri a proprio carico. Sul versante dell'organizzazione, non è ancora ultimata la nuova architettura del dicastero, in attesa del nuovo regolamento di organizzazione che definirà la struttura organizzativa e le dotazioni organiche. Al 31/12/2014 risultavano in servizio più di 43 mila unità di personale dei ruoli amministrativi e dirigenziali.

In ambito penitenziario, sono state attuate le misure volte alla soluzione dei problemi trattamentali carcerari, quali le disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (DL n. 92 del 2014), con soluzioni che sono state valutate positivamente a giudizio della CEDU, arginando quindi il notevole flusso di ricorsi in materia.

Lo stanziamento definitivo del Ministero è pari a 7,9 miliardi di euro e complessivamente i decreti di variazione in aumento hanno assorbito in parte i minori stanziamenti iniziali, ridimensionando l'effettivo risparmio preventivato con la legge di bilancio. La classificazione economica in categorie evidenzia che il 74 per cento della spesa complessiva è dedicata ai redditi da lavoro dipendente ed in minor parte ai consumi intermedi (18 per cento). La rigidità del bilancio è comprovata dalla circostanza che solo il 9,4 per cento risulta classificato come spesa rimodulabile. Gli impegni ammontano a 7,7 miliardi ed i pagamenti totali 7,6 miliardi. In forte aumento gli impegni ed i pagamenti per debiti pregressi (100,9 milioni di euro), anche se si è riscontrato il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio, sia nella gestione ordinaria che con riguardo all'equa riparazione per la durata eccessiva dei processi (legge Pinto). Sul fronte delle entrate extra-tributarie, si è evidenziata una esigua capacità programmatoria, in particolare l'anomalia programmatoria e gestionale del capitolo istituito per le entrate derivanti dalla “Definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile” ai sensi dell'art. 14 DL n. 102 del 2013.

L'analisi dei tre programmi della missione “Giustizia” ha evidenziato che il 60 per cento dello stanziamento definitivo è devoluto al programma “Giustizia civile e penale” (4,7 miliardi), il 38 per cento è intestato alla “Amministrazione penitenziaria” (2,9 miliardi) ed il 2 per cento alla “Giustizia minorile” (163 milioni).

Sono stati evidenziati alcuni profili specifici, quali l'utilizzo delle risorse del Fondo Unico Giustizia (FUG), nel quale al mese di aprile 2014 risultavano 3,5 miliardi, l'equa riparazione e le spese di giustizia. Con riguardo al FUG, gestito da Equitalia giustizia, in ordine al quale permangono numerose criticità, l'Amministrazione ha riferito che non è risultato agevole programmare le risorse assegnate per il funzionamento, in considerazione del tardivo riparto delle stesse. Con riguardo all'equa riparazione il debito complessivo ancora esistente

presso le Corti d'appello è molto elevato, pari a 456,5 milioni di cui 72,5 milioni relativi al 2014, ma le risorse assegnate non sono risultate sufficienti, tanto che i ritardi nei pagamenti hanno incrementato il contenzioso consequenziale. Con riferimento infine, alle spese di giustizia, lo stanziamento definitivo è minore del 2013 e sono sussistenti ancora debiti fuori bilancio complessivi per 56 milioni di euro. Proprio in tale ambito l'Amministrazione è chiamata ad operare su due aspetti specifici: l'uno attiene al ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni. Non è tuttavia ancora completata la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale.

Il Piano carceri, con un finanziamento complessivo di 462,8 milioni di euro, punto focale del programma, non risulta completato. A seguito della conclusione del mandato del Commissario straordinario e del versamento in entrata di 410 milioni ancora disponibili nella Contabilità speciale intestata alla gestione commissariale, occorre recuperare il presidio decisionale del sistema, dal punto di vista strutturale e gestionale. Difatti, il Piano carceri non ha portato a termine il programmato spazio strutturato per la detenzione. In sintesi, sulla base dei dati del Ministero, i posti detenuti previsti si attestavano a 11.934, mentre quelli effettivamente finanziati sono stati il 37 per cento, cioè 4.415 posti. Attesa la necessità di nuovi posti detenuti, la popolazione carceraria, a fronte di 49,6 mila posti utilizzabili, risulta di 54,3 mila detenuti, pur in calo rispetto ai 64,1 mila del 2013. Però, appaiono in aumento le misure alternative alla detenzione, che hanno contribuito a ridurre il c.d. indice di sovraffollamento carcerario. La tematica del lavoro della popolazione detenuta si è sviluppata sia nell'agevolare il lavoro attraverso la previsione di sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore di imprese, sia disciplinando il lavoro intra carcerario. In ordine a quest'ultimo tuttavia il legislatore ha posto un termine -15/01/2015- alle attività delle cooperative nelle quali lavorano i detenuti, alle quali era affidata la gestione del servizio confezionamento pasti, servizio che sarà gestito dagli Istituti penitenziari in amministrazione diretta, non senza problematiche come rilevato dall'Amministrazione. Non risulta ancora completata, inoltre, la riforma degli Ospedali psichiatrici giudiziari, entro il termine da ultimo individuato nel 15 marzo 2015 dalla legge n. 81 del 2014, sia per la complessità delle procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, sia per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive - REMS residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza - che dovranno accogliere i pazienti, sia infine per la scarsità delle risorse finanziarie. Nell'ambito della Giustizia minorile, infine, l'Amministrazione ha dovuto fronteggiare i cambiamenti che hanno riguardato sia la società civile che l'utenza e che hanno comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia, con il necessario coordinamento con le Regioni. In particolare, oltre alla presa in carico dell'utenza infra-venticinquenne, dai già previsti ventuno anni, a seguito dell'approvazione della legge n. 117 del 2014, vi sono stati consistenti cambiamenti sociali, economici e culturali e di provenienza dell'utenza anche straniera e di minorenni o giovani adulti portatori di patologie psichiatriche e poli-assuntori di sostanze.

## **1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria**

### *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero*

Il Ministero della giustizia è deputato a svolgere le competenze riconducibili all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia e dei relativi servizi su tutto il territorio nazionale, in ambito civile e penale.

Nel bilancio, la missione "Giustizia" è di esclusiva competenza del Ministero ed assorbe la quasi totalità delle risorse allocate nel suo stato di previsione della spesa.

Ad esso sono attribuite anche funzioni amministrative, strettamente connesse alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli archivi notarili e la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, e quelle nel settore penitenziario e minorile.

L'organizzazione e l'amministrazione della giustizia sono elementi nevralgici per il Paese e negli ultimi anni anche critici, al di là del valore delle professionalità che operano nel servizio.

Il contesto nazionale va scrutinato sia dal punto di vista dell'efficienza organizzativa, sia dal punto di vista della razionalità del sistema, i cui riflessi internazionali sono di notevole rilievo. Pilastro della crescita del sistema paese è, difatti, l'efficienza del sistema giudiziario e su questa sfida si innesta il processo di riforma, quale sintesi sia di interventi normativi che organizzativi. Il panorama è poliedrico, va dalla revisione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione in itinere degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale, all'incisiva soluzione del problema carcerario dal punto di vista edilizio e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile e la riforma degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG).

In ambito internazionale è stato pubblicato il rapporto 2014 della Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), che, nel descrivere il funzionamento dei sistemi giudiziari in 46 dei 47 stati membri del Consiglio d'Europa, presenta dati quantitativi e qualitativi riferiti all'anno 2012. Gli esiti della ricerca per l'Italia confermano i gravi problemi riferibili all'eccessiva durata dei procedimenti, all'aumento complessivo dell'arretrato, sia per i procedimenti civili che penali. Tuttavia, il rapporto CEPEJ individua anche segnali di miglioramento: la giustizia civile mostra, in primo grado, una riduzione dell'iscrizione a ruolo, anche in relazione agli effetti deflattivi connessi all'aumento del contributo unificato<sup>2</sup>, nonché segnali molto positivi sul fronte dell'informatizzazione.

Peraltro, proprio sulle suddette criticità si sono incentrati gli interventi normativi ed organizzativi recenti.

Le novità normative che hanno caratterizzato il 2014, volte a conseguire maggior efficienza degli uffici giudiziari, sembrano non inserirsi in un quadro organico ma sporadico, di cui è difficile riscontrare gli effetti complessivi. Nello specifico, hanno riguardato, l'entrata in vigore del processo telematico, l'istituzione dell'"Ufficio del processo" presso gli uffici dei tribunali ordinari e delle Corti d'appello, previsto dal DL n. 90/2014<sup>3</sup>. Gli esiti della sperimentazione, secondo quanto riferito dal Ministero, hanno evidenziato un' apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti ed un incremento medio di produttività, nonché una diminuzione delle pendenze del 15 per cento<sup>4</sup>. Risultano in fase di completamento i decreti ministeriali (regolamentari e non regolamentari), attuativi del processo civile telematico ed in fase di adozione, quelli per attuare l'ufficio del processo in via sistemica.

Il DL 26 giugno 2014, n. 92<sup>5</sup> contiene disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in adempimento di prescrizioni dettate dalla CEDU nel gennaio 2013, disposizioni ritenute adeguate dal Comitato dei Ministri della Corte di giustizia. Il provvedimento normativo prevede anche disposizioni in ordine ad alcune modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile ed all'edilizia penitenziaria.

<sup>2</sup>I dati sui procedimenti iscritti e sugli importi del contributo unificato presso le sezioni specializzate in materia di impresa-uffici con sezioni specializzate configurate nel SICID - Anni 2012/2014 aggiornati al 7/01/2015, indicano un aumento di più del 260 per cento in termini finanziari nel triennio a fronte dell'aumento degli iscritti del 160 per cento.

<sup>3</sup>Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con la legge dell'11 agosto 2014, n. 114, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

<sup>4</sup>Fonte DEF 2015 sezione III PRN pag. 40.

<sup>5</sup>Decreto-legge del 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 117, «Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile».

Ed ancora il DL n. 132 del 2014<sup>6</sup> prevede misure riguardanti l'eliminazione dell'arretrato ed il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti; misure deflattive quali la procedura di "negoziazione assistita" e la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio; misure specifiche per migliorare la funzionalità del processo civile di cognizione, quali fra l'altro le modifiche al regime della compensazione delle spese; infine misure specifiche per la tutela del credito nonché per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali, ai fini della trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari. Gli effetti complessivi della norma, potranno apprezzarsi dal 2015, essendo entrata in vigore l'ultimo trimestre del 2014.

Altro intervento legislativo in ambito penale si è avuto con la legge di delega n. 67 del 2014 "in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", che è stata in parte attuata con il d.lgs. 28/2015<sup>7</sup> e detta le disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Sempre in ambito penale, il 12 dicembre è stato approvato in Consiglio dei Ministri uno schema di d.d.l. che prevede modifiche al sistema penale, sia sostanziale che processuale ed ordinamentale, per il rafforzamento delle garanzie difensive e la ragionevole durata dei processi. Altro d.d.l. propone la riforma del libro XI del c.p.p. per semplificare fra l'altro il sistema delle rogatorie internazionali e le estradizioni.

Infine, la legge di stabilità 2015<sup>8</sup> ha previsto uno specifico fondo con dotazioni crescenti, per «l'efficientamento del sistema giudiziario», finalità che aveva già fruito peraltro di ripetuti finanziamenti nei precedenti esercizi. L'art. 1 comma 96 della legge ha stanziato infatti, 50 milioni di euro per il 2015, 90 milioni di euro per il 2016 e 120 milioni di euro per il 2017, con la precipua finalità di migliorare ancora l'efficienza del sistema giudiziario e potenziare il cosiddetto processo telematico. Il DL 31 dicembre 2014, n. 192<sup>9</sup>, prevede la possibilità in sede territoriale di richiedere il ripristino degli uffici del giudice di pace soppressi, modificando ulteriormente la geografia giudiziaria sulla base di esigenze rappresentate in sede locale. Con la legge 190/2014 è stato disposto, a decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia: lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili comunali adibiti a sede di uffici giudiziari. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina con decreto l'importo complessivo delle spese per il funzionamento di ciascun ufficio giudiziario. L'importo del contributo è stato determinato sulla base dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi, in rapporto al bacino di utenza ed all'indice delle sopravvenienze di ciascun ufficio giudiziario.

In corso di esame vi sono altri provvedimenti, quali un d.d.l. delega per l'efficienza del processo civile<sup>10</sup>, provvedimento che si propone di riformare organicamente il rito medesimo secondo parametri di maggiore efficienza e specializzazione e un disegno di legge di riforma della magistratura onoraria, per creare una figura di magistrato onorario professionista, in grado di poter mettere le proprie competenze al servizio della giurisdizione, disponendo di adeguate funzioni, compensi e trattamenti, anche previdenziali<sup>11</sup>.

Tra le novità gestionali, la recente attivazione di un programma informatico - *datawarehouse* - ha consentito di concludere l'operazione di "Censimento speciale della giustizia civile" con le pendenze per ogni singolo ufficio giudiziario, pubblicata sul sito WEB del Ministero nel mese di novembre 2014. Per gli affari penali, invece, non è stato ancora

<sup>6</sup> Decreto-legge n. 132/2014 convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014 n. 162, recante "misure urgenti di degiurisdionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile".

<sup>7</sup> Attua l'art.1 comma 1 lett. m) della legge 67/2014.

<sup>8</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>9</sup> Decreto-legge del 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni nella legge n. 11 del 27 febbraio 2015.

<sup>10</sup> Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 10.02.2015, presentato in data 11/3/2015 AC 2953.

<sup>11</sup> AS 1738 Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace. Presentato in data 13 gennaio 2015.

possibile fruire dei vantaggi del *datawarehouse*. L'Amministrazione ha riferito che i dati statistici penali sono stati rilevati tramite estrazione dai diversi registri locali. Per i dati mancanti, perché non trasmessi tempestivamente da alcuni uffici periferici, la DG Statistica ha proceduto alla "stima". Le pendenze degli affari civili e penali al 2013 erano di 3,4 milioni di affari penali, mentre per quelli civili, nel mese di ottobre 2014 erano 5,2 milioni<sup>12</sup>. L'operazione di censimento ha consentito al Ministero della giustizia, di concerto con il Consiglio Superiore della Magistratura, di impostare l'operazione della revisione delle piante organiche, a seguito della "nuova geografia giudiziaria" che si è stabilizzata solo nel settembre 2014 -ma che presumibilmente come su accennato non è ancora definitiva - ed in prospettiva di mirare a neutralizzare il «rischio-Pinto».

Di notevole impatto si dovrebbe quindi palesare la nuova architettura del Ministero, differita rispetto alle altre Amministrazioni, predisposta dello schema di regolamento di organizzazione<sup>13</sup>, approvato in Consiglio dei Ministri il 27 marzo 2015, nell'ambito del procedimento semplificato previsto dalla legge di conversione del DL n. 90 del 2014. Il dPCM è in corso di registrazione.

Il duplice obiettivo perseguito dal Governo, così come esposto anche nel DEF 2015, è volto ad una rigorosa semplificazione strutturale che contempla tra l'altro una ricerca di maggiore efficienza operativa.

#### *1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

I documenti programmatici - DEF 2014 e la nota di aggiornamento del mese di ottobre 2014 - hanno posto l'attenzione sulla necessità di un organico programma di riforme della PA, che contempli fra l'altro interventi nell'efficientamento della giustizia civile, al fine di elaborare *"un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri"*.

Peraltro, le misure già avviate negli anni precedenti ed in corso di attuazione, riguardavano gli interventi normativi per ridurre i tempi della giustizia, anche con strumenti deflattivi, l'innovazione, la digitalizzazione e la riorganizzazione territoriale.

In generale, nella nota di aggiornamento al DEF si sottolinea che la drastica riduzione dei tempi della giustizia civile consentirà, associata ad altre misure di semplificazione normativa e procedurale generale anche del fisco e della PA, di *"premiare l'intraprendenza economica, il merito e l'innovazione riattivando i motori dell'equità e della mobilità sociale... aumentando la fiducia degli investitori"*.

Nella nota integrativa al bilancio di previsione 2014-2016 sono contenuti gli obiettivi per missioni e programmi per ogni Centro di responsabilità del Ministero.

La direttiva annuale 2014 declina gli interventi urgenti e prioritari che traggono ispirazione da quanto già esplicitato nel DEF e cioè *"un apparato amministrativo efficiente non può prescindere dall'attuazione delle riforme necessarie a ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi che il Paese e la comunità internazionale attendono"*. L'efficienza del sistema giudiziario soprattutto nel settore civile, è uno dei parametri che determina il *"ranking"* internazionale rispetto agli investitori.

Perciò, prosegue la direttiva, è indispensabile procedere alla riorganizzazione del Ministero, alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, conseguire l'efficienza complessiva del sistema, risolvere l'emergenza ormai cronica del sovraffollamento delle carceri. Interventi normativi degli ultimi anni sono stati disposti per deflazionare il contenzioso civile (mediazione civile DL n. 69 del 2013). Tra gli obiettivi primari del 2014, la direttiva pone inoltre interventi di natura gestionale quali la procedura per l'indizione della gara unica per le intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

<sup>12</sup> Fonte: "Censimento speciale della giustizia civile", eseguita dalla DgStat nel mese di ottobre 2014.

<sup>13</sup> Schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della giustizia".

La direttiva elenca 16 priorità per il 2014, che spaziano dalla geografia giudiziaria, alla valorizzazione delle risorse umane, all'innovazione tecnologica nei processi e nei presidi giudiziari, dal miglioramento delle condizioni di detenzione per adulti e minori, a modalità organizzative (strumenti delle risorse trattamentali e di osservazione) per l'esecuzione esterna della pena, la formazione professionale e lavoro per i detenuti nelle carceri. Tutto ciò nella cornice di ineludibili esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Il Piano della *performance* 2014-2016, approvato in data 10 giugno 2014, definisce gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere con le risorse che le sono state assegnate, i risultati che essa si propone di conseguire ed i relativi indicatori per la loro misurazione. Sottolinea l'assenza di un unico sistema informatico di raccolta delle informazioni attinenti al controllo di gestione, al quale si è sinora supplito con il buon livello di integrazione raggiunto tra i vari soggetti coinvolti e la loro specializzazione; tuttavia è in via di definitivo completamento una piattaforma informatica unitaria.

## 2. Analisi della struttura organizzativa

### 2.1. La revisione degli assetti organizzativi e gli uffici territoriali

La nuova struttura organizzativa, prevista dal nuovo regolamento che provvederà contestualmente alla riorganizzazione del Ministero ed alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale, tenuto conto delle ripetute deroghe, non è ancora definita, nonostante il lungo iter di composizione delle poliedriche necessità sul territorio nazionale.

La fotografia attuale del Ministero è ancorata alla vigente regolamentazione, che prevede quattro strutture dipartimentali: Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG), Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM) e l'Ufficio centrale archivi notarili (UCAN), ognuna con una distinta dotazione organica. Le dotazioni organiche del Ministero attualmente sono definite da atti organizzativi distinti per direzioni generali ed ambiti operativi. Le dotazioni hanno subito le decurtazioni di legge, ma ancora non è definita la ripartizione delle stesse fra le strutture centrali e periferiche.

I risparmi di spesa previsti saranno individuati solo con il nuovo dPCM.

Per quanto attiene alla materia delle circoscrizioni giudiziarie è ancora non del tutto definita l'attuazione della legge n. 148 del 2011, che ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della geografia giudiziaria: come noto il d.lgs. n. 155 del 2012 ha definito l'assetto territoriale degli uffici giudiziari, mediante la riorganizzazione degli uffici di tribunale e delle relative procure della Repubblica ed il d.lgs. n. 156 del 2012 è dedicato alla riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace. Detto provvedimento è stato integrato e modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014, anche in connessione con la prevista facoltà degli Enti locali di richiedere il mantenimento di un presidio giudiziario con oneri a loro carico, per gli uffici del giudice di pace. La frequente revisione delle sedi a tale titolo individuata ha comportato l'impossibilità di una definizione complessiva dell'assetto territoriale.

Con il d.P.R. 21/02/2014 n. 61<sup>14</sup> sono state modificate le modalità di erogazione del contributo ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari, per superare le criticità che si erano presentate in passato in tale ambito. Peraltro, con la legge n. 190 del 2014<sup>15</sup> è stato disposto, a

<sup>14</sup> Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 1998, n. 187 concernente la disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai Comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il contributo previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge 24 aprile 1941, n. 392, è determinato annualmente con decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai Comuni nel corso di ciascun anno e in ogni caso nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio e sulla base dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi.

<sup>15</sup> Lo prevede il comma 526, articolo unico, della legge di stabilità 2015, mentre per gli uffici del giudice di pace, il ministero della Giustizia pagherà solo i costi di gestione dei 199 uffici che la riforma della geografia giudiziaria ha

decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia, come già accennato.

La tavola seguente illustra la situazione del personale in servizio al 31 dicembre 2014, come riferita dal Ministero che indica una consistenza in servizio di più di 43 mila unità.

TAVOLA 1  
SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	DGM	UCAN	DAP	DOG-DAG-UFFICI DIRETTA COLLABORAZIONE- UFFICI GIUDIZIARI	TOTALE
<b>Copertura organico personale dirigente</b>					
					di cui T.D.
Dirigenti I fascia	4	0	16	2	2
Dirigenti II fascia	17	12	335	244	2
Dirigenti II fascia tecnici-ispettivi		2	33	22	
<b>Totale</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>384</b>	<b>268</b>	<b>4</b>
<b>Copertura organico personale non dirigente</b>					
Area III	795	141	3.131	8.178	12.245
Area II	480	275	2.833	23.224	26.812
Area I	39	133	119	3.865	4.156
<b>Totale</b>	<b>1.314</b>	<b>549</b>	<b>6.083</b>	<b>35.267</b>	<b>43.213</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Si ritiene di non illustrare la dotazione organica di diritto tuttora vigente, attesa l'imminente conclusione dell'*iter* di definizione del nuovo regolamento di organizzazione, che darà conto della struttura e delle risorse umane dedicate.

Il Ministero svolge la funzione di vigilanza su alcuni Ordini professionali, sugli Istituti vendite di giudiziarie e, unitamente ad altri Ministeri, sulle Conservatorie dei registri immobiliari e sul Pubblico registro automobilistico che è tenuto dall'ACI.

## 2.2. Misure in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

Con decreto 29 gennaio 2014, è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione, è stata avviata una ricognizione generale delle esigenze formative di coloro che sono posti a dirigere i settori considerati particolarmente a rischio ed è stata eseguita la mappatura delle macroattività a rischio di corruzione, presso ciascuna Direzione generale.

Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, pubblicato sul sito, è stato adottato con d.m. del 28/01/2014 ed aggiornato con d.m. 10/02/2015 e l'Amministrazione ha proceduto alla pubblicazione sul sito istituzionale di alcune tipologie di dati, nell'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente".

Nel citato Programma triennale, si sottolinea che *"la peculiarità delle funzioni attribuite dall'ordinamento al Ministero della giustizia comporta spesso l'erogazione di servizi di difficile misurazione con i criteri di performance di cui alla normativa di riferimento... va sottolineato anche l'impegno ad assicurare il miglior coordinamento possibile tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità"*.

confermato, mentre resteranno a carico dei Comuni le spese di funzionamento, incluse quelle del personale amministrativo, dei 285 uffici per cui era stata prevista la soppressione, ma che sono stati mantenuti su richiesta degli stessi Enti locali.