



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Rapporto intermedio
sulla revisione della spesa

Doc. 2007/9

Roma, 13 dicembre 2007

Commissione tecnica per la finanza pubblica

Componenti

Gilberto MURARO (Presidente)
Massimo BORDIGNON
Carlo BURATTI
Domenico MARCHETTA
Vincenzo PERRONE
Giuseppe PISAURO
Giancarlo POLA
Romilda RIZZO
Stefano VISALLI
Alberto ZANARDI

Capo Segreteria

Luca MANIERI ELIA

Segreteria tecnica

Marco CAMILLETTI
Enza CARUSO
Fabio DI DIO
Alessandro FONTANA
Antonio MOLA
Francesca PETRINA

Segreteria amministrativa

Nunzia BONI
Sabrina DIONISI

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma
Tel. 06.47618124-27 Fax 06.47618136
e.mail: segreteriaactfp.dag@tesoro.it

Ministero della giustizia

INDICE

Sintesi	25
1. La struttura e la dinamica del bilancio	26
2. Le criticità fondamentali	30
2.1. <i>Il confronto con l'Europa</i>	30
2.2. <i>L'eccessiva durata dei processi e i costi per il bilancio dello Stato</i>	32
2.3. <i>Le inefficienze dal lato della domanda</i>	35
2.4. <i>Le inefficienze dal lato dell'offerta</i>	37
3. Possibili linee di intervento	39
APPENDICE – Il lavoro svolto	46

Tabelle

<i>Tab.1</i>	– Ministero della giustizia: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
<i>Tab.2</i>	– Ministero della giustizia: impegni per categoria economica
<i>Tab.3</i>	– Consumi intermedi al netto di debiti pregressi, spese di giustizia e trasf. correnti a fam. e Isp
<i>Tab.4</i>	– Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità
<i>Tab.5</i>	– Spesa pubblica uffici giudiziari e procure
<i>Tab.6</i>	– Spesa pubblica uffici giudiziari e <i>legal aid</i>
<i>Tab.7</i>	– Spese equa riparazione "legge Pinto"
<i>Tab.8</i>	– Numero di avvocati nel 2004
<i>Tab.9</i>	– Indice di carico pro-capite per magistrato
<i>Tab.10</i>	– Dati Amministrazione penitenziaria

Sintesi

Il bilancio del Ministero della giustizia rappresenta in termini di spesa circa l'1,7% del bilancio dello Stato. A fine 2006, l'ammontare complessivo delle uscite di questo Ministero è stato pari a 7.983 mln di euro, di cui circa il 65% in spese di personale e il 19% per consumi intermedi. Sono dunque questi due aggregati su cui necessariamente dovranno concentrarsi le politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa. Con riferimento all'evoluzione delle voci del bilancio, come per altri ministeri ed in particolare per quello dell'Interno, la Giustizia soffre della formazione e dell'emersione nei diversi anni dei debiti pregressi. Soprattutto per la spesa per consumi intermedi, la formazione dei debiti pregressi e il loro ripiano nei successivi esercizi finanziari non solo riducono la significatività dei relativi dati di bilancio (peraltro già caratterizzati da unità previsionali eccessivamente aggregate e comprensive di oggetti disomogenei) ma compromettono anche la corretta programmazione delle attività rispetto alle disponibilità finanziarie.

Le profonde differenze nei sistemi giudiziari dei diversi paesi rendono difficoltoso il tentativo di evidenziare gli elementi di criticità della giustizia in Italia attraverso il confronto internazionale. Pur con le cautele richiamate, i principali risultati di questa comparazione rivelano come sia il livello della spesa pubblica in Italia sia il numero di magistrati per abitante non siano significativamente diversi da quelli degli altri paesi europei pur evidenziando una durata media dei processi superiore a quella dei paesi più avanzati. Nella stessa direzione, il numero degli agenti di Polizia penitenziaria risulta, ad esempio, superiore a quello della Francia, pur a fronte di un analogo numero di detenuti.

Le inefficienze del sistema giustizia determinano gravi costi sociali, in termini di mancato servizio della giustizia alla collettività, ed economici rispetto alla necessità di certezza giuridica del sistema economico nel suo complesso. A questi si aggiungono i costi diretti per il bilancio dello Stato, che è tenuto a garantire un'equa riparazione in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" di un processo.

Per affrontare tali inefficienze, il documento prospetta due differenti modalità di intervento: da un lato individua alcune misure di carattere organizzativo, di sistema, che per le caratteristiche stesse delle modifiche proposte prevedono un orizzonte di applicazione di medio periodo; dall'altro alcune misure più specifiche di carattere più limitato da adottare ad invarianza di struttura, ma per questo di più immediata applicabilità.

Tra le prime, la principale proposta riguarda la revisione della dimensione, e quindi della geografia, degli uffici giudiziari, data l'esistenza di rilevanti economie di scala non sfruttate. In attesa ed in funzione di tale revisione appare indispensabile la riallocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti, dati gli osservati squilibri nella ripartizione dei carichi di lavoro. Dal lato della domanda le proposte della Commissione muovono nella direzione di rivedere le modalità di remunerazione degli avvocati mediante il rafforzamento di componenti prospettiche di compenso basate su formule di forfaitizzazione. Vanno inoltre incentivate le forme di conciliazione extra-giudiziale che consentirebbero di alleggerire il carico di lavoro della Magistratura. Nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, il ricorso a forme di detenzione alternative, più diffuse in altri paesi europei, potrebbe consentire un alleggerimento della pressione cui sono sottoposti gli istituti penitenziari, oltre che il recupero di risorse di personale e di risorse finanziarie da impiegare nell'ammodernamento delle strutture esistenti. La semplificazione delle procedure e degli adempimenti previsti dai regolamenti carcerari in vigore potrebbe inoltre consentire un ulteriore recupero di unità di personale della Polizia penitenziaria attualmente adibito a mansioni amministrative per i servizi propri di tale corpo.

Nel breve periodo, le misure proposte riguardano le intercettazioni telefoniche ma anche la questione del recupero delle spese di giustizia. Rispetto alle prime, si propone la forfetizzazione dei compensi dovuti agli operatori telefonici, ovvero, secondo una proposta emersa in sede parlamentare (Commissione giustizia del Senato), l'imposizione per legge della gratuità delle prestazioni, come avviene in alcuni paesi esteri. Riguardo alle spese di giustizia, essendo esigua la quota delle risorse effettivamente recuperate, si suggerisce una riflessione circa l'opportunità di rinunciare, entro determinati limiti di somma, al recupero di queste spese o, in alternativa, di cedere questa mansione all'Amministrazione finanziaria o, ancora, a società specializzate. Un ulteriore intervento riguarda il rimborso corrisposto dallo Stato ai comuni per gli oneri sostenuti per i locali degli uffici giudiziari. La riduzione di questa quota, attualmente pari al 90%, facendo leva sulla corresponsabilizzazione finanziaria degli enti locali, rappresenterebbe un sicuro incentivo alla razionalizzazione di tale spesa.

L'approfondimento dei temi indicati e delle proposte ad essi connesse, con particolare riferimento alle questioni della geografia giudiziaria e dell'incremento della produttività dei magistrati, costituiranno il principale obiettivo per il prosieguo del lavoro di revisione della spesa. A questi temi si aggiunge l'analisi dei fattori che hanno determinato l'evoluzione della struttura per qualifiche e delle retribuzioni del personale del Ministero per arrivare alla formulazione di possibili linee di intervento, secondo le specificità del settore e tenuto conto delle implicazioni di carattere generale che la materia presenta.

1. La struttura e la dinamica del bilancio

La tabella 1 illustra la dinamica 2002-2006 del bilancio del Ministero della giustizia relativamente alle varie fasi in cui articola il processo di esecuzione del bilancio. Va innanzitutto rilevato come quello del Ministero della giustizia sia un bilancio di dimensioni relativamente contenute se comparato, ad esempio, con due degli altri ministeri sottoposti a *revisione della spesa*, quello del Ministero dell'interno e soprattutto quello del Ministero della pubblica istruzione. Si tratta di poco meno di 8 mld di spesa nel 2006 (in termini di impegni) contro rispettivamente 28 e 57 mld.

Tab. 1 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
Stanziamanti iniziali di competenza	6.244	7.727	7.368	7.819	7.774
Stanziamanti definitivi di competenza	6.576	7.832	7.655	8.155	..
Impegni	6.600	7.700	7.425	7.983	..
Pagamenti	6.791	7.109	7.440	7.702	..

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Nel periodo considerato stanziamenti, impegni e pagamenti hanno segnato una crescita media annua tra il 6% e il 7% in termini nominali. La variabilità tra anno e anno è stata tuttavia relativamente marcata con un picco evidente nel 2004 (in corrispondenza, come emergerà successivamente, del ripiano dei debiti pregressi accumulatisi sui capitoli dei consumi intermedi) ed una flessione rispetto all'andamento di trend in corrispondenza dell'anno successivo. In tutti gli anni considerati gli stanziamenti definitivi superano quelli iniziali, seppure in misura relativamente contenuta. Al contempo, i pagamenti si attestano sempre al di sotto degli

stanziamenti finali e in alcuni anni anche a livelli inferiori agli stessi stanziamenti iniziali. Cassa e competenza sembrano evolversi secondo sentieri sufficientemente correlati, con l'eccezione, nuovamente, del picco di spesa del 2004 quando si apre una forbice tra impegni e pagamenti con i primi che aumentano sensibilmente, in linea con l'innalzamento degli stanziamenti, mentre la cassa mostra una dinamica di crescita assai meno pronunciata. Nel complesso dunque un'evoluzione del bilancio sufficientemente regolare ma che, come emerge dall'esperienza degli ultimi anni, nasconde il rischio dell'accumularsi di debiti pregressi, i quali di tanto in tanto riemergono sulla superficie contabile in occasione di manovre di ripiano.

Qualche evidenza più puntuale emerge dalla tabella 2 che illustra l'evoluzione temporale degli impegni di spesa del Ministero della giustizia ripartiti secondo le voci della classificazione economica. Dominante è il peso dei redditi di lavoro dipendente: la spesa per il personale copre, nella media degli anni considerati, più di due terzi della spesa complessiva. Di grande rilievo sono anche i consumi intermedi che si situano nella media del periodo attorno al 19% della spesa totale. Insieme queste due voci spiegano dunque più dell'85% degli impegni complessivi, dando chiara indicazione di quali siano i comparti di spesa su cui qualsiasi intervento di razionalizzazione e/o riforma dovrebbe concentrarsi. La spesa in conto capitale risulta relativamente marginale non solo sul totale della spesa (non arriva al 4% nella media annua del periodo) ma anche rispetto alla composizione del bilancio di altri ministeri (quasi il 6% in quello della Pubblica Istruzione e più del 12% in quello dell'Interno). Si tratta comunque unicamente di investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, mentre i contributi agli investimenti o altri trasferimenti in conto capitale sono inesistenti.

L'analisi della dinamica negli anni recenti della spesa impegnata secondo le principali voci economiche offre ulteriori elementi di interesse. Guardando agli andamenti di medio periodo, e tralasciando pertanto le variazioni registrate anno per anno, nell'ultimo quinquennio la spesa per il personale è cresciuta in misura rilevante, di quasi il 24% in termini nominali, il che equivale ad un tasso di aumento medio annuo di circa il 5,5%. All'interno del periodo l'andamento è fortemente irregolare: spicca la forte accelerazione nel 2003 e quella del 2006 che risentono degli effetti economici dei rinnovi contrattuali (per il personale amministrativo) e degli incrementi automatici (per la Magistratura) disposti negli stessi anni. Con riferimento alla spesa per consumi intermedi si osserva, tra il 2002 e il 2006, un incremento di quasi il 44 punti percentuali in valori nominali con un tasso medio annuo di crescita di ben il 9,5%. Sull'andamento annuale di questa voce si riflette, come sopra richiamato, il programma di ripiano dei debiti pregressi accumulati in particolare sulle spese di giustizia fino al 2002 e negli anni successivi.

Tab. 2 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %							
SPESE CORRENTI	5.788	6.323	9,2	7.435	17,6	7.152	-3,8	7.765	8,6	
Redditi di lavoro dipendente	4.237	4.646	9,7	4.608	-0,8	4.817	4,5	5.251	9,0	
Consumi intermedi	1.058	1.134	7,1	1.891	66,8	1.386	-26,7	1.520	9,7	
Imposte pagate sulla produzione	277	300	8,2	292	-2,7	310	6,0	336	8,6	
Trasferimenti correnti a PA	197	229	15,9	229	0,0	228	-0,3	228	0,0	
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	3	3	..	391	..	395	1,0	399	1,1	
Interessi passivi e redditi da capitale	5	1	-77,3	7	604,3	1	-90,1	5	631,0	
Poste correttive e compensative	0	0	..	0	..	0	..	0	..	
Altre uscite correnti	10	10	-0,2	17	65,4	15	-12,6	24	61,2	
SPESE CONTO CAPITALE	271	277	2,3	265	-4,5	274	3,4	218	-20,3	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	271	277	2,3	265	-4,4	274	3,4	218	-20,3	
Contributi agli investimenti a estero	0	0	..	0	..	0	..	0	..	
Altri trasferimenti in conto capitale	0	0	..	0	..	0	..	0	..	
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

L'estinzione progressiva dei debiti pregressi contribuisce a spiegare l'impennata di quasi 760 mln di euro (+67% rispetto all'anno precedente) nella spesa per consumi intermedi rilevata nel 2004 e i livelli comunque elevati registrati negli anni successivi. In aggiunta, va evidenziato che a partire dal 2004 nel bilancio della Giustizia viene evidenziata una nuova voce economica, quella dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, che negli anni precedenti era inclusa nella spesa per consumi intermedi.

Un approfondimento sulla evoluzione dei consumi intermedi può essere condotto riclassificando opportunamente nei trasferimenti le voci erroneamente attribuite ai consumi intermedi negli anni 2002 e 2003 e depurando gli stessi consumi intermedi dalle uscite sostenute a partire dal 2004 per il ripiano dei debiti pregressi (tab. 3). A seguito di queste correzioni, la dinamica dei consumi intermedi aumenta di circa il 57% tra gli anni 2002 e 2006. Nel valutare questo dato occorre, tuttavia, soffermarsi sulla variazione osservata nell'anno 2004 (+39%). L'ammontare di questo incremento è infatti dovuto all'aumento delle risorse stanziare per le cosiddette spese di giustizia (cap. 1360) per un importo pari a 310 mln di euro nello stesso 2004 e in ciascuno dei due anni successivi. Tale stanziamento riconosce implicitamente l'insufficienza delle dotazioni di bilancio relative a questa voce di spesa e provvede dunque ad adeguare i nuovi stanziamenti a quelle che sono ritenute le reali esigenze di questo comparto. Il risultato ultimo dovrebbe essere, pertanto, quello di contrastare il formarsi dei debiti pregressi, che avevano invece caratterizzato l'evoluzione degli anni precedenti e che non compaiono nelle uscite per consumi intermedi del 2003. Il confronto tra i due anni (2003 e 2004) risulta dunque falsato da questo fenomeno. Un confronto pienamente omogeneo richiederebbe la riassegnazione dei debiti pregressi ai rispettivi esercizi di competenza in modo da depurare completamente i dati osservati da eventuali fattori episodici come appunto il riconoscimento dei debiti.

Tab. 3 CONSUMI INTERMEDI NETTO DEBITI PREGRESSI, SPESE DI GIUSTIZIA E TRASF. CORRENTI A FAM. E ISP
(mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %							
Consumi intermedi Rendiconto	1.058	1.134	7,1	1.891	66,8	1.386	-26,7	1.520	9,7	
Impegni per estinzione debiti pregressi spese di giustizia	0	0	..	823	..	373	..	403	..	
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	349	371	..	391	..	395	..	399	..	
Consumi intermedi netto debiti pregressi e trasferimenti famiglie e ISP	712	765	7,6	1.068	39,5	1.013	-5,1	1.117	10,3	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Qualche elemento conoscitivo su come questa struttura della spesa per voci economiche sia collegata alla struttura organizzativa interna del Ministero della giustizia è offerto dalla tabella 4 che riporta la ripartizione degli impegni di spesa nel periodo considerato (gli stessi già illustrati nella tab. 2) tra i Centri di responsabilità in cui il Ministero è articolato. Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti: il Dipartimento per gli affari di giustizia (Dag), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (Dog), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) e il Dipartimento per la giustizia minorile (Dgm) in aggiunta agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Al Dag compete la vigilanza e l'indirizzo amministrativo sui servizi relativi alla giustizia penale e civile, l'amministrazione degli archivi notarili, la gestione del contenzioso e la vigilanza sugli ordini professionali, nonché il coordinamento, la vigilanza e il controllo sul funzionamento del casellario centrale e dei casellari giudiziari. Il Dog si occupa dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e della gestione e formazione del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti necessari all'esercizio dell'attività giudiziaria, ivi compresi i sistemi informativi automatizzati e il servizio statistico, nonché del bilancio e della contabilità. Il Dap provvede agli interventi relativi all'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, dell'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive, al coordinamento e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario. Infine, le competenze del Dgm riguardano la realizzazione degli interventi di giustizia minorile e l'attuazione dei relativi provvedimenti giudiziari.

La tabella 4 evidenzia con chiarezza il diverso peso dei vari Dipartimenti nella gestione del bilancio del Ministero. Nella media annua del periodo considerato al Dog fa capo più del 48% degli impegni complessivi, mentre il Dap gestisce il 38% della spesa. Resta un 12% della spesa di competenza del Dag, mentre il Dgm e gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro hanno un rilievo finanziario assai minore.

Dal confronto tra gli andamenti degli impegni tra i diversi Centri di responsabilità nel periodo considerato emergono andamenti relativamente simili, con tuttavia un'eccezione rilevante. Infatti, se le spese dei due Dipartimenti maggiori, come detto il Dog e il Dap, sono cresciute nel quadriennio rispettivamente del 16% e del 20% (con quindi un tasso di crescita medio annuo rispettivamente del 3,7% e del 4,7%), quella del Dag più che triplica, con un picco evidente nel 2004. Si ritrova qui l'eccezionalità dell'evoluzione delle spese di giustizia sopra richiamata, che ricade nella competenza del Dag, in relazione del ripiano dei debiti pregressi su questa voce di spesa.

Tab. 4 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: IMPEGNI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

	2002	2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %						
Gabinetto	39	42	7,3	37	-9,7	40	7,8	39	-3,9
Affari di giustizia	296	327	10,4	1.468	348,6	1.036	-29,4	1.222	18,0
Organizzazione giudiziaria	3.151	3.448	9,4	3.447	0,0	3.478	0,9	3.645	4,8
Amministrazione penitenziaria	2.438	2.652	8,8	2.616	-1,4	2.735	4,5	2.926	7,0
Giustizia minorile	134	132	-1,7	131	-0,7	137	4,6	151	10,1
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

2. Le criticità fondamentali

2.1. Il confronto con l'Europa

Gli obiettivi di razionalizzazione e riduzione della spesa, propri della *revisione della spesa*, non possono prescindere da una previa ricognizione e stima dei costi di efficienza rapportabili alle caratteristiche ed alle peculiarità del sistema giudiziario italiano, nel quale è presente, ad esempio, una generalizzata garanzia di ricorso al secondo grado di giudizio, nonché una vastissima rete di garanzie non solo sostanziali, ma anche procedurali e formali. Analisi del sistema giudiziario italiano che tengano conto delle caratteristiche del nostro assetto ordinamentale sono state avviate negli scorsi anni e hanno evidenziato possibili interventi di riforma, soprattutto sul piano della geografia giudiziaria, che potrebbero consentire significativi recuperi di efficienza in termini di economia di scala (vedi paragrafo 2.4). Tali analisi vanno aggiornate ed ampliate in modo da indagare ulteriori profili di efficienza sempre a partire da un'attenta considerazione del quadro istituzionale e ordinamentale che contraddistingue la giustizia italiana.

In questa prospettiva il tentativo di evidenziare i maggiori elementi di criticità della giustizia in Italia mediante il confronto con altri paesi, oltre a non essere esercizio facile, va interpretato con notevoli cautele.

La disponibilità di dati varia sensibilmente da paese a paese. In alcuni casi non esistono statistiche ufficiali delle risorse impiegate e dei servizi prodotti nel settore; inoltre, anche quando le fonti nazionali forniscono dati completi, l'utilizzazione può risultare preclusa dalle notevoli differenze esistenti in termini di riti processuali, regole di impugnazione delle decisioni, organizzazione giudiziaria e ripartizione delle competenze tra organi giudicanti. Ne consegue che, spesso, denominazioni apparentemente simili includono, in realtà, categorie di procedimenti giuridici molto diversi. I tentativi di costruire basi informative quantitative omogenee sono pochi e ancora a uno stadio pionieristico.

I dati relativi alla spesa pubblica per la giustizia nei vari paesi europei non fanno eccezione: sono pochi, frammentari e spesso disomogenei. Nel 2004, il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002 e nel 2006 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti al 2004. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia, rivela che la spesa pubblica in questo settore in Italia non è significativamente diversa da quella degli altri paesi europei che pure

hanno *performance* molto migliori in termini di lunghezza dei processi (tab. 5). Si tratta di una situazione non recente, che al contrario persiste da tempo come mostrato nella tabella 6¹².

Tab. 5 SPESA PUBBLICA UFFICI GIUDIZIARI E PROCURE PER AB.; RETRIBUZIONI MAGISTRATI IN RAPPORTO AL SALARIO LORDO MEDIO, PROCESSI CONCLUSI PER EURO SPESO, TEMPI MEDI DI RISOLUZIONE DI ALCUNE TIPOLOGIE DI PROCESSO (anni 2001, 2004, 2005)

Paesi	Spesa tribunali e procure pro capite	Giudici togati che esercitano funzioni giudicanti (1)	Giudici Onorari (1)	Progressione delle retribuzioni dei magistrati		Rapporto prodotto/spesa		Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (2)		
				Inizio carriera	Corte Suprema	Procedimenti penali conclusi per Euro (3)	Procedimenti civili conclusi per Euro (3)	Divorzio	Licenziamento	Inadempimento contrattuale
	2004	2004	2004	2004	2004	2001	2001	2004	2004	2005
Austria	62,4	2,1	n.a.	1,1	2,6	0,8	2,9			342
Denimarca	28,7	0,7	n.a.			3,8	3,6	100		190
Finlandia	46,7	1,7	7,2	1,5	3,2	1,5	2,3	240	264	228
Francia	46,7	1,0	3,6			2,2	2,2	423	342	331
Germania	96,3	2,5	4,3	1	2,2	0,7	4,0	302		394
Irlanda	31,3	0,3	0,0	4,5	7,2					217
Italia	67,0	1,0	1,0	2,4	4,7	1,4	1,4	582	696	1210
Paesi Bassi	67,4	1,1	0,6	2,1	3,6	1,0		117	19	408
Portogallo	49,8	1,5	0,7	2,4	5,8			308	244	495
Regno Unito	22,6	0,4	5,5	4,1	7,2	2,1	4,1			229
Spagna	55,5	1,0	0,3	1,9	4,3			251	80	515
Svezia	61,2	1,9	8,5	0,7	2,8	0,9	0,9			208

Fonte: Cepej *European Judicial System* 2006; Rgs *Conto annuale* 2005, Netherland Council for the Judiciary, *Bench Marking in an International Perspective* 2004, World Bank *Doing Business* 2007.

1) Per 10.000 abitanti. 2) In giorni

3) Valori calcolati tenendo conto delle PPP, Valore Paesi Bassi posto =1

I dati di spesa non riflettono, tuttavia, del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell'offerta perché risentono ampiamente sia del modo con il quale negli ordinamenti dei singoli paesi sono remunerati i diversi fattori produttivi, e in particolare il personale adibito al servizio pubblico della giustizia, sia delle differenze istituzionali nell'organizzazione del servizio stesso¹³.

¹² Per la documentazione di tale persistenza si rinvia a D. Marchesi, *Litiganti, avvocati, magistrati*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹³ Per esempio, nel 2002 (l'anno più recente per il quale sono disponibili informazioni statistiche che consentono di separare per un largo novero di paesi la spesa per i tribunali da quella per il *legal aid*, inteso come insieme di sussidi pubblici per l'assistenza legale), nel Regno Unito la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, addirittura meno di un terzo di quella tedesca e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese una parte rilevante del processo, quella istruttoria, non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti del servizio; di qui il grande rilievo che in tale sistema hanno i sussidi pubblici per l'assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura superiori al doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,80 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante). Se valutiamo la spesa in questa ottica, dunque, il Regno Unito spende più dell'Italia. Diverso ancora è il caso della Germania, dove la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta; due terzi delle spese sono però recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Tab. 6 SPESA PUBBLICA UFFICI GIUDIZIARI E LEGAL AID
(anni 1995, 1999, in % Pil; anno 2002 per ab.)

Paesi	Uffici Giudiziari			Legal Aid		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Austria	0,41		69,63			1,67
Belgio			64,41			3,90
Denimarca			29,80			7,25
Finlandia			41,05			9,98
Regno Unito	0,10	0,08	16,89	0,18	0,17	53,8
Francia		0,06	28,35	0,01	0,02	4,64
Germania	0,37	0,38	53,15			5,59
Irlanda			22,21			13,96
Italia	0,26	0,29	45,98			0,78
Paesi Bassi	0,15	0,21	41,01	0,06	0,06	12,66
Portogallo		0,40	46,98			2,94
Spagna			23,52	0,00	0,01	n.a.
Svezia			44,44			11,59

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Irgis Cnr 2001, Ocse 2001, Cepej 2004

Una differente rappresentazione delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante (cfr. tab. 5, colonna 2). Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della Magistratura onoraria (cfr. tab. 5, colonna 3) – in special modo dei giudici di pace – e quindi sottostima l'offerta di quei paesi come il Regno Unito che ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali ed al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di Pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della Magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 5 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (incluso anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della giustizia, il Consiglio superiore della magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

Ma anche con le riserve evidenziate, sembrerebbe che, nel confronto internazionale, l'Italia risulti disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

2.2. *L'eccessiva durata dei processi e i costi per il bilancio dello Stato*

L'indice che esprime con maggiore immediatezza l'inefficienza complessiva del sistema della giustizia in Italia è quello della *eccessiva durata media dei processi*, sia civili che penali. Al riguardo l'Italia è costantemente agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi più avanzati (vedi tab. 5, ultime 3 colonne). Peraltro il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito nel tempo. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa.

Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nel 2004, tra primo e secondo grado, superava i 3 mln di procedimenti. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%¹⁴. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

L'eccessiva durata dei processi è in primo luogo *un grave costo sociale* che trae alimento dall'inadeguatezza del sistema a fornire un servizio conforme a standard minimi di accettabilità per un paese progredito come l'Italia. Aggredire le cause della perdurante inefficienza di un servizio essenziale per l'ordinato svolgersi dei rapporti interindividuali e collettivi è, pertanto, un problema politico e sociale prioritario e di fondamentale importanza.

L'inefficienza del sistema giustizia non è soltanto un costo sociale, ma è fonte di costi rilevanti per il sistema produttivo in termini crescita e produttività, soprattutto in sistemi di mercato aperti e concorrenziali. Nel settore della giustizia civile l'eccessiva durata dei processi produce in Italia una sostanziale non giustiziabilità dei rapporti economici. L'incertezza sui tempi delle decisioni ed il loro procrastinarsi in tempi non ragionevoli, ha ripercussioni distorsive sulle transazioni commerciali e sulle decisioni di investimento. Queste ultime, a loro volta, sono negativamente incise dalla situazione dell'ordine pubblico in alcune zone del Paese, di cui l'inefficienza del sistema giustizia è una componente essenziale, anche se non esclusiva.

La durata eccessiva dei processi è, oggi, anche una causa diretta di spese a carico del bilancio dello Stato. Dopo l'entrata in vigore della c. d. legge Pinto (l. 24 marzo 2001, n. 89), che riconosce un'*equa riparazione* in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" di un processo, il contenzioso instaurato dai soggetti interessati ad ottenere la "riparazione" prevista dalla legge ha conosciuto un trend crescente, diventando una delle voci di spesa più significative (ed una delle cause principali di indebitamento) del Ministero della giustizia. Il contenzioso in materia è costato negli ultimi cinque anni circa 41,5 mln di euro, di cui 17,9 nel solo 2006 (tab. 7). Va peraltro considerato, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione nel corso degli incontri tenuti con la Ctfp, come a tali somme vadano aggiunte le ulteriori spese che non hanno trovato copertura nelle dotazioni di bilancio e che, non potendo essere pagate, vanno ad alimentare il debito sommerso. Tali importi risultano ad oggi di difficile quantificazione.

Tab. 7 SPESE EQUA RIPARAZIONE "LEGGE PINTO"

Esercizio Finanziario	Capitolo	Impegnato (mln di euro)	N. procedimenti iscritti l. 89/2001
2002	1264	1,8	...
2003	1264	4,8	5.051
2004	1264	6,4	8.907
2005	1264	10,7	12.130
2006	1264	17,9	20.560

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Rendiconto generale dello Stato e Ministero della giustizia

¹⁴ Va tuttavia segnalato che specialmente nel campo civile, le rilevazioni sulla lunghezza dei tempi processuali pongono alcuni problemi di comparabilità in particolare per il periodo 1975-2001.

Alla fine del 2006, lo stock di procedimenti in corso per la equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo è stato pari a 20.390 procedimenti. Nello stesso anno, i giudizi iscritti sono risultati pari a 20.560 procedimenti, con un incremento rispetto a quelli iscritti nel 2005 di circa il 70%. L'ulteriore incremento atteso di questa voce è destinato a produrre, qualora non intervengano misure in grado di determinare una riduzione dei tempi di definizione dei processi, un duplice effetto sui costi di queste inefficienze: da un lato infatti aumenta il costo diretto legato al rimborso richiesto dalle parti che non vedono soddisfatto il diritto ad avere un processo nei termini prescritti dalla legge, dall'altro, aumenta la quantità delle risorse (strutture, magistrati, tribunali) che l'Amministrazione dovrà dedicare alla risoluzione di queste controversie. Il problema ha assunto sempre maggiore rilevanza, per la progressiva generalizzazione del ricorso a tale strumento di riparazione economica, cui non è estraneo un suo uso talora spregiudicato. Occorre considerare, inoltre, che i costi della legge Pinto sono potenzialmente assai più elevati. Allo stato infatti, secondo i dati a disposizione dell'Amministrazione, la quasi totalità dei 50.000 ricorsi civili che giungono annualmente in Cassazione ha superato i cinque anni di pendenza complessiva. Ciò significa che ogni anno vi sono con certezza almeno 100.000 soggetti aventi potenzialmente diritto all'indennizzo (hanno diritto all'indennizzo tutte le parti del processo, sia attore che convenuto o convenuti, e considerando una media di due parti a processo, si ottengono 100.000 potenziali giudizi di equa riparazione). Ipotizzando un risarcimento medio anche di 4.000 euro a testa ed un rimborso delle spese di difesa limitato a 1.000 euro, le sole cause introdotte in un anno potrebbero determinare una spesa di 500 mln di euro. Se si tiene conto, poi, del fatto che anche una parte significativa dei 150.000 giudizi che ogni anno vengono iscritti in appello tendono ad essere decisi oltre i cinque anni, si può cogliere non solo l'assoluta rilevanza del problema in termini finanziari ma anche l'approssimazione per difetto dell'anzidetto onere "latente" di 500 mln di euro. Eventuali misure in grado di abbattere in poco tempo i "numeri" prima evidenziati avrebbero quindi (a parte ogni altra considerazione) un impatto finanziario non indifferente, per via della riduzione delle spese che, a legislazione vigente ed a politiche invariate, sono inesorabilmente destinate a prodursi per effetto dell'applicazione della legge in questione.

Per ovviare a tale situazione, accanto ad interventi rivolti più in generale alla riduzione della durata dei processi, appare opportuno, ed urgente, esaminare la possibilità di *una rivisitazione della disciplina contenuta nella legge in questione*, sia pure nell'ambito degli spazi consentiti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, soprattutto per evitare che i principi di civiltà giuridica cui la legge stessa è ispirata possano essere utilizzati in modo distorto e strumentale. In ogni caso è bene che si abbia piena consapevolezza del fatto che, persistendo l'attuale situazione, esiste un rischio di generalizzata duplicazione dei giudizi di merito di "durata irragionevole" con giudizi di equa riparazione, con costi elevatissimi e indebolimento ulteriore della capacità del sistema di rispondere alla domanda di giustizia.

La riduzione della durata media dei processi, secondo tempistiche adeguate alle singole tipologie di giudizio, è pertanto *l'obiettivo indeclinabile* per politiche che mirino a migliorare la qualità della spesa nel settore della giustizia. Non a caso tale riduzione è costantemente indicata, nelle direttive generali dei ministri della giustizia degli ultimi anni, come l'obiettivo prioritario da perseguire da parte delle strutture amministrative. Va da sé che si tratta di un risultato di medio periodo che non può essere frutto di un singolo intervento ma di una complessità di azioni coordinate rivolte a rimuovere fattori di criticità ed a favorire la maggiore efficienza complessiva del sistema. Un consistente pacchetto di modifiche procedurali rivolte alla razionalizzazione e all'accelerazione del processo civile è contenuto nel disegno di legge governativo di cui all'Atto Camera n. 2508, ora all'esame del Senato (A.S. n. 1524). Anche per il processo penale il Governo ha presentato un disegno di legge per l'accelerazione della procedura, attualmente

pendente alla Camera (A.C. n. 2664). Inoltre, nel disegno di legge riguardante l'ufficio per il processo, sempre ad iniziativa del Governo, sono contenute norme per la semplificazione e l'informatizzazione del sistema delle notifiche (A.C. n. 2873).

2.3. *Le inefficienze dal lato della domanda*

Le cause dell'inefficienza del servizio della giustizia in Italia riguardano sia il lato della domanda sia quello dell'offerta. In merito al primo aspetto, i possibili interventi correttivi dovrebbero mirare non solo alla riduzione della domanda patologica di giustizia determinata da circostanze estrinseche ma anche alla riduzione della domanda ordinaria di giustizia, magari dirottando le cause di minore rilievo o complessità verso forme di conciliazione extra-giudiziale ed alleggerendo così il carico di lavoro sia della Magistratura ordinaria sia dei giudici di pace.

Uno degli elementi che contribuiscono dal lato della domanda di giustizia all'allungamento dei tempi dei processi concerne le modalità di remunerazione degli avvocati. L'attuale formula di determinazione dell'onorario, costruita su un criterio di remunerazione *ex post* "a prestazione", può incentivare gli avvocati a non contribuire adeguatamente alla maggiore rapidità e snellezza dell'iter processuale. Le potenziali distorsioni legate alla formula di determinazione dell'onorario degli avvocati hanno probabilmente contribuito alle difficoltà incontrate dai passati tentativi di riforma del rito civile orientate alla riduzione del numero di udienze¹⁵. Queste considerazioni assumono poi ancor maggior rilievo se si tiene conto nel numero assai elevato degli avvocati attivi in Italia (tab. 8). In questa prospettiva può essere dunque utile interrogarsi sull'opportunità di intervenire sul sistema attuale di remunerazione prevedendo l'introduzione o il rafforzamento di componenti prospettiche di compenso, basate su formule di forfetizzazione¹⁶.

¹⁵ Lo dimostra ad esempio la vicenda del fallimento della riforma del 1990 del codice di procedura civile, naufragata a seguito della dura opposizione degli avvocati.

¹⁶ Sulle modalità di remunerazione degli avvocati è intervenuto il recente decreto legge c.d. Bersani (convertito in legge 248/2006) che prevede, oltre all'eliminazione delle tariffe obbligatorie minime, la possibilità di introdurre clausole che consentano di vincolare il pagamento dell'onorario (e la sua entità) al risultato delle prestazioni rese dall'avvocato. Clausole di questo genere possono costituire utili correttivi al rischio che l'eliminazione delle tariffe minime induca professionisti scorretti ad offrire servizi modesti per attirare i clienti con prezzi particolarmente bassi. Va tuttavia sottolineato che questo correttivo realizza in pieno i propri effetti solo nel caso, sopra suggerito, di compensi a forfait. Infatti i compensi a forfait spingono il professionista a minimizzare l'impegno, perché così facendo, dato il ricavo rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente, riesce a massimizzare il guadagno con il minor costo. Nel caso di tariffe a prestazione, dove il rischio è opposto, cioè quello che la serie di prestazioni offerte sia sovrabbondante (per poter legittimare la richiesta di parcelle più elevate) la clausola del pagamento a obiettivo raggiunto avrebbe ovviamente un impatto assai inferiore.

Tab. 8 NUMERO DI AVVOCATI NEL 2004

Paesi	N. avvocati praticanti	N. avvocati praticanti per 100.000 ab.	N. giudici ordinari nei tribunali	N. avvocati per giudice
Albania	1.212	40	383	3,2
Andorra	108	141	22	4,9
Armenia	469	15	179	2,6
Austria	6.622	81	1.697	3,9
Azerbaijan	537	6	338	1,6
Belgio	14.876	142	2.500	6,0
Bosnia Erzegovina	1.224	32	690	1,8
Bulgaria	11.452	148	n.r.	n.r.
Cipro	2.200*	319	96	22,9
Croazia	2.851	64	1.907	1,5
Danimarca	4.635	86	368	12,6
Estonia	520	39	245	2,1
Finlandia	1.700	33	875	1,9
Francia	43.977	71	6.278	7,0
Georgia	1.000	22	406	2,5
Germania	126.799*	154	20.395	6,2
Grecia	34.000	308	2.200	15,5
Inghilterra e Galles	106.486*	201	1.305	81,6
Irlanda	9273*	230	130	71,3
Irlanda del Nord	552	32	62	8,9
Islanda	695	237	47	14,8
Italia	151.470	259	6.105	24,8
Lettonia	800	35	384	2,1
Liechtenstein	113	327	17	6,6
Lituania	1.282	37	693	1,8
Lussemburgo	946	208	162	5,8
Malta	657*	163	35	18,8
Moldavia	1.140	34	415	2,7
Monaco	27	90	18	1,5
Montenegro	462	75	242	1,9
Norvegia	5.772*	125	501	11,5
Olanda	13.111	81	2.004	6,5
Polonia	22.516	59	9.766	2,3
Portogallo	22.418	213	1.754	12,8
Repubblica Ceca	8.235	81	2.878	2,9
Romania	16.000	74	4.030	4,0
Russia	56.100	39	29.685	1,9
San Marino	87	293	16	5,4
Scozia	9.443*	186	227	41,6
Serbia	n.r.	n.r.	2.418	n.r.
Slovacchia	4.100	76	1.208	3,4
Slovenia	1.040	52	780	1,3
Spagna	111.313	259	4.201	26,5
Svezia	4.354	48	1.618	2,7
Turchia	52.195	73	5.304	9,8
Ucraina	n.r.	n.r.	6.999	n.r.
Ungheria	9.500	94	2.757	3,4

Fonte: Cepej 2006, European Judicial System

* Include i consulenti legali.

2.4. Le inefficienze dal lato dell'offerta

Dal lato dell'offerta, gli interventi più significativi, possono riguardare sia una migliore allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la revisione della geografia degli uffici stessi¹⁷.

Circa il primo profilo, la variabilità che si osserva negli indici di carico di lavoro¹⁸ dei magistrati di Corte di appello in materia penale e civile (tab. 9) rappresenta un esempio di come, in alcuni casi, l'allocazione delle risorse effettivamente impiegate possa essere ripensata in funzione di una più immediata corrispondenza alla effettiva ripartizione della domanda di giustizia.

Riguardo agli aspetti di geografia giudiziaria, il principale profilo riguarda la dimensione degli uffici giudiziari. Elaborazioni approfondite sul tema svolte qualche anno fa dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro¹⁹ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziavano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate. I risultati di tale analisi e di successivi approfondimenti svolti in letteratura²⁰ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari.

La produttività del magistrato risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera e questo effetto è da attribuire, oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature), a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. E' noto che la ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*) – che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Il che equivale a dire che a parità di ore di lavoro impiegate il giudice diviene più produttivo. Tali “economie di specializzazione” non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate. In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. La rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che, la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

17 Cfr. Libro verde sulla spesa pubblica 2007.

18 L'indice di carico di lavoro è pari al rapporto tra il numero di procedimenti iscritti e il numero dei giudici al 31.12 di ciascun anno.

19 Cfr. A. Antonelli e D. Marchesi (1999) *Dimensione e composizioni ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico*, Commissione tecnica della spesa pubblica, Ricerche n. 19.

20 Cfr. D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna, pagg. 39 – 60.

Tab. 9 INDICE DI CARICO PRO-CAPITE PER MAGISTRATO (anni 2003-2005)

	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	81	61	97	80	107	84	104	98
CALTANISSETTA	123	83	88	98	116	80	87	94
CAMPOBASSO	54	37	44	45	155	118	117	130
CATANIA	80	86	83	83	104	97	101	101
CATANZARO	84	93	67	81	182	181	223	195
FIRENZE	74	76	89	80	165	156	152	158
GENOVA	85	88	82	85	121	121	107	116
L'AQUILA	141	92	115	116	187	144	185	172
LECCE	89	74	75	79	243	206	192	214
MESSINA	124	68	71	88	168	141	152	154
MILANO	51	43	49	48	66	75	69	70
NAPOLI	111	85	86	94	161	151	188	167
PALERMO	72	66	67	68	91	85	96	91
PERUGIA	99	102	114	105	186	215	254	218
POTENZA	48	34	39	40	156	149	180	162
REGGIO CALABRIA	91	93	77	87	120	105	111	112
ROMA	82	78	84	81	190	182	192	188
SALERNO	68	74	76	73	136	165	164	155
SASSARI	83	71	74	76	98	89	93	93
TARANTO	106	80	110	99	69	83	93	82
TORINO	80	69	82	77	104	89	85	93
TRENTO	59	40	36	45	65	65	53	61
TRIESTE	91	71	94	85	102	79	78	86
VENEZIA	80	62	87	76	123	128	144	132
Media nazionale	83	73	78	78	133	129	138	133

Fonte: Analisi organizzativa delle Corti di appello – Settori civile e penale – Anni 2003, 2004 e 2005 – Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale di statistica.

Le analisi sopra citate evidenziano anche un segnale importante: quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80) si riscontra una perdita di efficienza legata al sovradimensionamento, ma essa appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso di sottodimensionamento (numero di magistrati impiegati inferiore a 20). Il che non deve distogliere dalla ricerca delle dimensioni ottimali, ma induce a temere più l'errore per difetto che non quello per eccesso.

Nel 1996 oltre l'85% dei tribunali era sottodimensionato. L'introduzione del giudice unico di primo grado, prevedendo la fusione di tribunali e preture, ha comportato un recupero di efficienza – i tribunali sottodimensionati sono ora circa il 72% – si tratta di un risultato importante, ma ancora troppo modesto.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile introducendo una più ampia e razionale revisione della geografia giudiziaria che comporti in ogni caso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni, sulla base di parametri commisurati ad una dimensione ottimale individuata sulla base dei dati disponibili e dell'esperienza maturata dagli operatori del settore.

L'aspetto da approfondire nelle prossime analisi è, pertanto, la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini insediati nelle diverse aree geografiche possano essere opportunamente conciliate. Il problema della revisione della geografia degli uffici giudiziari presenta profili diversi a seconda che si tratti di Magistratura giudicante ovvero di procure. Nell'ambito delle procure un riflessione specifica sembra possibile sulle procure generali presso le Corti di appello e sull'effettivo ruolo da esse svolto nel contesto degli attuali assetti del sistema giudiziario.

Non può peraltro non rilevarsi come una serie di iniziative vadano in controtendenza rispetto alle esigenze di razionalizzazione di cui sopra. Sono pendenti infatti in Parlamento vari disegni di legge miranti all'istituzione di nuove Corti di appello o di sezioni distaccate di corte d'appello, ovvero di nuovi tribunali, al di fuori di una analisi di coerenza con il sistema nel suo complesso e sulla base, spesso, di una sottovalutazione ovvero di una non corretta applicazione del criterio di invarianza della spesa²¹.

3. Possibili linee di intervento

Lo sforzo di migliorare la qualità della spesa per la giustizia e di rendere il sistema più efficiente non può prescindere dalla consapevolezza che il problema presenta una molteplicità di aspetti e richiede un'ampiezza di interventi che vanno ben al di là degli obiettivi sperimentali e di brevissimo periodo assegnati alla *revisione della spesa* nell'attuale fase di prima applicazione. Tali interventi investono un ambito di responsabilità variegato e, nel loro insieme, individuano un'agenda di misure la cui attuazione non può che essere cadenzata sul medio periodo.

La definizione di un'agenda di questo tipo, che rifletta un percorso ragionato ed organico di miglioramento qualitativo della spesa, appare del tutto coerente con l'oggetto e la metodologia propri della RS, nella misura in cui essa comporta l'analisi delle criticità del sistema e la verifica del loro impatto finanziario di segno negativo, con l'obiettivo di migliorare il rapporto di efficienza fra risorse utilizzate e qualità dei servizi forniti. A questo fine, attraverso la *revisione della spesa*, vanno individuati aree e modalità di intervento su cui attivare i confronti, le responsabilità ed i consensi necessari. In tale direzione ha operato il gruppo di lavoro sul Ministero della giustizia.

La Ctfp, sulla base degli incontri e degli approfondimenti attuati nella serie di incontri avuti con i dirigenti responsabili delle varie strutture del Ministero, ha identificato un insieme di azioni miranti, nel loro complesso, a migliorare sia l'efficiente uso del personale, con conseguenti risparmi per il bilancio dello Stato, sia i tempi di durata media dei processi. Il beneficio derivante da questi interventi è al momento non quantificato, ma si può stimare che sia significativo (si fa riserva di ulteriori analisi di dettaglio nel prosieguo della *revisione della spesa*). Essendo, inoltre, molte delle misure individuate legate a variazioni delle strutture organizzative e delle norme e procedure che sono sottese al funzionamento del sistema

²¹ Si tratta di proposte di legge di iniziativa parlamentare rivolte ad istituire nuove Corti di appello e Corti di assise di appello (A.S. 40:Caserta; A.C. 633: Parma; A.C. 805: Novara; A.S 1227: Sassari e Taranto; A.C. 2347: Bolzano; A.C. 2556: Monza), ovvero sezioni distaccate di Corti di appello e di Corti di assise di appello (A.S. 117: Frosinone; A.S. 133: Frosinone; A.S. 161: Padova; A.C 401: Parma; A.C. 409: Parma; A.S 1594: Foggia; A.C. 2607: Caserta; A. C. 1944: Foggia; A.C. 1243: Cosenza; A.C. 1944: Foggia; A.S. 1595: Viterbo; A.C. 2585: Verona; A.C. 2171: Latina; A.C. 1998: Verona; A.C. 1944: Foggia; A.C. 1934: Foggia; A.C. 1835: Pisa; A.S. 1085: Sassari, Taranto e Bolzano; A.C. 1581: Casale Monferrato). E' da tener presente che l'istituzione di sezioni distaccate di Corte di appello comporta l'istituzione della sezione distaccata della Procura generale e del Tribunale di sorveglianza, nonché del Tribunale per i minorenni e della relativa procura.

giudiziario, l'arco temporale di riferimento necessario perché i provvedimenti possano produrre i propri effetti non potrà essere inferiore ad un intervallo di tre o quattro anni. Tali interventi possono essere, in prima approssimazione, individuati come segue.

1. La revisione della geografia degli uffici giudiziari, già indicata come uno degli interventi in grado di recare un decisivo contributo alla razionalizzazione e all'efficienza del sistema giudiziario italiano, comporta una serie di misure di revisione dell'assetto dei tribunali minori. In proposito si potrebbe procedere alla definizione di un piano organico distribuito in un congruo periodo di tempo che si ponga obiettivi puntuali di razionalizzazione e quantifichi i recuperi di risorse attesi, le modalità di reinvestimento delle stesse nel miglioramento del servizio ed i costi di progetto da sostenere. Nell'ambito di questo piano potrebbero anche essere definite eventuali modalità alternative di erogazione del servizio giustizia su base locale in assenza di una sede di tribunale.

2. Interventi di recupero di produttività attraverso l'ottimizzazione della micro organizzazione dei tribunali. Tali interventi – che dovrebbero avvenire con l'intervento del Csm, nonché del Ministero per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi amministrativi – potrebbero essere articolati su tre assi:

- Trasparenza attraverso la redazione e la pubblicazione, anche sul sito Internet del Ministero, delle statistiche aggiornate su base trimestrale dei tempi di svolgimento dei processi per tipologia omogenea predeterminata e produttività per singola struttura giudiziaria
- Identificazione e codifica delle *best practices*. Occorre analizzare i tribunali ad alta *performance* e creare una sorta di “catalogo delle *best practices* di organizzazione del lavoro e delle possibili razionalizzazioni” basato sulle esperienze di maggiore successo dei singoli tribunali italiani.
- Gestione e supporto al cambiamento. Occorre istituire un nucleo di risorse ad alta specializzazione in *change management* che possa affiancare i singoli Presidenti di tribunale nel rivedere e ottimizzare l'organizzazione del lavoro nei singoli tribunali mutuando dal “catalogo delle *best practices*” quelle esperienze di maggiore utilità.

Per avviare questo programma di trasformazione può essere utile costituire una unità centrale presso il Ministero con compiti di rilevazione, codificazione e diffusione delle *best practices* organizzative dei tribunali italiani²². Tale nucleo potrebbe costituire il punto di riferimento dei dirigenti amministrativi e dei Presidenti di tribunale nell'ottimizzazione delle modalità di micro organizzazione delle singole strutture, operando anche con interventi diretti sul campo per la diffusione delle buone pratiche di lavoro. In questo senso potrebbe essere valutata anche l'introduzione sperimentale in alcuni tribunali di maggiore complessità di nuove figure di “Responsabili dell'organizzazione e delle risorse (Ror)”, con compiti di ottimizzazione delle risorse, al fine di contribuire alla riduzione della durata media dei processi.

3. Un settore che presenta margini consistenti di razionalizzazione è quello delle spese di giustizia. Anche in questo caso è possibile individuare aree di intervento nelle quali definire possibili provvedimenti con impatto finanziario positivo:

²² Un'iniziativa di questo tipo sta in realtà muovendo i primi passi presso le Corti d'appello.

- a. nell'ambito delle intercettazioni telefoniche, accanto al contratto unico nazionale già introdotto al posto dei contratti stipulati in sede locale dai singoli uffici (che ha prodotto economie di spesa e semplificazione della procedure) si potrebbe procedere alla forfaitizzazione dei compensi unitari dovuti agli operatori di telecomunicazione per le prestazioni erogate, semplificando la contabilizzazione e il controllo delle prestazioni. Ciò in aggiunta e/o indipendentemente dall'informatizzazione delle relative procedure. Al riguardo si segnala che l'art. 23 del d.d.l. della finanziaria 2008 prevede che "il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'Amministrazione della giustizia.". Al momento non si conosce quale sia in dettaglio l'assetto di tale "sistema unico" né con quali modalità si intenda procedere, né, infine, se siano attesi risparmi da tale razionalizzazione (nella relazione tecnica della legge finanziaria al predetto art. 23 non sono associati effetti di risparmio). Occorre anche segnalare che sulla gestione delle intercettazioni telefoniche il Governo è già intervenuto con un proprio disegno di legge, già approvato alla Camera ed in corso di trattazione al Senato (A.S. n. 1512), che determinerebbe, se approvato, consistenti risparmi di gestione. In materia di costi delle intercettazioni non può non richiamarsi, condividendone in pieno i contenuti, quanto fatto presente dalla 2^o Commissione del Senato nella Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche (Doc. XVII, n. 2 – XV Legislatura), nella parte in cui, con riguardo ai costi delle intercettazioni, evidenzia che le società di gestione dei sistemi di telefonia operano a seguito di concessione-autorizzazione statale e che, "come già avviene in altre realtà statali simili alla nostra, ciò dovrebbe comportare la gratuità delle prestazioni a favore dello Stato o, al massimo, dei rimborsi forfaitari". La Commissione pertanto invita ad una riflessione relativamente alla opportunità di imporre per legge che queste prestazioni obbligatorie (le intercettazioni) avvengano, appunto, senza corrispettivo specifico ovvero che avvengano in cambio di rimborsi forfaitari (come avviene in altri Paesi esteri, tra cui la Germania), facendosi rientrare il tutto tra le condizioni-clausole della concessione-autorizzazione.
- b. un ulteriore aspetto riguarda le modalità di pagamento delle spese di giustizia, prima anticipate dagli uffici postali ed oggi pagate direttamente dall'Amministrazione attraverso funzionari delegati²³. Tale modifica ha eliminato alcuni inconvenienti derivanti dal vecchio sistema di pagamento (in primo luogo l'extra-costi derivante al c.d. aggio riconosciuto alle Poste quale remunerazione della sua attività), ma ha determinato un allungamento dei tempi dei pagamenti (nonostante l'aumento del numero dei funzionari delegati), nonché costi amministrativi in termini di impegno di personale e rigidità nell'utilizzo delle risorse. Per questa importante area di spesa della giustizia, connotata da una natura del tutto particolare, potrebbero essere opportunamente sperimentati strumenti di contabilizzazione e di pagamento più appropriati, assistiti da adeguate forme di controllo (sul modello, ad esempio, delle contabilità in uso presso gli uffici delle ambasciate italiane all'estero) da accompagnare con una più elevata flessibilità nella gestione delle risorse disposte per i pagamenti. Si potrebbe, in questo senso, creare un

²³ Ciò per effetto della modifica legislativa introdotta dall'art. 21 del d.l. 223/2006 (cosiddetto Decreto Bersani).

unico fondo su cui i singoli funzionari delegati prelevano per i pagamenti, evitando così di frazionare i fondi con il rischio di sovradotare un funzionario a scapito di altri. In ogni caso andrebbe rafforzata, con riferimento alle spese di giustizia, l'interoperabilità e il dialogo fra sistema informativo della giustizia e Sicoge (consentendo, attraverso protocolli di intesa che prevedano opportune garanzie, il travaso automatico dei dati), con risparmio nell'utilizzo del personale e nei tempi di inserimento delle informazioni.

- c. Ancora nell'ambito delle spese di giustizia, da analisi condotte dallo stesso Ministero, risulta che il recupero delle spese in questione avviene mediamente nella misura del 3% del totale delle spese anticipate (si pensi, ad esempio, alla pratica impossibilità di recuperare le spese sostenute nell'ambito di procedimenti a carico di extracomunitari dei quali spesso non si conosce neanche l'indirizzo effettivo di residenza). Anche in questo caso, alcuni correttivi sembrano poter consentire un risparmio di costi nella gestione di questa attività. Se ne segnalano di seguito alcuni: i) sull'esempio dell'ordinamento francese, una possibile forma di razionalizzazione consiste nella rinuncia al recupero di tali spese, con il duplice vantaggio di risparmiare le risorse utilizzate nel perseguimento di questa funzione e di poter riutilizzare in altri settori il personale e i mezzi liberati da questa mansione. Tale rinuncia potrebbe opportunamente essere non generalizzata, ma riguardare le somme inferiori ad una certa soglia, magari aggiornabile con decreto dei Ministri della giustizia e dell'economia e finanze (ad esempio 250-300 euro) eliminando contestualmente, o elevando l'importo, delle sanzioni inferiori a tale somma; ii) si potrebbe esaminare la possibilità di introdurre la facoltà di cedere i crediti a società specializzate, ovvero di *affidare il recupero all'Amministrazione fiscale, con una sicura razionalizzazione in termini di sistema*; iii) si potrebbe infine, in assenza di interventi più radicali, fornire un incentivo al personale di cancelleria addetto all'espletamento di questo servizio, attraverso la corresponsione di un premio commisurato alle somme recuperate, ovvero, ancora, creare figure *ad hoc* per questa mansione (nell'ambito dell'impegno richiesto agli uffici amministrativi il recupero delle spese di giustizia ha carattere del tutto residuale).

4. Come segnalato nei suoi documenti dal Ministero della giustizia e come anche evidenziato dalla Corte dei conti nell'ultimo referto sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2006, una dimensione preoccupante ha assunto il fenomeno della formazione di debiti pregressi. Da un'analisi condotta sulle risultanze del bilancio risulta che nel solo 2006, l'ammontare dei debiti pregressi ammontava a 394,5 mln di euro. Di questi, oltre il 60% è riferito ai contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (cap. 1551) e alle spese per i servizi e provviste inerenti il mantenimento dei detenuti (cap. 1761), la rimanente quota è invece relativa ad una più ampia varietà di spese che comprendono il funzionamento del sistema informativo, gli arredi e il funzionamento degli uffici, i fitti per gli immobili ed altre spese in genere legate al funzionamento degli uffici. Nel prosieguo della *revisione della spesa* dovranno essere analizzate, insieme con l'Amministrazione interessata, possibili misure in grado di impedire o comunque ridurre la formazione di tali debiti.

5. In materia di *giudici di pace* sussistono una serie di possibili razionalizzazioni su cui il gruppo di lavoro fa riserva di un successivo approfondimento. Anche in questo campo sussistono, ad esempio, problemi di più razionale ed efficiente distribuzione degli uffici sul territorio. Un possibile intervento potrebbe intanto riguardare i criteri di determinazione dei compensi, nell'ambito del tetto retributivo di 72.000 euro lordi annui fissato dalla legge n.

311/2004 (legge finanziaria 2005): in luogo di una parziale retribuzione forfettaria legata al servizio del magistrato, il compenso del giudice di pace potrebbe tenere conto della sola effettiva produzione del giudice stesso. In ogni caso, il problema dei giudici di pace si lega alla possibile revisione degli assetti della Magistratura onoraria in generale, su cui si prefigge di intervenire un progetto di riforma in corso di elaborazione.

6. Per quanto riguarda la spesa per l'informatica, si rileva come il Ministero abbia già adottato iniziative che potranno consentire significativi risparmi di spesa. In questo contesto, il passaggio ad un sistema basato sull'architettura Web, già in atto, dovrebbe comportare minori spese dell'ordine di 15 mln di euro, passando da una spesa di 45 mln di euro per l'assistenza tecnica unificata a circa 30 mln.

7. Un'ulteriore importante area di intervento di sicuro impatto finanziario positivo è quella degli *oneri per i locali degli uffici giudiziari*, posti attualmente (tranne alcune eccezioni) a carico dei comuni, che tuttavia vengono rimborsati dallo Stato in misura consistente (al momento la misura del rimborso è del 90%). Il relativo capitolo del bilancio di previsione 2007 prevede rimborsi per 227,2 mln di euro. Il sistema deresponsabilizza l'ente locale, che è portato a considerare la presenza dell'ufficio giudiziario non come un servizio da cofinanziare insieme con lo Stato secondo criteri di efficienza e di economicità, ma come una occasione di prestigio localistico che comporta, insieme con un minimo impegno finanziario, l'anticipo di alcune spese che saranno poi rimborsate a piè di lista. Da qui uno degli elementi che contribuiscono a rendere difficile razionalizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. Un diverso sistema, che comportasse l'effettiva corresponsabilizzazione finanziaria dei comuni, dovrebbe basarsi su una più equilibrata ripartizione degli oneri di funzionamento degli uffici giudiziari. Potrebbe al riguardo adottarsi un quadro di progressiva riduzione del rimborso, conservando in ipotesi il concorso dello Stato (anche in forma di sola garanzia) per gli investimenti in nuove strutture. Inoltre, sarebbe utile prevedere la facoltà per gli enti locali di finanziarie in toto gli oneri di che trattasi allo scopo di promuovere la permanenza o l'istituzione nel proprio territorio di una struttura della giustizia. Nel contesto di una revisione più generale della materia relativa agli oneri del servizio della giustizia fra diversi livelli di governo, per gli uffici del giudice di pace e le sezioni distaccate di tribunale i comuni potrebbero fornire anche il personale di base, conservando allo Stato solo la messa a disposizione delle competenze specializzate.

8. Il gruppo di lavoro ha individuato ulteriori temi su cui si riserva di svolgere approfondimenti nel prosieguo del proprio lavoro. Gli altri temi riguardano:

- a. modifica delle procedure di esecuzione;
- b. introduzione della norma che prevede la cancellazione dal ruolo nel caso in cui l'udienza vada deserta almeno per una volta. Questo, in particolare, dovrebbe permettere una riduzione importante dei tempi del contenzioso previdenziale. Una disposizione in tal senso è contenuta nel disegno di legge governativo recante "Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile" (A.S. n. 1524, art. 20).
- c. misure per ampliare, anche nell'immediato, la sperimentazione del processo telematico, in modo da anticiparne l'entrata a regime, prevista dalle attuali norme per l'anno 2010; si tratta in sostanza di considerare questo settore fra le priorità su cui concentrare gli investimenti nella giustizia. Il disegno di legge di riforma del processo civile di cui alla precedente lettera b) contiene importanti elementi per la diffusione delle modalità telematiche di svolgimento dei processi.

- d. messa a fuoco del problema dei depositi giudiziari e dei beni confiscati, sulla base delle analisi condotte dall'apposita Commissione operante presso il Ministero (Pres. Greco), nonché degli approfondimenti condotti in materia dalla Commissione antimafia.
- e. adozione di adeguati strumenti che consentano l'utilizzo per le esigenze di investimento del Ministero della giustizia (specie in edilizia penitenziaria) dei fondi di sopravanzo degli archivi notarili, attualmente investiti in sole attività finanziarie;
- f. rafforzamento della prassi che consente all'Amministrazione di stare in giudizio direttamente, introducendo un vero e proprio dovere giuridico in tal senso, al di fuori dei casi in cui è prevista l'obbligatoria assunzione del patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato. Un tale obiettivo potrebbe essere meglio perseguito attraverso la previsione (con norma che dovrebbe ovviamente avere valenza generale) di una responsabilità amministrativa per danno nei casi in cui l'amministrazione non si sia costituita in giudizio, con conseguente condanna.
- g. partendo dalla considerazione che circa il 63% della posta è posta interna (da uffici giudiziari al Ministero e viceversa), si suggerisce di esaminare i possibili rimedi per ridurre la spesa ricorrendo, ad esempio, ad un rafforzamento del sistema di posta elettronica certificata, convertendo le normali caselle di posta elettronica in caselle di posta certificata. Va considerato peraltro che, oltre alla corrispondenza amministrativa, vi è tutta la corrispondenza relativa all'attività processuale, per la quale l'utilizzo della posta elettronica implica modifiche normative sul tipo di quelle che si prefigge di introdurre il disegno di legge recante norme per la semplificazione e l'informatizzazione del sistema delle notifiche (A.C. n. 2873).
- h. revisione della disciplina relativa al patrocinio a spese dello Stato.

9. Nel contesto dei problemi della giustizia una speciale considerazione va riservata al *sistema penitenziario*, snodo cruciale e sintomatico del corretto svolgersi del rapporto fra autorità e libertà in ogni ordinamento democratico. Dalle analisi e dalle valutazioni che il gruppo ha potuto effettuare si desume che il sistema penitenziario italiano richiede uno sforzo consistente di miglioramento, sia sotto il profilo ordinamentale sia in direzione della possibile liberazione di risorse per investimenti nelle strutture di detenzione. Ciò allo scopo di ridurre i profili di inadeguatezza che attualmente caratterizzano il sistema stesso, riducendone la capacità di rispondere pienamente ai compiti assegnati dalla costituzione e dalla legge. Con riferimento al sistema penitenziario notevoli sembrano gli spazi di miglioramento, sia attraverso misure che comportano una revisione dell'ordinamento carcerario, sia a legislazione invariata. A tal fine, una prima fattispecie di interventi potrebbe riguardare il ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione negli istituti di pena; una seconda tipologia di misure potrebbe invece essere riferita, a parità di ordinamento, alla ricerca di un più efficiente ed efficace forma di impiego delle risorse attualmente disponibili. In merito al primo aspetto, come anche suggerito dall'Amministrazione penitenziaria nel corso degli incontri con la Ctfp, andrebbero potenziate le forme di detenzione alternativa come, ad esempio, l'istituto della messa alla prova, già sperimentato nel campo della giustizia minorile, ed ora all'esame del Parlamento per la introduzione nel diritto penale comune. Il ricorso a servizi e strutture di sostegno alle misure alternative e sostitutive della detenzione, ampiamente diffuso in altri paesi europei (ad esempio in Francia si registravano al 1° gennaio del 2007 circa 145.000 detenuti in programmi di detenzione alternativa a fronte di 58.000 detenuti in istituti di pena), oltre a garantire un percorso di riabilitazione del detenuto in grado di fornire una più incisiva forma di inclusione della persona nel tessuto sociale, sarebbe anche in grado di consentire un importante risparmio di risorse essendo ridotto, rispetto a quello carcerario, il rapporto tra numero di agenti e di detenuti.

Margini di recupero di risorse finanziarie sembrano tuttavia perseguibili, nel più breve periodo, anche a parità di ordinamento, attraverso un intervento di razionalizzazione che porti ad un adeguamento del rapporto tra agenti/detenuti che, se confrontato con altre realtà simili a quella italiana, sembrerebbe non particolarmente basso. Come si vede dalla tavola 10, infatti, il numero degli agenti di Polizia penitenziaria appare in Italia superiore a quello che si registra in Francia, dove comunque il numero dei detenuti non risulta inferiore a quello italiano.

Tab. 10 DATI AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA (anno 2007)

	Italia	Francia
Detenuti (a)	59.523	58.402
Polizia penitenziaria	41.584	30.913
- di cui: personale di sorveglianza		23.162
Capacità totale degli Istituti penitenziari (b)	42.959	51.129
Risorse finanziarie annuali (milioni di euro)	2.868	1.878

Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria; Rendiconto generale dello Stato; Ministère de la justice, L'Administration pénitentiaire en chiffres; Council of Europe - Space I (annual penal statistics), Survey 2005.

(a) Il dato dell'Italia è relativo alla popolazione carceraria nel 2005, prima dell'indulto. Ad agosto 2007, il numero dei detenuti era pari a 45.612.

(b) Il dato è relativo all'anno 2005

La razionalizzazione delle risorse umane potrebbe portare a liberare risorse finanziarie da impiegare all'interno dello stesso Dipartimento per finalità, al momento, prioritarie. Si consideri inoltre che una percentuale significativa del personale di Polizia penitenziaria risulta ad oggi occupata in adempimenti amministrativi previsti dall'attuale ordinamento carcerario. È proprio in direzione di liberare tale personale assegnato a compiti di amministrazione che dovrebbero tendere la razionalizzazione delle procedure dell'ordinamento carcerario (eventualmente sostituendo questo personale con una corrispondente figura professionale civile sulla base di procedure di mobilità da altri settori in cui vi sia esubero). In questo senso, il blocco del turn over del personale medesimo in corrispondenza delle unità "liberate", aggiuntivo rispetto al turn over stabilito in via generale dalla finanziaria, potrebbe rispondere all'obiettivo di ridurre in un arco di tempo di quattro o cinque anni le risorse impegnate per detenuto. In questo schema, le risorse corrispondenti al risparmio realizzato potrebbero essere assegnate ad un fondo per investimenti presso la stessa Amministrazione penitenziaria. Ciò rappresenterebbe un incentivo alla effettiva semplificazione e razionalizzazione delle procedure e un fattore di riequilibrio della spesa tra la componente in conto corrente (di cui, spesa per il personale) a favore di quella per gli investimenti. Naturalmente, l'assegnazione delle risorse al fondo investimenti dovrebbe essere condizionata all'effettiva realizzazione dei risparmi derivanti dal blocco del turn over aggiuntivo rispetto a quello già previsto dalla legislazione vigente (occorre tener presenti le più recenti disposizioni in tema di blocco del turn over e di stabilizzazione del precariato, che in effetti restringono di molto i margini del turn over aggiuntivo).

10. All'interno delle problematiche relative al sistema penitenziario va esaminata la situazione riguardante la sanità penitenziaria. Il d.lgs. 230/99 (riforma Bindi) ha previsto che la sanità nelle carceri ricada sotto la responsabilità del Ssn il quale, per mezzo delle regioni e delle Asl, deve assicurare a tutte le persone detenute e internate, a prescindere dalla nazionalità (e, per i migranti, dal permesso di soggiorno), livelli di prestazioni analoghi a quelli garantiti ai cittadini liberi. Questo passaggio di consegne dal Ministero della giustizia al Ministero della salute è avvenuto, seppure con ritardo, con contemporaneo trasferimento delle risorse finanziarie e

umane, soltanto per i servizi delle tossicodipendenze affidati ai Sert di competenza territoriale, ma non ancora per le altre funzioni sanitarie. Obiettivo della *revisione della spesa* in questo settore potrebbe essere l'accertamento delle ragioni di tale mancato trasferimento, che dovrebbe assicurare una maggiore razionalità ed efficienza del servizio, insieme con eventuali risparmi o, quanto meno, con obiettivi di invarianza della spesa per il bilancio della AP. Un'analisi speciale dovrebbe essere dedicata, pur nella considerazione delle particolarità dei casi trattati, alla verifica dei risparmi di spesa associati alla razionalizzazione o eventuale chiusura degli attuali Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Napoli e Reggio Emilia, tuttora attivi nonostante l'abolizione dei manicomi avvenuta con la legge 180 del 1978, c.d. Legge Basaglia), con contestuale passaggio di competenze alle strutture territoriali delle Asl.

11. Sul piano degli strumenti contabili, e con particolare riguardo alle esigenze della giustizia minorile, appare utile esaminare la possibilità di individuare procedure *contabili snelle e di facile attuazione* (nel rispetto del divieto di gestioni fuori bilancio) per l'acquisizione e la gestione di risorse assegnate o trasferite da altre amministrazioni e/o enti pubblici e privati e destinate la gestione di programmi cofinanziati (problema, appunto, estremamente rilevante nel settore della giustizia minorile soprattutto in relazione alle convenzioni per il recupero dei minori).

APPENDICE – Il lavoro svolto

Il lavoro finora illustrato è stato condotto nell'ambito della Ctfp da un gruppo di lavoro composto da tre Commissari della stessa Commissione, da due membri della Segreteria tecnica della Ctfp, da due rappresentanti del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato e da tre consulenti esterni. Del gruppo di lavoro è stato designato a far parte in via permanente un rappresentante del Servizio di controllo interno del Ministero della giustizia. Nello svolgersi delle attività, il gruppo di lavoro si è avvalso della costante collaborazione del Ministero attraverso l'organizzazione di una serie di incontri con i rappresentanti di ciascun Dipartimento del Ministero, nonché con il Sottosegretario delegato alla materia del bilancio e la sua struttura di supporto. Nel periodo giugno-ottobre 2007 si sono tenuti sette incontri (sia presso la sede del Ministero dell'economia e delle finanze sia presso il Ministero della giustizia), con i dirigenti responsabili dei vari settori operativi in cui i Dipartimenti sono articolati e con il direttore dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero.

In tali incontri si è ampiamente discusso delle criticità e delle possibili razionalizzazioni da ricercare nell'ambito del bilancio e dell'organizzazione dei diversi centri di responsabilità, ciascuno per le proprie competenze. I temi dibattuti e le indicazioni da questi emerse sono, in larga misura, quelli che costituiscono gli argomenti di questo Rapporto intermedio. I materiali forniti di volta in volta da ciascun Dipartimento hanno costituito una base informativa preziosa per le analisi condotte in questa prima fase. In questo spirito di collaborazione, il gruppo di lavoro intende proseguire nelle fasi successive della revisione della spesa sul Ministero della giustizia.