

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

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

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

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

Considerazioni di sintesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Legge 14 settembre 2011, n. 148.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Legge 21 novembre 1991, n. 374.

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

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

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

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

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

2.2. Le spese di giustizia

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

Tavola 1
(in milioni)

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

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risultati complessivi

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

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

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

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

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

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

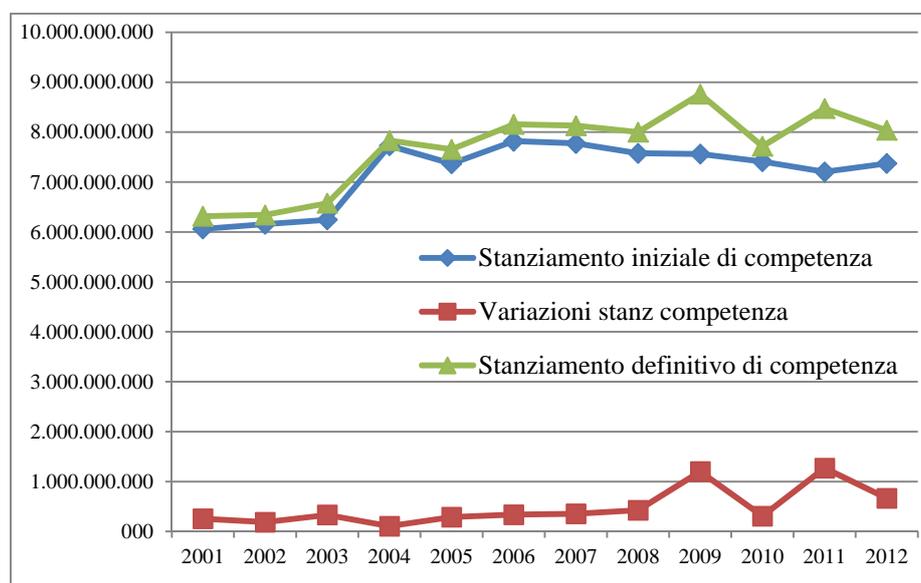
corrente, di cui, nel 2012, solo l'8,46 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, è uno strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi.

L'andamento degli stanziamenti di competenza non è costante nel corso degli anni. In particolare dal 2008 si osservano incrementi anche di notevole importo, determinati da stanziamenti finalizzati in particolare al pagamento dei debiti pregressi e che non rappresentano un *trend* costante di crescita. Anche per il 2012 si riscontra infatti una diminuzione degli stanziamenti, che risulta rispetto all'esercizio precedente pari 436,04 milioni (-4,61 per cento).

Tavola 2

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni di stanziamento	Stanziamento definitivo
2008	7.574.741.071,00	425.927.929,00	8.000.669.000,00
2009	7.560.741.030,00	1.201.559.609,00	8.762.300.639,00
2010	7.409.616.377,97	307.194.745,19	7.716.811.123,16
2011	7.203.882.370,00	1.270.267.504,00	8.474.149.874,00
2012	7.372.564.153,00	665.544.587,00	8.038.108.740,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS



Di seguito è rappresentato il valore dei decreti di variazione corrispondente alle categorie economiche di spesa maggiormente interessate dalla razionalizzazione della spesa operata dal DL 95/2012, convertito in legge n. 135/2012. In particolare le variazioni in oggetto hanno inciso in maniera significativa sulla categoria economica n. 4 “Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” che ha assorbito il 42 per cento dei tagli disposti dal DL e sulla categoria n. 2 “Consumi intermedi” che ha assorbito circa il 35 per cento dei tagli complessivi.

Si deve tener conto che il valore complessivo della categoria economica dei trasferimenti correnti del Ministero per l'anno 2012 ammonta, a livello di stanziamenti definitivi, a circa 379.349.000 euro; pertanto la proporzione dei tagli effettuati può essere considerata rilevante rispetto alle risorse finanziarie disponibili.

Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica “redditi da lavoro dipendente” ammonta per il 2012 a circa 6.032.792.000 euro, la riduzione di 15.671.482 euro ha avuto sulla categoria una incidenza inferiore rispetto a quella operata sui trasferimenti

correnti. Tale riduzione è stata resa possibile anche grazie ai citati interventi di rideterminazione degli assetti organizzativi e della pianta organica del Ministero.

Tavola 3

Categoria economica	Riduzione di stanziamento	% di composizione
Redditi da lavoro dipendente	-15.671.482	21,96
Consumi intermedi	-25.000.000	35,03
Imposte pagate sulla produzione	-700.246	0,98
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-30.000.000	42,03
Totale	-71.371.728	100

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Se si osservano i programmi sui quali le variazioni del decreto-legge n. 95/2012 hanno maggiormente inciso, si nota come queste si siano concentrate sul programma "Amministrazione penitenziaria" (22 per cento) e "giustizia civile e penale" (77 per cento). Non sono stati intaccati dalla manovra, invece, i programmi relativi alla giustizia minorile.

Tavola 4

Programma	Riduzione di stanziamento	% Variazione
1 Amministrazione Penitenziaria	-13.371.728	22,94
2 Giustizia civile e penale	-55.000.000	77,06
3 Giustizia minorile	0	0
Totale	-71.371.728	100

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Entrate

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 365,83 milioni, in netto decremento rispetto all'esercizio precedente (-37 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (96,65 per cento) ed in particolare ai capitoli 2414 (per 162,8 milioni) e 3636 (per 153,2 milioni).

Tavola 5
(in migliaia)

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	135.300,00	305.250,79	353.587,62	353.986,73	359.484,07
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	6.473,10	16.595,66	12.247,93,	11.686,27	13.456,34
Totale	141.773,10	321.846,45	365.835,56	365.673,00	372.940,41

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La tabella che segue prende in considerazione le somme in entrata che sono state riassegnate ai sensi del comma 1, art. 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2012 e quelle del comma 2 del citato d.P.R. che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2011, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ripartite in Centri di responsabilità.

Nel complesso i provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme per 165,8 milioni di euro, di questi la maggior parte (51,8 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; il 45 per cento al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il restante è stato distribuito agli altri centri di responsabilità come indicato nella tavola che segue.

Tavola 6

Centri di responsabilità		Importi in valori assoluti
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	415.606
2	Dipartimento degli affari di giustizia	2.156.522
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	86.019.986
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	74.761.359
5	Dipartimento per la giustizia minorile	2.482.051
Totale complessivo		165.835.524

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Si tratta di riassegnazioni che incidono in misura minima sullo stanziamento complessivo di competenza del Ministero e su quello di ciascun centro di responsabilità, come dimostra il confronto con la tavola che segue.

Tavola 7

Centri di responsabilità		Stanziameti iniziali	Stanziameti definitivi
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	22.991.657	28.491.485
2	Dipartimento degli affari di giustizia	850.952.882	889.860.301
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.524.208.307	3.810.400.417
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	2.802.417.287	3.104.755.427
5	Dipartimento per la giustizia minorile	138.416.690	168.422.391

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.3. Spese

L'impatto delle riduzioni di spesa previste dal DL n. 138 del 2011, convertito dalla legge di n. 148 del 2011, sull'esercizio 2012 è stato pari a 273,28 milioni. Lo stesso decreto ha previsto riduzioni di spesa anche per l'esercizio 2013 pari ad 101,57 milioni e per l'esercizio 2014 pari ad 132,1 milioni. Tali riduzioni hanno inciso in modo particolare sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi per circa 66 milioni di euro, sul capitolo concernente il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione detenuti per circa 49 milioni di euro e sul capitolo relativo alla gestione sistema informativo per circa 19 milioni di euro. L'impatto delle riduzioni di spesa disposte dalla legge n. 135 del 2012 riguarda invece gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015 ed in termini di saldo netto da finanziare è pari a 149.044,00 euro per l'esercizio 2013, 122.599,00 euro per l'esercizio 2014 ed 127.486,00 euro per l'esercizio 2015.

La circolare n. 17 del 10 maggio 2011 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha contribuito a chiarire e sistematizzare i criteri e le procedure per il ricorso agli strumenti di flessibilità, sia in sede di previsione che di gestione di bilancio. In sede di assestamento 2012 tutti i Centri di responsabilità hanno richiesto variazioni in aumento senza proporre alcuna compensazione, come peraltro disposto in materia di flessibilità di bilancio dal comma 3, dell'art. 33, della legge n. 196/2009, ad eccezione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ha compensato la sola variazione proposta sul capitolo 1607/2001 di 1.990.646,00 euro con una pari diminuzione dello stanziamento del capitolo 1600/2002.

In sede di previsione 2013 i Centri di responsabilità hanno soltanto proposto la compensazione per l'istituzione di nuovi piani di gestione in merito alla creazione dei Fondi Opere e Progetti e per la formazione del personale della Polizia penitenziaria (capitolo 1671/27)

al fine di un più facile monitoraggio in sede di gestione delle spese soggette a misure di contenimento.

I residui finali passivi del Ministero alla fine dell'esercizio 2012 ammontano a 614 milioni di euro, in diminuzione del 38 per cento rispetto al precedente esercizio. Il decremento delle somme da pagare è riconducibile agli effetti di alcune norme sui debiti della Pubblica amministrazione intervenute nel 2012. In particolare si fa riferimento alla riduzione dei termini di mantenimento di somme non pagate in bilancio disposta dall'art. 10, commi 8 e segg. del decreto-legge n. 98 del 2011, nonché all'accelerazione dello smaltimento dei debiti commerciali per la fornitura di beni e servizi prevista dall'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012. La Circolare n. 6 del febbraio 2012, emanata dalla Ragioneria generale dello Stato in tema di monitoraggio, smaltimento e revisione dei residui passivi, è intervenuta a istruire l'applicazione di tali provvedimenti.

Si osserva che alla riduzione dell'ammontare dei residui finali per quasi il 38 per cento non hanno contribuito tanto i pagamenti (minori del 6 per cento rispetto al 2011) quanto le economie in conto residui, con particolare riferimento ai residui di stanziamento di vecchia formazione.

Tavola 8

	<i>(milioni)</i>					<i>(variazioni percentuali)</i>			
	2008	2009	2010	2011	2012	2009/2008	2010/2009	2012/2011	2011/2011
Residui definitivi iniziali	1.393	1.228	1.374	934	990	-11,82	11,88	-32,00	5,97
Pagato conto residui	698	646	905	566	531	-7,47	40,09	-37,49	-6,08
Residui finali	1.177	1.312	934	990	614	11,42	-28,79	5,97	-37,96
Economie in c/residui	225	106	142	150	251	-52,85	34,40	5,08	67,96
<i>di cui: somme in perenzione</i>	<i>174</i>	<i>55</i>	<i>75</i>	<i>134</i>	<i>147</i>	<i>-68,31</i>	<i>35,38</i>	<i>79,85</i>	<i>9,71</i>
<i>economie di res. F</i>	<i>225</i>	<i>106</i>	<i>142</i>	<i>150</i>	<i>251</i>	<i>-52,85</i>	<i>34,40</i>	<i>5,08</i>	<i>67,96</i>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I residui finali insistono soprattutto sui consumi intermedi (284 milioni) e sugli investimenti fissi lordi (158 milioni). Il notevole calo rilevato sui redditi da lavoro dipendente deriva principalmente dalle somme avviate alla perenzione amministrativa (93 milioni), delle quali 81 milioni provenienti dal fondo unico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (capitolo 1511) e quasi 7 dal capitolo 1673, concernente oneri per vestiario, armamenti, distintivi di onorificenza e altro per gli appartenenti alla polizia penitenziaria.

Le spese per consumi intermedi hanno risentito degli effetti delle disposizioni concernenti lo smaltimento dei debiti per forniture commerciali. Infatti la decrescita di quasi il 21 per cento è direttamente correlata con i maggiori pagamenti in conto residui (303 milioni di euro).

Al contrario, la riduzione delle somme da pagare per investimenti fissi lordi (-39 per cento rispetto al 2011) è connessa non soltanto ai pagamenti in conto residui, che diminuiscono del 41 per cento rispetto allo scorso esercizio, ma anche alle economie in conto residui. Rilevano, in particolare, le riduzioni per economie sui residui di stanziamento di diversi capitoli di parte capitale interessati dal fenomeno dell'accumulo di tale tipologia di residui. Nello specifico si segnalano le spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili, sia per gli uffici dell'amministrazione centrale che per quelli giudiziari (capitolo 7200), avviate alla perenzione per circa 21,7 milioni di euro e in economia per 17,5 milioni.

Tavola 9

Categoria di Spesa	dati finanziari	(milioni)					(variazioni percentuali)			
		2008	2009	2010	2011	2012	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
Redditi da lavoro dipendente	Residui definitivi iniziali	292	351	323	201	253	20,06	-7,84	-37,72	25,74
	Pagato conto residui	193	243	214	83	64	26,26	-12,26	-61,03	-22,89
	Residui finali	314	277	201	253	72	-11,66	-27,35	25,74	-71,68
Consumi intermedi	Residui definitivi iniziali	321	145	314	174	358	-54,94	116,88	-44,36	105,40
	Pagato conto residui	274	116	258	122	303	-57,48	121,84	-52,69	148,46
	Residui finali	145	310	174	358	284	114,58	-43,76	105,40	-20,72
Imposte pagate sulla produzione	Residui definitivi iniziali	24	15	20	7	1	-36,76	33,02	-64,09	-86,10
	Pagato conto residui	10	10	11	2	0	4,90	2,70	-77,81	-94,18
	Residui finali	4	9	7	1	1	146,95	-23,21	-86,10	-13,86
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	Residui definitivi iniziali	216	171	234	147	110	-20,61	36,78	-37,22	-25,10
	Pagato conto residui	19	89	234	147	40	358,65	162,11	-37,21	-72,53
	Residui finali	171	234	147	110	71	36,78	-37,22	-25,10	-35,94
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	Residui definitivi iniziali	33	19	15	15	5	-42,55	-22,45	1,78	-65,97
	Pagato conto residui	22	12	10	13	4	-44,04	-22,19	29,50	-67,61
	Residui finali	19	13	15	5	7	-33,31	15,85	-65,97	47,36
Interessi passivi e redditi da capitale	Residui definitivi iniziali	2	3	0	4	2	33,90	-85,35	903,90	-50,81
	Pagato conto residui	1	2	0	2	2	73,90	-85,82	518,91	-20,62
	Residui finali	3	0	4	2	0	-85,35	903,90	-50,81	-96,75
Altre uscite correnti	Residui definitivi iniziali	3	3	3	2	2	14,84	5,64	-53,79	45,85
	Pagato conto residui	2	1	2	1	2	-31,38	36,33	-42,94	107,70
	Residui finali	3	3	2	2	21	5,64	-53,79	45,85	800,35
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Residui definitivi iniziali	502	521	464	384	258	3,81	-10,99	-17,30	-32,80
	Pagato conto residui	177	171	177	196	116	-3,46	3,75	10,50	-41,00
	Residui finali	519	464	384	258	158	-10,56	-17,30	-32,80	-38,60
Totale	Residui definitivi iniziali	1.393	1.228	1.374	934	990	-11,82	11,88	-32,00	5,97
	Pagato conto residui	698	646	905	566	531	-7,47	40,09	-37,49	-6,08
	Residui finali	1.177	1.312	934	990	614	11,42	-28,79	5,97	-37,96

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione delle norme sopra ricordate in materia di smaltimento e revisione dei residui passivi mostra i propri effetti anche sulla posta patrimoniale dei residui perenti, che espone un calo della consistenza finale del 26 per cento rispetto a quella iniziale. Tale riduzione è riconducibile soprattutto alle diminuzioni per rettificazioni e prescrizioni che ammontano a oltre 346 milioni di euro (324 di parte corrente e 39 di parte capitale). Si osserva, peraltro, che a fronte di aumenti patrimoniali derivanti da perenzioni per eliminazione di somme dal bilancio finanziario pari a circa 147 milioni di euro, le diminuzioni patrimoniali risultano pari a quasi 407 milioni, di cui soltanto 60 milioni per reiscrizioni tramite la nota procedura amministrativa. Il resto, come sopra detto, si riferisce a rettificazioni e prescrizioni, in applicazione di quanto previsto dalla Circ. 6 della RGS in tema di revisione dei residui passivi perenti.

Tavola 10

Analisi dei residui passivi per investimenti fissi lordi									
	2008	2009	2010	2011	2012	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
	milioni					variazioni %			
Residui definitivi iniziali	502	521	464	384	258	3,81	-10,99	-17,30	-32,80
Pagato conto residui	177	171	177	196	116	-3,46	3,75	10,50	-41,00
Residui finali	519	464	384	258	158	-10,56	-17,30	-32,80	-38,60
Economie in c/residui	49	57	65	92	58	15,74	15,22	39,86	-36,96
di cui: somme in perenzione	33	37	55	80	39	11,33	47,53	46,45	-50,92
economie res.f	13	19	10	11	18	42,90	-44,56	9,14	61,60

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Analisi residui passivi perenti

Per l'esercizio 2012, i fondi per la parte corrente reiscritti in bilancio sono stati pari ad 10,09 milioni (0,22 milioni nel 2011) ed hanno in particolare riguardato i capitoli 1151, 1250, 1350, 1451, 1501, 1673, 1752, 2022 relativi a spese di funzionamento. Si segnala una crescita di nuove perenzioni di parte corrente che passano da 54,23 milioni del 2011 a 108,12 nel 2012 (+50,1 per cento), viceversa, in diminuzione, risultano le nuove perenzioni in conto capitale (-49 per cento). In aumento le richieste di reiscrizione in bilancio che complessivamente da 22,1 milioni passano a 60,5 milioni (+63,5 per cento). Le reiscrizioni di parte corrente, sono state tutte assentite.

Tavola 11

Anno	Nuove perenzioni			Reiscrizioni in bilancio		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
2011	54.237.326,62	80.181.888,33	134.419.214,95	223.164,00	21.856.848,00	22.080.012,00
2012	108.122.002,56	39.353.165,29	147.475.167,85	10.099.002,00	50.411.947,00	60.510.949,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Capitoli con ricorrenti economie

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda i capitoli concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali: 1200, 1402, 1607, 1608, 2000, 2031, 2032.

Tavola 12
in migliaia

Capitolo di Spesa	2010	2011	2012		Totali
	Totali	Totali	Competenza	Residui	
1200 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	1.881	581	2.221	0	2.221
1402 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	107.061	502	150.158	17	150.175
1607 - oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	47.052	3	571	0	571
1608 - somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	12.098	8.414	15.977	2	15.979
2000 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	3.607	2.133	1.746	20	1.766
2031 - oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	4.082	1.292	0	296	296
2032 - somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	1.156	1.184	295	86	381
TOTALE	176.938	14.109	170.968	421	171.389

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le eccedenze risultano pari a 152,7 milioni in conto competenza (-29,46 per cento rispetto al 2011) e 61 mila in conto residui; queste riguardano esclusivamente capitoli attinenti alle spese di funzionamento, con particolare evidenza delle spese per redditi da lavoro dipendente (97,2 per cento). Di queste risultano da sanare legislativamente 55,7 milioni in conto competenza (di cui 50,7 milioni a valere sul capitolo 1420 - Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti) e 59,3 mila euro in conto residui.

Debiti pregressi

Nell'ambito degli interventi per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese, per il quale sono stati destinati ulteriori 500 milioni relativi a debiti dei ministeri, all'Amministrazione della giustizia sono state assentite dal Ministero dell'economia e delle finanze risorse pari 112 milioni.

Al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sono stati assegnati 31 milioni (di cui 28,3 per spese di funzionamento, 2,4 per interventi e 409mila euro per investimenti); al Dipartimento degli affari di giustizia circa 59 milioni, quasi esclusivamente destinati ad interventi (capitolo 1360 – spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio, ecc. per circa 32 milioni; capitolo 1363 spese di giustizia per intercettazioni, circa 27 milioni); al Dipartimento della organizzazione giudiziaria circa 19 milioni nella quasi totalità destinati a spese di funzionamento (in particolare al capitolo 1451 – spese per acquisto di beni e servizi circa 19 milioni); al Dipartimento per la giustizia minorile circa 3 milioni destinati nella totalità a spese di funzionamento, per acquisto di beni e servizi.

Certificazione dei crediti

In merito alla certificazione crediti, l'Amministrazione ai fini del rispetto delle indicazioni previste dalle relative disposizioni normative ed in particolare dalla circolare MEF n. 35/2012, ha osservato l'obbligo della comunicazione mensile. La procedura ha presentato alcuni aspetti di criticità legati, in particolare, agli adempimenti connessi alle reiscrizioni delle somme perenti. Infatti, per le domande di reiscrizioni presentate nel corso dell'esercizio 2012 sono state riscontrate difficoltà in quanto l'Amministrazione non disponeva, in alcuni casi, di elementi certi per confermare l'esistenza dei presupposti giuridici delle istanze di reiscrizione. Ad oggi risulta che il ricorso all'istituto della certificazione dei crediti è stato limitato a due sole richieste per un importo di circa 834 mila euro.

3.4. Patrimonio

Negli esercizi passati è stato attivato un tavolo di lavoro tra Ufficio centrale del bilancio, Ispettorato generale di finanza, Ispettorato generale di bilancio, Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di Stato e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per l'attivazione di una procedura di rilevazione patrimoniale informatizzata degli istituti penitenziari che, in presenza di specifiche disposizioni contabili previste dall'ordinamento carcerario, non potevano far ricorso alla procedura GECO relativa al d.P.R. 254/2002. È stato nel 2009 attivato il nuovo sistema in ambiente web, denominato SIGMA-DAP, concernente la gestione della contabilità del materiale degli Istituti penitenziari del Ministero della giustizia. Nell'ambito di tale sistema, la rilevazione patrimoniale degli istituti penitenziari era raggruppata con codici identificativi che non consentivano di individuare con immediatezza il singolo istituto (sia per gli istituti penitenziari dipendenti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che per quelli penitenziari minorili dipendenti dal Dipartimento della giustizia minorile). Pertanto, al fine di conciliare una maggiore trasparenza e omogeneità della contabilità patrimoniale dell'Amministrazione, nel corso dell'esercizio 2012, sono stati istituiti distinti codici per ciascun istituto.

4. Le missioni e i programmi

La complessiva configurazione delle missioni e dei programmi del Ministero risulta coerente con le funzioni ed i compiti ad esso attribuiti e coincide, altresì, con la classificazione COFOG sulla base del modello delineato nella riforma contabile. Emerge, peraltro, un'anomalia, relativa al solo Ministero della giustizia, per quanto riguarda la missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", in quanto l'Amministrazione non è ricompresa all'interno del programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di

competenza”, comune a tutti gli altri Dicasteri. Pertanto, lo svolgimento delle attività strumentali a supporto delle amministrazioni per garantire il funzionamento generale sono contenute all’interno degli altri programmi che sono assegnati al Ministero. All’interno della missione 32 sono, quindi, comprese soltanto le spese relative al programma 2, cd. “di indirizzo politico” che nel corso del 2012 subiscono un aumento rispetto all’esercizio precedente, per la parte relativa ai redditi da lavoro dipendente pari circa 3 milioni di euro.

Va, inoltre, rilevato che nello stato di previsione del Ministero per la Missione 33 – Fondi da assegnare, sono presenti cinque capitoli fondo gestiti dal Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e ripartiti tra i Dipartimenti del Ministero con decreto del Ministro. La missione ha avuto nel corso dell’esercizio finanziario 2012 una diminuzione degli stanziamenti da imputare al capitolo 1511, relativo al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza dei servizi istituzionali che si riduce di 81,92 milioni di euro (-70,86 per cento).

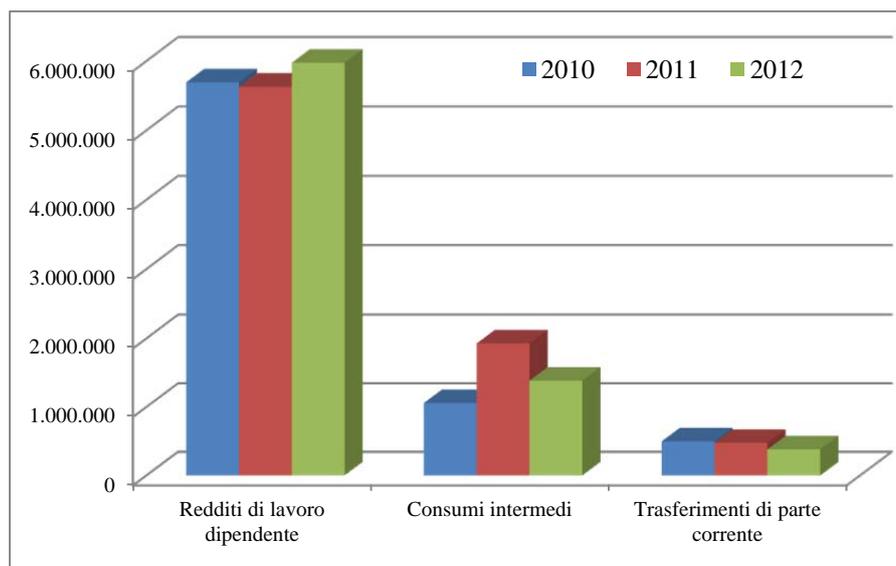
Una particolare criticità viene segnalata relativamente al capitolo 1537, che è alimentato dal Fondo unico giustizia, a causa dell’incertezza delle risorse finanziarie che si rendono disponibili nel corso dell’anno e, di conseguenza, per i ritardi con cui tali risorse affluiscono al predetto capitolo.

Tavola 13

MISSIONI E PROGRAMMI								
	in migliaia di euro				composizione percentuale			
	Stanz.def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali	Stanz.def. comp.(%)	Impegni lordi (%)	Pagato totale (%)	Residui finali (%)
Missione: 006.Giustizia								
001: Amministrazione penitenziaria	3.104.755	2.906.988	2.932.506	136.711	38,94	38,32	38,03	23,64
002: Giustizia civile e penale	4.700.261	4.520.047	4.623.939	422.801	58,95	59,58	59,96	73,10
003: Giustizia minorile	168.422	159.723	155.291	18.896	2,11	2,11	2,01	3,27
Totale	7.973.439	7.586.758	7.711.736	578.408	100,00	100,00	100,00	100,00
Missione: 032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
002: Indirizzo politico	28.491	28.427	27.999	2.088	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	28.491	28.427	27.999	2.088	100,00	100,00	100,00	100,00
Missione: 033.Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	36.179	33.679	33.590	33.679	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	36.179	33.679	33.590	33.679	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione n. 6 “Giustizia” è quella di maggior rilievo e incorpora tre programmi: “amministrazione penitenziaria” (programma 1), “giustizia civile e penale” (programma 2), e “giustizia minorile” (programma 3). Complessivamente, nel quadriennio, la dotazione definitiva di competenza della missione Giustizia ha subito una diminuzione delle risorse pari al 4,3 per cento (lo scorso anno, invece si era verificato un aumento del 5,92 per cento): in particolare, prendendo in esame l’evoluzione della spesa secondo le categorie economiche si rileva che rispetto all’esercizio 2011 la spesa per redditi da lavoro dipendente risulta in aumento (+6,14 per cento) mentre diminuiscono i consumi intermedi (-28,16 per cento) e i trasferimenti di parte corrente (-20,13 per cento). In calo, per la parte in conto capitale, anche gli investimenti fissi lordi che si riducono del 26,85 per cento. Si rileva, infine, una diminuzione nell’ammontare dei residui totali che passano da 790,76 milioni nel 2011 a 578,4 milioni nel 2012 (-26,85 per cento).



4.1. Amministrazione penitenziaria (programma 1)

L'Amministrazione penitenziaria si articola in poco più di 200 istituti penitenziari, 72 uffici di esecuzione penale esterna, 9 scuole e 16 provveditorati, un servizio di approvvigionamento, diversi uffici dipartimentali e un Istituto superiore di studi penitenziari. Il programma "Amministrazione penitenziaria", fa riferimento al centro di responsabilità Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che assorbe il 38,94 per cento della missione. Il programma si occupa principalmente del funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari, dell'assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione, del trattamento penitenziario dei detenuti ed internati, nonché delle politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari. Rispetto al 2011 reca dotazioni di competenza per 3.104 milioni (+1,97 per cento), con un aumento delle variazioni in corso d'esercizio pari a 302,33 milioni di euro.

Tavola 14

Programma	2010	2011	2012
	Stanziamiento iniziale di competenza		
	2.679.584.221,97	2.694.260.972,00	2.802.417.287,00
	Variazioni stanziamento competenza		
Amministrazione penitenziaria	104.545.988,52	350.238.212,00	302.338.140,00
	Stanziamiento definitivo di competenza		
	2.784.130.210,49	3.044.499.184,00	3.104.755.427,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

All'interno del Programma la maggior parte degli stanziamenti (81,8 per cento) sono a carico della categoria dei redditi da lavoro dipendente, nella quale sono ricomprese anche le imposte pagate sulla produzione (2.541,02 milioni). Nel corso del 2012 sono stati impegnati complessivamente 2.344,95 milioni (-19,7 per cento rispetto al 2011) e pagati 2.351,65 milioni (-20,6 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 "Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria" (2.024 milioni in aumento del 3,58 per cento rispetto al 2011) ed il capitolo 1762 "Canoni e utenze, pulizia, nonché funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche" (204 milioni, sostanzialmente

invariato rispetto l'esercizio finanziario precedente). Insieme costituiscono il 71,7 per cento delle dotazioni complessive.

Tavola 15
in migliaia

Missione Programma	006.Giustizia							
	001.Amministrazione penitenziaria							
Categorie	Stanziameti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	2.541.024	81,8	2.344.995	80,7	2.351.658	80,2	25.301	18,5
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	151.727	4,9	135.750	4,7	135.748	4,6	623	0,5
Consumi intermedi	263.621	8,5	262.741	9,0	233.128	7,9	46.215	33,8
Trasferimenti di parte corrente	206.771	6,7	206.492	7,1	203.380	6,9	7.167	5,2
Altre uscite correnti	2.328	0,1	1.821	0,1	3.565	0,1	31	0,0
<i>di cui interessi passivi</i>	938	0,0	432	0,0	835	0,0	1	0,0
SPESE CORRENTI	3.013.744	97,1	2.816.050	96,9	2.791.731	95,2	78.713	57,6
Investimenti fissi lordi	91.011	2,9	90.938	3,1	140.775	4,8	57.997	42,4
SPESE IN CONTO CAPITALE	91.011	2,9	90.938	3,1	140.775	4,8	57.997	42,4
SPESE FINALI	3.104.755	100,0	2.906.988	100,0	2.932.506	100,0	136.711	100,0
SPESE COMPLESSIVE	3.104.755	100,0	2.906.988	100,0	2.932.506	100,0	136.711	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Emergenza sovraffollamento del sistema penitenziario²⁶

Quando si affrontano i problemi del sistema della giustizia non si può prescindere dalla questione di costante emergenza che presenta anche la fase dell'esecuzione della pena a causa delle carenze strutturali del sistema penitenziario, che ha comportato la pesante condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo²⁷ al risarcimento dei danni a favore dei ricorrenti. Sentenza diventata esecutiva avendo la Corte Europea respinto la richiesta di riesame presentata dal Governo italiano.

Merita di essere sottolineato che si tratta di una sentenza c.d. "pilota", attraverso la quale la Corte Europea che affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, cui consegue una violazione ricorrente della Convenzione²⁸, nel caso che qui interessa dell'art. 3, che riconosce ad ogni detenuto il diritto a condizioni di vita compatibili con il rispetto della dignità umana. Nella stessa sentenza si dà atto di misure adottate dall'Italia per affrontare il problema del sovraffollamento, considerate, peraltro, insufficienti.

In considerazione dell'elevato numero di detenuti - nel 2010, 67.961 persone erano detenute nelle 206 carceri italiane, predisposte per una capienza massima prevista di 45.000 persone, con un tasso nazionale di sovraffollamento del 151 per cento - con dPCM 13 gennaio 2010 è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani, prorogato una prima volta fino al 31 dicembre 2012. Per ulteriori elementi riguardo la materia dell'edilizia penitenziaria si rinvia al capitolo relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in questo Volume.

Successivamente, con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, "Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", è stato nominato un

²⁶ In materia di situazioni di criticità degli istituti detentivi non funzionanti e di carenze di personale della polizia penitenziaria nonché di sovraffollamento la Sezione di controllo sulla gestione ha svolto una indagine, approvata con delibera n. 11 del 2012.

²⁷ Sentenza dell'8 gennaio 2013 - Causa Torreggiani e altri c. Italia.

²⁸ Si tratta di un meccanismo che consente alla Corte Europea, in presenza di molteplici ricorsi riconducibili alla medesima violazione in diritto, di pronunciarsi non solo nei confronti delle parti ricorrenti, bensì anche di tutti coloro che si trovano nelle medesime condizioni.

Commissario delegato²⁹ al Ministero della giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri – c.d. "Piano carceri" – approvato il successivo 29 giugno 2010 da un Comitato, costituito dal Ministro della giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile.

Le risorse per la realizzazione degli interventi (trasferite su apposita contabilità speciale intestata al Commissario) erano costituite, oltre che da 500 milioni di euro del Fondo infrastrutture stanziati dalla Finanziaria 2010, dai fondi della Cassa delle ammende e dalle ulteriori risorse finanziarie di competenza regionale, fondi comunitari, nazionali, regionali e locali, comunque assegnati o destinati per le finalità del Piano. A fronte di risorse totali pari a 675 milioni di euro, si prevedeva la creazione di 9.150 posti detentivi.

Il Piano era articolato su quattro indirizzi, costituiti, quanto ai primi due, da interventi di edilizia carceraria, il terzo prevedeva l'introduzione di un nuovo sistema sanzionatorio che contemplasse anche la detenzione domiciliare per pene detentive fino ad un anno e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, con conseguente sospensione del processo³⁰ e il quarto, infine, l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia penitenziaria.

Al Commissario straordinario, nell'attuazione degli interventi di edilizia penitenziaria, erano riconosciuti poteri derogatori, con una velocizzazione delle procedure e la semplificazione delle gare d'appalto per la costruzione di 47 nuovi padiglioni carcerari (la previsione iniziale di realizzazione era fine 2010) secondo il modello adottato per il dopo-terremoto a L'Aquila.

Nel 2011 il Piano è stato aggiornato con la realizzazione di altre strutture di edilizia penitenziaria straordinaria – 18 nuove carceri, di cui 10 "flessibili", di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi, cui se ne dovevano aggiungere altre 8 (anch'esse "flessibili") in aree strategiche.

Secondo il Piano, gli interventi avrebbero dovuto portare complessivamente alla creazione di 21.709 nuovi posti negli istituti penitenziari (circa 4.000 in più rispetto ai 18 mila iniziali) e al raggiungimento di una capienza totale di 80.000 detenuti.

La gestione commissariale è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012 con l'art. 1 del decreto-legge n. 216 del 2011³¹ ed è stata attribuita non più al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nominato con O.P.C.M. del 19 marzo 2010, bensì ad un nuovo Commissario straordinario, nominato con O.P.C.M. n. 3995 del 13 gennaio 2012 e sono state ulteriormente definiti, in deroga a nuove specifiche disposizioni normative, i poteri del Commissario stesso.

Per la realizzazione del Piano sono stati previsti quattro soggetti attuatori, di cui uno è stabilito per legge, il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano. un soggetto attuatore è stato individuato per le procedure di affidamento, uno per le procedure economico-finanziarie ed uno per la realizzazione di taluni lavori di completamento e ristrutturazione su complessi edilizi già esistenti.

Successivamente, con d.P.R. è stato nominato un nuovo Commissario straordinario, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, a decorrere dal 1° gennaio 2013, al fine di assicurare il completamento degli interventi necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e per l'aumento della capienza di quelle esistenti, previste dal programma di interventi di cui all'art. 1 dell'O.P.C.M. n. 3861 del 2010, già avviato dal Commissario delegato per l'emergenza conseguente al sovraffollamento degli istituti

²⁹ Il primo Commissario straordinario per fare fronte al problema del sovraffollamento delle carceri è stato nominato nel 2008, individuato nel Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

³⁰ Il decreto-legge n. 211 del 2011 ha introdotto alcune misure volte a ridurre la condizione di sovraffollamento. Oltre all'aumento a 18 mesi del limite della detenzione domiciliare previsto dalla legge n. 199 del 2010, il provvedimento ha, in particolare, inteso dare soluzione al problema della permanenza brevissima in carcere di arrestati in flagranza da sottoporre al rito direttissimo. Ulteriori disposizioni dettate dal decreto-legge hanno riguardato un'integrazione dei fondi per l'edilizia giudiziaria, la riparazione per l'ingiusta detenzione nonché la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari.

³¹ Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della 24 febbraio 2012, n. 24.

penitenziari presenti sul territorio. Sono stati previsti quattro soggetti attuatori³². Da ultimo con O.P.C.M. 14 marzo 2013 è stato stabilito al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale porre in essere le iniziative per il superamento della situazione di criticità dovuta al sovraffollamento.

Si deve osservare che mentre il Piano deliberato nel giugno 2010 – a fronte di risorse totali pari a 675 milioni di euro – prevedeva la creazione di 9.150 posti detentivi, il nuovo Piano approvato il 31 gennaio 2012, nonostante una riduzione dei fondi (-228 milioni) decisa dal CIPE il 20 gennaio 2012³³, prevede la creazione di 11.573 posti, attraverso modifiche progettuali, economie di scala ed una ottimizzazione delle risorse umane³⁴.

L'obiettivo è ora di realizzare 11.700 posti entro il 31 dicembre 2014, a fronte di 3.178 consegnati nel 2012 e 2.382 da realizzare entro il mese di giugno del c.a.³⁵.

Sono stati trasferiti alla contabilità speciale del Commissario 380 milioni, di cui 313 sono stati impegnati: 33 per la realizzazione di un nuovo istituto a Catania (per 450 posti), la cui procedura era, al mese di aprile del c.a., nella fase di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; 203,2 milioni sono stati impegnati per la realizzazione di 13 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (per 3.000 posti), già appaltati; 18,8 milioni per il completamento di tre nuovi istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture (per 1365 posti); 20 milioni per il completamento e il recupero di 10 padiglioni già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – DAP – (8 per 1.660 posti). Infine, sono stati assegnati 37,8 milioni ai lavori di completamento dei restanti padiglioni già avviati dal DAP e a lavori di ristrutturazione.

Sono disponibili 67 milioni, che dovrebbero essere destinati alla completa attuazione del Piano carceri, ovvero per il nuovo istituto di Camerino (per 450 posti), costo 45 milioni, e per il nuovo padiglione detentivo di Napoli "Secondigliano" (per 200 posti), stanziamento di circa 13 milioni³⁶.

Il Commissario ha destinato circa 5 milioni per il lavoro dei detenuti presso gli opifici penitenziari, per la realizzazione degli arredi necessari per i nuovi posti detentivi previsti dal Piano. Nell'ultimo trimestre del 2012 sono stati coinvolti 200 detenuti.

4.2. Giustizia civile e penale (programma 2)

Il programma "Giustizia civile e penale", ricomprende due Centri di responsabilità e precisamente il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il Dipartimento degli affari di giustizia. Il Programma, che assorbe il 58,95 per cento della missione, riguarda molte delle competenze del Ministero che vanno dalla gestione delle spese di

³² I relativi contratti sono cessati il 31 dicembre 2012, e l'Ufficio del Commissario si avvale del personale assegnato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.P.R. 3 dicembre 2012.

³³ Le riduzioni riguardano sia i 500 milioni di cui all'art. 2, comma 219 della legge 23 dicembre 2009, n. 2, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture, sia le risorse di 100 milioni provenienti dalle Casse ammende, nonché le risorse di 75 milioni appostate sul cap. 7300 – Edilizia penitenziaria.

³⁴ Il nuovo Piano prevede: 3.600 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 16 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti già esistenti; 1.800 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 4 nuovi istituti nelle città di Torino, Catania, Pordenone e Camerino; 1.014 posti detentivi relativi alle opere di completamento nei nuovi istituti di Cagliari e di Sassari; 150 posti detentivi relativi alla rifunionalizzazione dell'istituto di Reggio Calabria (località Arghillà) da realizzarsi con Fondi di cui alla delibera CIPE del 31/7/2009 n. 58; 4.759 posti detentivi relativi alle opere di completamento per di 17 padiglioni in ampliamento degli istituti di Cremona - Biella - Modena - Terni - Voghera - Santa Maria Capua Vetere - Catanzaro - Palermo Pagliarelli - Pavia - Saluzzo - Ariano Irpino - Carinola - Frosinone - Livorno - Nuoro - Piacenza - Agrigento e per i lavori di recupero negli istituti di Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo; 250 posti per il nuovo carcere di Bolzano da realizzarsi con Fondi a carico della Provincia autonoma di Bolzano.

Fonte: *Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio Straordinario del Commissario del Governo per le infrastrutture carcerarie – web Piano Carceri*

³⁵ Intervento del Ministro della giustizia del 22 gennaio 2013 a Strasburgo all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

³⁶ Fonte: *Relazione del Commissario straordinario di Governo per le infrastrutture carcerarie del 10 aprile 2013*.

giustizia, alle attività di cooperazione giudiziaria, dalla organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale, alla gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali, nonché alla attività di contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale. Nel corso del 2012 si riscontra nelle dotazioni complessive del programma una diminuzione delle disponibilità finanziarie pari a 423,67 milioni, pari all'8,26 per cento.

Tavola 16

Programma	2010	2011	2012
	Stanziamiento iniziale di competenza		
	4.295.037.778,00	4.233.687.872,00	4.375.161.189,00
	Variazioni stanziamento competenza		
Amministrazione penitenziaria	156.628.796,45	890.241.546,00	325.099.529,00
	Stanziamiento definitivo di competenza		
	4.451.666.574,45	5.123.929.418,00	4.700.260.718,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni e i pagamenti incidono complessivamente sulla missione rispettivamente per il 59,58 per cento e per il 59,96 per cento. Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale che comprendono il 70 per cento dello stanziamento del programma, mentre le spese per consumi intermedi ne comprendono 22,8 per cento. Nell'ambito del programma si segnala, tra l'altro, il sostanziale dimezzamento degli stanziamenti del capitolo 1363 relativo alle "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni", che da uno stanziamento nel 2011 pari a 423,8 milioni passa a 224,8 milioni (-47 per cento). Si riducono, altresì, anche le spese di giustizia che da 661,11 milioni nel 2011 scendono a 461,8 nel 2012 (-30,1 per cento).

Tavola 17
(in migliaia)

Missione Programma	006.Giustizia							
	002.Giustizia civile e penale							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	3.327.389	70,8	3.159.076	69,9	3.157.063	68,3	12.682	3,0
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	192.190	4,1	196.021	4,3	195.967	4,2	183	0,0
Consumi intermedi	1.070.689	22,8	1.059.334	23,4	1.153.424	24,9	227.193	53,7
Trasferimenti di parte corrente	171.720	3,7	171.720	3,8	211.284	4,6	70.524	16,7
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	171.720	3,7	171.720	3,8	211.284	4,6	70.524	16,7
Altre uscite correnti	32.521	0,7	32.227	0,7	13.228	0,3	20.963	5,0
<i>di cui interessi passivi</i>	0	0,0	0	0,0	1.110	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	4.602.319	97,9	4.422.357	97,8	4.534.999	98,1	331.362	78,4
Investimenti fissi lordi	97.941	2,1	97.689	2,2	88.940	1,9	91.439	21,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	97.941	2,1	97.689	2,2	88.940	1,9	91.439	21,6
SPESE FINALI	4.700.261	100,0	4.520.047	100,0	4.623.939	100,0	422.801	100,0
SPESE COMPLESSIVE	4.700.261	100,0	4.520.047	100,0	4.623.939	100,0	422.801	100,0

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RGS

La durata dei processi. La legge Pinto

La durata non ragionevole dei processi, oltre ad incidere sul rispetto di diritti fondamentali dei cittadini, quali il diritto alla giustizia, incide pesantemente sul costo del servizio sia in via indiretta per i costi dell'organizzazione assegnata al servizio, sia per gli obblighi finanziari connessi all'equa riparazione prevista dalla legge n. 89 del 2001³⁷.

³⁷ Legge 24 marzo 2001, n. 89.

La situazione si è ancor più aggravata a seguito dei ricorsi presentati per i ritardi nell'esecuzione delle sentenze che accolgono la richiesta di equa riparazione, ricorsi decisi in sede di ottemperanza dai TAR, ovvero dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si parla, pertanto, di "inefficacia del rimedio Pinto".

Occorre sottolineare come l'eccessivo protrarsi dei processi, che dà origine all'obbligo della riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole dei processi stessi, sia da ricondurre primariamente a una non adeguata gestione ed organizzazione del processo addebitale al sistema giudiziario nel suo complesso, con conseguente insorgere di una responsabilità dello Stato-istituzione verso l'interessato, per non aver approntato le condizioni organizzative e le risorse necessarie per consentire una definizione dei giudizi entro un più congruo lasso di tempo.

Per contrastare l'ulteriore incremento dei costi, la legge n. 134 del 2012 ha semplificato la procedura in vigore per ottenere l'indennizzo in base alla legge Pinto; inoltre sono attesi risultati positivi, ai fini della riduzione dei tempi dei processi, anche dalla modifica del processo sommario di cognizione e della procedura di appello, di cui si è detto, così come dall'introduzione di un filtro per i ricorsi in Cassazione.

Il capitolo di bilancio interessato alle spese per l'equa riparazione è il 1264. La tavola che segue illustra l'andamento delle risorse assegnate dal 2008 ad oggi per i relativi pagamenti.

Fino al 2012 il capitolo ha operato come capitolo "per memoria" e riceveva trasferimenti dal Ministero dell'economia e delle finanze nel corso dell'esercizio. Dal 2013 al capitolo sono assegnate risorse dalla legge di bilancio; tale modifica consentirà l'effettuazione dei pagamenti in modo costante durante tutto l'esercizio ed eviterà la formazione di residui (o economie) su somme assegnate in competenza in prossimità dello scadere dell'anno finanziario.

Tavola 18

Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza
2008	25.000.000,00
2009	13.618.237,00
2010	16.561.585,00
2011	20.000.000,00
2012	30.267.538,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2013 il capitolo reca uno stanziamento iniziale di 50 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato che l'incremento intervenuto negli ultimi due anni non ha consentito di far fronte agli obblighi risarcitori nascenti da ricorsi già definiti, causa questa di ulteriori ricorsi in ottemperanza ed inevitabile crescita della spesa. Attualmente presso le Corti di appello sono in pagamento i ricorsi definiti nel 2009.

A ciò deve aggiungersi il fenomeno del pignoramento di somme allo scopo stanziato ed assegnate alle singole Corti di appello, da parte di creditori dell'Amministrazione, che ha reso, tra l'altro, inattuabile l'applicazione di criteri dettati con circolari alle Corti medesime (quali l'ordine cronologico, i procedimenti dei quali la Corte Europea aveva chiesto notizie, ecc.). Al mese di dicembre 2012 la situazione debitoria dell'Amministrazione raggiunge i 348 milioni, con una disponibilità di cassa residua (con riferimento al 2012) di circa 19 milioni.

Nel corso del 2012 è stata modificata la procedura di pagamento dell'equa riparazione: le Corti d'appello emanano i decreti di liquidazione e il Ministero procede alla fase finale del pagamento, così da evitare l'assegnazione di fondi in via decentrata. L'Amministrazione ha sottolineato che questo sistema ha consentito di arginare il fenomeno del pignoramento dei fondi stessi da parte di creditori per titoli diversi, con ciò rallentando i pagamenti *ex lege* Pinto.

Al fine di intervenire su tale contesto, la legge di stabilità 2013 ha previsto l'impignorabilità dei fondi stanziati a favore delle Corti di appello per il pagamento degli indennizzi "Pinto"³⁸.

Nell'esercizio in esame sono stati eseguiti pagamenti per 10,335 milioni.

Dal 2013, stabilita per legge l'impignorabilità di questi fondi, il Ministero ha intenzione di ricorrere nuovamente alla procedura di assegnazione delle risorse alle Corti di appello con ordini di accreditamento.

Nel 2012 sono state comunicate o notificate 651 sentenze in ottemperanza e di queste ne sono state pagate 530 dal Ministero, mentre 121 pagamenti sono stati eseguiti da commissari *ad acta*.

L'Amministrazione ha altresì comunicato che presso la Corte Europea sono giacenti circa 7.000 ricorsi, la cui spesa graverà sul capitolo 1313 del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296/2006, legge finanziaria 2007.

4.3. Giustizia minorile (programma 3)

Il Programma si occupa principalmente della tutela e protezione giuridica dei minori, della promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni, della garanzia diritti soggettivi dei minori e delle attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili. Il Programma incide per il 2,11 per cento sul totale degli stanziamenti della missione e si mostra in costante aumento negli ultimi 3 anni (+3,14 per cento sul 2011 e +9,36 rispetto al 2010) presentando una variazione sulle somme iniziali stanziare nel 2012 di 30 milioni.

Tavola 19

Programma	2010	2011	2012
Amministrazione penitenziaria	Stanziamento iniziale di competenza		
	133.889.099,00	136.374.839,00	138.416.690,00
	Variazioni stanziamento competenza		
	20.109.152,22	26.909.394,60	30.005.701,00
Stanziamento definitivo di competenza			
	153.998.251,22	163.284.233,60	168.422.391,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame delle diverse voci di spesa, aggregate per categorie economiche, mostra che il 62,5 per cento degli stanziamenti è relativo a redditi da lavoro dipendente, comprensivo anche delle imposte pagate sulla produzione, sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente, mentre si pone in aumento la spesa per consumi intermedi (+19,37 per cento). In particolare, dall'analisi sui capitoli di spesa si rileva che in aumento risulta il capitolo 2134 relativo alla spesa per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile (+71 per cento), mentre diminuisce la spesa per acquisto di beni e servizi, capitolo 2061 (-44,46 per cento).

Tavola 20
(in migliaia)

missione	006.Giustizia							
programma	003.Giustizia minorile							
categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	105.316	62,5	102.122	63,9	102.037	65,7	308	1,6
di cui imposte pagate sulla produzione	6.323	3,8	6.040	3,8	6.039	3,9	1	0,0
Consumi intermedi	49.772	29,6	44.732	28,0	39.658	25,5	9.334	49,4

³⁸ E' da segnalare che la preclusione di ricorrere al pignoramento presso terzi sta comportando un progressivo e costante aumento dei procedimenti di ottemperanza, che potrebbero aggravare i ruoli dei TAR, oltre ad avere come conseguenza l'ulteriore lievitare dei costi.

Trasferimenti di parte corrente	858	0,5	840	0,5	845	0,5	281	1,5
Altre uscite correnti	109	0,1	106	0,1	44	0,0	85	0,5
<i>di cui interessi passivi</i>	60	0,0	58	0,0	2	0,0	59	0,3
SPESE CORRENTI	156.055	92,7	147.801	92,5	142.584	91,8	10.008	53,0
Investimenti fissi lordi	12.367	7,3	11.922	7,5	12.708	8,2	8.888	47,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	12.367	7,3	11.922	7,5	12.708	8,2	8.888	47,0
SPESE FINALI	168.422	100,0	159.723	100,0	155.291	100,0	18.896	100,0
SPESE COMPLESSIVE	168.422	100,0	159.723	100,0	155.291	100,0	18.896	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'Amministrazione è articolata sul territorio in 12 centri per la giustizia minorile, 19 istituti penali per minorenni, 25 centri di prima accoglienza, 12 comunità ministeriali per minorenni e 29 uffici di servizio sociale per minorenni.

Nel 2012 nei centri di prima accoglienza ci sono stati 2.194 ingressi, con una diminuzione del 6 per cento rispetto all'anno precedente. Di questi ingressi il 43 per cento riguarda minori stranieri, percentuale sostanzialmente stabile rispetto al 2011.

I collocamenti presso le Comunità sono stati 1.993, il 3 per cento in più rispetto all'anno precedente. Sono aumentati in particolare i collocamenti di minori stranieri (+17 per cento) che hanno rappresentato il 37 per cento del totale. Negli Istituti penali per minori sono stati registrati 1.252 ingressi, dato stabile rispetto all'anno precedente. Sono diminuiti gli ingressi di minori italiani (-9 per cento) mentre sono aumentati quelli di minori stranieri (+14 per cento).