

Tale situazione ha riguardato anche l'impiego delle risorse riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali, la cui destinazione era a favore delle Regioni e che provenivano dalle mancate erogazioni per il riconoscimento del Reddito Minimo di Inserimento (RMI). La legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) all'art. 1, comma 1285, aveva infatti prorogato al 30 giugno 2007 la sperimentazione dell'RMI e previsto, al comma successivo, che le somme non spese entro tale data avrebbero dovuto essere versate dai Comuni al bilancio dello Stato, per essere riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali.

Il recupero di tali somme, nonostante l'Amministrazione ne avesse chiesto, fin dal 2007, ai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione RMI (circa 300) la rendicontazione e la restituzione, è intervenuto solo nel 2010 per 286.669,00 euro; il relativo Decreto del Mef di assegnazione al capitolo di bilancio è stato però emanato solo in data 31/12/2010, rendendone possibile il solo impegno.

Non si tratta del solo caso di riassegnazioni:

Nell'ambito dei versamenti sui capitoli di entrata, l'INPS ha versato in data 27/09/2010 sul capitolo di entrata 3670 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali", ai sensi dell'art. 40, comma 5, della legge 289/02, la somma di € 825.981.

Nel caso di specie, è interessante notare come, anche a causa di una richiesta di riassegnazione su di un capitolo di spesa (Cap. 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali") e non su di un capitolo di entrata (Cap. 2573 p.g. 33 "Somme da riversare al Fondo Nazionale per le politiche sociali") come poi è avvenuto, la riassegnazione non si è concretizzata e le relative somme potranno trovare allocazione solo in sede di assestamento 2011.

L'attività di monitoraggio, che, come si è detto, costituisce un momento determinante per un'effettiva finalizzazione di spesa, è stata finalizzata alla ricostruzione dell'intero volume della spesa sociale regionale, della sua composizione in termini di interventi e servizi realizzati, dei soggetti erogatori e dei soggetti beneficiari.

Sarà importante, quindi, realizzare un'analisi specifica sulle risultanze di detto monitoraggio.

4.2.2.2.Fondo per le non autosufficienze Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"

Il Fondo presenta un sensibile aumento dei residui al 31.12.2010, rispetto a quelli iniziali (passano da 1,33 miliardi a 20,50) dimostrando una significativa vischiosità nel procedimento di spesa.

CAPITOLO DI SPESA: 3538: FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE

Residui definitivi iniziali	1.333.333,32
Stanziamiento iniziale di competenza	400.000.000,00
Stanziamiento definitivo di competenza	400.000.000,00
Massa Impegnabile	400.000.000,00
Impegni Totali	393.966.069,68
Stanziamiento definitivo di cassa	400.466.700,00
Massa Spendibile	401.333.333,32
Pagato totale	374.642.115,80
Residui Finali Totali	20.499.999,98
Economie/Maggiori spese comp	6.033.930,32
Economie/Maggiori spese res	157.287,22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

In effetti, solo dopo la verifica della rendicontazione sull'utilizzo delle annualità del Fondo 2008 e 2009, è stata erogata alle Regioni la quota di competenza relativa al 2010; ciò è avvenuto nella seconda parte dell'anno.

Anche per questo fondo si sono riscontrate problematiche analoghe a quelle del Fondo per le politiche sociali (le date di acquisizione dell'intesa e di apposizione della firma dei ministri competenti sono le medesime), ma in questo caso — stante anche la procedura relativamente meno complessa — è stato possibile erogare le risorse relative alle quote di competenza regionale in tempo utile.

In particolare, il decreto interministeriale per il riparto delle risorse, operativo solo all'inizio di novembre 2010, pari complessivamente a 400 milioni, ha attribuito alle Regioni una quota pari al 95 per cento del totale, destinandola espressamente alla realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali in favore di persone non autosufficienti individuando aree prioritarie di intervento quali l'attivazione e il rafforzamento della rete territoriale ed extra-ospedaliera, favorendo così la permanenza a domicilio delle persone non autosufficienti e l'attivazione e il rafforzamento del supporto alla persone non autosufficiente e alla sua famiglia.

Quale elemento particolarmente significativo, va rilevato come sia stata al contempo riservata una quota del 5 per cento del Fondo, pari a euro 20 milioni, al Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del citato decreto interministeriale, infatti, ai fini della promozione di interventi innovativi in favore delle persone non autosufficienti, nonché di interventi in aree in cui maggiore è il ritardo e la disomogeneità nell'offerta di servizi, è stato previsto il finanziamento di iniziative sperimentali concordate con le Regioni e le Province autonome, al fine di favorire la più ampia diffusione di progetti che potessero far leva sulle peculiarità ed i bisogni dei territori e potere, conseguentemente, essere replicati nei diversi contesti socio-territoriali.

Conseguentemente, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del citato decreto interministeriale è stato pubblicato in data 2 novembre 2010 un decreto direttoriale contenente le linee guida per la presentazione di progetti sperimentali regionali sui temi su indicati. Il relativo decreto direttoriale di individuazione dei progetti finanziabili è stato firmato in data 28 dicembre 2010.

4.2.2.3.Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"

Su questo Fondo si registra un miglioramento dell'andamento di spesa, con un sensibile abbattimento della massa residui che passa da 38,04 milioni a 21,13, nell'ordine del 44,4 per cento.

CAPITOLO DI SPESA 3527: FONDO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA FINALIZZATO ALLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE

Residui definitivi iniziali	38.045.777,82
Stanziamiento iniziale di competenza	39.964.078,00
Stanziamiento definitivo di competenza	39.964.078,00
Massa Impegnabile	39.964.078,00
Impegni Totali	39.964.078,00
Stanziamiento definitivo di cassa	77.995.915,00
Massa Spendibile	78.009.855,82
Pagato totale	56.822.101,11
Residui Finali Totali	21.133.886,69
Economie/Maggiori spese comp	0,00
Economie/Maggiori spese res	53.868,02

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituito con la legge 285/1997, dopo esser confluito in maniera indistinta nel Fondo nazionale per le politiche sociali, è oggi ripartito tra le sole 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie", nelle quali con il Fondo è finanziata la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Con riferimento all'annualità 2010, si evidenzia come, grazie anche all'emanazione nel corso del 2009 del decreto interministeriale che già individuava le quote di riparto del Fondo anche per l'anno successivo, si è riusciti a trasferire le risorse ai comuni beneficiari con una certa celerità, mettendole a disposizione già intorno al mese di maggio.

La legge in modo abbastanza dettagliato individua quattro macro aree di attuazione: gli interventi di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché per far fronte a una serie di tipologie del disagio; gli interventi per rafforzare la sperimentazione e l'innovazione nel campo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; gli interventi nell'area dell'"agio" – per esempio la promozione del diritto al gioco ed alla socializzazione; ed infine una serie di misure per la promozione della cultura dei diritti dell'infanzia e della partecipazione di bambini e adolescenti. Questa sperimentazione, ormai più che decennale è oggetto di apposita relazione annuale al Parlamento ed ha prodotto un elevato numero di "buone pratiche" che hanno contribuito in maniera importante anche alla modernizzazione e razionalizzazione dei servizi erogati dalle città per famiglie e minori, soprattutto nell'ottica dell'integrazione tra servizi pubblici e tra pubblico e privato sociale (associazioni e cooperative sociali).

4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali" Prg 2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati

(migliaia)

Categoria di Spesa	01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	02 CONSUMI INTERMEDI	03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	04 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMIN. PUBBLICHE	05 TRASFERIMENTI CORR. A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	12 ALTRE USCITE CORRENTI	21 INVEST. FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	Totale
Residui definitivi iniziali	412,71	602,90	26,81	5.450.251,20	567,10	0,00	0,59	5.451.861,30
Stanziamiento definitivo di competenza	5.053,18	1.267,03	330,53	59.280.109,26	494.338,40	36,07	17,80	59.781.152,27
Massa Impegnabile	5.053,18	1.267,03	330,53	59.280.109,26	494.338,40	36,07	17,80	59.781.152,27
Impegni Totali	4.766,98	538,84	303,12	58.425.902,66	494.338,40	36,07	17,38	58.925.903,46
Impegni in conto residui	224,84	-1,79	15,30	-185.333,89	0,00	0,00	0,00	-185.095,54
Stanziamiento definitivo di cassa	5.446,68	1.478,57	356,24	59.394.109,26	494.537,90	36,07	18,01	59.895.982,73
Massa Spendibile	5.465,88	1.869,93	357,34	64.730.360,47	494.905,51	36,07	18,39	65.233.013,58
Pagato totale	4.777,10	595,88	301,94	49.337.928,68	473.050,93	24,40	17,97	49.816.696,90
Residui Finali Totali	20,18	532,29	2,28	13.885.906,16	21.854,57	11,67	0,42	13.908.327,57
Economie/ Maggiori spese comp	511,04	726,39	42,71	668.872,71	0,00	0,00	0,00	670.152,86
Economie/ Maggiori spese res	157,56	15,36	10,40	837.652,92	0,00	0,00	0,00	837.836,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati RGS

4.3.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria

Nel contesto della previdenza obbligatoria, costituisce ormai un dato consolidato il progressivo invecchiamento della popolazione, al quale corrisponde l'aumento dell'aspettativa di vita ed al quale si contrappone la riduzione del tasso di fecondità.

La combinazione dei due elementi determina, nel medio-lungo periodo, l'incremento della spesa pubblica, in particolare per prestazioni pensionistiche e sanitarie.

Le riforme del sistema pensionistico (legge 335/1995 e legge 243/2004) hanno consentito, soprattutto con l'avvento del sistema contributivo e con l'applicazione dei coefficienti di trasformazione, ormai a regime, di mitigare gli effetti incrementali, determinando, per l'Italia, un livello di sostenibilità migliore rispetto a quello di altri paesi europei, come vien evidenziato dal rapporto di Sostenibilità del nucleo di valutazione della spesa pensionistica pubblicato nel novembre 2009.

Infatti, in base alle ultime previsioni della RGS, il principale indicatore di sostenibilità finanziaria, rappresentato dal rapporto spesa su Pil, è previsto pari a 13,4 per cento nel 2060.

Un elemento che ha limitato la crescita della spesa pensionistica va rinvenuto nell'indicizzazione reale delle pensioni, consentendo di mantenere tale spesa intorno al 13,5 per cento del PIL, a partire dal 1998, con oscillazioni annue relativamente contenute, per effetto degli interventi normativi di modifica dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, sia di anzianità sia di vecchiaia, ai quali si è abbinata l'introduzione del meccanismo delle decorrenze (cosiddette "finestre di uscita").

Tali interventi, che, non possono definirsi "strutturali" hanno comunque contribuito a rallentare la dinamica del numero e degli importi medi delle pensioni erogate.

Va, peraltro considerato che gli effetti del metodo contributivo diverranno sensibili nel lungo periodo, mentre gli attuali pensionamenti, incentivati dalle misure recate dal DL 78/2010, riguardano coloro per i quali viene applicato il metodo retributivo e, quindi risultano particolarmente onerosi.

Gli effetti attesi dagli interventi citati non hanno corrisposto alle aspettative per fattori esogeni, dovuti essenzialmente alla modesta crescita economica registrata a partire dal 2001, che si è riverberata sul livello del Pil, ha impedito che gli effetti delle riforme si traducessero in un miglioramento del rapporto spesa su Pil. L'ulteriore riduzione della crescita del Pil generata dai primi riflessi sull'economia reale della crisi finanziaria ha determinato un nuovo incremento dell'indicatore che nel 2008 è salito a 13,88 per cento. La recessione economica del 2009 ha determinato un'ulteriore crescita del rapporto; infatti, i bilanci consuntivi dell'esercizio 2009, confermano la crescita di circa un punto percentuale (14,84 per cento) stimata dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale nel rapporto di novembre 2009.

Un ulteriore indicatore di stabilità finanziaria è rappresentato dal saldo contabile tra entrate contributive e uscite per prestazioni che, se si considera la spesa al lordo della componente GIAS, è passato da un valore negativo di circa 19 miliardi di euro nel 1989 a quasi 42 miliardi nel 1995. La forte crescita delle entrate contributive dell'anno seguente ha determinato un miglioramento del saldo di circa 8 miliardi di euro ma successivamente il disavanzo è tornato a crescere e nel 2005 ha superato i 42 miliardi di euro.

Nel successivo triennio la crescita delle entrate contributive è stata superiore a quella della spesa pensionistica e di conseguenza il disavanzo è sceso nel 2008 a 34,6 miliardi di euro. Nel 2009, per effetto della sostanziale stabilità delle entrate, a fronte di una crescita della spesa in linea con il triennio precedente (3,67 per cento), il disavanzo è tornato ai livelli del 2005.

Se in un'ottica di medio-lungo periodo i sistemi pensionistici non sostenibili sul piano finanziario non saranno in grado di garantire le prestazioni e i requisiti di accesso al pensionamento promessi sulla base della legislazione vigente, allo stesso tempo, la sostenibilità finanziaria perseguita a scapito di una compressione eccessiva del livello delle prestazioni, potrebbe risultare non socialmente sostenibile, rendendo inevitabili revisioni del quadro normativo e interventi di sostegno a favore delle posizioni economicamente più deboli.

L'Italia, peraltro, al fine di stabilizzare il sistema, in relazione sia al profilo della tenuta finanziaria sia dell'adeguatezza delle prestazioni, sono stati da ultimo introdotti meccanismi

automatici di adeguamento alla speranza di vita sia per quanto riguarda i parametri di calcolo delle prestazioni, sia con riferimento ai requisiti di accesso al pensionamento. I meccanismi, entrambi vigenti, operano in modo coordinato.

L'adeguatezza delle pensioni deve essere valutata e perseguita congiuntamente alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, come è da ultimo emerso nell'ambito del dibattito conseguente alla pubblicazione del Libro Verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" da parte della Commissione europea.

4.3.2. Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma

Gli interventi normativi in materia sono stati recati dal DL n.78/2010 convertito con la legge n. 122/2010. Le modifiche hanno riguardato:

- i requisiti e le modalità di accesso alle prestazioni pensionistiche;
- le disposizioni riguardanti la ricongiunzione e i trasferimenti dei contributi previdenziali.

Dal 1° gennaio 2011 le attuali decorrenze (cc.dd. finestre) dei trattamenti pensionistici sono state modificate e sostituite con le cosiddette "finestre mobili", indipendentemente dal tipo di calcolo della pensione.

Per effetto di tali innovazioni, coloro che maturano i requisiti per la pensione di vecchiaia e di anzianità conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:

- trascorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti, per coloro i quali sono liquidate le pensioni a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti;
- trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei requisiti, per coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti nonché della Gestione separata.

Per i soggetti che maturano i trattamenti pensionistici derivanti dalla totalizzazione dei periodi assicurativi si applicano le seguenti decorrenze:

- pensione diretta di vecchiaia o di anzianità: trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti;
- pensione ai superstiti: dal primo giorno del mese successivo a quello del decesso del dante causa;
- pensione di inabilità: dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda.

Sono previste delle deroghe all'applicazione delle nuove decorrenze che riguardano:

- il comparto scuola;
- i lavoratori dipendenti che avevano in corso il periodo di preavviso alla data del 30 giugno 2010 e che maturano i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva richiesti per il conseguimento del trattamento pensionistico entro la data di cessazione del rapporto di lavoro;
- i lavoratori per i quali viene meno il titolo abilitante allo svolgimento della specifica attività lavorativa per raggiungimento di limite di età;
- nel limite di 10.000 lavoratori in mobilità ovvero beneficiari di fondi di solidarietà, secondo le previste disposizioni contenute nella norma in esame, anche se i requisiti saranno maturati a decorrere dal 10 gennaio 2011.

Dal 1° luglio 2010, alle ricongiunzioni contributive nell'A.G.O. (art. 1, comma 1, legge n. 29/1979) si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 della legge n. 29/1979 e pertanto, sono divenute onerose. Il relativo onere da porre a carico dei richiedenti è determinato con riferimento ai criteri fissati per il riscatto di laurea (art. 2, d.lgs. n.184/9197). Diventano onerosi anche i trasferimenti delle posizioni assicurative dal Fondo di previdenza per i dipendenti dell'Ente nazionale Energia elettrica e delle aziende elettriche al F.P.L.D., nonché quelli dal Fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi di telefonia al F.P.L.D.

Sono state inoltre abrogate tutte le disposizioni che prevedevano forme gratuite, per i lavoratori, di ricongiunzione, trasferimento o riconoscimento dei contributi e costituzione di posizione assicurativa.

Va sottolineato come, per i pubblici dipendenti, sia stato assicurato il mantenimento in servizio nel periodo intercorrente tra le maturazione dei requisiti e la decorrenza della pensione, come già previsto per i lavoratori privati.

La legge n. 122/2010, art. 12, commi 7 e 10 ha dettato, inoltre, una nuova disciplina in materia di trattamento di fine rapporto.

Il comma 7 del citato art. 12 ha previsto, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche -come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31/12/2009, n. 196- una dilazione in due o più rate del pagamento dell'indennità di buonuscita e del premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità, in caso di superamento della soglia di 90.000 euro al lordo delle trattenute fiscali; il comma 10 ha introdotto, sempre per i lavoratori sopra individuati, nuove modalità di calcolo dei relativi trattamenti di fine servizio.

4.3.3. L'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici

L'adeguatezza delle pensioni deve essere valutata e perseguita congiuntamente alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

Da un lato sta quindi la sostenibilità macroeconomica dei conti e, dall'altro, l'adeguatezza delle prestazioni: due esigenze spesso avvertite come antitetiche che vanno, al contrario, temperate in una logica di innalzamento dell'età di pensionamento effettiva che rappresenta l'unica strada per salvaguardare conti pubblici e tenore di vita dei pensionati.

Come evidenziato anche nel Rapporto congiunto del Comitato di Politica Economica e del Comitato di Protezione Sociale sui sistemi pensionistici europei (*Joint EPC-SPC Report on pensions*) in fase di definizione, essi costituiscono due profili della stessa immagine: i sistemi pensionistici non sostenibili sul piano finanziario non saranno in grado di garantire nel medio-lungo periodo le prestazioni e i requisiti di accesso al pensionamento promessi sulla base della legislazione vigente; allo stesso tempo, la sostenibilità finanziaria perseguita a scapito di una compressione eccessiva del livello delle prestazioni, potrebbe risultare non socialmente sostenibile rendendo inevitabili revisioni del quadro normativo e interventi di sostegno a favore delle posizioni economicamente più deboli.

Non a caso, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici costituiscono obiettivi fondamentali perseguiti con il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) sulle pensioni definito a livello Europeo con il Consiglio di Laeken del 2001, nell'ambito della più ampia strategia di coordinamento in materia di protezione sociale delineata con il Consiglio di Lisbona dell'anno precedente.

Per quanto attiene all'adeguatezza delle prestazioni, in sede europea, l'attenzione è stata rivolta, in particolare, alla variazione del reddito del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di pensionamento misurata tramite il tasso di sostituzione (rapporto fra la prima rata di pensione ed ultima retribuzione).

Al riguardo, diventa determinante la possibilità di un reddito aggiuntivo per il pensionato derivante da forme di previdenza complementare, ancorché non obbligatorie.

Si rende quindi necessario un ampliamento del concetto di trattamento pensionistico "adeguato", soprattutto in un'ottica comparativa fra paesi diversi con un differente assetto del sistema di welfare.

In tale contesto, va, infine, ricordato che il sistema della previdenza complementare deve osservare i requisiti prudenziali minimi fissati nella direttiva "IORP" Institutions for Occupational Retirement Provision (direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali) che includono norme di solvibilità per i regimi a prestazioni definite e quelli che offrono garanzie di rendimento².

² Tali norme comprendono principi per il calcolo delle riserve tecniche (art. 15), per la loro copertura tramite sufficienti attività (art. 16), per la costituzione di mezzi patrimoniali propri che si aggiungano alle riserve tecniche e che fungano da buffer in caso di necessità (art. 17); per questi ultimi, la direttiva IORP fa riferimento alle norme tuttora vigenti in campo assicurativo (cd. *Solvency*), essenzialmente basate su un coefficiente patrimoniale fisso da applicare agli impegni in essere.

4.3.4. Le prospettive della previdenza complementare

Nell'ottica del rilievo che la previdenza complementare presenta per il suo impatto sulla finanza pubblica, vanno considerati due ordini di elementi:

- I riflessi della crisi finanziaria sulla previdenza complementare;
- L'evoluzione del II pilastro della previdenza.

Infatti, da un lato, vanno considerate le conseguenze che minori livelli retributivi, rispetto al recente passato, determinano sulle scelte individuali di destinare alla previdenza complementare parte del TFR maturato e, dall'altro, l'esigenza sempre più avvertita di recuperare il forte ritardo, nel confronto con gli altri paesi industrializzati, nella costruzione effettiva del II pilastro previdenziale, rappresentato dalla previdenza complementare, in un contesto di progressiva limitazione del tasso di sostituzione del trattamento pensionistico obbligatorio rispetto al trattamento goduto in servizio.

Com'è noto, la crisi del 2008 della finanza internazionale ha avuto ripercussioni anche sulla nostra economia e la flessione dell'attività produttiva, iniziata nel 2008, si è accentuata nel corso del 2009, registrando, rispetto al 2008, un'ulteriore riduzione del prodotto interno nella misura del 5 per cento.

Tuttavia, la crisi finanziaria non ha di fatto determinato un elevato rischio per la stabilità dei fondi pensione, se non quello connesso con la solidità degli operatori con cui intrattenevano i rapporti. Si deve comunque sottolineare che la flessione dei valori azionari e le sue ripercussioni sui bilanci dei fondi, uniti alla riduzione dell'attività produttiva hanno ridotto il grado di fiducia degli aderenti.

La crisi ha colto il sistema dei fondi pensione in una fase delicata, ovvero dopo la conclusione dell'azione posta in essere per il suo potenziamento realizzata attraverso la procedura del silenzio-assenso per il conferimento del TFR.

Nei primi mesi del 2009 si era, infatti, registrata una stabilizzazione dei risultati raggiunti alla fine dell'anno precedente ed era quindi legittimo attendersi, ad invarianza dei fattori di crescita economica, un sensibile aumento della percentuale di incremento sia del 2009 sul 2008, sia del 2010 sul 2009, del livello delle risorse finanziarie destinate alla previdenza complementare e del livello del numero degli iscritti.

La crisi economica ha dunque avuto un impatto diretto per quella che, pur essendo una forma integrativa necessaria, soprattutto per i giovani, al fine di mantenere accettabile il tasso di sostituzione e dunque quello del benessere, rende necessaria un'allocazione di risorse che, in un contesto recessivo fortemente caratterizzato dalla precarietà dei rapporti di lavoro, non sono facilmente disponibili.

Nel 2009 la caduta dell'attività produttiva ha infatti determinato un forte deterioramento della situazione occupazionale; i provvedimenti intervenuti a rafforzare gli ammortizzatori sociali hanno consentito di contenere la caduta del numero dei lavoratori occupati.

Gli ammortizzatori sociali hanno, infatti, perlomeno, allontanato il momento della cessazione del rapporto di lavoro, ma non hanno certamente incentivato il ricorso alla previdenza complementare.

Le risorse finanziarie destinate alle prestazioni, alla fine del 2010, secondo la Relazione della Covip³, hanno raggiunto i 83 miliardi di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 9,4 miliardi, pari al 13 per cento. Le forme pensionistiche preesistenti, con 42 miliardi di euro, detengono ancora oggi la quota più consistente.

La circostanza che - nonostante il livello di disoccupazione sia aumentato e, fino al 2010, sia sensibilmente cresciuto il numero di lavoratori in cassa integrazione - il numero degli iscritti ai fondi negoziali, aperti e preesistenti sia rimasto sostanzialmente invariato non costituisce un elemento positivo.

Infatti, le nuove adesioni, nel 2010, con 377.000 nuovi iscritti, sono risultate appena sufficienti a compensare l'aumento dei riscatti e delle uscite per collocamento a riposo.

³ Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Si ravvisa, pertanto, l'esigenza di porre attenzione a misure di incentivazione in grado di riattivare una dinamica nell'iscrizione ai fondi, in un momento di stasi.

Con particolare riferimento al tema delle adesioni, a fine dicembre 2010, gli iscritti alle forme pensionistiche complementari ammontavano a 5,3 milioni con un incremento, su base annua e al netto delle uscite, del 4,3 per cento, in rallentamento rispetto al 2009.

Le adesioni, segnala la COVIP, risultano per oltre il 70 per cento relative a lavoratori dipendenti del settore privato: 3.750.000 corrispondenti al 27 per cento del totale degli occupati. I lavoratori autonomi iscritti equivalgono al 20 per cento degli occupati.

La distribuzione degli aderenti per tipologie di fondo conferma la preferenza per quelli negoziali che a fine 2010 contano più di 2 milioni di iscritti, quasi esclusivamente lavoratori dipendenti del settore privato, dato pressoché sovrapponibile rispetto a quello del 2009; crescono invece di 273.000 unità gli iscritti ai P.I.P. – Piani individuali di previdenza “nuovi” (in linea con il regime del d.lgs. 252/2005) che raggiungono quindi quasi 1,2 milioni di adesioni; salgono a 848 mila unità gli iscritti ai Fondi aperti; i fondi preesistenti sono rimasti a circa 670.000 iscritti.

Le nuove adesioni sono state, nell'arco del 2010, circa 377.000, in aumento (7,5%) rispetto al 2009, invertendosi la tendenza alla diminuzione registrata nel rapporto 2009-2008.

Sono usciti dal sistema 150.000 soggetti, soprattutto per riscatti, e per prestazioni pensionistiche in conto capitale.

Un fenomeno preoccupante è rappresentato dall'aumento degli iscritti non versanti, pari a circa un milione di unità, ormai, circa il 19 per cento degli iscritti totali. Si deve sottolineare come il tale fenomeno costituisca un effetto diretto della scarsa disponibilità delle risorse da destinare alla previdenza complementare, soprattutto per i lavoratori autonomi. La contribuzione di questi soggetti, non usufruendo dei versamenti da parte dei datori di lavoro o dal flusso da TFR, è più esposta a rischi di discontinuità: nei fondi pensione aperti, oltre il 50 per cento degli iscritti, non ha effettuato alcun versamento nel 2010.

Nel corso dell'anno in esame, in un contesto caratterizzato da una stasi degli iscritti, il meccanismo delle adesioni tacite ha visto aumentare la sua rilevanza: con riferimento ai fondi pensione negoziali, ha interessato circa un quarto delle nuove adesioni (circa 14.000 iscritti).

In un contesto che evidenzia la stasi dell'evoluzione dei Fondi negoziali, l'incremento dei Fondi aperti, l'invarianza di quelli preesistenti - per i quali la Corte, in ultimo nella Relazione sul rendiconto 2009, ha sottolineato l'esigenza di un non più procrastinabile adeguamento alle regole comuni - ed il sensibile incremento dei P.I.P., è tutt'altro che irrilevante il dato concernente la distribuzione per età degli iscritti ai fondi pensione.

Questa, raffrontata con quella dell'occupazione nazionale, evidenzia una minore partecipazione alla previdenza complementare da parte dei giovani. Infatti, alla fine del 2010, gli iscritti con meno di 35 anni sono pari al 17 per cento, circa, quasi 10 punti percentuali in meno rispetto allo stesso dato riferito al complesso dell'occupazione (26,4%).

Si può quindi sostenere che l'adesione alla previdenza complementare si è dimostrata maggiore fra quei lavoratori che beneficiando di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, al momento del pensionamento godranno di prestazioni di base più elevate, dimostrando, per assurdo, che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

4.3.5. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS (Fondo TFR)

Una specifica attenzione è stata posta dalla Corte all'andamento del cosiddetto “Fondo di Tesoreria”.

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che, con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del “Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile” istituito presso la

Tesoreria dello Stato, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui all'art. 1, comma 758 della citata legge n. 296 del 2006.

In merito, va precisato che l'istituzione di tale fondo, al quale affluiscono le quote di TFR dei lavoratori di aziende con più di cinquanta addetti e che dovevano alimentare spese "per lo sviluppo", consentendo di liberare stanziamenti "accantonati" dai capitoli indicati nell'Elenco 1 di detta "Finanziaria", ha posto e pone non pochi problemi in ordine alle apparenti caratteristiche di "Prestito forzoso".

Si richiamano, al riguardo, sia le Relazioni delle Sezioni Riunite in materia previdenziale, in sede di analisi del Rendiconto, degli ultimi anni, sia la deliberazione della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2010/G.

Premesso che le consistenze del Fondo sono imputate al Cap. 3331 del Capo X Entrate del bilancio dello Stato, va precisato che, mentre le disposizioni originarie sull'utilizzazione del Fondo (art. 1, commi 755 e seguenti della citata legge finanziaria 2007) indicavano il finanziamento di interventi di tipo strutturale e in conto capitale (di cui all'Elenco 1), in seguito all'art. 2, comma 105 delle legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), queste somme possono essere utilizzate per la copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

Il meccanismo contabile che rappresenta il rapporto tra l'INPS e lo Stato comporta un trasferimento finale dall'INPS allo Stato che ammonta complessivamente ad euro 15.858.544.899,88, così suddivisi:

- 3.406.782.644,00 nel 2007;
- 4.211.944.319,57 nel 2008;
- 4.530.346.923,13 nel 2009;
- 3.709.471.013,18 nel 2010.

Nella recente relazione, in sede di controllo sulla gestione, approvata con la Del. 1/2011/G (che fa seguito a quella precedentemente citata e che ne costituisce il follow-up) "Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti", sono emersi, tuttavia, 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.

A fronte di somme ad oggi prelevate pari a 15,86 miliardi di euro, sono previsti introiti di analoga natura fino a raggiungere, a tale scadenza, i 30 miliardi complessivi.

In buona sostanza, a fronte di una obiettiva difficoltà di giustificare una variazione sensibile della destinazione originaria dell'operazione, che peraltro non modifica il fatto che il TFR di soggetti che avevano espresso esplicitamente l'intenzione di non conferirlo ai Fondi pensione, viene destinato ad esigenze pubbliche, la gestione è sostanzialmente caratterizzata dai flussi di cassa in entrata ed uscita e viene ritenuta sostenibile nel medio periodo, in mancanza di azioni che siano dirette agli interessati ed all'incremento della previdenza integrativa.

4.3.6. Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra enti, misure di riassetto interno finalizzati al contenimento della spesa pubblica

La manovra di finanza pubblica (DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122) è intervenuta con disposizioni che hanno previsto la soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici, ed in particolare: dell'IPSEMA e dell'ISPESL nell'INAIL; dell'IPOST nell'INPS, dell'ENAM nell'INPDAP e dell'ENAPPSMSAD nell'ENPALS.

Inoltre, sempre in attuazione delle disposizioni inserite nella manovra di finanza pubblica, è stata data applicazione all'art. 8, commi 4 e 8, in materia di investimenti immobiliari da parte degli enti pubblici e di immobili da adibire a sede dei poli logistici integrati (cd. Case del welfare).

Di rilievo sono la Direttiva del Ministro del lavoro del 29 novembre 2010, relativa alla riforma della *governance* degli enti ed ai criteri per il funzionamento degli organi degli Enti pubblici non economici vigilati e la Direttiva dei Ministri del lavoro e dell'economia del 7 dicembre 2010.

Sotto il profilo dell'impatto economico della soppressione degli Enti citati, è interessante richiamare gli effetti finanziari stimati nella relazione tecnica che accompagna la conversione in legge del DL 31 maggio 2010, n. 78.

La relazione tecnica quantifica i risparmi di spesa in rapporto al costo per il funzionamento dei rispettivi organi societari, destinati alla soppressione. In particolare, i risparmi ammonterebbero:

- per IPSEMA a circa 636.000 euro
- per IPESL si attesterebbero sui 426.000 euro
- per IPOST si valuta in 790.000 euro
- per ENAM si valuta in euro 242.358.

I risparmi per l'eliminazione dei consigli d'amministrazione di INPS, INAIL, INPDAP ed ENPALS sono stati quantificati in 1 milione di euro circa."

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

Un'attività che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quella della vigilanza tecnico-finanziaria sugli enti gestori delle forme di previdenza obbligatoria prevista dal d.lgs. 509/1994 e dal d.lgs. 103/1996, che si è concretizzata, in particolare, nel monitoraggio dell'equilibrio di bilancio tecnico, finalizzato alla verifica della sostenibilità finanziaria nel medio-lungo termine e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici dei suddetti enti, attraverso l'analisi dei bilanci tecnici attuariali redatti in base ai criteri individuati dal decreto interministeriale 29 novembre 2007.

Gli enti gestori della previdenza obbligatoria sono tenuti a redigere ed a comunicare ai Ministeri vigilanti il bilancio tecnico con cadenza triennale.

Nel corso dell'anno 2010, si è conclusa l'attività istruttoria relativa ai bilanci tecnici degli Enti previdenziali privati riferiti al 31.12.2006 e finalizzata alla formulazione dei referti d'intesa con le Amministrazioni covigilanti.

Emerge che diverse Casse ex d.lgs. 509/1994 non risultano in grado di salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario nel lungo periodo e pertanto sono state invitate ad adottare incisivi interventi correttivi. Alcune di esse hanno presentato delibere di natura complessa che, di fatto, hanno riformato i rispettivi ordinamenti con significativi riflessi sull'equilibrio del bilancio tecnico riferito al 31/12/2006.

Gli enti ex d.lgs. 103/1996 che, in generale, non presentano criticità dal punto di vista della stabilità della gestione ma problemi di adeguatezza delle prestazioni erogate, sono stati invitati ad effettuare un attento monitoraggio sull'andamento del livello delle pensioni.

IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

1. Considerazioni di sintesi.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.

3. Quadro normativo e programmatico: 3.1. *I provvedimenti normativi di maggior rilievo*; 3.2. *Programmazione e controllo.*

4. Assetti organizzativi.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: 5.1. *Caratteristiche della spesa*; 5.2. *Stanzamenti e formazione di debiti pregressi*; 5.3. *Andamenti e risultati finanziario contabili*; 5.4. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: 6.1. *Giustizia civile e penale*; 6.1.1 *Spese di giustizia*; 6.1.2. *Spese di funzionamento*; 6.1.3. *Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche*; 6.1.4. *La durata dei processi. La legge Pinto*; 6.2. *Amministrazione penitenziaria.*

1. Considerazioni di sintesi

Le criticità della giustizia italiana¹ si sono dovute confrontare, anche nell'esercizio in esame, con una contrazione delle risorse finanziarie stanziate per la missione ed i programmi di pertinenza, che ha contribuito a determinare il formarsi di ulteriori rilevanti situazioni debitorie. Ciò deriva dalla tendenziale incomprimibilità delle spese gestite dal Ministero della giustizia, tanto quelle derivanti direttamente dall'espletamento delle funzioni giurisdizionali (le "spese di giustizia"), quanto quelle strumentali o esecutive di dette funzioni (le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive), circostanza che rende particolarmente penalizzante per questa Amministrazione l'operatività dei tagli lineari agli stanziamenti. L'Amministrazione viene dunque esposta ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con intuibili conseguenze sull'attività di supporto alla funzione giurisdizionale, nonché sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive².

¹ Nel testo sono riportati i dati relativi all'entità dei procedimenti civili e penali pendenti, alla durata "non ragionevole" dei processi (per la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha comminato numerose condanne nei confronti del nostro Paese), all'affollamento delle carceri che è superiore non solo alla capienza regolamentare, ma anche a quella c.d. "di necessità".

² Per l'Amministrazione penitenziaria risultano anche di difficile attuazione misure di razionalizzazione dei costi attraverso l'accentramento presso i Provveditorati regionali dei contratti per le forniture, non consentendo la mancata copertura finanziaria di assumere gli impegni necessari per far fronte agli appalti eventualmente aggiudicati.

Tuttavia, le difficoltà, nella contingente situazione economica, a reperire ulteriori risorse, rendono improrogabile l'individuazione, almeno per alcune voci di spesa, di prassi virtuose e di ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi. Ma soprattutto si palesa la necessità di delineare piani strategici, anche di medio lungo periodo, volti a determinare miglioramenti nel servizio giustizia, con le risorse esistenti, facendo convergere le iniziative normative e la programmazione dell'azione amministrativa sinergicamente verso prioritari obiettivi comuni³. Nel 2010 si sono registrati diversi interventi che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario, proseguendo su linee di indirizzo delineate già nel precedente esercizio⁴. Si segnalano le misure tese a contribuire all'accelerazione dello svolgimento del giudizio, ovvero a ridurre i flussi di entrata delle controversie, così come i provvedimenti in materia di esecuzione penale destinati ad incidere sul contenimento della crisi carceraria, e in particolare l'adozione di un piano straordinario di edilizia penitenziaria. Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa è rimasta invece ancora sospesa la prevista riforma della struttura del Ministero, voluta dal legislatore per conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture.

L'analisi finanziaria svolta non ha fatto in ogni caso emergere, ancora nel 2010, miglioramenti sotto il profilo della spesa. Lo testimoniano le rilevanti difficoltà riscontrate nella gestione dei programmi della missione giustizia con le risorse esistenti, e in particolare l'incremento riscontrato nelle situazioni debitorie che potrà essere fronteggiato soltanto con stanziamenti straordinari.

L'Amministrazione fa affidamento sulla razionalizzazione e l'ammodernamento del servizio giustizia sotto il profilo tecnologico e digitale per il conseguimento di risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che per il miglioramento dei tempi e della qualità del servizio. Parimenti, con riferimento al settore penitenziario, le difficoltà gestionali dovute alla riduzione della spesa al livello minimo necessario al mantenimento di livelli essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria, si auspica possano essere superate attraverso il piano straordinario di edilizia penitenziaria, ravvisandosi in esso una soluzione stabile alla crisi carceraria. Tuttavia, perché il settore non subisca un ulteriore aggravamento, particolare attenzione va riposta alla sostenibilità dei programmi intrapresi, dovendosi assicurare le risorse effettivamente necessarie, nonché la tempestiva e corretta realizzazione degli stessi. Vale la pena, infine, ricordare che l'apprezzabile quanto inevitabile obiettivo di contenimento della spesa per il settore giustizia può e deve essere perseguito con interventi normativi di sistema ovvero attraverso programmi e azioni amministrative, incidenti tanto sulla domanda, quanto sull'offerta del servizio, ma non deve mai sacrificare un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, *“precondizione per la tutela di ogni altro diritto, una sorta di diritto ai propri diritti”*⁵.

³ Le risorse finanziarie ed umane messe a disposizione della giustizia non sono in ogni caso inferiori a quelle degli altri Paesi europei. E' quanto riferito nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre del 2007 (cfr. l'analisi effettuata nel 2007 dalla allora vigente Commissione tecnica per la finanza pubblica). Da quanto emerge dal rapporto 2010 (su dati aggiornati al 2008) della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), che monitora l'efficienza della giustizia in 47 Paesi europei, l'Italia, per la spesa globale per la giustizia, è nella media rilevata in tutti i Paesi, calcolata in rapporto agli abitanti o al Pil.

⁴ Alcuni degli strumenti adottati in passato quali rimedi alle disfunzioni del sistema si sono rilevati carenti, se non addirittura causa di aggravamento delle patologie esistenti. E' il caso della legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. legge Pinto, sull'equa ripartizione dei danni derivanti dall'irragionevole durata dei processi. La durata irragionevole anche del processo per il riconoscimento dell'indennizzo, e dunque il tardivo pagamento di quest'ultimo, rendono lo strumento inadeguato rispetto alla necessità di garantire un effettivo diritto alla giustizia, nonché causa di un ulteriore rilevante peso per l'erario, lievitando negli anni le posizioni debitorie ed incrementandosi il contenzioso internazionale.

⁵ Cfr. *“Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010”*, Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il ruolo e le funzioni del Ministero della giustizia seguono le attribuzioni, previste costituzionalmente, per il Guardasigilli⁶. Il Dicastero è dunque il soggetto istituzionale cui spetta, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, l'amministrazione della giustizia, e come tale è responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire questo servizio, sull'intero territorio nazionale. Svolge pertanto un'attività in larga misura funzionale alle strutture che forniscono il servizio, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili e gestisce le spese relative al funzionamento dei relativi uffici, sia a livello centrale che periferico. Il Ministero ha conseguentemente competenza esclusiva, nell'ambito della nuova struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, per la missione "Giustizia" (n. 6), che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi del Dicastero (98,1 per cento)⁷, e che si articola in quattro programmi⁸.

Le competenze del Ministero della giustizia si caratterizzano per attenersi ad una funzione fondamentale dello Stato, svolta da organi giurisdizionali ovviamente estranei all'Amministrazione, ma di cui quest'ultima deve assicurare l'espletamento. Il Dicastero si trova dunque a operare in situazioni fortemente condizionate da fattori esterni⁹. Accanto agli obiettivi e agli interventi rientranti direttamente nelle competenze e nella sfera di azione dell'Amministrazione - aspetti su cui ci si soffermerà ampiamente in seguito e di cui non vanno sminuite le potenzialità ai fini di un più funzionale svolgimento del servizio - non va altresì sottaciuta la rilevanza delle misure di natura ordinamentale riguardanti l'esercizio della funzione giustizia¹⁰. Queste ultime, infatti, condizionando fortemente il funzionamento degli apparati giudiziari e penitenziari, incidono sull'organizzazione e l'attività del Dicastero ed anche in

⁶ L'art. 110 della Carta costituzionale, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

⁷ Gli altri stanziamenti attengono a due missioni trasversali: n. 32. "Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche" e n. 33 "Fondi da ripartire". Nell'ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma ("Indirizzo politico"), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il Ministero non imputa infatti risorse al programma "Servizio ed Affari generali per le Amministrazioni di competenza", in quanto, nell'attuale struttura organizzativa dell'Amministrazione, le attività relative ai servizi generali sono incardinate nella struttura competente per la giustizia civile e penale. Anche nella missione "Fondi da ripartire" gli stanziamenti attengono ad un solo programma ("Fondi da assegnare") di pertinenza del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG), per poi essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero. Si precisa che allo stato di previsione del Ministero della giustizia sono allegati un'appendice relativa all'Ufficio centrale degli archivi notarili, approvato in sede parlamentare unitamente al bilancio del Dicastero, ed un annesso costituito dal bilancio della Cassa delle ammende, approvato con apposito decreto ministeriale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

⁸ I programmi della missione "Giustizia" sono: "Amministrazione penitenziaria", di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); "Giustizia civile e penale", di competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG) e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG); "Giustizia minorile", di competenza esclusiva del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM); "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza. Si precisa che la descritta articolazione della missione "Giustizia" nei programmi sopra citati, rilevata nel bilancio 2010, conferma l'articolazione dell'esercizio antecedente. Nell'ambito della classificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) la giustizia è riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello n. 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico").

⁹ Ciò vale per l'attività di supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale, ma anche per la gestione degli istituti penitenziari, settore più caratterizzato dall'incidenza dell'attività di carattere amministrativo, ma parimenti condizionato dalle determinazioni di tipo ordinamentale incidenti sull'entità di fattori esogeni, quali la crescita del numero dei detenuti.

¹⁰ Si sono poste le basi per un più agevole intervento anche a livello europeo nel campo della giustizia, dopo il trattato di Lisbona, che ha consentito all'UE di estendere la sua azione, attraverso l'abolizione dei tre pilastri e la previsione di un ampio ricorso al cosiddetto "metodo comunitario", ovvero al processo decisionale basato sul voto a maggioranza qualificata delle proposte presentate dalla Commissione, con un rafforzamento del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo, un più importante controllo democratico da parte dei parlamenti nazionali e la vigilanza della Corte di giustizia.

misura rilevante sulle relative spese¹¹. Di rimando va osservato come, a sua volta, il funzionamento della giustizia, e dunque, per le parti di propria competenza, anche il ruolo svolto dal Ministero ai fini dell'organizzazione dei relativi servizi, non solo rileva ai fini del rispetto di un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, ma ha influenza sull'immagine dello Stato nel panorama europeo ed internazionale, con importanti effetti anche sull'economia e sulla competitività internazionale del Paese¹².

3. Quadro normativo e programmatico

In ragione delle peculiari funzioni svolte, assumono rilevanza nell'analisi del Ministero della giustizia, tanto le misure normative riguardanti direttamente le sue competenze, quanto i provvedimenti che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, comunque incidono sull'organizzazione e sull'azione amministrativa. Le novità introdotte sul piano normativo vanno dunque esaminate congiuntamente alle finalità rinvenibili nel quadro programmatico che ha guidato l'azione amministrativa nell'esercizio in esame, dovendo i due aspetti necessariamente risultare coerenti e sinergici rispetto a prioritari obiettivi comuni¹³.

E' stato autorevolmente evidenziato come il nostro sistema giudiziario viva una "*crisi di complessiva efficienza*"¹⁴, come dimostrano pochi dati relativi al funzionamento degli apparati giudiziari della giustizia italiana rilevati al giugno 2010: 5.600.616 procedimenti civili pendenti, numero elevato anche se in lieve riduzione rispetto al 2009, e 3.290.950 procedimenti penali, in

¹¹ Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, nel rapporto 2008 reso dalla allora vigente Commissione per la finanza pubblica, ben si evidenziava come le criticità connesse al sistema giustizia derivino sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, rilevando sotto il primo aspetto, in particolare, l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali e le modalità di remunerazione degli avvocati, sotto il secondo aspetto l'incidenza tanto di profili strutturali e organizzativi, quanto di profili più propriamente ordinamentali. Altrettanto interessanti sono le valutazioni espresse, più recentemente, nella "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*" (Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011), ove fra le criticità riconducibili alla domanda di giustizia si annovera l'elevatissimo e crescente numero di avvocati (secondo il rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa dell'anno 2010, il rapporto giudici/avvocati in Italia, nel 2008, è stato di 32,4 avvocati per ogni giudice, mentre è di 8,2 in Francia e di 5 in Inghilterra; il rapporto avvocati/abitanti sarebbe stato di 322 avvocati per 100.000 abitanti in Italia e di 75,8 in Francia). Si evidenzia in detta relazione come occorra verificare se "*la sovrabbondanza di avvocati sia funzionale a soddisfare le esigenze di giustizia dei cittadini, o non costituisca, a sua volta, una fonte di eccesso di domanda di giustizia non più rispondente a tali esigenze*".

¹² Il sistema-giustizia non rimane isolato rispetto al sistema produttivo del Paese, ripercuotendosi le criticità dello stesso sul normale svolgimento dell'attività economica, con potenziali effetti negativi in particolare sugli investimenti esteri in Italia. Al riguardo si rinvia alle "*Considerazioni finali*" rese dal Governatore della Banca d'Italia nell'Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma 31 maggio 2011, ove si rileva come il problema di efficienza della giustizia civile italiana ponga il Paese al 157esimo posto su 183 paesi nelle graduatorie stilate dalla Banca Mondiale, pertanto "*l'incertezza che ne deriva è un fattore potente di attrito nel funzionamento dell'economia, oltre che di ingiustizia. Nostre stime indicano che la perdita annua di prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale*".

¹³ Nello stesso atto di indirizzo del 5 febbraio 2010, il Ministro della giustizia ha precisato: "*le attività istituzionali del Ministero della Giustizia sono per loro natura di notevole valore politico-istituzionale. Amministrare la Giustizia è un servizio fondamentale dello Stato, verso il quale le attese della collettività diventano ogni giorno più pressanti. Le molteplici carenze, dovute, alla scarsità delle risorse, alla legislazione sovrabbondante e contraddittoria, alla difficoltà di elaborare moduli di efficienza, diretti a rendere moderna l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, richiedono impegno, attenzione e interventi. In questo contesto, il Parlamento, depositario della sovranità, dovrà adottare i più appropriati interventi normativi. L'azione amministrativa è volta al miglioramento dei servizi in relazione alle risorse impegnate*".

¹⁴ Cfr. "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011. Nella citata relazione si segnalano quali principali difficoltà di ordine strutturale, evidenziate dai capi delle corti territoriali: l'aumento crescente di domanda di giustizia penale non bilanciata da qualche segnale di rallentamento della domanda di giustizia civile; l'anacronistica distribuzione geografica degli uffici giudiziari; la carenza di strutture e risorse; la lentezza del processo di informatizzazione; la scopertura dell'organico della magistratura (al 21 gennaio mancherebbero 1237 magistrati, ovvero il 12,88 per cento, di cui 337, il 13,86 per cento, magistrati requiranti) e la progressiva diminuzione del personale amministrativo e tecnico (passato nell'arco di dieci anni da 46.000 unità a poco più di 39.000 presenze, compresi i 5.000 addetti agli uffici degli ufficiali giudiziari).

incremento rispetto all'anno precedente¹⁵. Dati di cui si valuta a pieno la significatività, se rapportati anche al grave problema dei tempi della giustizia, in ragione del quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha comminato numerose condanne nei confronti del nostro Paese¹⁶ e aspetto sul quale ha posto recentemente l'attenzione anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 2 dicembre 2010, per ribadire come la lunghezza dei processi nella giustizia italiana costituisca una negazione dei diritti consacrati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché un pericolo grave per il rispetto dello Stato di diritto¹⁷.

Non meno problematica è la situazione delle strutture carcerarie. Dopo i temporanei effetti seguiti all'emanazione della legge sulla concessione dell'indulto (legge n. 241 del 2006), il livello della popolazione detenuta ha superato il dato registrato anteriormente, arrivando, a fronte di una capienza "regolamentare" di 44.877 posti, e di una "di necessità" di 68.000, a 69.113 detenuti, di cui 25.421 stranieri¹⁸.

Appare significativo evidenziare, dunque, gli strumenti posti in campo, nel 2010, tanto sul piano normativo che programmatico, accomunati dall'intento, se non di risolvere, quantomeno di attenuare le inefficienze del sistema. E' appena il caso di sottolineare che, riguardando l'analisi i problemi relativi alla gestione della spesa ed al funzionamento del servizio, non saranno oggetto di esame le iniziative normative aventi ad oggetto l'esplicitarsi dell'equilibrio fra i poteri, come delineato dalla Carta Costituzionale, non avendo alcun rilievo rispetto alle descritte inefficienze del sistema giudiziario¹⁹.

3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2010 si sono registrati interventi normativi di rilievo che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario. Rinviamo per quest'ultimo aspetto alla successiva specifica trattazione²⁰, si evidenziano di seguito i principali provvedimenti normativi che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, appaiono riconducibili alle stesse finalità ed obiettivi che hanno guidato l'azione amministrativa, o che comunque incidono sugli aspetti organizzativi e sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla giustizia civile, vengono in primo luogo in rilievo le innovazioni introdotte in attuazione della legge 18 giugno 2009, n. 69 "disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"²¹. Non è ancora stato

¹⁵ Dati riportati nella relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato, ove, quanto ai processi civili, si sottolinea la riduzione del 4 per cento che "marca finalmente una decisiva inversione della tendenza negativa" dei precedenti anni.

¹⁶ Nel cinquantennio 1959-2009, per l'eccessiva durata dei processi l'Italia avrebbe riportato 1.095 condanne, mentre la Francia 278, la Germania 54, la Spagna 11 (dati riportati nella citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011). Negli ultimi anni molte condanne hanno avuto ad oggetto i ritardi nel pagamento degli indennizzi dovuti per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo (c.d. legge Pinto). Per una più attenta analisi sul punto si rinvia al par. 6.1.4.

¹⁷ Per la durata media dei giudizi civili e penali, di gran lunga superiore a quella ritenuta ragionevole dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, si rinvia ai dati forniti nella citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011.

¹⁸ Dati contenuti nel testo della relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010 consegnata alla Presidenza del Senato.

¹⁹ Nella citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, si fa riferimento a atti ufficiali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio di Europa, ove emerge la particolare attenzione per il sistema di equilibrio di poteri realizzato nel nostro Paese, in attuazione della Costituzione (noto come modello "orizzontale", caratterizzato dalla pari dignità di tutte le funzioni).

²⁰ Vedi par. 6.2.

²¹ Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110 ha disciplinato l'atto pubblico informatico che consente ai notai di erogare atti mediante l'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche. E' stato inoltre presentato lo schema di decreto legislativo sulla semplificazione dei riti ("disposizioni in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione ai sensi dell'art. 54 della legge 69 del 18 giugno 2009"), che darà compiuta attuazione anche all'ultima delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo in materia di riforma del processo civile. Va fatto cenno ancora alla proposta contenuta nel disegno di legge sulla cosiddetta "insolvenza civile", che ha lo scopo di agevolare il superamento della crisi da sovraindebitamento dei soggetti non fallibili, deflazionando le

possibile formulare una piena valutazione dell'impatto delle modifiche apportate sullo svolgimento dei giudizi, anche in ragione della norma transitoria (art. 58) che ne ha limitato l'applicazione ai processi instaurati successivamente all'entrata in vigore della legge²². In ogni caso, dalle previsioni contenute nella riforma, oltre che dall'attuazione delle deleghe ivi conferite al Governo per completare il quadro delle riforme del processo civile, l'Amministrazione attende un rafforzamento della già segnalata inversione di tendenza rispetto alla crescita del volume dei giudizi civili pendenti²³.

Un importante contributo alla riduzione dei tempi della giustizia civile, potrebbe derivare non soltanto da misure tese a contribuire all'accelerazione dello svolgimento del giudizio, ma anche, e probabilmente in maggior misura, da strumenti tesi a ridurre i flussi di entrata delle controversie, a fronte di una domanda di giustizia in costante aumento. Si segnala, al riguardo, l'introduzione, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, dell'istituto della mediazione per la risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali, un importante strumento deflattivo della domanda di giustizia di derivazione europea²⁴.

La legge 4 novembre 2010, n. 183, modificando le norme del codice di rito relative alla conciliazione ed all'arbitrato, ha da ultimo potenziato le vie di composizione delle controversie di lavoro alternative al ricorso giudiziale, sollevando tuttavia perplessità, collegate all'assicurazione della dovuta garanzia dei diritti nel settore.

Si ricordano ancora le modifiche normative alle spese di giustizia ed in particolar modo l'assoggettamento dei ricorsi avverso le sanzioni del Codice della Strada al pagamento del contributo unificato e della marca a rimborso forfettario delle spese processuali²⁵.

Sul fronte penale, di particolare rilievo sono stati i provvedimenti posti in essere in materia di legislazione antimafia, inclusi quelli diretti ad aggredire i patrimoni mafiosi²⁶, nonché le novità in materia di esecuzione penale, incidenti sul contenimento della crisi carceraria²⁷.

Infine, si segnalano importanti misure assunte in materia di informatizzazione degli uffici giudiziari, aspetto che merita uno specifico approfondimento²⁸, e che ha visto l'assunzione di

pendenze delle procedure esecutive individuali e creando le condizioni per recuperare importanti quote di mercato gestite dal fenomeno dell'usura (disegno di legge n. 2364).

²² Cfr. la già citata *"Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010"*, Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, cui si rinvia per le valutazioni critiche ivi riportate in ordine all'effettiva incidenza delle misure introdotte sulla razionalizzazione ed il contenimento dei tempi del giudizio (per es. in ordine al modesto impatto operativo avuto dal processo sommario di cognizione).

²³ Cfr. la relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato.

²⁴ Per i rilievi critici sul provvedimento, cfr. *"Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010"*, Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, ove, fra l'altro si segnala che, perché l'istituto possa incidere effettivamente, occorre che anche le amministrazioni, parte di un numero elevato di controversie, forniscano un apporto di tipo conciliativo.

²⁵ La legge finanziaria 2010 (art. 2, comma 212) ha modificato il d.P.R. n. 115 del 2002 che disciplina le spese di giustizia. Tale innovazione normativa, in vigore dal 1° gennaio 2010, avrebbe abbattuto sensibilmente il numero delle opposizioni alle sanzioni amministrative (cfr. la relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato).

²⁶ Si segnalano in particolare: il DL 12 febbraio 2010, n. 10, che ha introdotto disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale; la legge n. 50 del 2010, dunque l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per garantirne un effettivo e rapido utilizzo per finalità istituzionali e sociali; la legge n. 136 del 2010 con cui è stato varato il Piano straordinario contro le mafie, contenente la delega al Governo per l'adozione del codice delle leggi antimafia, delle misure di prevenzione e delle certificazioni antimafia, nonché disposizioni immediatamente efficaci, quali quelle che inaspriscono la pena per il reato di turbata libertà degli incanti e introducono il nuovo reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Degni di nota sono inoltre, i decreti legislativi 4 febbraio 2010, n. 14, e 9 settembre 2010, n. 162, con cui sono stati istituiti rispettivamente l'albo degli amministratori giudiziari e i ruoli tecnici della polizia penitenziaria. E' stata anche introdotta la disciplina della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale del DNA, istituito presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, strumenti che dovrebbero consentire maggiore speditezza nelle attività d'indagine.

²⁷ Cfr. la legge n. 199 del 2010 ed il d.lgs. n. 161 del 2010 (per questi temi si rinvia al par. 6.2.).