

sovrapponibile a quello di competenza a fronte di un notevole livello di residui iniziali (4,37 miliardi di euro).

Il livello di pagamenti sui residui è del 42,56 per cento ed il risultato finale è molto simile a quello dell'esercizio precedente, come dimostrano i residui finali (4,27 miliardi) diminuiti solo del 2,29 per cento.

Se da un lato il disallineamento delle rendicontazioni INPS erogatore delle prestazioni per le varie causali del Fondo è forse la ragione principale di tale andamento nella dinamica del Fondo e potrà essere corretta dai preconsuntivi di cui intende avvalersi l'Amministrazione, dall'altro permane, come ripetutamente sottolineato dalla Corte, una consistenza dei residui legata a prestazioni ed interventi non più attuali, che merita un'attenta verifica.

Vanno segnalati i pagamenti sui residui del Programma Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro che raggiungono il 61,10 per cento e consentono, anche grazie a pagamenti su stanziamenti di competenza fortemente ridimensionati in corso d'anno nell'ordine dell'80,83 per cento di ottenere un decremento dei residui del 69,45 per cento.

Aumenti dei residui si registrano anche in altri Programmi, come Programmazione coordinamento della vigilanza che passa da 832.333 euro a 4,23 milioni e Servizi territoriali per il lavoro che passa da 10,28 milioni a 16,14.

Servizi e sistemi informativi per il lavoro che pure è, come si sottolinea in relazione, al centro della riforma del mercato del lavoro che deve supportare per il sistema informatico, nonostante variazioni in diminuzione di grande consistenza (gli stanziamenti passano da 24,88 milioni a 16,30) mantiene il livello dei residui.

MISSIONE 25 - POLITICHE PREVIDENZIALI

- **Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma**

Nella precedente relazione si era notato come, sia pure con interventi limitati (relativi alle "Finestre in uscita" ed al regime delle dipendenti pubbliche) si fosse comunque determinata una modificazione al sistema.

Ben altri sono gli effetti dei provvedimenti urgenti di stabilizzazione finanziaria adottati nel corso del 2011 (DL n.98/2011, conv. legge n. 111/2011 e DL n. 138/2011, conv. legge n. 148/2011) hanno innovato in modo profondo il previgente assetto del sistema di welfare, sia sotto il profilo sostanziale che organizzativo, fino ad arrivare alla riforma complessiva operata dalla Legge n. 214/2011.

L'art. 18 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, in particolare, ha modificato la disciplina concernente l'innalzamento dei requisiti anagrafici anticipando al 1° gennaio 2013 il primo adeguamento dei trattamenti pensionistici all'indice di speranza di vita. Con il DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, è stata, altresì, disposta l'anticipazione, a partire dal 2016, dell'innalzamento dell'età pensionabile delle donne lavoratrici del settore privato.

Con la legge di stabilità 12 novembre 2011, n. 183, è stata introdotta un'ulteriore modifica al requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di vecchiaia, volta a garantire l'accesso al trattamento pensionistico ad un'età minima non inferiore a 67 anni.

Ma l'intervento più importante ed in questo caso, chiaramente strutturale è stato realizzato con il DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In sostanza, è stato deciso il passaggio al sistema contributivo¹¹, a far data dal 1° gennaio 2012 anche di coloro per i quali veniva mantenuto, anche parzialmente, il sistema retributivo, avendone i requisiti ai sensi della legge n. 335/1995 ed anche dopo la successiva legge n. 243/2003.

¹¹ Già nel Referto specifico della Corte dei conti sulla Finanza Previdenziale, pubblicato nel 2006, si sottolineava che solo con il passaggio al contributivo "puro" per tutti i beneficiari, si sarebbe effettivamente realizzato un effetto che potremmo definire di "sterilizzazione" della spesa pensionistica, eliminando la commistione tra previdenza ed assistenza sempre presente col permanere di quote di retributivo o di benefici particolari, come nel caso dei "lavoratori usuranti".

Si tratta effettivamente di una riforma che modifica, questa volta su tutta la platea dei lavoratori, il regime pensionistico, con effetti che, combinati con il limite della permanenza in servizio dei 40 anni contributivi, determinano sensibili risparmi, in quanto a tali misure se ne abbinano altre con la finalità dichiarata di assicurare la sostenibilità finanziaria e di attenuare il conflitto generazionale.

Oltre all'estensione del sistema contributivo vi sono quindi altre significative misure:

- sono state abolite le “finestre” di uscita, in quanto inglobate nei nuovi requisiti di accesso;
- sono state abolite le pensioni di anzianità conseguibili attraverso le quote. I trattamenti previdenziali vengono ricondotti sostanzialmente a due tipologie: la pensione ordinaria di vecchiaia e la pensione anticipata;
- l'età di pensionamento delle lavoratrici dipendenti del settore privato e delle lavoratrici autonome è elevata rispettivamente a 62 anni e a 63 anni e sei mesi a decorrere dal 1° gennaio 2012;
- l'equiparazione dell'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini (66 anni) avviene entro il 2018, sempre tenendo conto della variazione della speranza di vita;
- viene introdotta una fascia di flessibilità, per l'accesso alla pensione, compresa tra 66 (età minima, oggi prevista per il pensionamento di vecchiaia) e 70 anni; per le donne del settore privato la fascia è compresa, per il 2012, tra 62 e 70 anni di età;
- a tutti i requisiti anagrafici si applicano gli aumenti della speranza di vita (già previsti dal DL 78/2009);
- permane il requisito minimo dell'anzianità contributiva di 20 anni previsto dal precedente ordinamento per la vecchiaia;
- l'accesso “anticipato” alla pensione è in ogni modo consentito con un'anzianità di 42 anni e un mese per gli uomini e di 41 anni e un mese per le donne, anch'essa indicizzata alla longevità. Si prevedono penalizzazioni percentuali sulla quota retributiva dell'importo della pensione, tali da costituire un effettivo disincentivo al pensionamento anticipato rispetto a quello di vecchiaia.

Il quadro delineato implica l'emanazione di circolari applicative che hanno dovuto tener conto dell'esigenza di uniformità nelle indicazioni da parte degli Istituti e delle modifiche recate dal DL n. 98/2011 che ha anticipato al 2013 l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita¹².

Una questione definita è stata l'attuazione delle disposizioni di legge in tema di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti ai lavori “usuranti”, con il DM 20/09/2011, che ha determinato le modalità attuative per definire l'iter di pensionamento anticipato.

- **Indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza di diritto privato (decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996)**

Una problematica più volte evidenziata dalla Corte è quella della vigilanza sulle cosiddette “Casse private”, per le quali sussistono seri problemi di sostenibilità finanziaria che hanno reso necessaria una particolare attenzione alle deliberazioni di tali enti.

Il sistema di controllo sugli enti previdenziali di diritto privato e la razionalizzazione dei criteri di funzionamento dell'attività di vigilanza istituzionale hanno assunto valore prioritario e nel 2011 si registrano atti di rilievo in tale contesto, come la direttiva ministeriale del 10 febbraio 2011 con la quale sono state fornite indicazioni applicative in ordine ai criteri generali cui si dovranno ispirare gli Enti previdenziali privati nell'assumere decisioni in merito all'investimento dei fondi disponibili e alla gestione del patrimonio accumulato.

Con la successiva direttiva del Ministro del 20 giugno 2011, è stato potenziato il monitoraggio, già avviato in precedenza in via sperimentale, sulla composizione delle riserve

¹² E' stato predisposto al riguardo, con il MEF il Decreto direttoriale 06/12/2011.

patrimoniali degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria di cui al decreto legislativo n. 509/1994 e n. 103/1996 con riferimento ai dati del triennio 2008- 2010¹³.

Di particolare importanza è l'attribuzione alla Commissione di vigilanza dei fondi pensione - COVIP, ai sensi dell'articolo 14, commi 4 e 5, del DL n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di diritto privato, che viene esercitato anche mediante ispezione presso gli stessi¹⁴.

Interventi importanti sono avvenuti in materia di bilanci tecnici, sottoposti al controllo dell'Amministrazione, con il DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 che all'articolo 24, comma 24, ha previsto, a garanzia della stabilità finanziaria delle rispettive gestioni dei predetti Enti, l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni.¹⁵

- **La Previdenza complementare**

Nella passata relazione, ci si era soffermati su alcuni aspetti di particolare interesse, oltre alla constatazione di limitati danni dovuto alla crisi dei "Subprimes", anche per la posizione "prudenziale" indicata dalla Corte in più occasioni.

Un fattore che merita attenzione è quello della sospensione delle contribuzioni da parte di soggetti che rimangono iscritti ai Fondi.

Inoltre va considerata la diminuzione dei Fondi nel 2011 (545, 14 in meno rispetto all'anno precedente). Rimane la questione della dimensione dei Fondi più volte sottolineata ed ancora sensibile. Oltre 400 fondi hanno, infatti, meno di 5.000 aderenti, 300 meno di 1.000, 180 meno di 100. Maggiori dimensioni consentirebbero, a beneficio degli aderenti, oltre a economie di scala, un aumento del potere contrattuale nei confronti dei gestori delle risorse e degli enti erogatori di rendite.

Si riscontra, invece, un leggero incremento del livello delle adesioni e, in un contesto congiunturale estremamente difficile. Il totale degli iscritti a forme pensionistiche complementari supera i 5.500.000, in larga misura costituito da lavoratori dipendenti del settore privato (circa 4 milioni). Rispetto all'anno precedente si registra un incremento del 5,7 per cento.

¹³ In particolare, in relazione alla predetta attività di vigilanza tecnico-finanziaria sulla composizione delle riserve patrimoniali, riferita all'anno 2010, sulla base dei dati raccolti dal Ministero, emerge che circa il 70 per cento del patrimonio degli Enti ex d.lgs. n. 509/94 è impiegato in strumenti mobiliari e tale percentuale sale a circa il 90 per cento per gli Enti ex d.lgs. n. 103/96, confermando i risultati del precedente monitoraggio.

In particolare, le obbligazioni sono state lo strumento finanziario maggiormente utilizzato (33 per cento del portafoglio finanziario degli Enti ex d.lgs. n. 509/94 e 49 per cento circa per gli Enti ex d.lgs. n. 103/96), mentre le azioni hanno rivestito un ruolo marginale. Le disponibilità finanziarie residue sono state indirizzate verso la voce "Altre attività", nell'ambito della quale circa il 50 per cento delle risorse sono state impiegate in fondi comuni di investimento.

¹⁴ Al fine di favorire il tempestivo avvio del nuovo strumento di controllo, in attesa della definizione dei provvedimenti attuativi della nuova disciplina è attualmente in corso di definizione il decreto interministeriale Lavoro/Economia di cui all'art. 14, comma 2, del citato decreto legge n. 98/2011, che fissa le modalità con cui la COVIP riferisce ai Ministeri vigilanti delle risultanze del suddetto controllo.

¹⁵ Tali misure dovranno essere adottate entro e non oltre il 30 settembre 2012 e saranno sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti. In caso di mancata adozione, ovvero in presenza di misure valutate non congrue dalle Amministrazioni vigilanti, si prevede, per le anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012, il passaggio al sistema contributivo pro-rata, in analogia a quanto previsto per il sistema pensionistico pubblico, nonché l'applicazione di un contributo di solidarietà a carico dei pensionati nella misura dell'1 per cento, per gli anni 2012 e 2013.

La legge n. 14/2012, di conversione del decreto-legge n. 216/2011 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative", ha differito il precedente termine del 30 giugno 2012, subordinando la transizione ai nuovi assetti degli Enti in questione, all'emanazione di un nuovo decreto interministeriale per la definizione dei parametri di redazione dei bilanci tecnici alla luce delle disposizioni di cui all'art. 24, comma 24 del DL 201/2011.

Va peraltro detto che tale aumento è concentrato nelle adesioni ai Piani individuali pensionistici - PIP (+25 per cento)¹⁶, molto minore è l'aumento (+3,8 per cento) delle iscrizioni a fondi pensione aperti e non è certamente un buon segno la sia pur della lieve riduzione (-0,8 per cento) di quelle a fondi pensione negoziali che comunque registrano tuttora il maggior numero di iscritti (circa 2 milioni).

L'ammontare delle risorse destinate alle prestazioni ha fatto registrare nel 2011 un incremento del 6,5 per cento, attestandosi a 88,6 milioni di euro rispetto agli 83,2 milioni di euro del 2010. Tale dato comprende anche le risorse dei fondi pensione preesistenti, che risultano pari a 42 milioni di euro.

I rendimenti delle varie forme pensionistiche complementari nel 2011, a livello aggregato, sono stati: +0,1 per cento per i fondi pensione negoziali, -2,4 per cento per i fondi pensione aperti, -5,75 per cento per le gestioni *unit linked* dei PIP.

Confermando la valutazione dello scorso anno, il sistema di previdenza complementare ha raggiunto un grado di estensione limitato rispetto alle potenzialità. I segnali di ulteriore sviluppo non sembrano riguardare proprio quei lavoratori (in particolare, i giovani) che maggiormente richiederebbero di una integrazione delle prestazioni di primo pilastro.

Problema particolare è quello dei Fondi per i dipendenti pubblici che non indicano particolari sviluppi per cui le *best practices* continuano ad essere quelle dei Fondi che riguardano i grandi comparti industriali e che sono contraddistinti da grande compattezza categoriale, come Fonchim per la chimica farmaceutica con il 79,7 per cento e Cometa per la metalmeccanica con il 43,6 per cento di adesioni.

Le risultanze fin qui esposte sottolineano come, a causa soprattutto della congiuntura economica, non si sia certamente in una fase espansiva, ma alcuni esiti come nel caso dei Piani individuali pensionistici - P.I.P. che mostrano l'unico reale riscontro incrementale e che sono sempre più quelli di nuova generazione, in linea quindi con le regole generali del sistema anche se non ancora pienamente conformi ai canoni di trasparenza nelle comunicazioni, indicano come molto dipenda dalla capacità di attrarre nuove iscrizioni. Capacità che invece, sotto questo profilo perlomeno, non appare altrettanto evidente per i Fondi negoziali.

Sia l'Amministrazione che la COVIP si sono mostrate consapevoli di tale carenza, individuando nuove linee di azione utili al rilancio della previdenza complementare.

In buona sostanza, è sul ruolo delle parti sociali che bisogna spingere, oltre che sull'educazione previdenziale¹⁷ che deve essere realizzata già in età scolastica per evitare la perdurante tendenza a trascurare la previdenza complementare, a dire il vero motivata in primo luogo dalla precarietà occupazionale, che si avverte soprattutto nei giovani i quali sono maggiormente incisi dalla progressiva diminuzione del "tasso di sostituzione" che misura il livello di copertura del trattamento pensionistico rispetto a quello precedentemente goduto in attività di servizio e, per converso, il delta che dovrebbe essere coperto dalla previdenza complementare.

¹⁶ Continua a ridursi il numero degli iscritti ai "vecchi" Piani Individuali Pensionistici (PIP), scesi a 573 mila, anche per effetto di incorporazioni nei "nuovi" PIP che, sospinti da modalità di collocamento personalizzate, raccolgono circa 1,5 milioni di iscritti, con un incremento nell'anno del 25 per cento.

¹⁷ Di conseguenza, indispensabile risulta essere la programmazione di un'azione sinergica di tutti gli attori istituzionali interessati (Ministeri competenti, enti previdenziali, patronati, parti sociali, Covip e di Mefop, fondi pensione) al fine di sviluppare l'informazione offerta, in termini di: informazione istituzionale, con l'impegno del Ministero, della Covip e di tutti gli enti coinvolti nel settore a fornire dati precisi, certi e soprattutto concordanti; informazione sindacale, da realizzarsi in azienda attraverso le assemblee e i mezzi di informazione propri delle organizzazioni dei lavoratori, con team individuati di persone competenti e destinate allo specifico scopo; informazione resa dai fondi, particolarmente sulle linee di investimento, sui costi di gestione, sui benefici nascenti dall'investimento presso tali organismi, non ultimi le innumerevoli possibilità di richiedere anticipazioni e di poter comunque cambiare fondo dopo due anni nel caso di insoddisfazione.

In questa prospettiva, l'art. 24 comma 29 del DL 06 dicembre 2011, n. 201 ha, da ultimo, previsto un programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione previdenziale da realizzarsi annualmente unitamente agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria. A ciò concorrono la comunicazione da parte degli enti gestori di previdenza obbligatoria circa la posizione previdenziale di ciascun iscritto e le attività di comunicazione e promozione istruite da altre Autorità operanti nel settore della previdenza

Si è già detto di un'altra caratteristica negativa che contraddistingue il panorama dei Fondi Pensione, dovuta alla loro polverizzazione. Fenomeno questo presente in misura rilevante nei Fondi Preesistenti che, laddove lontani dall'avvicinamento alle regole generali, soprattutto quelle relative alle prestazioni definite ed alle riserve patrimoniali, dovrebbero ormai essere considerati al di fuori del sistema.

Va infine fatto un cenno ad una fase molto rilevante per la *Governance* dei Fondi Pensione, in quanto concerne modifiche di rilievo al decreto 703/96 in tema di criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e in materia di conflitti di interesse.

In passato erano state proposte modifiche tendenti a rendere più flessibili (ed a parere della Corte meno prudenziali) i limiti di investimento, che non hanno avuto esito e, come è stato ricordato in precedenti relazioni COVIP ed in quelle della Corte, sia in sede di analisi del Rendiconto che nella sede specifica della gestione COVIP, hanno sostanzialmente limitato le ripercussioni sui Fondi della crisi innescata dai "Subprimes".

Il nuovo documento è stato messo "in consultazione" il 29 maggio per un mese ed ha ben altre caratteristiche rispetto alla precedente bozza (di quattro anni fa), in quanto si concentra sulla capacità dei fondi pensione di conoscere e gestire i rischi connessi agli investimenti.

Risponde quindi alla richiesta che in particolare lo scorso anno emergeva nella stessa relazione COVIP, di puntare sul "Risk Approach", da leggere, ad avviso della Corte come vero e proprio "Risk Assessment", dotandosi di strutture e professionalità adeguate.

Bisognerà vedere se le indicazioni si tradurranno in una propensione per gli investimenti in private equity e comunque in investimenti alternativi, sui quali permangono perplessità.

La Corte ha sempre sottolineato, infatti, che il "fine previdenziale" che costituisce ovviamente la ragion d'essere dei Fondi pensione è cosa diversa dal fine speculativo che è invece caratteristica degli investimenti finanziari (ovviamente in base al livello più o meno prudenziale rimesso alla volontà dell'investitore).

Tale finalità dovrebbe quindi sempre permeare le scelte anche in presenza di valide strutture in grado di valutare professionalmente il livello del rischio.

L'altro oggetto del provvedimento in consultazione attiene ai conflitti di interesse, anch'essa materia di grande importanza che va correttamente disciplinata. Va anche ricordata la questione dell'esternalizzazione di funzioni gestorie anch'essa non ritenuta in linea con la funzione, appunto di gestione dei Fondi e che riguarda anche i profili dell'organizzazione amministrativa e contabile degli stessi.

Il rapporto tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare è sempre più stretto e certamente le interazioni tra primo e secondo pilastro si pongono a più livelli in un sistema complessivo che allunga l'età lavorativa, ma è sottoposto a termini ravvicinati di revisione dei coefficienti di trasformazione e fa i conti con una congiuntura occupazionale che colpisce soprattutto i giovani e che mette a rischio quella continuità contributiva che ha una grande importanza per entrambi i pilastri, tanto è vero che, come ha sottolineato la Relazione annuale del Presidente COVIP, sulla scorta del collegamento "funzionale" tra i due pilastri previdenziali, sancito dalla Corte Costituzionale, dovrebbe essere normativamente prevista la possibilità di intervento dei fondi in sede giudiziale, che riconoscendo ad essi la contitolarità del diritto di credito contributivo, permetta di configurare un'azione di recupero che vada al di là del semplice sollecito alle aziende inadempienti, delle segnalazioni agli interessati e alle parti istitutive e munisca di adeguati poteri l'Autorità di vigilanza.

- I Fondi gestiti dall'INPS

Fondo di tesoreria TFR

Sulla problematica del Fondo, la Corte si è soffermata non solo in occasione della Relazione sul Rendiconto, ma anche nella sede specifica del Controllo sulla gestione (Del.

2/2010/G e 1/2011/G)¹⁸ per la particolarità di costituire un accantonamento del TFR dei dipendenti di aziende di 50 e più dipendenti che hanno scelto di mantenere il TFR in azienda.

Per tali ragioni, si è anche affermato da parte della Corte che dovevano essere realizzate misure compensative per tali lavoratori e che comunque molta attenzione va posta all'andamento dei flussi in entrata ed uscita per evitare il rischio di inadempienze nei confronti dei lavoratori, anche per la progressiva estensione delle finalità perseguite¹⁹, in considerazione del sistema a ripartizione adottato anche per la compatibilità con le indicazioni della Commissione Europea.

Le Conferenze dei servizi trimestrali, tra MEF, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inps, ai sensi del comma 759 della d.lgs. n. 252/2005, consentono di determinare con precisione gli afflussi al Fondo dall'Inps che sono pari, al termine dell'anno 2011, a complessivi, 19.228.235.656,94 euro, così distribuite:

Trasferimenti allo Stato TFR		% scost. su anno prec.
Fondo di Tesoreria Legge n. 296/2006		
2007	3.406.782.644,00	-
2008	4.211.944.319,57	23,63
2009	4.530.346.923,13	7,56
2010	3.709.471.013,18	-18,12
2011	3.369.690.757,06	-9,16

Dal monitoraggio dell'andamento della gestione è emerso che il meccanismo introdotto è in grado di garantire una tutela ed un equilibrio strutturale anche nel medio-lungo periodo, in base ai principi della ripartizione, così da assicurare le prestazioni dovute agli aventi diritto.

In ogni caso a conferma del più alto livello di attenzione e vigilanza, a seguito delle Delibere citate, l'Amministrazione ha l'impegno di implementare le attività volte ad assicurare la conoscenza e la trasparenza dei dati e degli impieghi delle risorse, nel quadro delle iniziative di monitoraggio al fine di effettuare ogni utile approfondimento sugli andamenti gestionali del Fondo di garanzia, nonché assicurando il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa vigente.

FONDINPS

Mentre al Fondo di Tesoreria affluiscono le quote di TFR dei dipendenti di aziende di 50 e più unità che pure avevano espresso l'intenzione di non optare per forme di previdenza complementare, a FONDINPS affluiscono le quote di TFR dei dipendenti per i quali si era formato il cosiddetto "silenzio-assenso".

Tale fondo, infatti, viene anche definito dell'"inoptato", anche se continuano ad esserci confusioni, come si vedrà, nell'imputazione dei conferimenti.

Al 31 dicembre 2011 FONDINPS contava 35.673 iscritti, rispetto ai 41.137 del 2010; di essi, 18.189 risultano aver eseguito versamenti in corso d'anno, mentre 17.484 risultavano "inattivi".

La riduzione degli aderenti nel 2011 deriva comunque, in parte, dalla cancellazione - peraltro ancora in corso - di posizioni meramente nominalistiche, che non hanno mai generato contribuzione.

¹⁸ Nella seconda delibera sono emersi profili critici ulteriori e più vasti di quelli rappresentati nel precedente referto. Essi riguardano essenzialmente il rispetto del vincolo di destinazione delle somme versate dai lavoratori e dai datori di lavoro, la corretta determinazione degli stanziamenti di bilancio e i profili economici complessivi dell'operazione.

¹⁹ Il comma 105 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in combinato disposto con il precedente comma 66, stabilisce che le somme del TFR possano essere destinate dallo Stato, oltre che per gli interventi previsti nell'elenco 1, anche a copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

L'assestamento degli iscritti non ha evidenziato modificazioni nella struttura dei versamenti contributivi, che in pratica corrisponde a quella precedente. Gli apporti contributivi sono in massima parte relativi a dipendenti di società di lavoro temporaneo, quindi con periodi di occupazione brevi e assai spesso non rinnovati.

Tale situazione strutturale di per sé determina, da un lato, una situazione d'instabilità degli apporti e, dall'altro, in misura accentuata, un ammontare di versamenti pro quota di valore molto contenuto, in alcuni casi neppure in grado di coprire i costi di gestione del Fondo.

Come si vede quindi il ricorso al "Silenzio-assenso", peraltro limitato anche per l'efficiente campagna d'informazione e sul quale si erano appuntati dubbi di costituzionalità, non sembra dare risultati che giustificano l'esistenza del Fondo.

Al 31 dicembre 2011 le aziende contribuenti a FONDINPS erano 2.761, rispetto alle 2.974 del 2010.

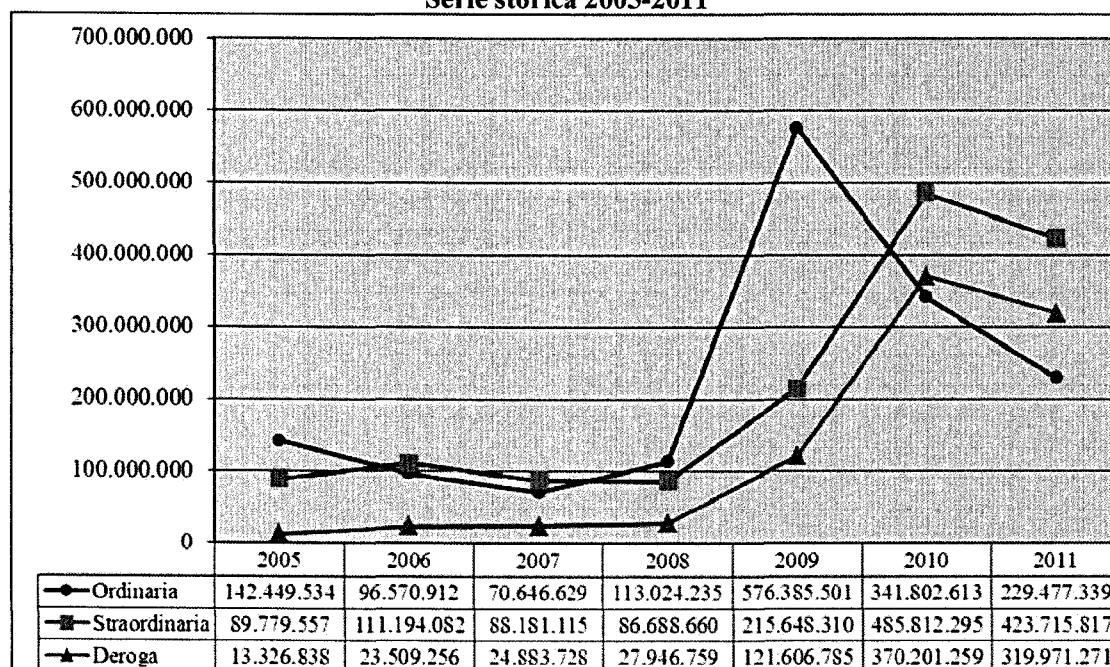
MISSIONE 26 - POLITICHE PER IL LAVORO

Programma 6 - Politiche attive e passive del lavoro

Ammortizzatori Sociali

La materia degli Ammortizzatori sociali è quanto mai di attualità. Come si può evincere dalle tabelle e dal grafico che forniscono la serie storica, in particolare delle ore autorizzate per la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e per quella in deroga, la situazione, dopo il picco riscontrato nel 2009 della Cassa integrazione ordinaria, il cui livello è sceso sensibilmente nel 2010 e nel 2011, si sposta, sia pure parzialmente sui livelli, in questo caso incrementali, della Cassa integrazione straordinaria e di quella in deroga che nel 2010 sono più che raddoppiati per la prima e triplicati per la seconda, rispetto al 2009, per poi scendere moderatamente nel 2011.

**Ore di Cassa integrazione autorizzate
Serie storica 2005-2011**



Fonte: INPS - Osservatorio sulle ore autorizzate di Cassa Integrazione

Per quanto attiene alla Cassa integrazione straordinaria, va detto che nel 2010 si sono avuti gli effetti del nuovo Fondo sociale per occupazione e formazione che ha potuto contare, nella sinergia tra politiche attive e passive del lavoro, oggetto di intese sul piano regionale e comunitario su un bacino di risorse particolarmente significativo.

Bisognerà tener conto al riguardo, in primo luogo del termine di validità della nuova intesa (del maggio 2011) con le regioni che terminerà al 31 dicembre 2012, anche nell'ottica dell'Unione Europea.

A prescindere poi dal mantenimento di un finanziamento che sarà appostato nella Legge di stabilità per un miliardo di euro, la riforma del mercato del lavoro modifica sensibilmente la disciplina degli Ammortizzatori sociali, limitando fortemente il ricorso alla Cassa Integrazione in deroga, attraverso l'ammissione all'ordinaria e straordinaria anche di quei soggetti che non erano contemplati per il ricorso ad esse e che diventeranno anch'essi contributori (imprese e lavoratori) e con la soppressione dell'indennità di mobilità e di quella di disoccupazione in favore di un nuovo istituto l'ASpI Assicurazione Sociale per l'Impiego.

Non va sottovalutato che, oltre alla verifica dell'effettiva gestibilità e finalizzazione dei processi di riqualificazione e tenendo conto che la limitazione della Cassa integrazione in deroga a favore di un ampliamento dell'ordinaria e straordinaria a fronte di contribuzione appare coerente con un trattamento maggiormente equo nei confronti di imprese e lavoratori, visto che sperequazioni si sono comunque realizzate con la concessione della Cassa integrazione straordinaria che comunque non ha avuto per destinatari un numero consistente di soggetti in crisi (solo parzialmente destinatari del contratto di solidarietà), uno degli effetti indotti dal nuovo sistema sarà quello di far emergere un incremento significativo dei livelli di disoccupazione, per la parte afferente agli ammortizzatori.

Andamento del Fondo sociale per occupazione e formazione

Il capitolo di bilancio 7206 è relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. All'interno del Fondo è confluito il cd. Fondo per l'occupazione istituito nel 1993 (DL 148/1998 convertito nella legge n. 236/1993) al fine di finanziare, come si è detto, misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

Fino all'esercizio finanziario 2010, lo stanziamento del capitolo 7206 era ripartito in 2 piani di gestione operativi. Dal 2011, il capitolo è stato ripartito in 10 piani di gestione, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento²⁰:

Va detto al riguardo che, laddove in passato si era assistito ad una ripartizione del Fondo in tre diversi Programmi, con effetti di complicazione sul piano amministrativo ai quali era stato posto rimedio, l'attuale polverizzazione in piani gestionali che ha comportato frequenti rimodulazioni ha sostanzialmente amplificato il vecchio difetto di non tener conto che un Capitolo-Fondo, che, ovviamente non ripartisce risorse su altri capitoli, deve poter contare su di una unitarietà gestionale soprattutto per la sua recente diversa configurazione e le finalità sostanzialmente emergenziali.

La formazione dei residui sul capitolo di bilancio 7206 "Fondo sociale per occupazione e formazione" è dovuta essenzialmente al mancato allineamento tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione da parte degli enti beneficiari coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa.

Le risorse finanziarie vengono impegnate nell'esercizio di competenza, mentre gli Enti beneficiari - in particolare l'INPS - sono in grado di rendicontare, a causa delle proprie procedure gestionali, solo in tempi successivi determinando, quindi, un disallineamento tra l'anno in cui viene assunto l'impegno contabile e quello dell'effettivo trasferimento delle somme²¹. Negli ultimi tempi, l'Amministrazione ha sollecitato gli Enti interessati a trasmettere

²⁰ Ammortizzatori-deroghe (PG 01); Obbligo formativo – Apprendistato (PG 02); Trasporto aereo (PG 03); Incentivi (PG 04); Lavoratori socialmente utili e politiche attive (PG 05); Contratti di solidarietà (PG 06); Commercio (PG 07); Proroghe (PG 08); Italia Lavoro / ISFOL (PG 09); Pre pensionamento giornalisti (PG 10).

²¹ In particolare, per alcune tipologie di interventi (es. contratti di solidarietà difensivi, benefici concessi ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 52/1998 e gli incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro per formazione dei lavoratori ex legge 608/1996) la normativa in vigore concede alle aziende fino a dieci anni di tempo per portare a conguaglio gli oneri sostenuti. Pertanto, tali oneri possono essere rilevati e

nel corso dell'anno i cd "preconsuntivi" ciò al fine di limitare il più possibile la formazione di residui.

Cap.	Anni	Residui iniziali propri	Residui iniziali stanziamento	Pagamenti	Residui finali propri	Residui finali stanziamento
7206	2009	2.706.068.004,58	367.869.661,54	1.445.373.963,18	2.328.735.995,07	315.592.521,90
	2010	2.935.035.396,51	389.973.161,98	1.993.766.493,33	3.448.440.903,94	288.964.007,38
	2011	3.448.440.903,94	288.964.007,38	1.511.375.697,02	3.254.297.341,97	451.989.860,16

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Va comunque rilevato che il sensibile miglioramento, riscontrato nel 2010, non è stato confermato nel 2011.

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

Attività ispettiva

La gestione 2011 indica nel numero delle ispezioni effettuate: 148.533 aziende, il raggiungimento dell'obiettivo programmato per l'anno (144.252). Dall'esame della documentazione è emerso che un'azienda su due di quelle ispezionate si trova in una situazione di irregolarità (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono pari a 73.789 che rappresentano il 50 per cento degli accessi effettuati). Sono state verificate complessivamente 429.712 posizioni lavorative e sono stati registrati n. 164.473 lavoratori irregolari di cui 52.426 totalmente in nero. Nel corso dell'attività di vigilanza, alcune situazioni particolarmente gravi hanno indotto gli ispettori a sospendere l'attività imprenditoriale²² (8.564 provvedimenti di sospensione). La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dell'edilizia (2.396) e in quello dei pubblici esercizi (3.094). La revoca dei provvedimenti di sospensione, per la quale è richiesto il pagamento di una sanzione amministrativa, si è avuta nell'87 per cento dei casi ed ha consentito di riscuotere una somma pari a 11,16 milioni di euro.

Nella nuova ottica della programmazione, nonché nell'ambito della diversa accezione dell'ispezione dei luoghi di lavoro, che ricomprende non solo il versante della tutela "pubblicistica" del lavoratore ma anche quello della tutela "privatistica" dello stesso, si è dato particolare rilievo agli istituti conciliativi introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali, che consentono una composizione delle controversie ed una più celere tutela dei lavoratori interessati, anche indipendentemente dall'attivazione dell'azione ispettiva. Su 10.568 conciliazioni monocratiche avviate, con esclusivo riferimento a quelle in cui vi è stata la comparizione delle parti, circa il 79 per cento ha trovato una definizione positiva con il raggiungimento di un accordo (+5 per cento rispetto all'anno precedente). Anche il dato relativo ai provvedimenti di diffida accertativa ha avuto un incremento del 24 per cento rispetto al 2010.

Per quanto attiene al fenomeno del lavoro "nero", si sono svolti controlli specifici al fine di riscontrare la presenza di lavoratori "in nero" mediante accessi "brevi". A tal proposito è stato attuato il c.d. Piano straordinario di vigilanza per il contrasto al lavoro sommerso che ha previsto 80.000 controlli mirati proprio allo specifico fenomeno del lavoro sommerso. Nel corso del 2011 sono state irrogate n. 52.426 maxisanzioni per l'impiego di lavoratori in nero, con una flessione del 8 per cento rispetto al 2010. Tale dato è da ricondurre alla restrizione del campo di applicazione della normativa sanzionatoria (per il solo lavoro subordinato), alla contrazione occupazionale e al notevole incremento che hanno avuto le forme contrattuali di lavoro flessibili con particolare riferimento ad alcune regioni del Nord.

Si riporta di seguito il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2010.

consuntivati dall'Istituto previdenziale anche con anni di ritardo rispetto al periodo di riferimento, con la conseguenza che le risorse impegnate devono essere conservate in bilancio.

²² Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009.

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

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Programma 8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro

Programma 10 - Servizi e sistemi informativi per il lavoro

Programma 11 - Servizi territoriali per il lavoro

Mercato del lavoro

La Riforma in atto del Mercato del lavoro²³ porta ad una significativa revisione del sistema attuale e sottolinea l'esigenza che mostrino maggiore efficacia gli strumenti per l'incontro "domanda-offerta del lavoro" in un quadro complessivo di governo degli istituti, della corretta applicazione della normativa giuslavoristica e di una più consistente ed accelerata dinamica delle opzioni lavorative.

Il provvedimento, incentrato sui quattro punti cardine della flessibilità in entrata e in uscita, degli ammortizzatori sociali e della formazione, mira a realizzare un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo - con particolare riferimento alle categorie maggiormente a rischio, come i giovani, le donne e i lavoratori anziani - a recuperare produttività e reddito e a restituire slancio allo sviluppo economico.

Il disegno di legge è stata oggetto di confronto con le parti sociali ed è attualmente all'esame della Camera dei deputati, dopo l'approvazione intervenuta il 5 maggio da parte del Senato.

Le modifiche rispetto al sistema preesistente, riguardano principalmente:

1. la distribuzione delle tutele dell'impiego attraverso la limitazione dei margini di flessibilità progressivamente introdotti negli ultimi anni, adeguando all'attuale contesto economico la disciplina del licenziamento individuale;
2. l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle relative politiche attive;
3. gli elementi di premialità per l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili;
4. il contrasto più incisivo agli usi elusivi degli obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali.

A tal fine sono state individuate 7 macro-aree di intervento (istituti contrattuali, tutele dei lavoratori nel caso di licenziamento illegittimo, flessibilità e coperture assicurative, fondi di solidarietà, equità di genere e politiche attive).

Il processo di sviluppo dei servizi per il lavoro, come più volte sottolineato dalla normativa, ha quali priorità la dematerializzazione dei processi e l'informatizzazione dei servizi.²⁴

²³ AS 3249, approvato il 31 maggio 2012 al Senato ed assegnato alla Camera dei Deputati (AC 5256).

²⁴ - Decreto interministeriale del 2 novembre 2010, recante modalità per la presentazione del prospetto informativo dei disabili

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. "Collegato lavoro");

- Legge 5 luglio 2011, n. 111, il cui articolo 29 ha modificato l'articolo 6 del d.lgs. n. 276/03, autorizzando nuovi soggetti all'esercizio dell'intermediazione;

- Decreto ministeriale 20 settembre 2011 che ha disciplinato le modalità di iscrizione all'albo dei nuovi soggetti autorizzati all'intermediazione;

- Decreto interministeriale del 5 ottobre 2011 che ha disciplinato le modalità di pubblicazione delle offerte di lavoro pubblico, secondo quanto previsto dall'articolo 6 del Collegato lavoro;

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha dettato una nuova disciplina per il contratto di inserimento delle donne.

In tale direzione va il potenziamento della rete di cooperazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro, volta all'ampliamento della platea dei soggetti pubblici e privati autorizzati all'erogazione dei servizi per il lavoro. E' stata portata avanti, contestualmente, la "revisione" dell'Albo informatico delle Agenzie per il lavoro.

È continuata l'attività di implementazione del portale *Cliclavoro* che costituisce il punto di accesso sul *web* di tutti i contenuti informativi e le applicazioni dei servizi per il lavoro, integrando tutti i servizi dematerializzati via via che le normative di settore venivano emanate.

All'interno del portale sono stati sviluppati, oltre al motore per favorire la ricerca delle opportunità di lavoro e dei profili professionali, tutta una serie di servizi telematici in linea con la semplificazione dell'azione amministrativa e delle riforme del mercato del lavoro²⁵.

La Corte ha più volte sottolineato come il sistema di offerta-domanda lavoro che ha avuto innumerevoli modifiche nel corso del tempo e che si è dovuto confrontare con un quadro normativo in evoluzione, come accade ora in termini piuttosto significativi, abbia mostrato una certa difficoltà ad adeguarsi in tempi ragionevoli alle esigenze evidenziate.

Nel prendere atto delle funzionalità messe in campo si sottolinea nuovamente l'importanza di evolvere l'efficienza del sistema, in un quadro che affida al mercato del lavoro il compito di realizzare in concreto la composizione delle nuove opzioni lavorative per quei lavoratori, che sia pur gradualmente, escono dall'area "protetta" degli ammortizzatori sociali per entrare in quella della disoccupazione vera e propria con la copertura della nuova ASpl.

MISSIONE 27

Immigrazione

Come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, al consolidamento dei livelli di immigrazione²⁶, corrisponde un'attenzione particolare all'"Integrazione" che costituisce ormai una priorità per la *policy* del Ministero. Con il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, è stato adottato il regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico.

Va sempre considerata la rilevanza dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale a seguito dell'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dal Nord Africa²⁷, che ha attribuito specifiche competenze al Ministero, sia sotto il profilo dell'organizzazione, indirizzo e coordinamento dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, sia sotto il profilo contabile, relativamente all'erogazione dei contributi ai Comuni che hanno accolto i suddetti minori.

Inoltre, per quanto attiene ai "minori stranieri non accompagnati", sono state recentemente modificate anche le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età²⁸. Il contesto socio economico e le novità normative intervenute

²⁵ I più importanti tra questi sono: CO – Comunicazioni obbligatorie, il sistema informatico che permette, in osservanza all'art. 1, commi 1180 e ss. della l. n. 296/06, l'invio di tutte le comunicazioni riguardanti i rapporti di lavoro; UNIMARE, il sistema che, in osservanza di quanto previsto dal DM 31 gennaio 2008 di effettuare tutte le comunicazioni riguardanti i rapporti di lavoro sulla nave; Prospetto informativo dei disabili, il sistema che, in osservanza di quanto previsto dal DI 2 novembre 2010, l'invio telematico del prospetto informativo dei disabili; LAV-US, il sistema che permette l'invio telematico dei lavoratori adibiti a lavoro notturno ed usurante, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 67/2011; albo informatico agenzie per il lavoro, previsto dal DM 23.12.2003; IIE, il sistema che permette la gestione delle liste dei lavoratori italiani che intendono lavorare all'estero; l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 276/03; il collegamento con la rete EURES, secondo quanto previsto dal regolamento comunitario n. 1612/68. A questi si aggiungono servizi informativi che mirano a conoscere la localizzazione dei servizi e le informazioni sul mercato del lavoro.

²⁶ Al 1° gennaio 2011 i cittadini stranieri erano 4.570.317, pari al 7,5 per cento del totale della popolazione residente e di questi un milione e 163 mila provengono da Paesi UE di recente adesione

²⁷ Dichiarato con dPCM del 12.2.2011 e prorogato con successivo dPCM del 6.10.2011 fino al 31 dicembre 2012, nonché l'O.P.C.M. n. 3933/2011 e s.m.i.,

²⁸ Difatti, la legge 2 agosto 2011, n. 129, di conversione del DL 23 giugno 2011, n. 89, recante "disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari", ha modificato l'art. 32, comma 1 bis, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione

nel corso del 2011 hanno determinato la cornice nella quale sono stati definiti gli interventi finanziati dall'Amministrazione nell'ambito delle risorse disponibili.

I minori stranieri non accompagnati "Emergenza Nord Africa", giunti in Italia dal 1 Gennaio 2011 al 31 Dicembre 2011 sono stati 4.580. Di essi, il 77 per cento è ancora minorenne, il 16 per cento è diventato maggiorenne, il 7 per cento ha cambiato status trasformandosi in richiedente protezione internazionale. Le regioni coinvolte nell'accoglienza sono soprattutto Sicilia (1.736), Lazio (947), Calabria (473), Campania (331) e Puglia (326).

Le cittadinanze maggiormente presenti sono Tunisia, Egitto, Mali e Costa D'Avorio²⁹. Una tendenza inversa si può invece segnalare per i minori egiziani, aumentati di un terzo nella seconda parte dell'anno. Sono evidentemente dati che mutano in relazione di quanto accade nei Paesi d'origine.

L'Amministrazione ha previsto il potenziamento delle misure a favore dei minori stranieri non accompagnati, in particolare di quelli prossimi alla maggiore età, attraverso interventi volti a favorire il loro inserimento nel mondo scolastico, lavorativo e nel tessuto sociale, garantendo, attraverso il sostegno nel percorso di istruzione o inserimento nel mondo del lavoro, di proseguire la permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età in linea con i requisiti richiesti per un soggiorno regolare. Le risorse destinate a questo intervento sono pari a euro 2.200.000,00 a valere sul Fondo politiche migratorie. Tali risorse, assegnate ad Italia Lavoro nell'azione di sistema sotto riportata, saranno finalizzate all'erogazione di 440 doti formative, dal valore di euro 5.000,00 l'una, da destinarsi a minori stranieri non accompagnati. Al fine di assicurare un approccio sistemico al fenomeno dei minori stranieri ospitati temporaneamente nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza all'interno del Piano per l'Integrazione è stata affidata a Italia Lavoro la realizzazione del progetto "Programmazione e Gestione delle Politiche Migratorie" finanziato per euro 3.650.000,00 con Fondo politiche migratorie, per euro 3.940.548,50 con Fondo Sociale Europeo. Attraverso tale progetto si intende favorire il processo di partecipazione dei cittadini immigrati alla vita sociale, economica e culturale del nostro paese e il loro positivo inserimento nel mondo del lavoro, attraverso uno stretto coordinamento tra politiche del lavoro e politiche di integrazione.

Gli interventi sono stati realizzati mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie imputate alla missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" – Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" – capitolo 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie", per un ammontare complessivo di euro 12.851.958,00. La percentuale di impegno sullo stanziamento complessivo è stata pari al 99,54 per cento; per quanto attiene alla cassa, a fronte di uno stanziamento definitivo complessivo di euro 41.603.820,00, sono stati effettuati pagamenti per euro 30.581.644,50, pari al 79,20 per cento della disponibilità. La percentuale di smaltimento dei residui è stata pari al 73,50 per cento.

MISSIONE 24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA

I Fondi per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) prevede un riparto tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regioni. A decorrere dall'anno 2010 gli oneri relativi ai cosiddetti diritti soggettivi, in precedenza a carico del FNPS, non sono più finanziati a valere su detto fondo ma tramite appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro. Tale semplificazione assicura un risparmio sui tempi di formazione del

dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevedendo che il permesso di soggiorno può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri, oppure che si trovino in Italia da almeno tre anni e abbiano partecipato per almeno due anni a un progetto di integrazione sociale e civile.

²⁹ Sono giunti 1.404 minori provenienti dalla Tunisia.

decreto di riparto (non è infatti più necessaria la fase della quantificazione dei diritti soggettivi da parte del MEF).

Il Fondo ha pertanto subito un ridimensionamento dello stanziamento iniziale sul relativo capitolo di spesa, peraltro con accantonamenti in corso d'anno che hanno reso indisponibile parte dello stesso stanziamento. Ne è conseguita una difficile fase di raccordo tra i soggetti beneficiari che di fatto ha allungato in maniera considerevole i tempi per il conseguimento dell'intesa. L'allungamento dei tempi si è riverberato sulle fasi di erogazione sia dei fondi originari che di quelli riassegnati.

Fondo per le non autosufficienze - *Interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica*

In relazione al Fondo per le non autosufficienze (FNA), va sottolineato come la legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, comma 40, lo abbia riservato agli "*Interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica per ricerca e assistenza domiciliare dei malati*" con uno stanziamento per il 2011 di 100 milioni di euro che sono stati trasferiti alle Regioni nei primi giorni del mese di dicembre 2011, ad esclusione della Regione Valle d'Aosta.

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA), istituito con la legge n. 285/97, dopo esser confluito in maniera indistinta nel FNPS, è oggi ripartito tra le sole 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie"³⁰, nelle quali con il Fondo è finanziata la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Nel contesto della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, va fatto riferimento all'avvio di una sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti, (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona) volta ad affidare agli enti del non profit la gestione della Carta Acquisti. Al decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 1 che ha previsto il nuovo regime non è seguito il decreto applicativo.

Il decreto legge n. 3 approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 gennaio 2012, contenente disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo, ha poi diversamente definito le modalità di attuazione della sperimentazione, riconoscendo maggiore centralità al ruolo dei Comuni.

Nel corso del 2011 è invece proseguita l'erogazione delle carte e degli accrediti del programma Carta acquisti originario. I beneficiari del programma, definiti come coloro che hanno ricevuto almeno una disposizione di accredito sulla Carta Acquisti nel periodo 1° dicembre 2008 – 31 dicembre 2011 sono stati circa 820.000 mila, dei quali circa la metà oltre i 65 anni e il resto beneficiari al di sotto dei tre anni di età. Circa i due terzi dei beneficiari risiedono nelle Regioni del Mezzogiorno.

³⁰ Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Cagliari.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi e la riorganizzazione delle strutture periferiche;* 2.2 *Ordini professionali e Organismi di mediazione.*

3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

I problemi di fondo, che coinvolgono il “pianeta giustizia”, sono rimasti nel 2011 sostanzialmente invariati rispetto a quelli evidenziati nei precedenti referti. Le principali criticità riguardano i tempi ancora eccessivamente lunghi del “servizio giustizia”, che necessita di razionalizzazione e di ammodernamento sotto il profilo tecnologico, al fine di ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti, e del settore penitenziario, che trova difficoltà nel mantenimento dei livelli essenziali di funzionamento e di sicurezza a causa del persistente affollamento delle carceri. I progressi compiuti negli ultimi anni sono stati solo di lieve entità. Infatti, le diverse misure intraprese in entrambi i settori hanno contribuito, finora, a diminuire i fenomeni di maggior rilievo, accentuando l’attesa di una effettiva riforma organica in grado di intervenire, più decisamente, sulle criticità dell’apparato. Il processo di riforma, ancora in itinere, è improntato in questo senso¹.

Nel corso del 2011, si sono avviate alcune attività specifiche di *spending review*, sia con riferimento al programma dei Nuclei di valutazione per l’analisi della spesa (NAVS), sia soprattutto in attuazione della delega prevista dall’articolo 1, comma 2, del DL 138/2011, relativa alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e degli uffici del giudice di pace, nonché relativamente alla propria riorganizzazione interna. Nel 2011, per la gestione del Ministero della giustizia, sono stati destinati 8,47 miliardi. Di questi, 5,41 miliardi (63,87 per cento) attengono a redditi da lavoro dipendente e 1,93 miliardi da consumi intermedi (22,78 per cento). Rispetto all’esercizio precedente gli stanziamenti di spesa hanno subito un considerevole aumento (+757,34 milioni), in parte dovuto al riconoscimento, sulla base della circolare n. 38/2011 della

¹ Le principali riforme intervenute di recente sono: DL n. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2001 che delega il Governo a procedere alla riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo grado ed alla razionalizzazione dei relativi assetti territoriali: lo schema di decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre 2011 ed è attualmente all’esame del Parlamento per i previsti pareri di Camera e Senato; il DL n. 211/2011 convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9, recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri". Sono ancora in corso di esame del Parlamento sia il d.d.l. AS 2156 - "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" attualmente in seconda lettura al Senato (AC 4434-A) che lo schema di DPR di riorganizzazione del Ministero (atto n. 438).

RGS, dei cospicui debiti pregressi accumulati dall'Amministrazione nel corso del 2009 e del 2010 (568,63 milioni). Tali debiti sono per la maggior parte dovuti alle spese per intercettazioni telefoniche, il cui impatto finanziario sul bilancio del Ministero è stato stimato dall'Amministrazione pari a circa 250 milioni annui². Al fine di tenere sotto controllo il fenomeno è stata costituita una unità di monitoraggio delle intercettazioni, con l'obiettivo di analizzare le differenze di costo tra le singole procure. Si segnala, infine, il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia, approvato nel Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011, che ha come obiettivo quello di ottenere, in tempi brevi, la digitalizzazione di tutti gli uffici giudiziari con uno stanziamento straordinario di risorse pari a 50 milioni.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

La Carta costituzionale, all'articolo 110, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia³. Al Ministero è quindi demandato il compito di gestire l'apparato del "sistema giustizia civile e penale" e di quello penitenziario e minorile. Pertanto, il Ministero espleta tutte le funzioni amministrative strettamente connesse con la funzione giurisdizionale (organizzazione, personale e servizi), nei settori civile e penale⁴. Svolge, inoltre, compiti di attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari, del trattamento dei detenuti, indirizzandoli alla rieducazione ed al loro inserimento all'interno della società, ed ha competenza relativamente al settore della giustizia minorile. Queste funzioni hanno anche rilievo strategico, considerato che uno dei parametri che determina il *ranking* internazionale di un Paese è l'efficienza del sistema giudiziario; tale indicatore rileva, quindi, non solo nell'ambito interno, ma anche a livello di affidabilità economica del "Sistema Paese"⁵.

E' emersa, nel periodo in esame, la necessità di un valido ed efficace coordinamento dell'attività del Ministero, sia a livello interno (con le altre Amministrazioni), sia con gli organismi europei ed internazionali al fine di utili iniziative di cooperazione.

Per incrementare tale coordinamento, sul versante interno si ritiene indispensabile un continuo aggiornamento, attraverso riunioni tematiche con le varie articolazioni delle Amministrazioni interessate, al fine di fornire omogeneità di indirizzo e di orientamento e un efficace supporto all'azione tecnica e politica del Governo.

Si segnala, altresì, una serie di misure avviate per porre rimedio agli effetti negativi della lentezza della giustizia. Tra le iniziative in itinere, si auspica che il concretizzarsi dell'impatto atteso in termini di deflazione dei carichi di lavoro delle Corti d'appello comporti una conseguente riduzione dei tempi dei giudizi, con effetti positivi anche per il sistema economico e per le imprese che operano in Italia. Nel decreto sulle liberalizzazioni (DL n. 1/2012 – "Cresci Italia") vanno menzionate, oltre alla eliminazione delle tariffe minime dei professionisti e l'ampliamento della pianta organica dei notai, alcune norme che potenziano ed estendono le competenze di 12 sezioni specializzate, già operanti dal 2003, attraverso la creazione del "Tribunale delle imprese".

² Circa 230 milioni per le intercettazioni, 90 milioni per l'acquisizione dei tabulati e 1,2 milioni per quanto concerne i noleggi.

³ Ferme restando quelle che sono le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, governo indipendente della magistratura ordinaria.

⁴ L'attività amministrativa si estrinseca nella gestione degli archivi notarili, nella vigilanza sugli ordini e collegi professionali, sull'amministrazione del casellario, sulla cooperazione internazionale in materia civile e penale, sull'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica

⁵ L'"inefficienza" della giustizia civile italiana può essere misurata in termini economici pari all'1 per cento del Pil. Il rapporto CEPEJ 2010 colloca l'Italia al 4° posto in Europa per tasso di litigiosità con 4.768 contenziosi su 100.000 abitanti su 38 paesi censiti e con 2,8 milioni di nuove cause in ingresso in primo grado l'Italia risulta seconda soltanto alla Russia. Nella categoria "Enforcing Contracts" del rapporto Doing Business 2012 la durata stimata per il recupero del credito commerciale è pari a 1.210 giorni.

Nelle intenzioni del legislatore si delinea una sezione “speciale” dei tribunali civili, per la gestione del diritto commerciale e del diritto societario, che dovrebbe contribuire a ridurre i tempi della giustizia civile.

L’iniziativa, associata alla conciliazione obbligatoria, mira a rafforzare il settore della giustizia in modo da garantire risposte rapide, con positivi riflessi anche sull’attività delle imprese.

Un cenno meritano, infine, le azioni concesse alle associazioni dei consumatori nei confronti dei professionisti in caso di comportamenti abusivi e l’estensione del campo di applicazione delle azioni di classe collettive (*class action*).

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi e la riorganizzazione delle strutture periferiche

È all’esame del Parlamento, per il previsto parere delle competenti Commissioni parlamentari, il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, che è diretto, oltre che all’attuazione di norme di contenimento della spesa (legge n. 296 del 2006 e decreto legge n. 112 del 2008), soprattutto a ridisegnare la struttura amministrativa attraverso un ampio decentramento regionale ed interregionale, rideterminando le articolazioni periferiche del sistema giudiziario.

Ai sensi dell’art. 74 del DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, si è proceduto a ridefinire le dotazioni organiche sia del personale delle qualifiche dirigenziali non generali che delle aree funzionali, con riduzione pari al 10 per cento degli Uffici sia per le qualifiche dirigenziali che per le aree funzionali⁶. La successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha imposto un ulteriore taglio delle dotazioni organiche, ad esclusione delle qualifiche dirigenziali generali. Con due dPCM in data 24/6/2010 si era provveduto a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della Giustizia Minorile e alla Direzione Generale degli archivi notarili; con dPCM in data 31/1/2012 si è provveduto alla rideterminazione della dotazione organica del Dipartimento per l’amministrazione penitenziaria⁷ (disponendo nel contempo la riduzione dell’organico dei dirigenti di seconda fascia, nella misura del 10 per cento) e del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi. Va detto che il Ministero ha ritenuto procedere all’applicazione della normativa sulla riduzioni organiche non con riguardo all’intera struttura ministeriale, ma per ciascun Dipartimento in maniera autonoma stante la peculiarità funzionale e la complessità degli apparati⁸.

A seguito di tali riduzioni, il Ministero sta elaborando un nuovo modello di dotazione organica che tenga conto delle ulteriori riduzioni disposte dal DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, mentre per il personale della qualifica dirigenziale generale la rideterminazione della dotazione organica sarà ricompresa nell’ambito del già menzionato d.P.R. di riorganizzazione⁹, attualmente in fase di emanazione, ai sensi dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che prevede altresì la sostituzione della tabella delle direzioni regionali e interregionali di cui all’articolo 6 del d.lgs.

⁶ Le dotazioni organiche del personale della carriera dirigenziale penitenziaria sono state fissate con d.lgs. 15 febbraio 2006 n. 63 mentre con dPCM 28 febbraio 2006 sono state invece fissate le dotazioni organiche dei dirigenti di Area 1 e delle Aree funzionali.

⁷ Attraverso tale provvedimento è stata rideterminata la dotazione organica del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria: il numero dei dirigenti penitenziari di seconda fascia è passato da 543 a 461 unità poi ulteriormente ridotte del 10 per cento a 415 unità mentre per le aree funzionali da 8.872 unità previste dal dPCM 28 febbraio 2006 si è passati a 6.660 unità (articolo 2, comma 8 bis della legge n. 25/2010) con una consistente diminuzione di 2.212 unità.

⁸ L’attuazione in maniera non unitaria da parte del Ministero dei profili della ristrutturazione, a seguito delle diverse misure di contenimento della spesa, hanno determinato ritardi sulla tempistica, originariamente prevista a partire dal 2008.

⁹ L’attuale organizzazione del Ministero risale al regolamento del 6 marzo 2001.