

Giustizia

- 1. Inquadramento generale**
- 2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo**
- 3. Il contesto programmatico**
- 4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti**
- 5. Giustizia civile e penale:** *5.1. Spese di giustizia; 5.2. Spese di funzionamento; 5.3. Trasferimenti ai Comuni; 5.4. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche; 5.5. Fondo unico di giustizia.*
- 6. Amministrazione penitenziaria**
- 7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile**
- 8. Giustizia minorile**
- 9. Considerazioni conclusive**

1. Inquadramento generale

Fra le politiche istituzionali dello Stato, la giustizia si caratterizza per attenersi ad una funzione svolta da organi giurisdizionali estranei all'Amministrazione, ma che si avvale delle attribuzioni, sancite costituzionalmente, del Ministro della giustizia, per il funzionamento degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari¹. A fronte dell'esigenza di assicurare l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato, l'Amministrazione competente si trova ad operare in situazioni fortemente condizionate da fattori esterni. Ciò vale per l'attività di supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale e anche per la gestione degli istituti penitenziari, settore più caratterizzato dall'incidenza dell'attività di carattere amministrativo, ma parimenti condizionato da fattori esogeni quali la crescita del numero dei detenuti². Ne deriva l'incomprimibilità di gran parte delle spese, 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). Ma acquista anche particolare rilievo la necessità di individuare ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi.

Accanto agli obiettivi ed agli interventi rientranti direttamente nella sfera di azione dell'Amministrazione, rilevano altresì le misure di natura ordinamentale che, riguardando il funzionamento degli apparati giudiziari e penitenziari, finiscono con l'interessare

¹ 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.

² Si rinvia a quanto riportato in dettaglio nei paragrafi 6 e 7 di questo capitolo.

l'organizzazione e l'attività del Dicastero, incidendo in misura rilevante sulla relativa spesa³. Si accennerà pertanto alle principali iniziative normative assunte nel corso dell'esercizio in esame, per poi esaminare con maggiore attenzione l'attuazione di questa politica istituzionale in raccordo con la relativa missione del bilancio dello Stato, e con i programmi in cui la stessa si articola. La "giustizia", nell'ambito della nuova struttura del bilancio dello Stato, corrisponde ai contenuti della missione n. 6, di pertinenza esclusiva del Ministero della giustizia, che si articola in quattro programmi (1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile) oggetto di analisi nel presente capitolo⁴.

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 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico"). Al riguardo, una prima considerazione va fatta con riferimento alle previsioni della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, che ha previsto il raccordo univoco dei programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello (art. 21, comma 2)⁵. Nella missione in argomento la richiamata previsione acquista rilevanza, in particolare, per il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, attualmente riconducibile, nei suoi contenuti, ad entrambe le funzioni COFOG di secondo livello soprarichiamate⁶.

Allo scopo di delineare compiutamente il contesto nell'ambito del quale viene attuata la missione in esame, vanno ricordati gli sviluppi della materia in ambito europeo. Il trattato di Lisbona ha reso più agevole l'intervento a livello europeo, permettendo all'UE di estendere la sua azione in questo campo, attraverso l'abolizione dei tre pilastri e la previsione di un ampio ricorso, in materia di giustizia, 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 giustizia⁷. Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, fa ora riferimento ad un processo decisionale più efficiente, trasparente e democratico.

Va sottolineato, inoltre, che il sistema-giustizia non rimane isolato rispetto al sistema produttivo del Paese, ripercuotendosi le criticità del medesimo sul normale svolgimento dell'attività economica, con potenziali effetti negativi sugli investimenti. Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come l'incidenza negativa del sistema giudiziario sugli investimenti di imprese straniere risulti dimostrato dal rapporto "*Doing Business 2010*", pubblicato dalla Banca Mondiale, che ha visto l'Italia anche quest'anno al 78°

³ Nell'analisi effettuata nel rapporto 2008 dalla allora vigente Commissione per la finanza pubblica, ben si evidenzia 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.

⁴ Si precisa che la descritta articolazione della missione "Giustizia" nei programmi sopra citati, rilevata nel bilancio 2009, conferma l'articolazione dell'esercizio antecedente ed è rimasta invariata anche nel bilancio di esercizio per il 2010.

⁵ L'art. 40, comma 2, lettera b, n. 3 della legge n. 196 del 2009, ha anche previsto il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello, fra i principi e i criteri direttivi di delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato. Fra i criteri di delega vi è anche l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa (principio espresso anche all'art. 21, comma 2, della stessa legge). Per l'impatto di quest'ultima previsione sull'attuale organizzazione del Ministero della giustizia si rinvia a quanto riferito nel relativo capitolo, al par. 3.

⁶ Per i programmi che corrispondono in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, la legge precisa che deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione, da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

⁷ Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le decisioni importanti in materia di giustizia richiedevano l'unanimità del Consiglio, mentre limitato era il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia europea.

posto su 183 nazioni, mentre il *ranking* in materia di *enforcing contracts* ha visto precipitare l'Italia al 156° posto. Al riguardo rileva ricordare quanto riferito nell'analisi effettuata nel 2007 dalla allora vigente Commissione tecnica per la finanza pubblica, ovvero che, all'esito dell'esame comparato a livello europeo della spesa pubblica nel settore della Giustizia, la situazione italiana appariva caratterizzata da spesa e risorse umane non inferiori a quelle di altri Paesi⁸. Del resto la crisi del funzionamento degli apparati giudiziari e carcerari della giustizia italiana è nei dati che ne fotografano lo stato al 31 dicembre 2009: a) 5.625.057 i procedimenti civili pendenti, con un aumento del 3 per cento rispetto al 2008; b) 3.270.979 quelli penali, in lieve riduzione rispetto all'anno precedente; c) 65.067 detenuti (di cui 24.152 stranieri) nelle 204 strutture penitenziarie; d) 20.959 minorenni segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, con un incremento dell'incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera⁹.

Rispetto alle criticità del sistema giustizia gli obiettivi posti dal Ministro nell'atto di indirizzo per il 2009 sono stati intesi a soddisfare, già attraverso gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione (in disparte, dunque, le innovazioni ordinamentali pure messe in campo e di seguito sinteticamente richiamate), due macro esigenze sentite come prioritarie: la riduzione dei tempi dei processi e la riduzione del sovraffollamento delle carceri con contestuale miglioramento delle condizioni detentive, rispetto alle quali si sono previsti interventi di varia natura, di breve, medio e lungo periodo.

2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2009 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 trattazione, 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, e che comunque incidono sugli aspetti organizzativi e sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla giustizia civile, si segnala la legge 18 giugno 2009, n. 69 - cd. riforma del processo civile - ispirata al contenimento dei tempi del giudizio, che ha inteso perseguire tale finalità, in particolare, attraverso la riduzione dei termini previsti dal codice di procedura e la delega al Governo per la disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione, cui è stata data attuazione con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28. E' stato introdotto l'istituto del filtro in Cassazione e sono state previste misure dirette a disincentivare, con penalità anche risarcitorie prefissate dal giudice, inadempimenti non facilmente sanzionabili, quali quelli degli obblighi di fare infungibile o di non fare, sul modello dell'*astreinte* francese.

Anche la materia penale ed in particolare la normativa antimafia è stata oggetto di interventi normativi nel corso del 2009. Si segnala, in particolare, la legge 15 luglio 2009, n. 94, cd. Pacchetto Sicurezza, per le modifiche intervenute nella disciplina sostanziale, in materia di misure di prevenzione antimafia, di sequestro e confisca, così come in ordine all'ordinamento penitenziario¹⁰. In disparte le nuove figure di reato ovvero le nuove aggravanti introdotte, si sottolineano, in questa sede, gli strumenti forniti alle forze dell'ordine ed alla magistratura per

⁸ E' quanto riferito nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre del 2007.

⁹ Dati riportati nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" per l'anno 2009. Si precisa nella stessa relazione che *"questa enorme mole di lavoro – che non ha eguali negli altri paesi dell'U.E. – viene gestita da 9.080 magistrati togati (6.402 giudici e 2.090 pubblici ministeri); 3.513 giudici onorari; 40.456 unità di personale giudiziario; 1.399 addetti al settore minorile; 46.662 dipendenti dell'amministrazione penitenziaria. Tra questi dipendenti, ben 5.183 (circa il 12 per cento) sono impegnati ad effettuare 28 milioni di notifiche manuali ogni anno - pari a 112.000 notifiche al giorno – di cui oltre la metà destinate agli avvocati. Circa il 12 per cento dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica (dati Eurispes 2008) e lo stesso processo penale brucia, in media, 80 milioni di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170.000 processi (465 al giorno, festivi compresi)"*.

¹⁰ In particolare si è intervenuti sul regime di cui all'art. 41 bis (cosiddetto "carcere duro"), allo scopo di rendere maggiormente difficile il contatto tra il mafioso detenuto e gli associati in libertà.

rafforzare l'attività di recupero dei beni frutto delle attività criminali delle associazioni mafiose, ampliando l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione¹¹. Il quadro normativo si è arricchito, nell'anno in corso, con le previsioni di cui al decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito con legge 31 marzo 2010, n. 50, che ha introdotto importanti innovazioni in materia di sequestro e confisca dei beni immobili ed aziendali appartenenti alla criminalità organizzata, prevedendo, in particolare, l'istituzione di un'Agenzia nazionale con poteri di amministrazione e custodia dei beni fin dal momento del sequestro e per l'intera fase giudiziale che precede l'irrevocabilità del provvedimento di confisca e la sua destinazione finale. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, si evidenzia come da tale provvedimento dovrebbero derivare, oltre ad evidenti utilità sui beni, anche benefici per la funzionalità degli uffici giudiziari, affrancandosi l'autorità giudiziaria di una serie di adempimenti.

Vari sono poi gli ambiti su cui è intervenuto il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 113, convertito con legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante "interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario". Con riferimento ai vuoti di organico nelle sedi disagiate degli uffici giudiziari, si è attribuito al Consiglio Superiore della Magistratura, fino al 31 dicembre 2014, il potere di trasferire d'ufficio i magistrati da altri uffici vicini. Ma soprattutto, per quanto più interessa in questa analisi, si sono introdotti importanti previsioni in materia di digitalizzazione del processo civile e penale, aspetti che saranno trattati analiticamente di seguito, per la loro rilevanza ai fini dell'incremento dell'efficienza dei servizi, con contestuale incremento dei risparmi¹². Si sottolinea come, per quanto disposto all'art. 4, comma 11, dello stesso decreto, debbano considerarsi in ogni caso necessarie, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal CNIPA (ora DigitPA)¹³. Pertanto si consente di assumere impegni estesi a carico degli esercizi successivi, sempre nei limiti delle somme previste nel bilancio pluriennale, se necessario per assicurare la continuità dei servizi, e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, qualora l'Amministrazione ne riconosca la necessità ovvero la convenienza.

Infine vanno richiamate, rinviando alla specifica trattazione (par. 5.5.), le novità in merito all'operatività del Fondo unico di giustizia (art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ove confluiscono le somme di denaro, i proventi, e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale, sequestrati, confiscati o depositati nell'ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi. La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha stabilito che confluiscono nel Fondo unico di giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici, per essere riassegnati, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

Fra le azioni che in maniera coordinata hanno interessato la giustizia nel 2009, occorre anche accennare all'attività internazionale del Ministero della giustizia, ed in particolare alla

¹¹ Si stabilisce che le misure di sicurezza patrimoniali possono essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto; vengono rafforzate le ipotesi di "confisca estesa" (disperso il denaro o i beni illecitamente acquisiti, si consente al giudice di ordinare la confisca per un valore equivalente, incidendo sul patrimonio posseduto dal reo anche per interposta persona); sono state disciplinate le modalità di esecuzione dei sequestri preventivi ed è stato istituito l'albo nazionale degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati per assicurare specifica professionalità nella gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

¹² Fra le misure previste, si segnala l'adozione delle regole tecniche utili per il funzionamento del processo telematico, tanto per il processo civile che per il processo penale; l'uso della posta elettronica certificata (p.e.c.) anche in quest'ultimo, per l'effettuazione delle comunicazioni e delle notificazioni, fatta eccezione per le comunicazioni rivolte all'indagato o all'imputato; norme dirette ad incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie ed a scoraggiare la richiesta di copie cartacee (l'importo del diritto di copia rilasciato su carta sarà in misura superiore del 50 per cento a quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico); pagamenti di spese inerenti alla giustizia con modalità telematiche; la possibilità per il giudice dell'esecuzione mobiliare di disporre "modalità telematiche" per la presentazione delle offerte, l'incanto, i pagamenti; convenzioni con Consip S.p.A. per la realizzazione di innovazioni tecnologiche previste dal programma di digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia.

¹³ Il CNIPA è stato sostituito da DigitPA, in base al d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177.

Presidenza italiana del G8, evento di grande rilevanza sui temi della lotta alla criminalità organizzata e sulle strategie internazionali nella lotta al terrorismo¹⁴.

3. Il contesto programmatico

Nel rinviare alle considerazioni svolte al paragrafo 4 del capitolo sul Ministero della giustizia in merito agli strumenti di programmazione del Dicastero, di seguito se ne illustrano i contenuti ed i correlati stanziamenti.

Nell'atto di indirizzo del Ministro del 19 settembre 2008, si sono individuati 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009, ovvero: valorizzazione delle risorse umane; pianificazione e razionalizzazione della spesa; potenziamento e mantenimento delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili (riducendo, ove possibile, gli stabili in affitto e progettando e costruendo nuovi Istituti Penitenziari); semplificazione delle procedure; introduzione di strumenti di premialità meritocratica, e misurazione dei risultati; attuazione del sistema unico delle intercettazioni (rendendo operativa la riforma legislativa in materia); accelerazione del processo civile, attraverso la messa a regime del processo telematico, oltre che attraverso riforme processuali; miglioramento delle condizioni di detenzione, anche attraverso la ristrutturazione e costruzione di istituti penitenziari e l'ampliamento delle strutture esistenti; tutela dei diritti dei minori; cooperazione internazionale.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), che descrivono gli interventi concreti programmati per dare attuazione ad obiettivi specifici, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo.

La disamina della gestione delle risorse messe a disposizione per l'attuazione della politica istituzionale in esame, non può che seguire la nuova impostazione del bilancio per missioni e programmi. Viene dunque in rilievo la missione Giustizia (n. 6), di competenza esclusiva del Ministero della giustizia, ma occorre tener conto anche degli stanziamenti, pure assegnati a quest'ultimo Dicastero, che attengono a due missioni trasversali (32. Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche e 33. Fondi da ripartire), in quanto comunque strumentali alla realizzazione della politica istituzionale in esame.

La missione Giustizia è articolata su 4 programmi: Amministrazione penitenziaria, di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); Giustizia civile e penale, di competenza del Dipartimento degli 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. Nei paragrafi successivi se ne analizzano i contenuti e le risorse finanziarie per gli stessi stanziati¹⁵. Rispetto a detti programmi vengono anche esaminate le principali attività realizzate, i risultati conseguiti e le criticità rilevate.

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 Ministro¹⁶. Anche nella missione Fondi da ripartire gli stanziamenti attengono ad un solo

¹⁴ Come riferito nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, il più significativo risultato raggiunto nella Conferenza dei Ministri della Giustizia e Affari Interni, è stato la Dichiarazione Finale sottoscritta da tutti i Ministri, che ha adottato il modello di legislazione italiana in materia di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati.

¹⁵ Quanto alle connessioni fra la direttiva ministeriale e la nota preliminare del Ministero della giustizia si rinvia al capitolo su questo Ministero (par. 4).

¹⁶ Con riferimento alla missione 32, si evidenzia, per l'unico programma "Indirizzo politico", un incremento pari all'11,2 per cento degli stanziamenti definitivi (33,7 milioni) rispetto agli iniziali (30,3 milioni) che sono leggermente superiori rispetto all'esercizio precedente (29,8 milioni). Tali stanziamenti sono stati impegnati per 27,9 milioni. Si sono evidenziate economie per 6,8 milioni.

programma (Fondi da assegnare) di pertinenza del DOG. Si tratta di stanziamenti destinati ad essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero¹⁷.

Nella nota preliminare dello stato di previsione del 2009, per i 6 programmi corrispondenti alle 3 missioni perseguite dal Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha individuato 38 obiettivi, 18 classificati come strategici e 20 come strutturali. E' significativo rilevare come agli obiettivi annuali, che rappresentano il 66 per cento del totale degli obiettivi, risulti associato il 97 per cento degli stanziamenti iniziali e come agli obiettivi strategici, che pur rappresentano quasi la metà del totale degli obiettivi (47 per cento), sia associato soltanto il 3,5 per cento degli stanziamenti¹⁸. Sono aspetti riconducibili alle caratteristiche della spesa di questo Ministero¹⁹.

4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti

MISSIONE 6 GIUSTIZIA 2009

			(migliaia di euro)				
Programmi	Cdr Spese		Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp. 09	st.def/miss (%)	Stanz. definitivo di comp. 08	Diff. Stanz def. 2009/2008 (%)
1.Amm.ne penitenziaria	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	2.552.092,3	2.845.920,1	33,0	3.024.616,7	-5,9
	Totale Programma		2.552.092,3	2.845.920,1	33,0	3.024.616,7	-5,9
2.Giustizia civile e penale	2	Dip. Affari di giustizia	627.716,8	1.139.439,5	13,2	711.544,3	60,1
	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	3.856.317,3	4.266.455,3	49,5	3.717.138,4	14,8
	Totale Programma		4.484.034,1	5.405.894,8	62,8	4.428.682,8	22,1
3.Giustizia minorile	5	Dip. Giustizia minorile	127.795,4	158.272,2	1,8	166.540,4	-5,0
	Totale Programma		127.795,4	158.272,2	1,8	166.540,4	-5,0
4.Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	51.201,5	57.816,8	0,7	80.021,4	-27,7
	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	78.459,7	124.252,8	1,4	117.719,4	5,5
	5	Dip. Giustizia minorile	14.629,0	20.372,9	0,2	22.460,8	-9,3
	Totale Programma		144.290,2	202.442,5	2,4	220.201,7	-8,1
Totale Missione			7.308.212,0	8.612.529,6	100,0	7.840.041,6	9,9

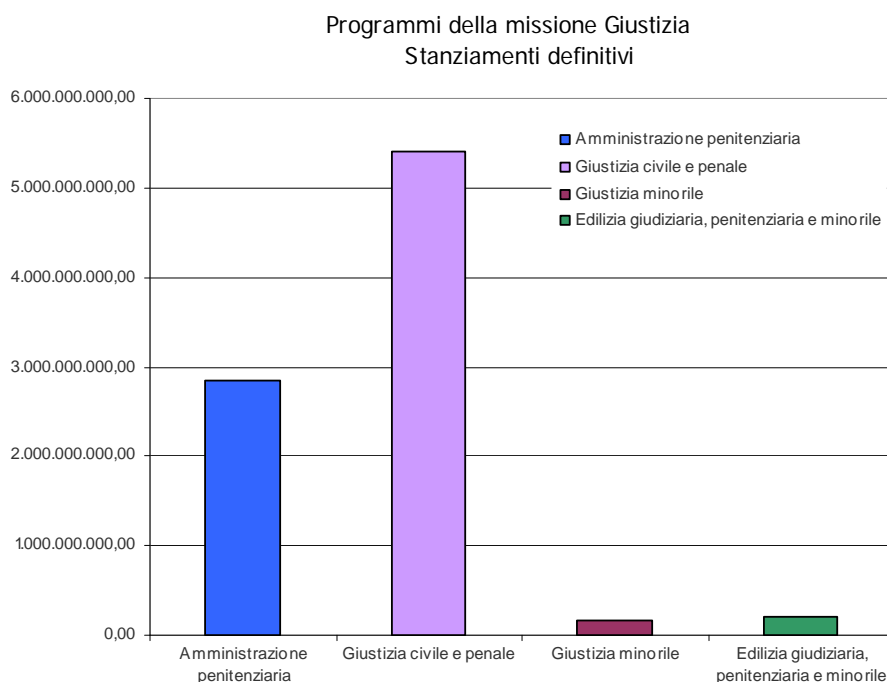
Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

I programmi della missione Giustizia che assorbono la assoluta maggioranza delle risorse sono il programma 2 Giustizia civile e penale (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi della missione 6, pari a 5.405,9 milioni), ed il programma 1. Amministrazione penitenziaria (il 33 per cento, con stanziamenti definitivi pari a 2.845,9 milioni). Gli stanziamenti per gli altri due programmi corrispondono, rispettivamente, al 2,4 per cento per il programma 4 Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 202,4 milioni) ed all'1,8 per cento per il programma 3 Giustizia minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 158,3 milioni). I primi due programmi richiamati saranno pertanto oggetto di analisi più approfondita.

¹⁷ Sull'utilizzazione di questi fondi si rinvia al capitolo sul Ministero della giustizia (par. 2.3.).

¹⁸ Cfr. quanto riportato nel "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" per il 2009 della RGS, ove si rileva anche, quanto agli indicatori, che nel 38 per cento dei casi, il Ministero della giustizia si è dotato di indicatori di realizzazione finanziaria, mentre oltre il 33 per cento dei casi ha dato adito a indicatori classificati come non disponibili. Inoltre, con riferimento alle problematiche riscontrate a seguito dell'analisi specifica effettuata sulle schede programmi/obiettivi, nella stessa relazione si evidenzia come soltanto nel 16,7 per cento dei casi gli indicatori siano stati formulati correttamente.

¹⁹ Si rinvia al capitolo sul Ministero, par. 1.



Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi totali della missione risultano incrementarsi del 9,9 per cento rispetto al precedente anno, passando da 7.840 milioni nel 2008 a 8.612,5 milioni nel 2009. Nel capitolo sul Ministero della giustizia si è rilevato come tale incremento, in controtendenza rispetto alle riduzioni riscontrate negli ultimi esercizi, sia in massima parte riconducibile alle variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi (per un totale di 640,8 milioni) che attengono dunque alla spesa di competenza di esercizi precedenti²⁰.

In ogni caso, gli incrementi, rispetto al 2008, degli stanziamenti definitivi della missione hanno interessato soltanto il programma 2 Giustizia civile e penale, i cui stanziamenti definitivi sono aumentati nel biennio considerato del 22,1 per cento (passando da 4.428,7 milioni nel 2008 a 5.405,9 milioni nel 2009). Per tutti gli altri programmi si registra, invece, una riduzione degli stanziamenti definitivi (del 5,9 per cento per l'Amministrazione penitenziaria; del 5 per cento per la Giustizia minorile; dell'8,1 per cento per l'Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile). Se si considerano gli stanziamenti al netto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (calcolati nella tabella che segue), si comprende come le riduzioni degli stanziamenti per la realizzazione di questi ultimi programmi, nel 2009 rispetto all'esercizio precedente, siano state anche superiori rispetto alle percentuali sopra indicate²¹. Così come l'incremento degli stanziamenti definitivi per la realizzazione del programma Giustizia civile e penale sia stato di misura assai più ridotta²².

²⁰ Vedi par. 2.1. del capitolo del Ministero della giustizia. A tali assegnazioni, che non attengono realmente alle spese di competenza del 2009, devono anche sommarsi importi ulteriori comunque destinati al ripianamento di debito pregresso (così il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie, assegnato al capitolo 1360 - per 100 milioni - per il ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni, vedi *infra*).

²¹ Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli del programma Amministrazione penitenziaria ammontano ad un totale di 184,7 milioni. Quelle effettuate su capitoli del programma Giustizia minorile ammontano ad un totale di 9,04 milioni.

²² Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli di questo programma ammontano ad un totale di 446,8 milioni..

(migliaia di euro)			
Programma	Stanz. definitivi di competenza 2009 (A)	Assegnazioni per debiti pregressi esercizi 2007/2008(*) (B)	Differenza (A-B)
Amm.ne penitenziaria	2.845.920,1	184.731,0	2.661.189,1
Giustizia civile e penale	5.405.894,8	446.859,4	4.959.035,4
Giustizia minorile	158.272,2	9.044,4	149.227,8
Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	202.442,5	-	202.442,5

(*) Assegnazioni avvenute ex art 9 DL 185/2009.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e dell'Amministrazione

Come accennato, tutte le attività riconducibili alla missione Giustizia sono di competenza del Ministero della giustizia. Pertanto, l'analisi della gestione finanziaria di quest'ultimo coincide sostanzialmente con quella della missione. Rileva pertanto l'analisi svolta sulla gestione realizzata dai Centri di Responsabilità di detto Ministero nel capitolo a quest'ultimo dedicato. Le considerazioni svolte in quella sede vengono arricchite da un'analisi sui risultati finanziari e gestionali conseguiti, nell'esercizio 2009, rispetto a ciascun programma della missione Giustizia.

5. Giustizia civile e penale

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali al funzionamento della giustizia civile e penale, in particolare attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei relativi servizi, nonché alla gestione delle spese di giustizia²³.

PROGRAMMA 2 GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile ^(a)	Impegni totali ^(b)	Massa spendibile ^(c)	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale ^(d)	Residui finali totali ^(e)	Economie o Maggiori spese ^(f)
2. Dip. Affari di giustizia	funzionamento	23.220,1	43.144,6	0,8	43.226,6	40.008,5	49.794,6	45.595,6	40.513,7	4.513,3	4.767,7
	interventi	604.301,2	1.096.099,5	20,3	1.096.099,5	1.095.752,6	1.112.390,1	1.096.099,5	1.015.343,2	119.466,8	-22.419,9
	investimenti	195,6	195,5	0,0	237,0	102,0	269,7	237,0	128,5	6,2	135,0
	Totale Cdr	627.716,8	1.139.439,5	21,1	1.139.563,1	1.135.863,1	1.162.454,4	1.141.932,2	1.055.985,3	123.986,4	-17.517,3
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	funzionamento	3.541.370,9	3.783.082,1	70,0	3.783.119,0	3.483.018,9	4.112.297,5	4.083.043,6	3.502.492,5	177.824,6	431.980,4
	interventi	267.091,6	423.810,6	7,8	423.810,6	415.005,7	606.359,1	473.810,6	356.226,0	241.228,2	8.905,0
	investimenti	47.854,8	59.412,6	1,1	68.499,2	61.492,6	163.158,6	125.171,4	92.330,0	64.496,0	6.332,6
	oneri c.parte corrente	0,0	150,0	0,0	150,0	100,0	162,5	155,5	0,0	100,0	62,5
	Totale Cdr	3.856.317,3	4.266.455,3	78,9	4.275.578,8	3.959.617,2	4.881.977,6	4.682.181,1	3.951.048,5	483.648,7	447.280,4
Totale Programma		4.484.034,1	5.405.894,8	100,0	5.415.141,9	5.095.480,3	6.044.432,0	5.824.113,2	5.007.033,8	607.635,1	429.763,1

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento

(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

²³ Nel dettaglio "Attività di cooperazione giudiziaria; Gestione delle attività inerenti a prove concorsuali; Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; Attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; Gestione delle spese di giustizia; Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; Attività inerenti a notifiche, esecuzioni e protesti in materia giudiziaria; Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; Rapporti con Unione Europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico."

Come già accennato, la realizzazione del programma è affidata a due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), circostanza sulla quale il Ministero della giustizia è chiamato a fare una riflessione, anche nell'ambito della prevista riorganizzazione delle strutture del Dicastero, avuto riguardo alle disposizioni di cui alla legge n.196 del 2009, art. 21, comma 2 e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, che prevedono la concentrazione di ciascun programma presso un unico Centro di Responsabilità, e tenuta anche in debito conto la consistenza delle risorse assegnate a questo unico programma (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione).

In realtà, se il programma è di pertinenza di due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), il 78,9 per cento degli stanziamenti definitivi è di competenza del DOG (4.266,5 milioni). Al DAG ne sono stati assegnati 1.139,4 milioni corrispondenti al 21,1 per cento. Coerentemente con i contenuti del programma, circa il 70 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alle spese di funzionamento, quasi interamente di competenza del DOG. Gli stanziamenti definitivi per interventi (il 28,1 per cento) sono invece in massima parte assegnati al DAG (20,3 per cento). Assai ridotti gli stanziamenti per investimenti, pari a 1,1 per cento, prevalentemente di competenza del DOG.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato una lieve riduzione nella capacità di impegno rispetto a questo programma. Gli impegni totali dell'anno, pari a 5.095,5 milioni (in crescita rispetto ai 4.298 milioni del 2008), risultano equivalere al 94,1 per cento della massa impegnabile, un calo rispetto al 2008 (96,8 per cento) riconducibile prevalentemente alla gestione dei capitoli di competenza del DOG che, come si è visto, attengono per lo più a spese di funzionamento²⁴. Si incrementano anche le economie, pari a 429,8 milioni nel 2009 e a 311,4 milioni nel 2008.

Rispetto al 2008 crescono anche i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (5.007 milioni nel 2009 rispetto ai 4.449,2 nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno evidenziato che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 è cresciuta la massa spendibile (da 5.275,4 milioni nel 2008 a 6.044,4 milioni nel 2009) ed è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e quest'ultima (da 90,2 per cento a 96,4 per cento), si è ridotto di circa 7 punti percentuali il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 93,5 per cento a 86 per cento). Dunque, con riferimento al programma in esame, si è registrato nel 2009 anche un peggioramento della capacità di spesa.

Si rileva, infine, come, nonostante l'incremento della velocità di smaltimento dei residui (pari al 64,5 per cento nel 2009, ed al 57,7 per cento nel 2008), siano cresciuti i residui finali totali (514,8 milioni nel 2008, 607,6 milioni nel 2009).

Questo programma, oltre ad essere quello che assorbe la percentuale maggiore di risorse, è quello i cui capitoli sono stati particolarmente oggetto di variazioni in corso di gestione, e tale circostanza potrebbe aver inciso sulla rilevata riduzione della capacità di impegno e di spesa, ipotizzandosi una maggiore difficoltà nell'utilizzare per tempo somme assegnate durante l'esercizio. Inoltre, le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi hanno interessato in misura maggiore i capitoli di questo programma ed in particolare il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, ed il capitolo 1451, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi²⁵. In relazione a queste spese, non solo sono state certificate le sofferenze maggiori con riferimento agli esercizi 2007 e 2008, ma, attese le insufficienze negli stanziamenti registrate, nel 2009 si è formata l'ennesima situazione debitoria. Del resto, oltre alle spese di giustizia, la maggior parte delle spese relative al funzionamento della giustizia, pur essendo riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, in quanto necessarie all'espletamento del

²⁴ Questo indicatore è stato pari a 92,6 per cento per i capitoli del programma di competenza del DOG (98,5 per cento nel 2008) e pari a 99,7 per cento per quelli di competenza del DAG (87,9 per cento nel 2008).

²⁵ Sul capitolo 1360, gestito dal DAG, relativo alle spese di giustizia, sono stati assegnati, complessivamente, per l'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, 350 milioni (di cui 270 per i debiti al 2008); sul capitolo 1451, di competenza del DOG, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi, sono stati assegnati complessivamente 61,5 milioni.

servizio in questione, risultano per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione. Al riguardo, il DOG ha trasmesso un quadro riassuntivo dei debiti formati nel corso dell'esercizio 2009 per il programma in esame, con importi che potrebbero subire variazioni in aumento, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009 PER IL PROGRAMMA "GIUSTIZIA CIVILE E PENALE" (*)

(valori assoluti)		
Capitolo	Piano gestionale.	Importo
1451	13	4.000.000,00
1451	14	2.000.000,00
1451	19	13.000.000,00
1451	22	120.000,00
1451	24	15.641.054,48
1451	26	15.120,49
1501	1	46.671,88
1360	1	110.000.000,00
1363 (**)		70.000.000,00
Totale parte corrente		214.822.846,85
7203	(N. I.)	46.671,88
Totale parte capitale		46.671,88
Totale debiti 2009		214.869.518,73

(*) Importi che potrebbero subire variazioni, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

(**) Capitolo istituito con legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010 (v. par. 5.1.).

Fonte: Ministero della giustizia – DOG

Si tratta, dunque, quasi interamente di situazioni debitorie relative a spese di giustizia (cap. 1360 e cap. 1363, istituito per le spese per intercettazioni vedi *infra*) e a spese di funzionamento (cap. 1451 e cap. 1501). Segue un approfondimento su tali spese e sui rimedi messi in campo.

5.1. Spese di giustizia

Le spese di giustizia includono voci fra loro eterogenee (quali le spese per intercettazioni relative ad indagini in corso, le spese anticipate dallo Stato per lo svolgimento dei giudizi penali, le indennità corrisposte ai magistrati onorari), che si caratterizzano per afferire direttamente allo svolgimento della funzione giustizia.

Si ricorda che il sistema di erogazione delle spese di giustizia, originariamente previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, è stato radicalmente modificato dall'articolo 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge n. 248 del 2006. Secondo il previgente sistema il pagamento avveniva per mezzo degli uffici postali, su ordine dell'ufficio giudiziario competente e con imputazione sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia²⁶. Tale sistema è stato mantenuto per le sole notifiche concernenti i procedimenti penali, in quanto al pagamento delle spese di giustizia si provvede ora secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato²⁷.

Il nuovo sistema se ha causato difficoltà organizzative, per l'insufficienza del numero dei funzionari delegati chiamati dopo la riforma ad effettuare i pagamenti, e dunque ritardi nell'erogazione dei pagamenti, ha senz'altro contribuito alla semplificazione della contabilità del Ministero, implicando l'eliminazione di vari capitoli relativi alle spese di giustizia destinati esclusivamente a consentire le regolazioni debitorie necessarie al ripiano delle anticipazioni degli anni precedenti²⁸.

²⁶ Tali spese venivano poi rendicontate e trasmesse ai funzionari delegati del Ministero presenti presso gli uffici giudiziari.

²⁷ Si precisa che le spese relative all'indennità dei giudici di pace (imputate al capitolo 1362), in quanto sostanzialmente equiparabili agli stipendi, vengono liquidate attraverso i cosiddetti "ruoli di spesa fissa".

²⁸ Rispetto all'originario capitolo 1360 ed al capitolo 1362 relativo alle indennità spettanti ai magistrati onorari, permane il capitolo 1361 utilizzato, solo in termini di cassa, per l'estinzione dei debiti nei confronti di Poste italiane

Va tuttavia rilevato come la richiamata riforma non abbia inciso in modo sostanziale sulle criticità connesse alla gestione di tali spese ed in particolare sulla formazione di situazioni debitorie. La riduzione degli stanziamenti negli anni ha infatti comportato una crescita esponenziale del debito. Si ricorda che lo stesso decreto legge n. 223 del 2006, contestualmente alla richiamata riforma del sistema di pagamento, ha previsto che lo stanziamento relativo alle spese di giustizia fosse ridotto di 50 milioni per l'anno 2006, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. La situazione è stata poi resa ulteriormente problematica a seguito degli accantonamenti operati in attuazione del comma 507 della legge finanziaria per il 2007 e della riduzione degli stanziamenti per effetto delle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Inevitabilmente questi interventi hanno ingenerato ingenti posizioni debitorie, in quanto operati con riguardo a spese incompressibili da parte dell'Amministrazione, e rispetto alle quali permane una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse²⁹.

Di seguito si evidenziano i flussi finanziari relativi alle spese di giustizia, confrontandoli con la serie storica degli ultimi quattro esercizi.

CAP 1360: "Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle direzioni distrettuali antimafia per le attività di cui all'articolo 371 bis del codice di procedura penale, per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia".

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	684.800,70	684.800,70	531.202,16	344.705,85
2007	584.633,12	589.633,12	729.281,92	131.557,66
2008	484.800,70	508.500,70	551.201,42	8.994,20
2009	474.000,00	949.298,33	842.056,99	115.975,74

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

CAP 1361: "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per le spese di giustizia da Poste italiane S.p.A., nonché per imposte relative ad esercizi pregressi".

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	0,00	0,00	29.409,89	0,00
2007	0,00	0,00	66.420,47	28.122,29
2008	0,00	0,00	27.873,20	0,00
2009	cap non più presente	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

S.p.A. per le spese anticipate per le notifiche nei procedimenti penali per le quali sopravvive il precedente sistema di pagamento.

²⁹ Se spetta ai magistrati decidere e liquidare spese quali le consulenze e le intercettazioni, i fondi con i quali le spese liquidate devono essere pagate sono gestiti da funzionari delegati spesso competenti per un intero circondario, o comunque per più procure e tribunali.

CAP 1362: "Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato".

(migliaia di euro)				
Anno	Stanzamenti iniziali	Stanzamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	137.319,53	137.319,53	138.292,22	97.213,05
2007	137.319,53	137.319,53	184.134,87	28.768,52
2008	137.319,53	147.319,53	167.206,18	7.296,37
2009	130.000,00	146.500,00	173.286,18	3.491,09

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

A determinare gli importi degli stanziamenti definitivi del 2009 hanno contribuito in buona parte le variazioni intervenute per estinguere i debiti certificati al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008: si è provveduto ad assegnare, rispettivamente, complessivi 350 milioni sul capitolo 1360 e complessivi 16,5 milioni sul capitolo 1362³⁰. A tali assegnazioni, che non attengono alle spese di competenza del 2009, deve sommarsi il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie per 100 milioni, assegnati sul capitolo 1360; stando a quanto riferito dall'Amministrazione, come meglio si dirà in seguito, tale assegnazione è stata concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze quale stanziamento destinato al ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni.

La Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia monitora semestralmente, dal II semestre 2003, le spese di giustizia previste dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ed annotate sui registri istituzionali approvati con decreto interministeriale 28 maggio 2003. L'indagine, di natura statistica, utilizza quali fonti, i registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione. La tabella che segue evidenzia le voci di spesa di giustizia desunte dal sistema informativo del Ministero della giustizia. I dati considerati nella tabella sono quelli relativi al Modello 1/A/SG e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'Erario. Dunque forniscono una misura statistica delle spese in termini di cassa³¹.

³⁰ Si evidenzia come sul capitolo 1360 delle somme assegnate per estinguere i debiti pregressi, non è stato impegnato un importo pari a euro 14.621.

³¹ Si precisa che i dati riportati sono relativi al triennio 2006-2008 e sono quelli trasmessi, alla competente Direzione centrale, fino al 20 novembre 2009, dalla maggior parte degli uffici giudiziari; ai fini della comparabilità fra gli anni, la parte mancante è stata stimata dalla stessa Direzione sulla base del peso e del *trend* storico. La Direzione precisa che, come tutte le indagini statistiche, anche questa non è esente dalle criticità connesse al consolidamento della base informativa, dovuta in particolare al ritardo con cui si acquisiscono le necessarie informazioni.

**SPESE LIQUIDATE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI CLASSIFICATE PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATO NAZIONALE - TRIENNIO 2006-2008***

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2006	2007	2008
Viaggio	6.712,74	6.860,48	6.911,95
Sostenute per lo svolgimento dell'incarico	16.982,73	18.298,92	21.407,65
Spese per intercettazioni	243.134,93	251.988,08	244.425,06
Altre spese straordinarie nel processo penale	15.597,60	21.917,34	15.985,50
Postali e telegrafiche	600,02	812,90	600,28
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere	9,24	40,40	186,54
Custodia	5.342,16	4.460,28	4.341,39
Stampa	2.912,25	3.435,49	4.998,28
Altre spese	3.938,15	4.377,71	3.431,71
Spese	295.229,82	312.191,60	302.288,37
Trasferta	2.900,46	3.045,73	3.211,20
Custodia	19.994,81	23.641,20	26.293,06
Spettanti a magistrati onorari ed esperti	111.972,57	122.751,27	131.442,78
di cui:			
- spettanti al Giudice di pace	73.230,12	84.537,52	91.125,96
- spettanti ai Giudici Onorari Aggregati (GOA)	6.992,45	2.207,27	1.168,56
- spettanti ai Giudici Onorari di Tribunale (GOT)	11.134,90	13.944,10	14.952,94
- spettanti ai vice procuratori onorari (VPO)	14.838,56	16.347,19	18.152,33
- spettanti ad esperti sezioni: Corte Appello Minori, Trib minori, Trib sorveglianza	5.776,54	5.715,19	6.042,98
Spettanti a giudici popolari	3.120,09	3.563,64	3.252,91
Altre indennità	1.562,90	1.727,99	1.572,97
Indennità	139.550,84	154.729,83	165.772,92
agli investigatori privati	0,00	1,63	1,82
agli ausiliari del magistrato	103.027,63	120.090,55	119.470,84
ai consulenti tecnici di parte	5.797,25	7.512,82	7.600,05
ai difensori	110.696,26	131.020,86	140.963,60
Onorari	219.521,15	258.625,86	268.036,31
Altre voci	2.550,91	2.854,87	3.209,62
Totali voci di Spesa	656.852,71	728.402,16	739.307,21
di cui:			
Oneri previdenziali**	4.342,15	4.911,36	5.229,09
Iva**	76.980,66	83.517,61	84.839,47

* I dati di tutto il triennio sono quelli rilevati fino al 20 novembre 2009 dalla quasi totalità degli uffici, i dati mancanti sono stati stimati sulla base del peso relativo al trend storico.

** Gli importi relativi ad oneri previdenziali ed IVA sono stati distribuiti tra le voci di spesa soggette, per rispettive competenze, a detti oneri e tributi.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica

L'indagine statistica mostra un *trend* di crescita della spesa, nel triennio esaminato, che contrasta con la riduzione degli stanziamenti evidenziata nella tabella precedente e spiega il formarsi dei debiti pregressi.

Dai dati emerge inoltre che le intercettazioni costituiscono la maggior voce di spesa (circa il 40 per cento di tutta la spesa pagata dall'Erario per le spese di giustizia nell'anno 2008)³².

A fronte del rilevante debito contratto dal Ministero nei confronti di società che hanno gestito i servizi di intercettazione a partire dal 2006, per scongiurare ogni possibile blocco delle

³² Dell'importo liquidato per le intercettazioni nel corso dell'ultimo anno il 79 per cento è stato speso per il noleggio degli apparati, il 13 per cento per le fatture emesse e il restante 8 per cento per l'acquisizione dei tabulati. Percentuali indicate dalla stessa Direzione generale statistica, in sede di Relazione al Parlamento sullo stato generale della giustizia per l'anno 2009.

attività investigative in corso, nonché per verificare l'effettivo ammontare del debito pregresso, il Ministro della giustizia a dicembre 2008 ha istituito l'Unità di Monitoraggio sull'andamento della spesa in materia di intercettazioni (U.M.I.)³³. I dati acquisiti dall'Unità di Monitoraggio hanno evidenziato criticità sotto diversi profili: per le intercettazioni telefoniche pagamenti fortemente diversificati per le stesse prestazioni (da 3,85 a 23 euro al giorno, per ogni singola intercettazione telefonica); per le intercettazioni ambientali e per i servizi di sorveglianza tecnologica, differenze nei costi ancora più marcate, correlate anche a fattori quali la variabilità della tipologia di prestazioni richieste (dalla semplice microspia al sofisticato apparato di sorveglianza e tracciamento satellitare assistito anche da videocamere, etc.) e l'elevato numero di aziende fornitrici dei servizi³⁴.

L'Amministrazione rileva come, ad oggi, la costante richiesta di dati e notizie, unitamente all'opera di supporto e consulenza in favore delle singole procure, abbia già determinato una diffusa rinegoziazione dei prezzi unitari ed un risparmio stimabile tra il 25 ed il 30 per cento dei costi unitari stessi. Evidenzia inoltre che, sempre in virtù dell'intervento dell'U.M.I., si è proceduto ad abbattere il debito verso le società di noleggio di apparati relativo al 2008 grazie ad uno stanziamento integrativo di 100 milioni, concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze a fronte di un accordo transattivo con le ditte creditrici, col quale le stesse hanno rinunciato al 10 per cento del fatturato in pagamento, nonché a tutti gli interessi maturati e maturandi, con un notevole risparmio di spesa.

In ragione della particolare rilevanza delle spese in parola rispetto al complesso delle spese di giustizia, per meglio consentirne il monitoraggio e la razionalizzazione, con la legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010, è stato istituito un nuovo capitolo (cap. 1363) sul quale dovranno essere imputate le spese relative alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ivi comprese quelle inerenti al noleggio degli apparati di intercettazione.

Potrebbero anche incidere sull'andamento di questa importante voce di spesa le iniziative legislative all'attenzione del Parlamento³⁵, così come le spese per intercettazioni e più in generale le spese di giustizia potrebbero trarre beneficio dalle iniziative intraprese per la razionalizzazione della spesa, ivi inclusi gli obblighi formativi per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi, cui si fa menzione al successivo par. 5.4.

5.2. Spese di funzionamento

Le spese di funzionamento, qualificate nella categoria dei "consumi intermedi", si riferiscono ad impegni di spesa assunti sulla base di contratti stipulati a favore degli uffici giudiziari, ovvero a forniture di beni e servizi su specifiche esigenze rilevate volta per volta dagli uffici giudiziari in sede locale e autorizzate dalla competente Direzione del Ministero, o a forniture eseguite sulla base di previsioni di spesa stimate ad inizio anno, secondo le richieste di fabbisogno formulate dai funzionari delegati distrettuali per l'intero esercizio finanziario³⁶. In ogni caso trattasi di spese per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione, in quanto relative all'espletamento della funzione giustizia, e per le quali anche nel 2009 si sono riproposte le ricorrenti difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie necessarie per garantire il funzionamento dei servizi.

³³ Unità composta dai massimi vertici dell'Amministrazione centrale ed in particolare dal Capo di Gabinetto, dal Capo dell'Ufficio Legislativo, dal Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dal Capo Dipartimento degli affari di giustizia e dal Direttore generale della Giustizia Civile.

³⁴ Elementi segnalati dal Dipartimento competente (DOG).

³⁵ Cfr. Atto Senato 1611 "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche".

³⁶ In linea di massima i capitoli su cui gravano queste spese sono classificati in base all'oggetto della spesa e distinti, a seconda della destinazione di utilizzo, fra spese di funzionamento degli uffici giudiziari e spese di funzionamento degli uffici giudiziari di Roma, di Napoli e dell'Amministrazione Centrale.

Se carenze di risorse si sono registrate su tutti i capitoli di parte corrente, va sottolineato come le maggiori difficoltà di gestione abbiano riguardato il capitolo 1451 relativo a spese di acquisto di beni, i cui piani gestionali nella maggior parte dei casi hanno dovuto essere integrati, già da inizio anno, con le risorse disponibili sul fondo speciale da ripartire per il funzionamento della giustizia, di cui al capitolo 1537, e successivamente con risorse acquisite dal “fondo di riserva per le spese impreviste”. Il capitolo 1451, fra l'altro, è fra i capitoli su cui ha maggiormente inciso la riduzione operata sugli stanziamenti (7,3 per cento). Nonostante le variazioni intervenute in corso di gestione, non è stato tuttavia possibile procedere a soddisfare tutti gli impegni pluriennali per carenza di fondi³⁷.

(valori assoluti)

Capitolo	Denominazione	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui finali totali
1451	Spese per acquisto di beni e servizi	85.862.463,00	206.312.593,00	200.973.944,44	64.345.309,66

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Fra le spese maggiormente critiche, per molte delle quali risulta il formarsi di nuove situazioni debitorie, si segnalano quelle per fotocopie e per spese di ufficio (capp.1451/21 e 1451/22), le spese di funzionamento relative a canoni, utenze, spese postali, tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani, spese per la manutenzione, noleggio e trasporto di impianti ed attrezzature degli uffici giudiziari (capp. 1451/13; 1451/14; 1451/17; 1451/19). Negli esercizi futuri la gestione di queste spese si prevede possa risultare ancor più difficoltosa in ragione dell'assenza del fondo speciale per le spese di funzionamento della giustizia (ex cap. 1537), appositamente istituito dalla legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006, comma 1304, per il solo triennio 2007-2009³⁸.

Diventa pertanto di particolare pregnanza ogni iniziativa volta ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse finanziarie disponibili. A tal fine la direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto un Piano Esecutivo di Azione (PEA) finalizzato a monitorare l'andamento della spesa relativa ai “consumi intermedi” attraverso l'elaborazione dei costi sostenuti dai singoli funzionari delegati, trimestralmente rendicontati³⁹. L'obiettivo è quello di disporre, entro il 2010, di un sistema di monitoraggio integrato per mantenere sotto stretto controllo l'andamento delle spese degli uffici giudiziari in territorio nazionale, con particolare riferimento agli acquisti di materiale di facile consumo⁴⁰.

5.3. Trasferimenti ai Comuni

Fra le spese sostenute per la produzione del servizio giustizia, oltre alle spese dirette del Ministero, vanno anche considerati i trasferimenti correnti ai Comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.)⁴¹.

³⁷ Come riferisce il competente Ufficio centrale del bilancio.

³⁸ Vedi par. 2.3. del capitolo sul Ministero della giustizia.

³⁹ Per un approfondimento sui PEA nell'ambito della programmazione ministeriale si rinvia al capitolo sul Ministero (par. 4).

⁴⁰ Il SECIN ha riscontrato una realizzazione di questo PEA pari all'85 per cento, ma ha attestato la possibile realizzazione dello stesso piano, rimodulato, per il 2010.

⁴¹ Come già evidenziato nel capitolo sul Ministero della giustizia, solo il 6,2 per cento degli stanziamenti iniziali è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in “trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (il 52,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, e in “trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private” (il restante 47,3 per cento).

Nel corso degli ultimi anni, lo Stato ha accumulato pesanti ritardi nell'erogazione dei trasferimenti a favore di Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari⁴². Infatti sul capitolo 1551 "Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari", attraverso il quale vengono effettuati i trasferimenti, si sono formati negli anni rilevanti residui che vengono smaltiti in tempi assai lunghi, come dimostra il fatto che 107 milioni sono andati in perenzione nel 2008. Nel 2009 su questo capitolo si è rilevato un ulteriore incremento dei residui che ammontano a 234 milioni, inoltre lo stesso capitolo 1551 è risultato essere fra quelli in particolare sofferenza. Pertanto lo stanziamento iniziale di 247 milioni è stato incrementato di 50 milioni in sede di assestamento (50 milioni su una variazione complessiva apportata dall'assestamento pari a 80,3 milioni) e di 106,7 milioni attraverso variazioni effettuate con DMT, di cui 62,9 milioni per reiscrizione di residui perenti.

Il Dipartimento competente (DOG) rileva al riguardo come il ritardo sia in buona parte imputabile ai tempi ed alle modalità da porre in essere per il rimborso⁴³. Tuttavia, nell'esercizio in corso, si sono recuperati parzialmente i ritardi verificatisi negli anni precedenti, essendosi provveduto, in particolare, ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2005, a rideterminare i contributi e ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2006, a rideterminare i contributi per le spese sostenute nell'anno 2007, nonché ad erogare un acconto per le spese sostenute nell'anno 2008, con l'obiettivo di eliminare completamente l'arretrato nel 2010⁴⁴.

5.4. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Dall'analisi svolta è apparso evidente come la realizzazione del programma in esame si sia dovuta confrontare con una carenza di risorse aggravata dalla riduzione nel tempo degli stanziamenti. Una circostanza che, se comune ad altre amministrazioni statali, acquista risvolti peculiari per l'amministrazione della giustizia, in considerazione della tendenziale incompressibilità di spese che attengono all'espletamento della funzione giustizia e rispetto alle quali si riscontra, in molti casi, una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione (come per le spese di giustizia). Sussistono tuttavia spazi per l'introduzione, da parte della stessa Amministrazione, di misure di razionalizzazione. Ne sono un esempio alcune iniziative intraprese negli ultimi, quali quelle tese a ridurre i costi dei servizi attraverso un maggiore controllo sulle procedure contrattuali, ma soprattutto quelle dirette ad estendere l'informatizzazione delle attività inerenti la funzione giustizia. Si sottolinea al riguardo come l'impegno organizzativo e di risorse che l'implementazione su larga scala di procedure innovative quali quelle telematiche comporta,

⁴² La legge 24 aprile 1941, n. 392, pone a carico dei Comuni sede di uffici giudiziari le spese di gestione degli uffici medesimi (costi relativi alle pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali adibiti ad uso di giustizia), prevedendo un rimborso successivo da parte dello Stato, sulla base dei consuntivi delle spese sostenute nel corso dell'anno di riferimento. Il d.P.R. 4 maggio 1998, n. 187, per evitare eccessivi ritardi nel rimborso e non creare difficoltà finanziarie agli Enti stessi, ha previsto che il contributo venga corrisposto in due rate (un acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario, pari al 70 per cento del contributo globalmente erogato nell'anno precedente; il saldo, entro il 30 settembre). La percentuale di rimborso per ogni anno è determinata rapportando gli stanziamenti di bilancio previsto per il Ministero della giustizia al complesso delle spese sostenute dai Comuni ai fini di giustizia.

⁴³ Il contributo è erogato sulla base di consuntivi di spesa che devono essere presentati alla Commissione di Manutenzione territorialmente competente entro il 15 aprile dell'anno successivo. La Commissione di manutenzione deve trasmettere tali rendiconti con il relativo parere al Ministero della giustizia entro trenta giorni dalla presentazione e non oltre il 15 maggio di ciascun anno. In particolare, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la tempistica prevista dal d.P.R. 187/98 non viene rispettata per le una serie di ragioni tra le quali: i rendiconti spesso vengono inviati in ritardo o in alcuni casi non trasmessi dai Comuni alla Commissione di manutenzione competente per il parere; il necessario parere delle Commissioni di manutenzione viene spesso espresso in ritardo; la natura interministeriale del decreto di determinazione del contributo che incide sui tempi della procedura; il tempo necessario per la preparazione e l'invio all'Ufficio centrale del Bilancio dei mandati di pagamento per ogni singolo Comune.

⁴⁴ Dati forniti dall'amministrazione competente.

possa, nel medio lungo termine, essere più che compensato da importanti risparmi di spesa. Del resto, i risparmi realizzati, ove dette innovazioni sono operative, consentono di formulare un giudizio previsionale positivo sia sugli attesi risparmi di spesa che sull'efficienza complessiva del sistema⁴⁵.

In merito alla prima tipologia di iniziative, si è già richiamata l'attività posta in essere dall'UMI in ordine alle spese per intercettazioni. Nel 2009, alla scadenza del precedente contratto, si sono anche ultimate le procedure di affidamento, tramite svolgimento di gara europea, per il servizio di documentazione degli atti processuali penali (la fornitura dei servizi base di fonoregistrazione, stenotipia e trascrizione, e per la correlata fornitura del sistema di Portale a supporto della registrazione dei dati e dei verbali trascritti). Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, importanti risparmi dovrebbero derivare dalla suddivisione dell'appalto in quattro lotti, dei quali il Lotto 1 esclusivamente riservato alla fornitura del servizio di Portale e gli altri tre Lotti per la fornitura dei servizi base nelle tre diverse aree del territorio nazionale (Nord, Centro e Sud)⁴⁶.

Si segnalano ancora le iniziative per il rinnovo delle procedure contrattuali per i servizi di multivideoconferenza⁴⁷. Nel dicembre 2009 è stata portata a termine la procedura di revisione completa della documentazione di gara, su parere formulato dal CNIPA (ora DigitPA) in data 30 luglio 2009, che ha imposto la necessità di modificare completamente il piano di intervento programmato nell'anno precedente, per l'esigenza di adeguamento alle nuove tecnologie I.C.T. che dovrebbero garantire, nel triennio successivo al 2010, oltre ad un miglioramento dei servizi, un risparmio di spesa sul funzionamento dei medesimi nel loro complesso⁴⁸.

Particolare attenzione merita l'attività posta in essere per il consolidamento del Processo Civile Telematico (PCT), in quanto tesa ad ammodernare il sistema giustizia, perseguendo contestualmente obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Il PCT opera mediante un'architettura che prevede una forte interazione tra gli utenti esterni ed il sistema, previa autenticazione, attraverso un punto di accesso esterno autorizzato dal Ministero della giustizia⁴⁹. Un'applicazione suscettibile di produrre notevoli risparmi sugli oneri di accesso agli uffici

⁴⁵ Rileva al riguardo, la già richiamata previsione di cui all'art. 4, comma 11, del decreto legge 29 dicembre 2009, n. 113, convertito con legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, ove si considerano in ogni caso necessarie, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal CNIPA (ora DigitPA).

⁴⁶ L'impegno di spesa complessivo per i quattro lotti, solo per l'esercizio 2009 (pari ad euro 16.547.824,57, a decorrere dal 6 maggio 2009), avrebbe fatto registrare una sensibile riduzione della spesa soprattutto con riferimento alla gestione del sistema di Portale. Inoltre, confrontando gli importi relativi agli impegni di spesa corrispondenti ad un anno di effettivo esercizio contrattuale, con i dati contabili del primo contratto nazionale n. 9/06 (durata 16/11/2006 - 30/04/2008), si è prospettato un risparmio complessivo di spesa pari a circa euro 555.000.

⁴⁷ Servizio destinato a garantire, in base alle disposizioni previste dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, la partecipazione a distanza al procedimento penale e l'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, oltre ad essere riservato ai detenuti in regime carcerario ai sensi dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario. Gli impegni contrattuali assunti nel 2009 per tale servizio hanno comportato una spesa complessiva pari a euro 13.734.329,34 sul capitolo di spesa 1451/14.

⁴⁸ L'Amministrazione prospetta sin da ora, con la sottoscrizione dei nuovi contratti, almeno per quanto riguarda i soli servizi di presidio tecnico per lo svolgimento delle sessioni di multivideoconferenza e di manutenzione ordinaria e straordinaria degli apparati audio-video d'aula, sulla base dell'importo posto a base di gara, un risparmio di spesa sul capitolo di parte corrente (1451.14) di circa 2.000.000 di euro, stimato su un periodo di vigenza contrattuale pari a 18 mesi (dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011).

⁴⁹ Dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emergono i seguenti dati. Sono stati autorizzati 121 punti di accesso a PolisWeb (pari al 72 per cento degli Ordini italiani). L'accesso è inoltre consentito all'Avvocatura dello Stato, all'Inps, all'Inail e al Notariato. La consultazione internet, che consente di ridurre le code agli sportelli, è disponibile per oltre 130 uffici e 60 sezioni distaccate; gli utenti registrati sono circa 160.000. Tramite il sistema denominato "PolisWeb" è possibile per gli avvocati consultare via internet i dati relativi ai procedimenti civili relativi alla cognizione e alle esecuzioni (il PolisWeb per i giudici di pace è attualmente in corso di diffusione). Ai punti di accesso autorizzati al processo telematico è inoltre consentito l'accesso al fascicolo informatico, ossia agli atti in formato elettronico, depositati dalle parti o dal giudice, nonché ai documenti scansionati. Reperito il documento, è possibile richiedere telematicamente la copia semplice o autentica dell'atto. Questa possibilità è disponibile solo per 20 tribunali italiani.

giudiziari, sui costi di gestione cartacea dei procedimenti, nonché sull'utilizzo di risorse lavoro all'interno degli uffici giudiziari, è il deposito telematico degli atti di parte, ovvero di documenti informatici a valore legale, firmati digitalmente e trasmessi tramite punto di accesso al gestore centrale su canali autenticati e criptati, per poi essere accettati dalla cancelleria, archiviati e conservati nel fascicolo informatico (*repository* documentale)⁵⁰.

Altra innovazione di cui si auspica una maggiore diffusione, attesi i risultati raggiunti ove operativa, attiene alle notificazioni *on line* nel giudizio civile. Dal 2 giugno 2009 sono state attivate presso il tribunale di Milano le comunicazioni telematiche degli avvisi di cancelleria ai sensi dell'art. 51 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁵¹. Successivamente sono state avviate le comunicazioni elettroniche presso il Tribunale di Rimini (dal 3 dicembre 2009) e la Corte di Appello di Milano (dal 2 gennaio 2010), e si prevede, nel corso del 2010, una progressiva estensione del sistema di notificazione elettronica a tutti gli uffici, con un incremento dei risparmi già conseguiti⁵². Viene in rilievo non solo la riduzione dei costi medi per la notificazione degli atti giudiziari da tribunale a avvocato, inclusi i connessi oneri organizzativi (attività di cancelleria per l'estrazione di copia conforme dell'atto, invio all'ufficiale giudiziario, registrazione degli atti mandati a notifica, ecc.), ma anche la riduzione dei tempi di giustizia se si tiene conto dei rinvii causati da omissioni o irregolarità nelle notifiche⁵³.

I tagli operati negli ultimi anni hanno interessato anche la spesa informatica, in particolare quella corrente⁵⁴, per la quale gli stanziamenti di bilancio sono risultati sempre inferiori rispetto alle esigenze, rendendo necessarie assegnazioni in corso di esercizio. Ciò ha determinato, da un lato la continuazione di fatto delle attività con creazione di debito, per impedire il venir meno di strumenti da cui dipende lo svolgimento dell'attività giudiziaria, ma dall'altro ha anche reso più difficoltosa la progettazione dell'informatizzazione dei servizi finalizzata alla riduzione delle spese⁵⁵.

⁵⁰ Sempre dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emerge che il deposito telematico è attivo a valore legale per il procedimento di ingiunzione presso 17 tribunali (Bergamo, Brescia, Catania, Genova, Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio, Varese, Vigevano, Voghera, Napoli e Padova). In totale vengono depositati circa 4.000 ricorsi al mese (dati tratti dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009). Nella stessa relazione si riportano i dati del tribunale di Milano ove il decreto ingiuntivo telematico avrebbe notevolmente ridotto i tempi di emissione, passando da una media di 45 giorni (con picchi di 150 giorni), ad una media di 19 giorni. Presso lo stesso tribunale è stato avviato anche il deposito telematico delle memorie processuali.

⁵¹ Prevede la richiamata disposizione che "a decorrere dalla data fissata con uno o più decreti del Ministro della giustizia, le notificazioni e comunicazioni di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo elettronico comunicato ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa al processo telematico, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici".

⁵² Con priorità per i tribunali di Monza, Brescia, Verona, Padova, Bologna, Genova, Torino e la Corte di appello di Venezia.

⁵³ Riferisce l'Amministrazione che, dalla data di attivazione al 31 dicembre 2009, sono state effettuate circa 100.000 comunicazioni elettroniche agli avvocati patrocinatori delle cause civili ordinarie pendenti avanti il Tribunale di Milano, a fronte delle quali non si sono riscontrate omissioni della notifica, né contestazioni sulla correttezza processuale.

⁵⁴ La spesa corrente informatica si articola nelle seguenti voci: spesa per la rete informatica (e di SPC); spese per l'interoperabilità (posta elettronica e collegamenti attraverso la rete); servizi di assistenza sistemistica e applicativa.

⁵⁵ Vanno in ogni caso menzionate anche altre iniziative, quali quelle finalizzate alla realizzazione di sistemi per l'accesso dei dati della giustizia da parte del cittadino: il sistema PASS diretto a consentire la diffusione di sportelli al pubblico dove il cittadino possa usufruire dei servizi certificativi dell'Amministrazione Giudiziaria; il sistema SIGP@internet per consentire agli avvocati ed ai cittadini di visionare lo stato dei procedimenti che li riguardano e di procedere alla pre-iscrizione dei ricorsi accedendo ai dati del sistema informatico dei Giudici di pace; il nuovo sistema di Gestione Documentale che ha lo scopo di realizzare l'infrastruttura per l'erogazione dei servizi documentali integrati della giurisdizione civile e penale, verso utenti interni ed esterni, salvaguardando, nel settore penale, i vincoli di riservatezza dei dati e dei documenti relativi alla fase delle indagini preliminari.

Rilevanti risparmi potrebbero derivare anche dalla diffusione del sistema telematico al settore penale, per il quale è in fase di realizzazione lo strumento tecnologico deputato ad effettuare le notificazioni. In tale settore l'informatizzazione appare in realtà ad un livello meno avanzato. Un impulso dovrebbe derivare dall'attuazione del DL 29 dicembre 2009, n. 193 "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, che all'art. 4 reca "Misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia". Detto provvedimento, con la duplice finalità di assicurare risparmi di spesa ed abbattere i tempi del processo, ha inteso completare la digitalizzazione della giustizia, applicando l'informatica a tutti gli atti del processo, civile e penale⁵⁶. In particolare si prevede che, tanto nel processo civile, quanto nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuino mediante posta elettronica certificata, ferma restando l'applicazione delle disposizioni vigenti fino all'entrata in vigore dei decreti applicativi. La relazione tecnica ha evidenziato che tutti gli uffici giudiziari risultano già dotati delle attrezzature e dei sistemi informatici necessari all'espletamento delle nuove procedure di comunicazione, e che il venir meno degli oneri connessi alle spese di notificazione consentirà risparmi sulle spese di giustizia. Il risparmio che potrebbe derivare dall'adozione delle modalità di notificazione telematica, nel processo civile e in quello penale, è stato stimato dall'Amministrazione intorno al 30 per cento. Lo stesso decreto introduce disposizioni volte a incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per la riproduzione di copia degli atti processuali e scoraggiare contestualmente la richiesta di copie cartacee⁵⁷, nonché la possibilità per il Ministero della giustizia di avvalersi di intermediari abilitati per consentire il pagamento, da parte dei privati, delle spese di giustizia con modalità telematiche⁵⁸.

L'abbattimento dei costi e la velocizzazione di tutte le procedure sono le finalità alla base anche delle disposizioni, contenute nel medesimo decreto legge n. 193 del 2009, intese ad imporre una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché attraverso l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero (artt. 3-*ter* e 3-*quater*). Questi aspetti rilevano anche al fine di attenuare le differenze di rendimento fra i diversi uffici giudiziari che possono dipendere, oltre che da una distribuzione disomogenea delle risorse e più in generale da deficit di tipo organizzativo, anche da una diversa capacità manageriale dei responsabili degli uffici. Al riguardo è in fase di svolgimento il Piano Nazionale di diffusione delle *Best Practices* che coinvolge ormai circa un centinaio di Uffici giudiziari⁵⁹. In tale ambito è stato definito, in

⁵⁶ Il comma 1 dell'art. 4 del citato decreto legge prevede che "con uno o più decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Garante per la protezione dei dati personali, adottati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni. Le vigenti regole tecniche del processo civile telematico continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore dei decreti di cui ai commi 1 e 2."

⁵⁷ Al comma 4 del citato art. 4, modificando l'art. 40 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si stabilisce che l'importo del diritto di copia rilasciata su supporto cartaceo venga fissato in misura superiore di almeno il 50 per cento di quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico.

⁵⁸ In particolare per il pagamento del contributo unificato, del diritto di copia, del diritto di certificato, delle spettanze degli ufficiali giudiziari relative ad attività di notificazione ed esecuzione, delle somme per il recupero del patrocinio a spese dello Stato, delle spese processuali, delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie (art. 4, comma 9).

⁵⁹ Un progetto, cui hanno partecipato 91 uffici nel 2009 (cui vanno ad aggiungersi altri 44 Uffici giudiziari interessati dal Progetto dal 2010) che prevede la realizzazione di 7 linee di intervento: Linea 1 - Analisi e riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni; Linea 2 - Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione ed utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo; Linea 3 - Costruzione partecipata della Carta dei servizi; Linea 4 - Accompagnamento alla certificazione di Qualità ISO 9001:2000 (eventuale); Linea 5 - Costruzione del Bilancio Sociale; Linea 6 -

collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, il progetto di ‘Diffusione del modello di autoanalisi e miglioramento del servizio giustizia’ (*Common Assessment Framework* - CAF), realizzando una versione personalizzata per il sistema giudiziario.

Infine, preme ulteriormente sottolineare come l’implementazione delle misure sin qui descritte, e in particolare il consolidamento dell’informatizzazione e delle applicazioni tecnologiche nei giudizi civili e penali, nel migliorare il supporto reso dall’Amministrazione all’attività giurisdizionale possano fornire un incisivo ausilio contro l’anomala durata dei processi. Già nelle precedenti relazioni si era evidenziato il peso sui costi della giustizia dei tempi “non ragionevoli” dei processi, in primo luogo per l’incremento dei costi organizzativi legati al fenomeno, ma anche per gli oneri finanziari connessi all’obbligo dello Stato di corrispondere un’equa riparaione a chi subisce la lentezza dei giudizi (legge n. 89 del 2001, cd. Legge Pinto). Nel 2009 si è rilevata un’inversione di tendenza rispetto alla crescita dei ricorsi recanti richiesta di indennizzo dei precedenti anni: ne sono stati presentati 9.192, a fronte degli 11.904 del 2008⁶⁰. Tuttavia si è riscontrato un incremento del numero delle condanne e del debito arretrato quantificato dall’Amministrazione in circa 97 milioni di euro⁶¹.

5.5. Fondo unico di giustizia

Le difficoltà dovute alla carenza di risorse a fronte di spese in gran parte incompressibili, possono trovare un importante ausilio, oltre che nelle richiamate misure di razionalizzazione, anche attraverso una più efficiente gestione delle somme derivanti dall’esercizio della funzione giustizia.

Al riguardo, risulta ancora in fase di definizione (nonostante sia scaduto da tempo il termine previsto dalla legge) la convezione attraverso la quale attuare la normativa che ha previsto l’affidamento a Equitalia Giustizia S.p.A. della gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle pene pecuniarie, al fine di conseguire una maggiore rapidità ed efficienza in tali attività (art. 1, commi 367 e ss. delle legge finanziaria per il 2008).

Sono invece da segnalare importanti novità in merito all’operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), costituito ai sensi dell’art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L’art. 2 del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2008, n. 181, ha affidato sempre ad Equitalia Giustizia la gestione del Fondo, ove confluiscono le somme di denaro, i proventi e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale sequestrati, confiscati o depositati nell’ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi⁶².

Comunicazione istituzionale: realizzazione del sito web; Linea 7 – Comunicazione con la cittadinanza, rapporti con i media e organizzazione del Convegno finale con la pubblicazione dei risultati del progetto.

⁶⁰ I processi in relazione ai quali sono sorti maggiori domande di indennizzo hanno riguardato, per il 78 per cento il settore civile e per il restante 22 per cento quello penale. Nel primo settore sono prevalse le controversie per obbligazioni e contratti, seguite da quelle per diritti reali, comunioni e successioni.

⁶¹ Come precisato nel capitolo sul Ministero della giustizia, dette spese, comunque inerenti alla politica istituzionale in esame, non incidono direttamente sullo stato di previsione del Ministero della giustizia, in quanto il relativo capitolo (cap. 1264) opera come capitolo per memoria incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze (“fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell’equa riparaione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo”), sulla base di richiesta avanzata dall’Amministrazione che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico.

⁶² In particolare, stando alle previsioni di cui al DL n. 143 del 2008 rientrano nel Fondo le somme di denaro e i relativi proventi, gli interessi, i titoli al portatore, emessi o garantiti dallo Stato, i valori di bollo, i crediti pecuniarie, i conti correnti, i conti di deposito titoli, i depositi a risparmio e a ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di sequestro, nell’ambito di procedimenti penali o per l’applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni, o di irrogazione di sanzioni amministrative incluse quelle di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Rientrano ancora nella gestione del Fondo unico di giustizia, le somme di denaro di cui all’art. 262, comma 3-bis, del codice di procedura penale, le somme di denaro e relativi proventi sequestrate in relazione ai procedimenti civili e fallimentari di cui all’art. 2, comma 2, lettere c-bis) e c-ter) della legge 181/2008, nonché le somme di denaro e i proventi che Equitalia Giustizia intesta a Fondo unico giustizia in applicazione dell’art. 2, comma 4, del DL 143/2008. Vanno ancora intestati al Fondo i valori sequestrati dall’Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell’ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in

Con decreto interministeriale 30 luglio 2009, n. 127, è stato emanato il Regolamento di attuazione. Ivi si è fra l'altro stabilito che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro il 30 aprile di ogni anno, sono determinate, sulla base delle entrate affluite sull'apposito capitolo di bilancio nel periodo precedente, le quote del Fondo unico di giustizia da destinare al Ministero dell'interno ed al Ministero della giustizia che le potranno utilizzare, rispettivamente, per la tutela della sicurezza e del soccorso pubblico e per il potenziamento dei propri servizi istituzionali. Appare evidente come una maggiore efficienza nella gestione potrà consentire di destinare più risorse a tali finalità.

Con dPCM del 29 aprile del 2010 sono state determinate, sulla base delle entrate affluite nell'esercizio precedente, le quote del FUG da distribuire ai due Ministeri nella misura del 50 per cento ciascuno. Dai dati riportati dall'Amministrazione, al 31 dicembre 2009 sono confluiti nel FUG oltre 1.592 milioni, di cui 631,4 milioni disponibili per la riassegnazione *pro quota* ai due Dicasteri. I dati aggiornati al 17 maggio 2010, evidenziano un importo di risorse totali confluite nel FUG, pari a 2.049,3 milioni, di cui 1.076,88 disponibili per la riassegnazione, per la parte a ciascuno spettante, ai Ministeri della giustizia e dell'interno. Quest'ultimo risultato, verificato a circa metà dell'esercizio in corso, parametrato a quello al 31 dicembre 2009 sopra riportato, evidenzia un incremento delle risorse monetarie confluite nel fondo e disponibili per la distribuzione.

6. Amministrazione penitenziaria

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali alla gestione del sistema carcerario, dal trattamento ed assistenza ai detenuti, al coordinamento del personale penitenziario, al funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari.

PROGRAMMA N.1 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile ^(a)	Impegni totali ^(b)	Massa spendibile ^(c)	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale ^(d)	Residui finali totali ^(e)	Economie o Maggiori spese ^(f)
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	funzionamento	2.253.030,1	2.548.020,0	89,5	2.548.020,0	2.447.796,1	2.682.777,9	2.616.505,6	2.444.204,4	164.790,7	73.782,8
	interventi	217.647,9	255.768,5	9,0	255.768,5	253.522,6	274.528,0	265.829,0	258.158,0	11.602,2	4.767,8
	investimenti	42.024,4	42.044,8	1,5	45.291,3	43.825,7	60.122,1	46.544,8	43.454,6	12.985,9	3.681,5
	oneri comuni parte corrente	39.389,8	86,8	0,0	3.827,1	-1,7	88,4	86,8	0,0	0,0	88,4
Totale Programma		2.552.092,3	2.845.920,1	100,0	2.852.906,9	2.745.142,7	3.017.516,4	2.928.966,2	2.745.817,0	189.378,8	82.320,5

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento

(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La realizzazione del programma, affidata ad un unico Centro di Responsabilità (DAP), assorbe il 33 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione Giustizia. Si rileva da subito un decremento del 5,9 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto all'esercizio precedente: passano da 3.024,6 milioni del 2008 a 2.845,9 milioni nel 2009 (nel 2008 gli stanziamenti per l'amministrazione penitenziaria corrispondevano al 38,6 per cento delle dotazioni per l'intera missione). Una riduzione delle risorse per far fronte alle spese di competenza dell'esercizio che appare ancora maggiore se si considera che gli stanziamenti

uscita ai confini comunitari (art. 6, comma 7, del decreto legislativo 18 novembre 2008, n. 195). La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha infine previsto che confluiscono nel Fondo unico giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici per essere riassegnate, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

definitivi includono le assegnazioni avvenute in corso d'anno per l'estinzione di debiti pregressi, per un importo pari a 184,7 milioni. In particolare sono stati ridotti gli stanziamenti per le spese per interventi del 40,6 per cento, (rappresentano il 9 per cento degli stanziamenti per il programma) e del 26,9 per cento quelli per spese per investimenti (che rappresentano solo l'1,5 per cento delle risorse definitive assegnate al programma). Gli stanziamenti per spese di funzionamento, coerentemente con i contenuti del programma, assorbono circa l'89,5 per cento degli stanziamenti complessivi dello stesso, e risultano leggermente incrementati (dello 0,6 per cento) rispetto al precedente esercizio. In realtà, la disponibilità di risorse per l'esercizio 2009 risulta ridotta anche per le spese di funzionamento, se si tiene conto delle richiamate assegnazioni per debiti pregressi, peraltro, come verrà analizzato in seguito, non interamente utilizzate.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile pari al 96,2 per cento, nettamente superiore rispetto al 2008 (89,5 per cento). Si riducono anche notevolmente le economie, pari a 82,3 milioni, rispetto al 2008 (318,4 milioni).

Diminuiscono, rispetto al 2008, i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (2.745,8 milioni nel 2009 rispetto ai 2.750,7 milioni nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno messo in evidenza che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 si riduce la massa spendibile (da 3.192,8 milioni nel 2008 a 3.017,5 milioni nel 2009) in coerenza con la riduzione degli stanziamenti, migliora il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e la stessa massa spendibile (da 96 per cento a 97,1 per cento), e migliora anche di circa 4 punti percentuale il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 89,8 per cento a 93,7 per cento). Si evidenzia, dunque, un miglioramento della capacità di spesa con riferimento al programma in esame⁶³.

In linea generale, dunque, l'analisi finanziaria conferma quanto riportato dall'Amministrazione penitenziaria circa un migliore impiego, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati. Il DAP riferisce di aver svolto una costante attività di monitoraggio sulla gestione finanziaria dei Provveditorati regionali, attività svolta, da questi ultimi, anche sulla gestione dei funzionari delegati alla spesa degli istituti penitenziari e degli uffici e servizi decentrati, tenuto conto della fisiologica dispersione di risorse su una rete con oltre 280 centri di spesa⁶⁴.

Le richiamate iniziative (unitamente a quelle più propriamente dirette a razionalizzare i servizi istituzionali, con contestuale accrescimento dei livelli di efficacia e contenimento della spesa pubblica, di seguito accennate), sono state tuttavia fortemente condizionate, nell'esercizio in esame, dalla evidenziata riduzione delle risorse finanziarie rese complessivamente disponibili⁶⁵. Le descritte difficoltà, comuni a tutte le amministrazioni, acquisiscono particolare significato per l'amministrazione della giustizia non solo con riferimento alle "spese di giustizia" (relative al programma esaminato nel precedente paragrafo), che attenendo

⁶³ Quanto ai residui, va tuttavia rilevato che, se aumenta la velocità di smaltimento (nel 2009 è stata pari al 68,8 per cento, mentre nel 2008 era stata del 61 per cento), crescono comunque i residui finali totali (189,4 milioni nel 2009; 123,7 milioni nel 2008).

⁶⁴ La Direzione generale del bilancio del DAP riferisce di aver elaborato, per la più efficace determinazione dei campi di intervento delle gestioni centrali e decentrate, anche per l'anno 2010, un piano di ripartizione delle risorse corrispondenti ai capitoli di bilancio in cui è articolato lo stato di previsione della spesa, approvato con decreto del Capo del Dipartimento, che avrebbe consentito, nell'esercizio in esame e già nei precedenti, una migliore identificazione dei Centri di costo ed una più appropriata assegnazione di risorse finanziarie per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dagli atti di indirizzo politico ed amministrativo. Il costante monitoraggio dei flussi finanziari rilevati dal SIRGS e dal SICOGE avrebbe poi consentito una progressiva accelerazione degli iter procedurali delle attività contabili e la più corretta assunzione degli impegni e dell'emissione dei titoli di pagamento da parte delle competenti Direzioni generali del Dipartimento e dei Provveditorati regionali.

⁶⁵ A seguito del taglio lineare sugli stanziamenti iniziali dei capitoli di bilancio e piani di gestione previsto dal DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con la direttiva dipartimentale "Progetto di pianificazione delle spese per l'anno 2009" - riferisce il DAP - sono state impartite disposizioni di estremo rigore per un'attenta e puntuale programmazione delle risorse gestite dai Provveditorati Regionali e, quindi, di quelle da questi ultimi accreditate.

direttamente allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali sono incompressibili da parte degli uffici amministrativi, ma anche per spese, come quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari che, se riconducibili a competenze più propriamente amministrative, attengono comunque ad attività meramente esecutive di funzioni giurisdizionali, complementari rispetto a queste ultime, e come tali essenziali per l'ordine sociale. Pertanto acquista il carattere dell'incompressibilità anche molta parte delle spese di pertinenza dell'amministrazione penitenziaria. Ciò tanto per l'incidenza assorbente degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione, quanto per la destinazione della restante parte delle risorse a spese che, se classificate come consumi intermedi e dunque assoggettate ai tagli sopra richiamati, sono comunque dirette ad assicurare il funzionamento di servizi istituzionali⁶⁶. Sono derivati, dunque, problemi gestionali per servizi operativi, quali le traduzioni dei detenuti, il funzionamento degli uffici, l'informatica, ma soprattutto il funzionamento degli istituti penitenziari, la manutenzione e messa in sicurezza delle strutture e degli impianti, il lavoro dei detenuti e degli internati e le altre attività del trattamento rieducativo volto al reinserimento sociale.

Si ritiene opportuno rilevare come la riduzione degli stanziamenti abbia particolarmente inciso anche sulle attività poste in essere per sviluppare e qualificare il lavoro penitenziario (20 per cento in meno di risorse sul capitolo 1764 di bilancio dedicato al pagamento delle retribuzioni dei lavoratori addetti ai servizi domestici), con effetti sulle attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana degli istituti (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.): si è ridotto sia il numero dei detenuti addetti a tali mansioni (10.624 al giugno 2008 e 10.413 al giugno 2009), sia, inevitabilmente, la qualità della vita all'interno delle carceri⁶⁷. Si è invece registrato un aumento dell'impiego di detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (590 al 30 giugno 2009, 459 al 30 giugno 2008, 388 nell'anno precedente), non avendo tale settore subito riduzioni di risorse⁶⁸. Nel complesso è rimasto invariato il numero dei detenuti lavoratori, ma si è ridotta la loro percentuale a fronte dell'incremento della popolazione carceraria.

Le illustrate difficoltà gestionali sono state notevolmente acuite, nell'esercizio in esame, dalla necessità di far fronte a situazioni di emergenza. Nel rinviare al successivo paragrafo per i dati del fenomeno, si evidenzia come il grave problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, se impone interventi mirati sulla gestione delle strutture, contestualmente implica un incremento delle spese di mantenimento. Su tale criticità va ad impattare anche la grave carenza dei ruoli organici del personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria, con effetti preoccupanti sotto profili organizzativi e di spesa⁶⁹.

Per far fronte alla descritta situazione, le ordinarie disponibilità di bilancio sui capitoli maggiormente esposti sono state integrate, nel corso del 2009, attraverso il Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537) e il Fondo per i consumi intermedi (cap. 1515) e, più limitatamente, attraverso il Fondo per le spese imprevedute del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre si è fatto largamente ricorso a manovre di compensazione tra i piani gestionali dei capitoli della stessa categoria di spesa.

In ogni caso le criticità sopra descritte sono all'origine del formarsi di rilevanti posizioni debitorie a carico dell'amministrazione penitenziaria. Fra le risorse assegnate nel corso del 2009 per l'estinzione dei debiti pregressi al 31.12.2007 ed al 31.12.2008, una rilevante parte ha

⁶⁶ Fra le altre: missioni, lavoro straordinario, indennità per servizi esterni, turnazioni, spese per il funzionamento degli istituti penitenziari e dei relativi impianti, gestione del parco autoveicoli del Corpo di Polizia Penitenziaria, ecc.

⁶⁷ Si tratta, fra l'altro, di attività che, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

⁶⁸ Pertanto, nel corso del 2009, sono state intraprese iniziative volte ad incrementare e razionalizzare le strutture lavorative presenti all'interno degli istituti penitenziari - industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli - con particolare attenzione a quelle che presentano stretti legami con le realtà economiche e produttive del territorio circostante.

⁶⁹ Rileva l'Amministrazione come tali problematiche abbiano significativamente influenzato settori di spesa maggiormente esposti, quali gli oneri di missione e quelli del compenso per lavoro straordinario, le cui rispettive dotazioni finanziarie sono risultate insufficienti rispetto all'effettivo fabbisogno.

interessato l'Amministrazione penitenziaria: sul capitolo 1762 (per pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche) sono stati stanziati complessivi 160,4 milioni di euro; sul capitolo 1671 (spese per acquisto di beni e servizi) complessivi 24,3 milioni⁷⁰. Queste risorse sono risultate eccessive in quanto, per una quota della massa debitoria, l'Amministrazione, per la necessità di prevenire l'interruzione della fornitura di servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti, aveva già provveduto ad impegnare parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio. Ciò si è reso necessario, stando a quanto riferisce il DAP, in particolare per i debiti nei confronti delle aziende fornitrici di combustibili da riscaldamento o di carburanti per gli autoveicoli, ovvero per le somministrazioni di energia elettrica, gas, e acqua per gli istituti penitenziari, per le quali erano già stati notificati avvisi di interruzione delle forniture e delle somministrazioni. Inoltre, quanto alle somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi alla data del 31 dicembre 2008, la massima parte dei quali risultava riferita a spese delle articolazioni decentrate, la stessa Amministrazione riferisce che, essendo intervenute le disponibilità in prossimità delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2009, non è stato possibile effettuare assegnazioni di fondi o corrispondenti aperture di credito ai funzionari delegati.

La situazione appena descritta ha reso ulteriormente difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, essendosi sottratte risorse a stanziamenti già di per sé limitati e contribuendo a creare così le condizioni per il ricostituirsi di un'ulteriore esposizione debitoria al 31 dicembre 2009. Al riguardo va anche tenuto conto dell'incidenza di ulteriori fattori, dall'incremento della popolazione detenuta e dunque della spesa per il mantenimento, all'incremento dei costi dei servizi. A fronte di stanziamenti in costante riduzione, infatti, negli ultimi anni le spese connesse all'approvvigionamento energetico hanno risentito dell'incremento dei costi dei prodotti petroliferi, mentre le tariffe per le forniture idriche hanno subito aumenti medi del 47 per cento nel periodo 2002-2009, così come sensibili incrementi si sono registrati per i tributi comunali per la rimozione dei rifiuti urbani⁷¹. L'esposizione finanziaria è destinata, pertanto, a riprodursi nel tempo, con un incremento tendenziale annuo stimato dall'Amministrazione fra i 60 ed i 70 milioni, stante l'insufficienza delle disponibilità di bilancio e la considerevole crescita della popolazione detenuta.

L'Amministrazione penitenziaria ha fornito un quadro della situazione debitoria al 31 dicembre 2009, riportato nella tabella che segue, da cui è possibile evincere, oltre alla rilevanza dell'importo totale, anche la diversa distribuzione dei debiti nei diversi provveditorati. Si rileva, inoltre, la formazione di debiti anche in capitoli non interessati dal fenomeno nei precedenti esercizi⁷².

⁷⁰ Riferisce l'Amministrazione che l'esposizione finanziaria risultava formata, in particolare: a) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari, b) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento nelle sedi delle Scuole di formazione del personale, dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e negli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna; c) per provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive; d) per acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati; e) per interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza; f) per spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta.

⁷¹ Evidenzia l'Amministrazione che se da tempo i costi sono stati congelati a livelli che ormai con difficoltà tengono i rapporti di mercato, le evoluzioni degli stessi ha determinato spese correnti incompatibili con le disponibilità previste in bilancio.

⁷² Sui capitoli 1687 e 1764 non sono state certificate posizioni debitorie ai fini delle assegnazioni avvenute nel corso del 2009.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009
PER IL PROGRAMMA "AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA" (*)

(valori assoluti)

Regione	Capitolo 1671 art. 15	Capitolo 1671 art. 17	Capitolo 1687	Capitolo 1762 art. 1	Capitolo 1762 art. 2	Capitolo 1764 art. 3	TOTALE
	"Acquisto, manutenzione, noleggio mezzi di trasporto terrestri e navali ecc."	"Spese per canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ..."	"Manutenzione ordinaria degli immobili"	"Spese per acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ..."	"Spese per arredi ed effetti di casermaggio degli istituti ..."	"Spese per il trasporto dei detenuti ..."	
Piemonte e Valle d'Aosta	54.613	114.559	194.651	6.972.906	96.868	668.372	8.101.969
Lombardia	386.266	69.888	1.917.627	13.519.028	567.876	1.310.780	17.771.464
Liguria	4.417	8.757	76.800	768.179	55.205	25.710	939.067
Triveneto	43.802	83.196	237.022	6.241.844	185.886	106.371	6.898.121
Emilia Romagna	91.319	26.377	361.450	4.842.070	252.957	23.407	5.597.580
Toscana	68.319	67.220	89.013	7.763.979	55.436	61.221	8.105.187
Marche	63.826	10.548	31.985	2.146.420	61.205	3.976	2.317.959
Umbria	56.887	5.500	308.699	2.712.740	4.454	642	3.088.921
Lazio	477.957	170.025	875.572	5.830.836	493.569	1.069.677	8.917.636
Abruzzo e Molise	37.811	12.068	14.900	4.530.855	285.846	100.258	4.981.739
Campania	210.042	97.809	98.925	12.655.454	714.111	916.374	14.692.715
Puglia	176.036	91.198	29.753	4.064.317	151.464	352.653	4.865.421
Basilicata	16.217	45.693	88.625	901.992	30.572	11.122	1.094.222
Calabria	73.740	18.251	18.856	2.062.807	91.446	29.442	2.294.542
Sicilia	511.915	42.912	142.592	8.196.952	240.712	349.954	9.485.037
Sardegna	6.832	20.849	18.223	2.094.924	95.713	-	2.236.541
Totale	2.279.999	884.850	4.504.693	85.305.301	3.383.321	5.029.958	101.388.123

Fonte: Ministero della giustizia – DAP

(*) Importi che potrebbero subire variazioni, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

Si prospettano, dunque, gli stessi problemi gestionali riscontrati nel 2009, anche per gli esercizi a venire, andando ad incidere, la sopra descritta situazione debitoria, su dotazioni finanziarie pur sempre carenti. Non può pertanto che auspicarsi un maggiore ricorso a misure di razionalizzazione⁷³, oltretutto una più attenta gestione della spesa pubblica⁷⁴. Rilevano in tal senso le direttive ai Provveditorati regionali affinché, per ottenere economie, accentrino presso di loro i contratti per le forniture energetiche. Va osservato, tuttavia, come la mancanza di risorse possa inibire il ricorso a iniziative come queste, tese ad una contrazione dell'entità della spesa, presupponendosi comunque la disponibilità delle risorse occorrenti per l'indizione di procedure concorsuali.

In linea generale va rilevato dunque che, se le spese rientranti nel programma "Amministrazione penitenziaria" sono maggiormente caratterizzate dall'incidenza di attività di carattere amministrativo, essendo più determinante il ruolo ivi svolto dalle strutture ministeriali

⁷³ Rileva al riguardo la realizzazione di alcuni PEA quali quelli per il risparmio energetico che sono stati ulteriormente implementati nel 2009 (il PEA n. 23 del 2005 "Interventi finalizzati al risparmio energetico e realizzazione di impianti di cogenerazione con finanziamento tramite terzi" e il PEA n. 4 del 2007 "Conseguimento del risparmio energetico attraverso la riqualificazione delle attività produttive, il lavoro dei detenuti e l'utilizzo di fonti rinnovabili nella Casa di Reclusione di Mamone"), oltre che l'attuazione del Programma Nazionale di Solarizzazione degli Istituti Penitenziari che, nel corso del 2009, ha visto realizzare nuovi impianti in diversi istituti penitenziari.

⁷⁴ L'esame dei 20 PEA assegnati al DAP dalla direttiva per il 2009, ha evidenziato come i 18 riconducibili a questo programma (gli altri 2 riguardano il programma dell'edilizia carceraria) attengano per lo più alla valorizzazione delle risorse ed alla pianificazione e razionalizzazione della spesa, oltre che alla tutela dei detenuti. Se si ha riguardo agli obiettivi stabiliti nella nota preliminare al bilancio, si rileva che per questo programma sono stati stanziati 350.000 euro per la "pianificazione e razionalizzazione della spesa".

centrali e articolate sul territorio, tuttavia, anche in questo settore, l'Amministrazione è fortemente condizionata da fattori esogeni (quali l'incremento del numero dei detenuti), nonché da risorse non adeguate a spese per lo più incompressibili. Pertanto diventa, da un lato, faticosa la gestione, dall'altro particolarmente difficoltoso il perseguimento di più ambiziosi interventi intesi a realizzare condizioni operative più appropriate nel sistema penitenziario, unitamente a risparmi di spesa, anche nel medio o lungo periodo.

Infine, con riferimento alle iniziative avviate nell'ambito dell'edilizia penitenziaria (di cui si dirà nel prossimo paragrafo), intese a provvedere ad una radicale rivisitazione delle strutture penitenziarie esistenti, si evidenzia come le stesse debbano condizionare anche la futura programmazione, strategica e finanziaria, del programma "Amministrazione penitenziaria" in esame, per assicurare una destinazione ed utilizzazione delle risorse secondo principi di economicità ed efficienza. Tanto rileva per l'allocazione delle risorse umane e materiali, per il coordinamento dei progetti per la razionalizzazione della spesa, per la programmazione di accordi e progetti con l'esterno, nonché per la razionalizzazione delle spese di funzionamento e sicurezza degli istituti esistenti.

7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile

Rientrano nel programma 4 della missione giustizia: le attività di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; il sostegno per infrastrutture giudiziarie e penitenziarie; gli interventi finanziari per l'edilizia giudiziaria comunale e demaniale; le infrastrutture per gli uffici giudiziari minorili.

La realizzazione del programma di pertinenza del Ministero della giustizia è affidata a tre Centri di Responsabilità ovvero il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza⁷⁵. Vale per questo programma quanto già sopra rilevato in merito alla necessità di un adeguamento rispetto alle previsioni di cui alla legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 2 e dell'art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, circa l'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità, oltre che la necessità di raccordare univocamente i programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello.

PROGRAMMA N. 4 EDILIZIA GIUDIZIARIA, PENITENZIARIA E MINORILE

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile ^(a)	Impegni totali ^(b)	Massa spendibile ^(c)	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale ^(d)	Residui finali totali ^(e)	Economie o Maggiori spese ^(f)
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	investimenti	51.201,5	57.816,8	28,6	121.291,1	46.592,6	197.874,9	184.597,8	37.309,3	131.909,3	28.656,3
4. Dip. Amministrazione penitenziaria	investimenti	78.459,7	124.252,8	61,4	212.048,0	190.162,2	350.308,7	144.252,8	110.915,1	224.913,1	14.480,4
5. Dip. Giustizia minorile	investimenti	14.629,0	20.372,9	10,0	35.485,3	23.953,6	52.893,1	26.597,4	14.463,3	29.306,4	9.123,5
Totale Programma		144.290,2	202.442,5	100,0	368.824,3	260.708,3	601.076,7	355.448,1	162.687,7	386.128,8	52.260,2

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento

(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

⁷⁵ A tale programma corrispondono tre obiettivi assegnati ai rispettivi Centri di Responsabilità, identificati, dalla nota preliminare come: 6.4.1 Mantenimento e potenziamento delle strutture minorili attraverso la razionalizzazione ed il recupero del patrimonio già in uso al Dipartimento; 6.4.2 Edilizia Penitenziaria; 6.4.3 Edilizia giudiziaria. Con riferimento all'edilizia penitenziaria ed all'edilizia giudiziaria non vi è alcuna descrizione dell'obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi per tale programma sono in leggero calo rispetto all'esercizio precedente (-8,1 per cento), passando da 220,2 milioni del 2008, a 202,4 milioni nel 2009. Il programma assorbe il 2,4 per cento degli stanziamenti finali della missione giustizia. Se si ha riguardo al macroaggregato degli investimenti dell'intera missione si osserva come quelli di pertinenza di questo programma costituiscano il 66,3 per cento. Per tale programma, infatti, sono previste solo spese per investimenti divise fra i diversi Centri di Responsabilità in misura diversa (61,4 per cento al DAP, 28,6 per cento al DOG, 10 per cento al DGM). Rispetto agli stanziamenti definitivi del precedente esercizio, si accrescono del 5,5 per cento quelli di competenza del DAP, mentre si riducono, in percentuale diversa, quelli degli altri CDR (del 27,7 per cento quelli del DOG; del 9,3 per cento quelli del DGM). Le variazioni intervenute in corso di esercizio sono consistite prevalentemente nella reiscrizione di residui passivi perenti di conto capitale⁷⁶.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un netto miglioramento della capacità di impegno degli stanziamenti (il rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile è stato pari al 70,7 per cento, nel 2008 era stato del 49,1 per cento). Anche le economie si sono ridotte, passando da 58,4 milioni nel 2008 a 52,3 milioni nel 2009. Se è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 45,3 per cento a 59,1 per cento), si è ridotto, lievemente, il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 46,4 per cento a 45,8). La velocità di smaltimento residui è stata pressoché costante (pari a 27,1 per cento nel 2008 e a 26,5 per cento nel 2009). Si sono ridotti i residui finali totali (398,6 milioni nel 2008; 386,1 milioni nel 2009).

L'analisi si sofferma sull'edilizia penitenziaria, attesa la sua maggiore rilevanza nell'ambito del programma, nonché in ragione delle rilevanti criticità legate, in particolare, all'incremento della popolazione carceraria⁷⁷. Va precisato che si riconducono a questo programma di competenza del Ministero della giustizia, gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi, mentre la realizzazione di nuovi istituti è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit), con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero⁷⁸. L'amministrazione della giustizia è tuttavia pienamente coinvolta anche nella realizzazione di nuovi istituti penitenziari, essendo significativa la sua partecipazione nella determinazione e rimodulazione dei programmi⁷⁹. Del resto si tratta di misure di intervento che presuppongono un necessario coordinamento. Inoltre, come si illustrerà nel dettaglio in seguito, il progressivo aggravarsi del sovraffollamento delle carceri ha indotto l'adozione di una serie di interventi che hanno potenziato il ruolo e la responsabilità del Ministero della giustizia nella determinazione dei programmi per l'edificazione dei nuovi istituti e per l'aumento della capienza degli esistenti. Già nella relazione dello scorso anno si era evidenziato come, esaurito l'effetto dell'indulto

⁷⁶ Ciò anche a seguito della riduzione dei termini di perenzione dei residui in conto capitale disposta dalla legge finanziaria 2008.

⁷⁷ In merito all'edilizia giudiziale comunale si osserva che, nel corso dell'anno 2009, non sono stati programmati nuovi interventi con finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti, non essendoci stati rifinanziamenti. L'Amministrazione riferisce che si è comunque provveduto, per quanto possibile, ad effettuare interventi di limitate dimensioni utilizzando i ribassi d'asta ovvero i residui di mutui già concessi. Per quanto riguarda, invece, l'edilizia giudiziaria demaniale, nel corso del 2009 si è potuto operare con i fondi dell'esercizio 2008 suddivisi in un programma di spesa e resi disponibili nella misura di 25,5 milioni sul cap. 7200 PG1 ("spese per ... acquisto, ampliamento, manutenzione straordinaria di immobili ...") e di 27,4 milioni sul cap. 7200 PG2 ("spese per acquisti, installazioni, ampliamento e manutenzione straordinaria di impianti..."). Il DOG riferisce di aver effettuato nel 2009, al fine di consentire una sempre più efficace programmazione pluriennale delle opere da eseguire, un monitoraggio presso le Corti d'Appello ed i competenti Provveditorati Interregionali alle OO.PP., per conoscere lo stato di manutenzione degli edifici giudiziari di proprietà demaniale.

⁷⁸ Nell'ambito della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", il Programma 10 "Edilizia statale e interventi speciali", include, fra l'altro, la definizione del programma di edilizia penitenziaria.

⁷⁹ Infatti tale attività si è sempre realizzata su finanziamenti erogati su capitoli del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ma sulla base di un programma predisposto congiuntamente col Ministero della giustizia e deliberato in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Guardasigilli o da un suo delegato.

approvato dal Parlamento, la situazione stesse tornando a quella esistente nel 2006, anno in cui si stava per toccare il limite massimo di detenuti compatibile con le esistenti strutture del sistema carcerario. Dai dati forniti dal Ministero (DAP), al 31 dicembre 2009 risultava una popolazione carceraria di 64.791 detenuti, superiore non solo alla cosiddetta “capienza regolamentare”, quantificata in 43.000 posti, ma anche alla “capienza tollerabile” stimata dal Ministero in circa 63.000 unità.

L'amministrazione penitenziaria riferisce di aver cercato di arginare il problema intervenendo, ove possibile, con gli strumenti a propria disposizione⁸⁰. Tuttavia le dimensioni del fenomeno hanno reso prioritaria l'esigenza di incrementare la disponibilità di posti detentivi, ponendo in essere, nell'ambito delle diverse competenze ministeriali, attività finalizzate alla costruzione di nuovi istituti e alla realizzazione di nuovi padiglioni detentivi presso istituti già esistenti, ferma restando l'esecuzione dei necessari interventi di straordinaria manutenzione, da coordinarsi, al fine di evitare potenziali sprechi di risorse, alla programmazione dei piani ampliativi⁸¹.

Quanto all'attività di competenza diretta del Ministero della giustizia, si osserva che gli interventi di manutenzione e ristrutturazione che si sono resi necessari, e che sono stati resi possibili dagli stanziamenti messi a disposizione, hanno interessato l'ampliamento delle capacità recettive degli istituti esistenti, attraverso la ristrutturazione di sezioni chiuse e l'ampliamento delle strutture con la costruzione di nuovi padiglioni, attività posta in essere in aggiunta all'ordinaria manutenzione ed al progressivo adeguamento degli istituti alle prescrizioni del regolamento penitenziario⁸².

Oltre queste attività, nel corso del 2009 e del primo semestre del 2010, si sono susseguiti diversi interventi normativi intesi a far fronte all'emergenza, attraverso la previsione di piani straordinari e nuovi stanziamenti. L'articolo 44 bis, inserito nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, ha attribuito al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i poteri previsti dall'articolo 20 del decreto-

⁸⁰ Nell'ultimo anno i provvedimenti di trasferimento disposti a livello centrale per arginare il superamento delle capienze, hanno riguardato 7.014 detenuti comuni, su tutto il territorio nazionale, mentre nel 2008 erano stati complessivamente 6.560. Si riferisce di una continua attività di studio e monitoraggio tesa a verificare le possibilità di miglior utilizzo degli spazi esistenti. Per quanto riguarda, in particolare, i detenuti di alta sicurezza è stata attribuita ai Provveditori Regionali la facoltà di aumentare la ricettività delle camere detentive, secondo gli stessi criteri vigenti per i reclusi comuni, rendendo possibile, a parità di spazi disponibili, l'allocatione nella stessa cella di tre o più reclusi.

⁸¹ La stessa direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto, infatti, una strategia combinata di interventi immediati e di opere di medio e lungo periodo, ponendo quale primo obiettivo l'incremento dei posti disponibili mediante l'ampliamento delle strutture esistenti e la realizzazione di nuovi istituti penitenziari e indicando, contestualmente, la necessità di una migliore gestione delle misure alternative alla detenzione carceraria anche mediante la concreta messa in opera di moderni sistemi di controllo a distanza dei soggetti agli arresti o in detenzione domiciliare. Si rileva al riguardo come nell'atto di indirizzo del Ministro della giustizia per il 2009, l'obiettivo 3 “Infrastrutture” include (oltre alla razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili, riducendo ove possibile, gli stabili in affitto) la progettazione e costruzione di nuovi Istituti Penitenziari. Per la realizzazione del richiamato obiettivo la direttiva ha previsto due specifici programmi: PEA n.8 - Programma di impiego razionale degli investimenti finalizzati all'edilizia penitenziaria, inteso a realizzare, in relazione alla quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate al Fondo infrastrutture da destinarsi all'edilizia carceraria (di cui si tratta più in dettaglio in seguito), un quadro di interventi razionali in termini di recupero, ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti nonché di costruzione di nuovi istituti penitenziari; PEA n.16 - Predisposizione di un piano operativo di interventi di edilizia penitenziaria, per il risanamento delle strutture ed il miglioramento delle condizioni di detenzione nonché per il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, attraverso l'ampliamento delle strutture esistenti, anche attraverso l'individuazione delle necessità prioritarie di nuovi penitenziari, in sostituzione degli istituti maggiormente caratterizzati da grave precarietà e fatiscenza delle strutture edilizie. Entrambi i piani, realizzati al 100 per cento secondo il monitoraggio svolto dal SECIN, hanno subito una variazione a seguito degli interventi sopravvenuti (di cui si tratterà in seguito), e sono stati inseriti nel Piano straordinario, denominato “piano carceri”, trasmesso al Ministro in data 22 maggio 2009.

⁸² Riferisce l'Amministrazione che nel 2009 sono stati portati a completamento, ovvero ultimati con opere di completamento in corso, lavori di ristrutturazione di istituti esistenti nonché di costruzione dei nuovi padiglioni di Milano Bollate, Avellino, Velletri, e del nuovo istituto di Rieti, con un complessivo incremento della capienza di circa 2.400 posti detentivi.

legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, affidandogli la predisposizione di un programma di interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri. Lo stesso provvedimento ha incluso l'edilizia carceraria fra le finalità della Cassa delle ammende, finora utilizzata esclusivamente per programmi di reinserimento sociale dei detenuti. A luglio del 2009 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto il "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione", condiviso dal Ministero della giustizia, a seguito del quale, con delibera CIPE del 31 luglio 2009, sono stati assegnati 200 milioni per la realizzazione di otto opere già in corso di completamento⁸³, incluse in detto programma straordinario⁸⁴. Si è così previsto un incremento complessivo della capienza, con tali interventi, di circa 1.300 posti⁸⁵.

A fronte del progressivo peggioramento del sovraffollamento delle carceri, con dPCM del 13 gennaio 2010, è stato dichiarato lo "stato di emergenza nazionale" quale punto di partenza di un più articolato piano di intervento che prevede, fra l'altro, l'introduzione di norme recanti nuove misure deflative⁸⁶ e l'implementazione dell'organico di polizia penitenziaria. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, il Capo del DAP è stato nominato "Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari" e gli sono stati conferiti poteri straordinari in deroga alle procedure ordinarie. Il Commissario è stato incaricato di predisporre un ulteriore apposito "Piano di interventi" che preveda la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti⁸⁷. Per la realizzazione degli interventi in parola si attingerà, oltre che al bilancio giustizia per 100 milioni, a 500 milioni stanziati con la finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n. 191), nonché ad ulteriori risorse comunque assegnate o destinate a tali finalità, tra le quali quelle rese disponibili dalla Cassa delle ammende, ai sensi del già citato art. 44-bis, comma 5, del DL n. 207 del 2008, convertito dalla legge n. 14 del 2009. L'obiettivo finale è la creazione di 21.709 nuovi posti e il raggiungimento di una capienza totale di 80 mila unità, partendo dalla costruzione di 47 nuovi padiglioni e successivamente di 8 nuovi istituti⁸⁸.

Queste previsioni hanno condizionato la programmazione triennale dell'attività di ristrutturazione e manutenzione straordinaria di competenza dell'amministrazione della

⁸³ Si tratta del completamento di istituti in costruzione in Sardegna, Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Calabria.

⁸⁴ Il DL 185 del 2008, all'articolo 18, comma 1, ha demandato al CIPE di assegnare una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) al Fondo infrastrutture (di cui all'art. 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133), per varie finalità, compresa l'edilizia carceraria, e precisando, al comma 3 della medesima disposizione, che per le risorse derivanti dal FAS restava fermo il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse ed il restante 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord. La delibera 18 dicembre 2008, n. 112 (G.U. n. 50/2009) del CIPE ha, tra l'altro, disposto l'assegnazione di 7.356 milioni a favore del FAS e la delibera 6 marzo 2009, n. 3 (G.U. n. 129/2009) ha assegnato al Fondo infrastrutture ulteriori 5.000 milioni per interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui 200 milioni riservati al finanziamento di interventi di edilizia carceraria. Con delibera CIPE del 31 luglio 2009 vengono assegnati i 200 milioni stanziati per la realizzazione di 8 opere già in corso di completamento, incluse nel "programma straordinario", sopra richiamato. Viene affidato al Mit il monitoraggio dei tempi di attuazione e ad entrambi i Ministeri la definizione di un quadro programmatico unitario in tema di edilizia carceraria che tenga conto del programma degli interventi di cui all'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

⁸⁵ Tenuto conto dei nuovi posti previsti entro il primo semestre del 2010 a seguito della presa in consegna del nuovo istituto di Trento, realizzato a cura e con fondi della Provincia Autonoma di Trento.

⁸⁶ Ci si riferisce al disegno di legge C 3291 – *bis* recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" e al disegno di legge C 3291 – *ter* recante "Disposizioni relative alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova".

⁸⁷ E' previsto che per la realizzazione degli interventi il Commissario delegato si avvalga del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia e che possa richiedere ogni necessaria collaborazione alle Amministrazioni periferiche dello Stato ed agli enti pubblici locali territoriali e non territoriali. Si prevede inoltre l'istituzione di un Comitato di indirizzo e controllo presieduto dal Ministro della giustizia (o da un suo delegato), composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (o da un suo delegato) e dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (o da un suo delegato), cui spetta l'approvazione del Piano, nonché ogni ulteriore attività di vigilanza sull'azione del Commissario delegato.

⁸⁸ Dati riferiti nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento.

giustizia: la necessità di rendere disponibili somme per la realizzazione del piano straordinario ha imposto di destinare gli stanziamenti disponibili all'esecuzione degli interventi di ristrutturazione assolutamente prioritari, la cui mancata realizzazione comprometterebbe la funzionalità delle strutture⁸⁹. Al riguardo l'Amministrazione evidenzia come venga sottostimato il fabbisogno per gli investimenti necessari a dar corso ad un adeguato programma di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria, finalizzato ad assicurarne le indispensabili condizioni di igiene e di sicurezza degli istituti penitenziari esistenti. Secondo le stime del DAP, esso ammonterebbe ad almeno 200 milioni per ciascuno degli anni compresi nel triennio incluso nella programmazione, a fronte dei circa 90,2 milioni annui attualmente previsti. Si paventa pertanto il rischio che le continue difficoltà nella programmazione e gestione degli interventi possano incidere sulla agibilità delle strutture, sulla sicurezza degli impianti, nonché sull'igiene e salubrità degli ambienti, compromettendo l'utilizzabilità stessa di reparti o sezioni dei vari istituti. Tutto ciò va ad aggiungersi alla particolare esiguità degli stanziamenti di spesa corrente destinati alla manutenzione ordinaria degli immobili e degli impianti, che come già si è illustrato, si sono notevolmente ridotti negli ultimi anni.

Alla luce delle forti criticità rilevate nella gestione ordinaria e straordinaria del patrimonio carcerario esistente, si impongono delle riflessioni in merito alla necessità di coordinare il complesso degli interventi in atto, in termini di programmazione, stanziamenti e soprattutto tempi di attuazione, non solo per garantire un'efficiente utilizzazione delle risorse, ma anche per scongiurare il rischio di dover fronteggiare una situazione fortemente critica con strutture carcerarie, per un verso divenute inidonee e per altro non ancora realizzate.

8. Giustizia minorile

Infine qualche breve considerazione sulla "Giustizia minorile", il programma che assorbe meno risorse nell'ambito della missione giustizia (1,8 per cento degli stanziamenti definitivi), ma che merita attenzione per la particolare delicatezza degli ambiti di competenza, ovvero la tutela e protezione giuridica dei minori, la promozione di iniziative di salvaguardia dei loro diritti, l'applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile⁹⁰.

L'atto di indirizzo del Ministro per il 2009 ha posto l'accento sulla necessità di iniziative volte a rafforzare tale tutela. La direttiva per il 2009 ha individuato quattro PEA per il Dipartimento per la giustizia minorile, recanti specifici programmi di formazione e sviluppo professionale del personale, nonché di analisi dell'offerta di risorse trattamentali in relazione ai flussi di utenza locali. Il SECIN ha attestato la piena realizzazione, nell'anno, di detti programmi.

⁸⁹ Il programma per il triennio 2010-2012 degli interventi di ristrutturazione e manutenzione di competenza del DAP, da predisporre ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e dell'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, per la correlazione di un'elevata quota degli stanziamenti dei capitoli dell'Amministrazione penitenziaria al piano straordinario, ha stralciato dal piano triennale in parola la realizzazione di 4 padiglioni detentivi.

⁹⁰ In particolare, anche: ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con Unione Europea, organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

PROGRAMMA N. 3 GIUSTIZIA MINORILE

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile ^(a)	Impegni totali ^(b)	Massa spendibile ^(c)	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale ^(d)	Residui finali totali ^(e)	Economie o Maggiori spese ^(f)
5. Dip. Giustizia minorile	funzionamento	116.471,5	130.974,1	82,8	130.974,1	118.238,9	143.223,9	140.179,8	119.941,9	7.293,4	15.988,5
	interventi	10.282,5	26.257,8	16,6	26.257,8	23.016,2	28.130,7	28.337,1	22.074,3	2.527,7	3.528,7
	investimenti	1.041,3	1.040,4	0,6	1.133,1	1.072,2	1.789,4	2.272,1	1.382,0	373,9	33,4
Totale Programma		127.795,4	158.272,2	100,0	158.365,0	142.327,3	173.144,0	170.789,0	143.398,3	10.195,1	19.550,6

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento

(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi per il 2009 sono risultati ridotti rispetto al 2008 del 5 per cento (si passa da 166,5 milioni a 158,3 milioni). Una riduzione delle dotazioni messe a disposizione per l'esercizio 2009 che risulta ancora maggiore se si tiene conto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (per un importo totale di 9,04 milioni). Sono diminuiti gli stanziamenti per le spese di funzionamento (del 6,3 per cento) che rappresentano comunque gli stanziamenti maggiori nell'ambito del programma (82,8 per cento per un importo di 131 milioni), ma soprattutto gli stanziamenti per investimenti (del 30,2 per cento) che ammontano a circa un milione. Nel corso della gestione, oltre alle variazioni effettuate per l'estinzione dei debiti pregressi, si sono resi necessari prelevamenti dal fondo spese obbligatorie e dal fondo spese impreviste, oltre che variazioni compensative. Si sottolinea il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie sul capitolo 2134 ("spese esecuzione provvedimenti autorità giudiziaria minorile") per 9.000.000 di euro.

Nonostante la riduzione degli stanziamenti definitivi, che hanno inciso sulla riduzione della massa impegnabile (da 166,6 a 158,4 milioni), rispetto all'esercizio precedente gli impegni totali si sono accresciuti (da 139,8 milioni a 142,3 milioni), rilevando un miglioramento del rapporto fra impegni totali e massa impegnabile (da 83,9 a 89,9 per cento), e dunque della capacità di impegno. Anche le economie si sono ridotte (passano da 31 milioni nel 2008 a 19,5 milioni nel 2009). Migliorato, rispetto al 2008, anche il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 94,2 per cento a 98,6), nonché il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 81,7 per cento a 84 per cento). Si registra un aumento della velocità di smaltimento dei residui (da 44,1 per cento a 47,1 per cento). I residui finali del 2009 ammontano a 10,2 milioni (nel 2008 erano 10,9 milioni).

Anche rispetto a questo programma, tuttavia, le spese di funzionamento sono state sostenute con difficoltà dagli uffici giudiziari minorili. Nonostante l'appianamento dei debiti risalenti agli anni 2007, 2008, si prospetta, infatti, il formarsi di ulteriori nuove situazioni debitorie, per l'insufficienza delle dotazioni di bilancio rispetto a quelle che sono state le esigenze effettive, tenuto anche conto dell'evolversi del quadro quantitativo e qualitativo dell'utenza. Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che, se per l'anno 2008 e parzialmente per l'anno 2009 c'è stato un leggero decremento degli ingressi nelle strutture detentive (con un incremento percentuale della popolazione italiana⁹¹), si è invece registrato un rilevante aumento d'ingressi nelle comunità, con una crescita della percentuale di collocamento di minori stranieri.

⁹¹ Nel primo semestre del 2009 il 62 per cento degli ingressi nei centri di prima accoglienza ha riguardato minori italiani.

9. Considerazioni conclusive

La riduzione delle risorse messe a disposizione per la missione “Giustizia” difficilmente si concilia con la tendenziale incompressibilità delle relative spese, tanto delle “spese di giustizia”, derivanti direttamente dall’espletamento delle funzioni giurisdizionali, quanto di quelle strumentali o esecutive di dette funzioni, ovvero le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive. Ne consegue il generarsi di situazioni debitorie la cui piena evidenza è ritardata nel tempo, ma che l’analisi svolta ha mostrato essersi formate, in maniera consistente, anche nell’esercizio in esame.

Attenendo la missione giustizia ad una funzione svolta da organi giurisdizionali estranei all’Amministrazione, acquistano particolare rilievo le misure di natura ordinamentale riguardanti l’esercizio della funzione giurisdizionale che, interessando l’organizzazione e l’attività del competente Ministero, finiscono con l’incidere in misura consistente sulla relativa spesa. Ma altrettanta rilevanza assume l’azione dell’Amministrazione chiamata, negli ambiti di propria competenza, a restituire efficienza alla funzione giustizia. A fronte dell’inadeguatezza degli stanziamenti, diventa particolarmente significativo, infatti, individuare ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi. Un importante ausilio in questa direzione può derivare dalle iniziative tese a ridurre i costi attraverso un più incisivo controllo sulle procedure contrattuali, ma soprattutto dall’informatizzazione dell’attività giudiziaria. Nonostante gli sforzi compiuti dall’Amministrazione, si sono evidenziate difficoltà nell’attuazione di misure che, destinate a produrre notevoli risparmi di spesa (incidendo anche sui tempi dei processi), presuppongono risorse per la progettazione ed implementazione non sempre disponibili. Importanti utilità potranno in ogni caso scaturire, anche a tali fini, da una più efficiente gestione delle somme derivanti dall’esercizio della funzione giustizia, in particolare attraverso l’operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), le cui quote sono in parte da destinarsi al Ministero della giustizia per il potenziamento dei propri servizi istituzionali.

Particolari criticità, acuite dall’allarmante fenomeno del sovraffollamento delle carceri, sono emerse nella gestione ordinaria e straordinaria degli istituti penitenziari, nonché con riferimento al funzionamento degli stessi ed al mantenimento dei detenuti. Rispetto alle iniziative messe in atto per addivenire ad una radicale rivisitazione delle strutture penitenziarie esistenti, si sottolinea la necessità di un loro coordinamento, sotto il profilo degli stanziamenti e soprattutto dei tempi di attuazione, con la programmazione finanziaria e strategica dei complessivi aspetti del settore penitenziario. Ciò non solo per garantire un’efficiente allocazione delle risorse disponibili, ma anche, attese le difficoltà gestionali sopra richiamate, per scongiurare il pericolo di dover fronteggiare una situazione fortemente critica con strutture carcerarie inadeguate ovvero non ancora realizzate.