

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XIV
n. 1

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
(Per l'esercizio finanziario 2007)

—————
Comunicata alla Presidenza il 26 giugno 2008
—————

VOLUME III

La Giustizia

- 1. Considerazioni generali.**
- 2. Provvedimenti normativi rilevanti.**
- 3. Analisi finanziaria.**
- 4. Principali problematiche. - 4.1. Il personale - 4.2. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche.**
- 5. Spese di giustizia e debiti pregressi.**
- 6. Amministrazione penitenziaria.**
- 7. Considerazioni conclusive.**

1. Considerazioni generali

Nella nuova classificazione del bilancio dello Stato, può considerarsi riconducibile alla politica della Giustizia la Missione indicata con il n. 6, cui corrisponde una serie di attività svolte dal Ministero della giustizia, articolate su quattro programmi (1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile), i quali vengono, quanto agli aspetti principali, tutti esaminati nel presente capitolo.

La politica in oggetto, condivide con alcune altre (la politica estera e quella della difesa, dell'ordine pubblico e dell'immigrazione) la caratteristica, secondo cui gli obiettivi nei quali le stesse si sostanziano coincidono pienamente con il contenuto di funzioni fondamentali dello Stato. La Giustizia presenta tuttavia un'ulteriore peculiarità, ovvero il fatto che dette funzioni sono in gran parte direttamente svolte da organi (giurisdizionali) del tutto autonomi rispetto all'Amministrazione, ed anzi riconducibili ad un diverso potere statale (pur se, dal punto di vista amministrativo, facenti capo all'organizzazione del Ministero, il quale svolge attività di supporto della loro azione). Inoltre, altri importanti attori (quali ad esempio l'Avvocatura) partecipano all'amministrazione della giustizia.

Per altro verso, il sistema-giustizia non è isolato rispetto al sistema produttivo del Paese. Infatti, l'eccessiva durata dei processi e l'incertezza sui tempi delle decisioni su rapporti economici pendenti determinano effetti negativi sui traffici e sugli investimenti.

Ciò, com'è facilmente intuibile, non resta senza conseguenze in ordine alla concreta gestione, da parte del Ministero, delle suddette attività, rifluendo altresì sul piano più strettamente contabile-finanziario, come già messo in rilievo dalla precedente relazione.

Va altresì ricordato che la giustizia, dal punto di vista dell'Unione Europea, è un settore ancora sostanzialmente riservato alla competenza degli Stati membri, essendo riconducibile al "Terzo Pilastro" del Trattato, non "comunitarizzato" se non in minima parte.

Le esposte considerazioni forniscono quindi la chiave di lettura degli obiettivi perseguiti, come anzitutto ricavabili dalla Direttiva del Ministro della giustizia per il 2007.

Accanto ad obiettivi rientranti nelle competenze e nella sfera di azione dell'Amministrazione (valorizzazione delle risorse interne, aumento delle entrate ed incremento dei risparmi, potenziamento dell'informatizzazione degli uffici, miglioramento delle strutture carcerarie), ne sono riscontrabili altri (modifica delle linee direttrici della politica giudiziaria, riforma dell'Avvocatura) che evidentemente da tali competenze esulano.

Un'articolata disamina degli obiettivi in discorso è poi rinvenibile nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica rispettivamente nel settembre e nel dicembre 2007, i quali analizzano specificamente la situazione del Ministero della giustizia.

La Commissione, istituita dalla legge finanziaria 2007 ed operante presso il Ministero dell'economia e delle finanze, aveva il compito di tracciare un quadro generale della spesa pubblica rivedendone l'evoluzione in prospettiva storica, ed indicando punti critici e possibili soluzioni migliorative. Nell'ambito di questa "spending review", l'esame è stato portato più in dettaglio su taluni settori di spesa (ritenuti particolarmente significativi per incidenza quantitativa sulla spesa pubblica globale ed intrinseca importanza), tra i quali appunto quello della giustizia.

In questa ottica, il Libro verde ha effettuato un esame comparativo, sul piano europeo, della spesa pubblica italiana, giungendo alla generale conclusione che essa appare caratterizzata da elevata rigidità e complessivamente inefficiente, tenuto conto da un lato appunto della comparazione con altri Paesi, dall'altro del rapporto tra l'entità della spesa ed i servizi offerti attraverso essa.

In particolare per il settore della giustizia risulta che la spesa pubblica italiana ed il numero di magistrati impiegati non sono inferiori - anzi, talvolta superiori - a quelli degli altri Paesi europei, i quali tuttavia operano in sistemi che appaiono in grado di fornire servizi migliori (minore lunghezza dei processi). Una prima spiegazione di ciò viene indicata nell'eccessiva frammentazione degli Uffici giudiziari. Infatti, la dimensione troppo limitata di tali uffici comporta effetti negativi sulla produttività dei magistrati, per ragioni sia organizzative che di specializzazione professionale (viene ritenuta ancora insufficiente la riforma degli Uffici giudiziari nel senso dell'accorpamento, intervenuta nel 1999).

Riprende l'analisi - su di un piano più propositivo - il ricordato Rapporto intermedio sulla spesa. Tuttavia, proprio in dipendenza di quanto sopra osservato circa il rapporto tra l'Amministrazione e gli Organi del sistema giudiziario, molte delle soluzioni migliorative ivi proposte presuppongono necessariamente interventi del legislatore che incidano sull'indirizzo della politica giudiziaria in generale, e sull'ordinamento giudiziario in particolare.

Così, vengono auspicati la revisione della dimensione, e conseguentemente della geografia, degli Uffici giudiziari, l'incremento del ricorso a forme di detenzione alternative, la riforma del meccanismo del rimborso corrisposto dallo Stato ai Comuni per gli oneri relativi ai

locali degli uffici giudiziari, la revisione delle modalità di remunerazione degli avvocati. Tali iniziative, peraltro, postulano necessariamente l'adozione di provvedimenti legislativi.

Per contro, rientrano nelle competenze dell'azione del Ministero (il quale opera attraverso quattro Dipartimenti: per gli affari di giustizia, dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile) le misure indicate per incrementare il recupero delle spese di giustizia, per modificare il regime delle intercettazioni telefoniche, nonché, in parte, per la razionalizzazione dell'ordinamento carcerario.

Su questi temi si tornerà nell'ambito della disamina dell'attività di gestione svolta dall'Amministrazione.

2. Provvedimenti normativi rilevanti

Vanno anzitutto menzionati due provvedimenti contenuti nella legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che assumono notevole importanza in ordine alla gestione finanziaria della politica della Giustizia.

L'art. 1, c. 367 della suddetta legge n. 244/2007 statuisce che la gestione dei crediti dello Stato relativi alle spese di giustizia anticipate o comunque dovute, maturati a seguito di provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi, sia effettuata da una costituenda società, interamente controllata da Equitalia S.p.A., con cui il Ministero della giustizia dovrà stipulare apposita convenzione. Le modalità del relativo procedimento di riscossione (quantificazione del credito, notifica al debitore ed eventuale iscrizione a ruolo) vengono del pari stabilite. La norma in questione prevede altresì che le maggiori entrate, rispetto alla media del quinquennio precedente, così realizzate vengano riassegnate alle UPB del Ministero, ed in particolare - nella misura massima del 20 per cento - destinate al fondo per interventi straordinari e al fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.

La normativa descritta appare particolarmente importante, attenendo ad un settore - quello appunto delle spese di giustizia - centrale in ordine all'attuazione dell'attività giudiziaria, e d'altra parte caratterizzato da gravi e ricorrenti problemi, già evidenziati nella passata Relazione, e sui quali si tornerà più specificamente appresso.

Altra norma rilevante è quella contenuta nell'art. 2, c. 612-613, in cui si stabilisce che, trascorsi cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze, le somme di denaro sequestrate (fuori dai casi di confisca o di restituzione agli aventi diritto) siano devolute allo Stato. L'intento del legislatore è quindi quello di contribuire alla soluzione dell'annoso problema dell'insufficienza delle risorse finanziarie stanziato per la Giustizia, su cui pure si tornerà più avanti.

D'altra parte, l'importanza del tema appare chiara, se si pone mente al fatto che al 30 novembre 2007 l'importo dei soli depositi giudiziari di somme sequestrate o confiscate costituiti presso le Poste Italiane S.p.A. era di circa 1.600 milioni di euro.

Va ancora rapidamente ricordata (pur se, per le ragioni esposte nel precedente paragrafo, il tema non ha diretta attinenza con l'attività del Ministero della giustizia) la legge n. 111/2007, recante modifiche alle norme sull'Ordinamento Giudiziario, con la quale si sono apportate ulteriori modifiche alla precedente, generale riforma del suddetto Ordinamento attuata con la

legge n. 150/2005.

Diretta incidenza sull'assetto organizzativo del Ministero, in particolare sul decentramento amministrativo (previsto, appunto in attuazione della citata legge n. 150/2005, dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240), avrebbero per contro avuto, se approvati, vari disegni di legge pendenti in Parlamento e decaduti a causa del termine della legislatura. Tra essi, uno riguardava modifiche al suddetto d.lgs n. 240, in ordine alle competenze attribuite ai capi degli Uffici Giudiziari ed ai dirigenti amministrativi, mentre un altro avrebbe dovuto istituire un "ufficio per il processo", destinato, attraverso la ristrutturazione di cancellerie e segreterie giudiziarie, ad incrementare il supporto ai magistrati.

E' infine rimasto incompiuto anche uno schema di d.P.R. che avrebbe dovuto recare il Regolamento per l'attuazione del ripetuto decentramento di cui al d.lgs. n. 240/2006, nonché modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero, contenuto nel d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

3. Analisi finanziaria

Secondo quanto più sopra osservato, le attività riconducibili alla missione in oggetto rappresentano da un lato la messa in atto, per così dire, del supporto amministrativo della funzione espletata dal sistema degli Organi giurisdizionali, dall'altro il necessario complemento, sul piano dell'amministrazione, di tale funzione (ad esempio, attraverso la gestione delle carceri).

Poiché tutte le suddette attività vengono svolte dal Ministero della giustizia, i risultati finanziari della gestione di quest'ultimo corrispondono quindi a quelli della missione stessa. Ciò fa sì che - pur essendo la successiva Tavola n. 1 elaborata sulla falsariga della nuova classificazione del bilancio statale - i dati in essa contenuti siano confrontabili con quelli relativi alla gestione finanziaria del Ministero per l'esercizio 2006 (fermo restando, come già indicato nella relazione, che tale esercizio è attuato, in modo più completo ed organico, nella Parte Generale della stessa).

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1

GIUSTIZIA (Missione 6)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanzamenti definitivi	% su tot. Programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi tot (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	funzionamento	135.547,00	2.516.631,00	82,54	31,62	2.315.485,00	2.530.541,00	2.291.196,00	101.215,00
	interventi	39.811,00	470.636,00	15,44	5,91	433.139,00	476.322,00	436.565,00	31.539,00
	investimenti	23.780,00	52.559,00	1,72	0,66	43.551,00	52.575,00	43.474,00	17.396,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	93,00	0,00	0,00	92,00	93,00	91,00	2,00
	oneri comuni	0,00	9.106,00	0,30	0,11	6.902,00	9.663,00	0,00	9.106,00
	totale		199.138,00	3.049.025,00	100,00	38,31	2.799.169,00	3.069.194,00	2.771.326,00
2 GIUSTIZIA CIVILE E PENALE	funzionamento	320.661,00	3.447.839,00	75,95	43,32	3.263.519,00	3.559.394,00	3.343,02	203,71
	interventi	808.601,00	972.968,00	21,43	12,23	879.436,00	1.449.206,00	1.270,64	410,55
	investimenti	168.973,00	90.655,00	2,00	1,14	56.948,00	106.298,00	75,95	125,75
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	1.229,00	28.447,00	0,63	0,36	28.384,00	28.454,00	28,37	1,23
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale		1.299.464,00	4.539.909,00	100,00	57,05	4.228.287,00	5.143.352,00	4.717.972,00
3 GIUSTIZIA MINORILE	funzionamento	14.225,00	152.253,00	85,52	1,91	121.125,00	155.183,00	118.088,00	10.761,00
	interventi	1.478,00	24.327,00	13,66	0,31	21.632,00	24.846,00	20.519,00	2.311,00
	investimenti	785,00	1.461,00	0,82	0,02	1.260,00	1.775,00	1.219,00	719,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale		16.488,00	178.041,00	100,00	2,24	144.017,00	181.804,00	139.826,00
4 EDILIZIA GIUDIZIARIA, PENITENZIARIA, MINORILE	funzionamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	interventi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	investimenti	377.664,00	191.156,00	100,00	2,40	101.975,00	278.859,00	86.559,00	358.273,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale		377.664,00	191.156,00	100,00	2,40	101.975,00	278.859,00	86.559,00
Spese missione		1.892.754,00	7.958.131,00		100,00	7.273.448,00	8.673.209,00	7.715.683,00	1.272.562,00

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: Dati al 4 giugno 2008

Alcuni dei principali risultati della gestione finanziaria (stanziamenti iniziali ed importo totale del pagato) non mostrano sostanziali scostamenti rispetto al precedente esercizio. Per contro, l'ammontare degli impegni mostra una significativa diminuzione, essendo passato da circa 7.750.000 migliaia di euro a circa 7.200.000 migliaia di euro.

Ciò si spiega tenendo conto del fatto che l'Amministrazione è pervenuta ad una sostanziale riduzione dell'importo dei residui totali, scesi (come specificato più avanti) da circa 1.890.000 migliaia di euro a circa 1.270.000 migliaia di euro.

Per quanto riguarda più specificamente le spese di giustizia (di cui si dirà in dettaglio nel successivo paragrafo n. 5 e che rappresentano uno dei punti più critici della gestione finanziaria del Ministero) va osservato che l'andamento delle stesse ha continuato ad evidenziare nel 2007, rispetto agli anni precedenti, la leggera tendenza alla diminuzione già registrata nel 2006, come risulta dalle seguenti tavole nn. 2, 3 e 4, riguardanti appunto i capitoli interessati dalle spese in questione (non è in contraddizione con quanto testé osservato il fatto che l'importo dei pagamenti effettuati nel 2007 sui capitoli esaminati, risulti maggiore dell'anno precedente. Infatti - a parte la considerazione secondo cui si è registrata una notevole diminuzione dei residui - va tenuto conto della eliminazione dal bilancio del Ministero dei capitoli nn. 1363 e 1364, su cui erano appostate le uscite relative alla copertura delle spese di giustizia rimaste insolute nei precedenti esercizi, come meglio illustrato nel successivo paragrafo n. 5).

Tavola. 2

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.

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	484.850.695,00	442.598.326,11	240.052.072,50
2006	684.800.695,00	531.202.160,98	344.705.852,79
2007	589.633.120,00	729.281.916,27	131.557.660,13

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

Tavola 3

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.

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	0,00	207.462.763,27	169.377.853,19
2006	0,00	29.409.886,06	0,00
2007	0,00	66.420.465,09	28.122.288,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

Tavola 4

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.

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	137.319.534,00	119.698.108,80	101.242.134,65
2006	137.319.534,00	138.292.224,79	97.213.049,26
2007	137.319.534,00	184.134.873,74	28.768.521,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

4. Principali problematiche

Come accennato più sopra, sia il Libro Verde sulla spesa pubblica che il Rapporto Intermedio sulla revisione della spesa si sono specificamente soffermati nell'analisi della spesa pubblica in Italia nel settore della giustizia nel corso degli ultimi decenni, nonché dei risultati con essa ottenuti.

Già si è detto, come una considerazione di fondo scaturita da un esame comparativo della spesa a livello europeo sia quella secondo cui la spesa italiana non appare in generale inferiore - né per l'impiego di risorse finanziarie, né per il numero di magistrati in servizio - a quella di altri Paesi, per converso titolari di *performances* assai migliori. In particolare, negli anni '90 la spesa per la giustizia risulta aumentata del 140 per cento, ed il numero dei magistrati di circa il 15 per cento.

Per contro, negli ultimi venti anni il numero dei procedimenti civili arretrati è quasi triplicato, mentre quello dei procedimenti penali in primo grado è più che raddoppiato. Anche la durata media dei procedimenti è stata in costante aumento, senza peraltro che a ciò abbia corrisposto una diminuzione della produttività dei magistrati.

Più specificamente - come risulta dalla relazione sull'amministrazione della Giustizia nel 2007 presentata dal Ministro al Parlamento - nel settore civile, a fronte di sopravvenienze di nuovi giudizi e numero di procedimenti definiti sostanzialmente costante rispetto al periodo precedente, si registra un incremento delle pendenze pari a circa l'11 per cento presso le Corti di Appello e al 14 per cento presso i Giudici di Pace. Nel settore penale, l'incremento delle pendenze avanti i Giudici di Pace è stato del 30 per cento.

Un ulteriore, relevantissimo ordine di considerazioni - già svolte nella relazione sul precedente esercizio - è quello attinente, più specificamente, alla natura della spesa per la giustizia. Si era in quella sede osservato che la gestione del Ministero comporta, da un canto, una serie di spese, figuranti sotto la dizione di "spese di giustizia" ed accomunate dal fatto di attenere ad aspetti essenziali, appunto, della funzione-Giustizia (di guisa che le stesse presentano la caratteristica della non-discrezionalità e della incomprimibilità).

Dall'altro, in relazione alla gestione in questione risulta in particolare negli ultimi anni essersi accumulata una relevantissima quantità di debiti pregressi, in dipendenza dal mancato pagamento di beni e servizi acquisiti dall'Amministrazione. Ciò (oltre al fatto che talune delle spese di giustizia sono esse stesse classificabili nella categoria dei consumi intermedi, e che,

viceversa, talune spese tipicamente riconducibili a tale ultima categoria rendono in effetti possibile l'espletamento di funzioni fondamentali dello Stato, come ad esempio quelle relative al trattamento dei detenuti) appare verosimilmente dovuto alla "dispersione" degli Uffici Giudiziari sul territorio nazionale, ed alle conseguenti notevoli difficoltà di programmazione e monitoraggio.

Da quanto esposto, discende che possono certo in generale condividersi le conclusioni del Libro Verde sulla spesa, secondo cui le risorse finora impiegate per la giustizia - di per sé non insufficienti - devono essere meglio utilizzate, per adeguare in questo campo i risultati italiani a quelli europei.

Tuttavia, la peculiare situazione del Ministero della giustizia - la cui funzione si sostanzia, oltre che nell'amministrazione penitenziaria, essenzialmente nel supporto organizzativo agli organi di un diverso potere statale - fa sì che solo talune delle possibili soluzioni ai problemi menzionati siano di competenza dell'Amministrazione, restando evidentemente escluse quelle che richiedono interventi legislativi. E' questo il caso dell'ulteriore accorpamento degli Uffici Giudiziari al fine di aumentare la produttività dei magistrati, preconizzato dal Libro Verde, o, in generale, di ogni modifica procedurale, come pure, ad esempio, dell'introduzione di limiti all'indennità spettante ai magistrati onorari, a suo tempo operata dalla legge n. 311/2004.

Per converso, il Ministero gioca il suo ruolo nell'attività di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione del loro impiego. Di seguito, saranno quindi esaminate le attività al riguardo svolte nel corso dell'esercizio 2007.

4.1. Il personale

Alla stregua di quanto osservato, l'ottimizzazione della localizzazione e dell'impiego del personale amministrativo appare un elemento fondamentale ai fini della realizzazione dei sopra ricordati obiettivi, sia sotto l'aspetto gestionale, riguardante l'organizzazione degli uffici, sia sotto quello più specificamente attinente alla partecipazione all'attività giudiziaria, attività indispensabile all'esercizio della funzione " Giustizia " in senso stretto.

Dalla seguente Tavola n. 5 risulta che la percentuale di scopertura tra l'organico previsto ed il personale non dirigente presente, sul piano nazionale, è di circa il 7 per cento (pur se, a livello centrale, la media è pressoché raddoppiata), considerate le integrazioni dell'organico conseguenti ai comandi da altre Amministrazioni, alle assunzioni a tempo determinato ed al personale comunale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace.

Tavola 5

Personale Ministero della Giustizia

Dirigenti I fascia

Ufficio	n.							
Dipartimenti per gli Affari di giustizia	6							
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria	10							
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	25							
Dipartimento per la giustizia Minorile	6*							

	Organico	Presenti	Vacanti	% scopertura	Altro personale presente**	Personale presso altre amm.ni	Totale presenti	Rideterm. % scopertura
Totale dirigenti I fascia	47	45	2	4,23				

Dirigenti II fascia

Totale dirigenti II fascia	408	260	148	36	0	1	259	37
-----------------------------------	------------	------------	------------	-----------	----------	----------	------------	-----------

Personale amministrativo (esclusi i dirigenti)

Uffici Centrali

Ufficio	Organico	Presenti	Vacanti	% scopertura	Altro personale presente**	Personale presso altre amm.ni	Totale presenti	Rideterm. % scopertura
Ministero	1.544	1.097	447	28,95	87	27	1.157	25,06
Corte Cassazione	804	817	-13	-1,62	31	11	837	-4,1
Direzione Nazionale Antimafia	192	172	20	10,42	13	0	185	3,65
Procura Generale presso la Corte di Cassazione	146	124	22	15,07	3	0	127	13,01
Ispettorato Generale	87	44	43	49,43	0	0	44	49,43
Tribunale superiore delle acque pubbliche	28	24	4	14,29	1	0	25	10,71
Totale personale Uffici Centrali	2.801	2.278	523	19	135	38	2.375	15

Uffici Periferici

	Organico	Presenti	Vacanti	% scopertura	Altro personale presente***	Personale presso altre amm.ni	Totale presenti	Rideterm. % scopertura
Totale personale Uffici periferici	44.583	38.969,50	5.613,50	12,59	2.639	105	41.503,50	6,91

Totale personale sul territorio

	Organico	Presenti	Vacanti	% scopertura	Altro personale presente***	Personale presso altre amm.ni	Totale presenti	Rideterm. % scopertura
Totale personale amministrativo (esclusi i dirigenti)	47.384	41.247,5	6.136,5	12,95	2774	143	43.878,5	7,40

* di cui due scoperti

** personale comandato da altre Amministrazioni e assunto a tempo determinato ai sensi della legge n. 242/2000 che non figurano nell'organico; di cui 34 statistici e 5 analisti di organizzazione previsti solo presso l'Amministrazione centrale.

*** personale comandato da altre Amministrazioni, personale assunto a tempo determinato ai sensi della legge n. 242/2000 e personale comunale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace, che non figurano nell'organico.

Fonte: Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Tavola 6

DOTAZIONE ORGANICA DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

2007	ORGANICO UOMINI				ORGANICO DONNE				ORGANICO TOTALE				
	QUALIFICA	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura
Commissari coordinatori R.O.										90		-90	
Commissari coordinatori R.S.										20	3	-17	15,00
Commissario Capo R.O.										113		-113	
Commissario Capo R.S.										30		-30	
Commissari e vice Commiss. R.O.										300	147	-153	49,00
Commissari e vice Commiss. R.S.										150	105	-45	70,00
Ispettori superiori	590	878	288	148,81	50	11	-39	22,00	640	889	249	138,91	
Ispettori	3.428	1.994	-1.434	58,17	290	225	-65	77,59	3.718	2.219	-1.499	59,68	
Sovrintendenti	4.140	2.911	-1.229	70,31	360	65	-295	18,06	4.500	2.976	-1.524	66,13	
Assistenti e Agenti	32.068	32.305	237	100,74	3.480	3.109	-371	89,34	35.548	35.414	-134	99,62	
TOTALE GENERALE	40.226	38.088	-2.138	94,69	4.180	3.410	-770	81,58	45.109	41.753	-3.356	92,56	
2008	ORGANICO UOMINI				ORGANICO DONNE				ORGANICO TOTALE				
	QUALIFICA	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura
Commissari coordinatori R.O.										90		-90	
Commissari coordinatori R.S.										20	2	-18	10,00
Commissario Capo R.O.										113		-113	
Commissario Capo R.S.										30		-30	
Commissari e vice Commiss. R.O.										300	145	-155	48,33
Commissari e vice Commiss. R.S.										150	101	-49	67,33
Ispettori superiori	590	855	265	144,92	50	13	-37	26,00	640	868	228	135,63	
Ispettori	3.428	1.965	-1.463	57,32	290	214	-76	73,79	3.718	2.179	-1.539	58,61	
Sovrintendenti	4.140	2.538	-1.602	61,30	360	61	-299	16,94	4.500	2.599	-1.901	57,76	
Assistenti e Agenti	32.068	32.286	218	100,68	3.480	3.060	-420	87,93	35.548	35.346	-202	99,43	
TOTALE GENERALE	40.226	37.644	-2.582	93,58	4.180	3.348	-832	80,10	45.109	41.240	-3.869	91,42	

Fonte: Ministero della giustizia

Va osservato che nel corso del 2007 l'Amministrazione è stata autorizzata (all'esito del procedimento previsto dalla legge n. 449/1997) ad assumere 274 persone, oltre a 372 unità a tempo determinato presso le Corti di Appello e rispettive Procure Generali, le quali sono state ivi dislocate tenendo conto delle vacanze in atto.

E' stato altresì emesso un bando di concorso per la copertura di posizioni dirigenziali ed avviato il reclutamento di 88 persone appartenenti a categorie privilegiate.

In generale, l'Amministrazione ha provveduto ad attivare varie procedure di interpello per la mobilità interna, per la copertura dei posti vacanti individuati. Nel contempo, è stato prorogato il comando del personale (156 unità) delle Poste Italiane S.p.A., nonché attivati, o prorogati, 324 comandi di personale in esubero dell'Ente Tabacchi Italiano.

Altro importante aspetto, prodromico all'ottimale impiego del personale, é quello della formazione. Tra i corsi organizzati dall'Amministrazione nel 2007, spiccano (a parte quelli dedicati agli aggiornamenti normativi in materia processuale) l'attività formativa, rivolta ai funzionari delegati, sull'utilizzo nella contabilità del sistema SICOGE e quella relativa all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico.

4.2. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Nel corso del 2007 sono state avviate o proseguite varie iniziative volte a migliorare l'efficienza e l'integrazione dei sistemi informativi del Ministero.

E' stata iniziata la riorganizzazione dei sistemi applicativi a livello distrettuale, in particolare mediante la riduzione del numero delle "sale server", da oltre mille, a 26.

Nel settore penale, si é iniziata l'aggregazione e semplificazione dei numerosi sistemi informatici a livello nazionale, che dovranno essere ridotti a tre: il sistema informativo della cognizione (SICP), deputato alla informatizzazione della fase di cognizione del processo penale, il sistema informativo dell'esecuzione (SIES), deputato alla informatizzazione della fase di esecuzione, ed il sistema informativo delle misure di prevenzione (SIPPI), deputato alla gestione delle misure di carattere personale e reale.

E' stato inoltre avviato il Nuovo Sistema Informativo del Casellario (NSC), il quale garantisce miglioramenti sia in ordine all'affidabilità (completezza delle informazioni), sia della disponibilità delle stesse, con conseguenze positive sulla qualità del servizio.

Anche nel settore civile, sono stati unificati ed integrati vari registri informatizzati, ricondotti a due sistemi informativi: il SICID, riguardante i registri dell'ordinaria cognizione, ed il SIECIC, concernente i registri dei procedimenti esecutivi.

Nel settore della giustizia minorile, é stata realizzata la banca dati dei minori adottabili secondo la legge n. 149/2001.

E' proseguita la diffusione del sistema informatico di gestione del personale presso tutti gli Uffici giudiziari che tuttora procedono alla rilevazione cartacea delle presenze, anche al fine di omogeneizzare le varie prassi finora seguite, oltre al trattamento stesso dei dati. Sempre in materia di gestione del personale, sono in corso vari progetti per l'informatizzazione e la delocalizzazione degli archivi cartacei.

Per quanto riguarda le applicazioni tecnologiche direttamente legate allo svolgimento dell'attività giudiziaria, va ricordato l'importantissimo servizio di documentazione degli atti dibattimentali. La legge n. 168/2005 aveva trasferito le competenze per la stipula del relativo contratto dai singoli Uffici giudiziari al Ministero. A seguito di ciò, la competente Direzione generale provvedeva nel 2005 al bando di una gara europea per l'assegnazione del servizio stesso, conclusa all'inizio del 2006. Il relativo contratto è stato stipulato il 5/5/2006 con il consorzio Astrea – Lutech S.p.A. con efficacia a far data dal 16/11/2006, ed ha sortito un notevole risparmio di spesa e una omogeneizzazione del prodotto.

Infatti, con i contratti stipulati in sede locale, il servizio aveva raggiunto il costo di quasi

33 milioni di euro. Con gara europea espletata a livello nazionale i medesimi servizi, in unione a quello della gestione informatica, hanno avuto un costo di 25 milioni di euro l'anno.

L'anno 2007 ha così visto radicali cambiamenti nelle modalità di organizzazione e gestione dell'attività in questione (richiesta del servizio da parte degli Uffici giudiziari tramite l'apposito portale informatico istituito).

Da un punto di vista tecnico il servizio ha presentato alcune criticità, soprattutto nei primi mesi di attività, dovute soprattutto all'assoluta novità, sia per il Ministero che per gli operatori.

Una particolare criticità si è verificata nell'applicazione del regolamento, adottato con decreto n. 40/08 dal Ministero dell'economia e finanze, riguardante l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di acquisire le certificazioni relative ai contributi previdenziali e agli emolumenti da corrispondere al personale dipendente, prima di procedere ai pagamenti dei canoni.

A tal proposito il predetto regolamento (peraltro successivamente abrogato con il DL n. 97 del 3/6/2008) esigeva l'esibizione della documentazione comprovante il pagamento delle retribuzioni e dei canoni previdenziali.

Il Ministero ha quindi dovuto, in attesa di ricevere la predetta documentazione, sospendere cautelativamente il pagamento dei canoni.

In ogni caso e in considerazione del lungo tempo occorrente per ottenere detta documentazione ed al fine di evitare la sospensione del servizio, oltre che una situazione di sofferenza economica dei dipendenti del Consorzio, è stata richiesta ed ottenuta, su parere conforme dell'Avvocatura Generale dello Stato, una fideiussione a garanzia dei predetti pagamenti, in attesa del deposito dei certificati.

Tale soluzione ha consentito di evitare il blocco dei servizi e nello stesso tempo di poter corrispondere i canoni maturati.

Il Ministero, con l'esperienza maturata in questo primo biennio, sta provvedendo, nella nuova gara, il cui bando è in corso di pubblicazione, ad eliminare tutte le criticità possibili verificatesi.

In particolare, al fine di evitare il monopolio del servizio è stato predisposto un bando di gara suddiviso in quattro lotti di cui tre – suddivisi per macro regioni geografiche – destinati ai servizi base della trascrizione, e uno al centro di gestione nazionale. In tal modo si intende raggiungere anche l'obiettivo di evitare ogni rapporto tra le ditte di trascrizione e quella che gestisce il portale.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risulta che gli Uffici utenti hanno segnalato, nei primi tempi dell'applicazione delle nuove modalità, numerosi disservizi (lamentati da 70 Uffici su un totale di 437). Tali inconvenienti - grazie anche all'intervento dell'Amministrazione a livello centrale - sono stati in parte ovviati. La riforma del servizio ha comunque apportato miglioramenti funzionali.

La realizzazione forse più significativa nell'ambito della giustizia civile deve ritenersi l'avvio del processo civile telematico presso il Tribunale di Milano, con risultati in termini di risparmio di tempi e di spesa. E' stata attuata l'attività prodromica all'avviamento del processo

telematico anche presso il Tribunale di Napoli.

Con il processo telematico, viene instaurato un interscambio di dati e documenti informatici a valore legale, firmati digitalmente, con relativa creazione del fascicolo telematico, sostitutivo di quello cartaceo. Oltre alla trasmissione degli atti, sono previste la consultazione degli stessi e la disponibilità di una casella di posta elettronica certificata, destinata agli avvisi ed alle notifiche. Sono previsti distinti punti di accesso al sistema per avvocati e magistrati. E' prevista in futuro la diffusione del processo telematico su tutto il territorio nazionale, con estensione a tutti i ruoli ed i riti del procedimento civile.

Nel settore penale, va menzionato il modello di applicazione informatica realizzato nella sede di Napoli, con riguardo alle acquisizioni delle notizie di reato. Queste ultime vengono dalle forze di polizia giudiziaria direttamente trasmesse, con firma digitale, ad un portale delle procure, che le riceve, provvedendo poi alla classificazione automatica.

Per meglio consentire lo svolgimento dei processi in video conferenza, é stata avviata la sostituzione progressiva dei monitor attualmente in funzione con modelli più avanzati, in grado di migliorare la qualità dell'immagine e soprattutto di permettere la visualizzazione di varie aule (fino a nove) simultaneamente collegate.

Per quanto riguarda l'Amministrazione penitenziaria, va infine ricordata la realizzazione di un'applicazione informatica che, utilizzando la base-dati contenuta nel SICOGE (tanto per gli ordinatori primari di spesa che per i funzionari delegati), consente di selezionare informazioni utili ai fini dei processi decisionali in cui si sostanzia la gestione amministrativa.

Sempre nel corso del 2007, é stato posto in esercizio un programma informatico per il pagamento delle rette di mantenimento dei detenuti, il quale ha consentito l'eliminazione di numerose aperture di credito a funzionari delegati, con notevole semplificazione della contabilità.

Da ricordare in questa sede anche l'attività di rilevazione, controllo e gestione dati posta in essere dall'Amministrazione in materia di statistica giudiziaria, oltre che per lo studio della relazione tra carichi di lavoro e costi di gestione degli Uffici giudiziari (con particolare riguardo ai costi delle intercettazioni telefoniche e del gratuito patrocinio).

5. Spese di giustizia e debiti pregressi

Nell'ultima relazione della Corte veniva richiamata l'attenzione sulla problematica attinente all'incremento delle spese di giustizia e alla situazione debitoria del Ministero, attesa la persistenza di tali fenomeni, nonché - per i debiti pregressi - i riflessi sull'attendibilità dei documenti contabili, da cui gli stessi non sono desumibili.

Va dunque esaminata l'evoluzione registrata nell'esercizio 2007.

Come già messo in evidenza nella passata relazione, sotto il nome di "spese di giustizia" va ricondotto un insieme piuttosto eterogeneo di spese, accomunate dalla caratteristica di attenersi ad aspetti connaturati alla funzione della giustizia. Sono tra queste, principalmente, le spese funzionali allo svolgimento del processo penale, anticipate dallo Stato, le spese per intercettazioni telefoniche disposte in ordine ad indagini in corso, come pure le indennità

spettanti ai magistrati onorari.

Alle spese di giustizia in senso lato vanno inoltre ricondotte spese di natura peculiare, quali quelle relative al contenzioso per la riparazione dell'ingiusta durata dei procedimenti, o quelle attinenti alle procedure concorsuali per l'abilitazione alla professione forense.

Le spese derivanti dal contenzioso originato dalla (eccessiva) durata dei procedimenti costituiscono ormai un problema che deve essere urgentemente affrontato. Come rilevato dal ricordato Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, l'Italia si colloca, in relazione alla durata media dei processi, agli ultimi posti tra i Paesi più avanzati, con tempi notevolmente maggiori. Peraltro, la durata media dei procedimenti civili - pur tenendo conto della difficoltà intrinseca di tali comparazioni - risulta aumentata del 90 per cento dal 1975 al 2004.

D'altra parte, come già osservato, il numero dei giudizi pendenti, sia civili che penali, risulta incrementato in misura cospicua, in particolare negli ultimi anni.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 89/2001 (cosiddetta "Legge Pinto"), secondo la quale è dovuta dallo Stato una equa riparazione a chi subisce i tempi "non ragionevoli" di un processo, il contenzioso relativo è costato all'Amministrazione, negli ultimi quattro anni, 49,8 milioni di euro, di cui 17,9 solo nel 2006.

Va poi al riguardo rilevato che i fondi necessari per il pagamento degli indennizzi in questione sono assegnati annualmente da parte del MEF. Poiché tali assegnazioni vengono di regola effettuate ad esercizio inoltrato, si determinano regolarmente ritardi nella liquidazione di quanto dovuto ai terzi danneggiati, con il conseguente proliferare di azioni esecutive.

La gravità del problema (oltre ai costi diretti dei risarcimenti e quelli indiretti derivanti dal crescente impiego di risorse per questi giudizi) è data dal fatto che - come osservato - i processi celebrati in Italia (ed in particolare la quasi totalità dei 50.000 ricorsi civili in Cassazione presentati ogni anno, nonché buona parte dei 150.000 ricorsi in Appello iscritti a ruolo nello stesso periodo di tempo) vengono decisi in tempi notevolmente più lunghi rispetto alla media degli altri Paesi europei, e quindi fuori dalla "ragionevole durata" dei processi prevista dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955, assunta quale norma di rinvio dalla legge n. 89/2001. Tutto ciò dà, in prospettiva, l'idea delle dimensioni che la spesa in questione potrebbe assumere.

La successiva Tavola n. 7 mostra l'evoluzione della spesa in oggetto dal 2004 al 2007, ed i notevoli incrementi della stessa (pur se nel 2007 si è registrata una lieve diminuzione).

Tavola 7

Equa riparazione "Legge Pinto"

Anno	Capitolo	Impegnato (milioni di euro)	Pagato (milioni di euro)
2004	1264	6,40	6,30
2005	1264	10,70	10,40
2006	1264	17,90	17,50
2007	1264	14,80	14,90

Fonte: elaborazione Commissione tecnica per la finanza pubblica su atti rendiconto generale dello Stato e Ministero della giustizia

Le uscite per la riparazione dell'ingiusta durata dei procedimenti risultano in notevole aumento anche in relazione ai giudizi celebrati avanti le magistrature speciali. La spesa sostenuta a tale titolo nel 2007 dal MEF (cui la legge finanziaria 2007 ha trasferito tanto la legittimazione passiva nei giudizi risarcitori, quanto la competenza al pagamento degli indennizzi, in precedenza intestate alla Presidenza del Consiglio) è stata di circa 17,6 milioni di euro, contro 4,9 milioni nel 2004, 8,5 milioni nel 2005 e 9,5 milioni nel 2006.

La soluzione - a parte l'ipotesi di una riforma della "Legge Pinto" volta ad evitarne l'uso strumentale - non può che essere l'abbreviazione della durata dei processi. A tale riguardo, valgono le osservazioni in precedenza formulate in generale circa la possibilità del Ministero di porre in essere azioni tese al raggiungimento degli obiettivi della politica della Giustizia, da cui esorbitano, ad esempio, quelle relative a modifiche procedurali, auspicabili in questo caso.

Per contro, l'Amministrazione ben potrà impiegare (anche) per ridurre le spese in questione tutte le attività gestionali ricordate nel presente capitolo (migliore dislocazione del personale, incremento dell'informatizzazione degli uffici, ecc.).

Il meccanismo di erogazione delle spese di giustizia era stato innovato dal d.P.R. n. 115/2002, il quale aveva stabilito che ciascun Ufficio giudiziario provvedesse al pagamento delle stesse per mezzo dei concessionari della riscossione o degli uffici postali. I primi dovevano compensare le somme pagate con quelle riscosse per conto dello Stato; gli uffici postali, invece, effettuavano i pagamenti su ordine dell'ufficio giudiziario competente, con imputazione della spesa sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia. La spesa così anticipata era poi rendicontata, e trasmessa ai funzionari delegati del Ministero, allora presenti nel numero complessivo di 56 presso Corti di Appello e Procure Generali.

Tale sistema è stato modificato dal DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, che ha mantenuto la ricordata disciplina esclusivamente per le notifiche dei procedimenti penali, e disposto per i restanti casi che alle spese di giustizia si provvedesse "secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato". Conseguentemente, i pagamenti disposti dagli Uffici giudiziari vengono ora effettuati dai suddetti funzionari delegati, su specifici ordini di accreditamento presso le rispettive Tesorerie provinciali dello Stato.

Ciò ha comportato l'attribuzione della gestione di pagamenti nell'ordine di diverse centinaia di migliaia per anno esclusivamente ai 56 menzionati funzionari delegati, con le intuibili difficoltà di carattere organizzativo.

Tuttavia, le ricordate modifiche normative hanno senza dubbio condotto ad un primo risultato, propiziando in materia una semplificazione contabile. Infatti, il costante ed esponenziale aumento delle spese di giustizia nel corso degli ultimi anni (gli importi complessivamente pagati erano passati da circa 237 milioni di euro nel 2002 a circa 911 milioni di euro nel 2004 e 1.137 milioni nel 2005, per ridiscendere a circa 1.012 milioni nel 2006) e le conseguenti crescenti difficoltà di tempestiva copertura delle stesse avevano fatto sì che nel bilancio del Ministero all'originario, onnicomprensivo capitolo n. 1360 (nonché al capitolo n. 1362, relativo alle indennità da corrispondere ai magistrati onorari) se ne andassero aggiungendo altri, su cui venivano appunto iscritti i fondi destinati a ripianare le anticipazioni effettuate dagli uffici postali negli esercizi precedenti.

Erano stati così istituiti dalla legge finanziaria 2004 (legge n. 350/2003) il capitolo n. 1361, con dotazione di 823 milioni di euro (al fine di estinguere l'esposizione debitoria dell'Amministrazione fino al 31 dicembre 2002), e dalle successive leggi finanziarie i capitoli nn. 1363 e 1364, destinati, rispettivamente, a ripianare l'esposizione debitoria dell'anno 2003 e degli anni 2004 e 2005.

Per contro, per l'esercizio 2007 le risorse finanziarie destinate alle spese di giustizia appaiono appostate solamente ai suddetti capitoli n. 1360 e 1362. Sul capitolo n. 1361 non risultano stanziamenti iniziali, mentre non sono più presenti i capitoli 1363 e 1364. Peraltro, come rileva dalla superiore tavola n. 3, il capitolo n. 1361 ha continuato ad essere utilizzato (solamente attraverso la gestione di cassa) per l'estinzione delle spese anticipate da Poste Italiane S.p.A. negli esercizi pregressi.

Va positivamente valutato l'abbandono della pratica dell'istituzione di nuovi capitoli al fine di ripianare precedenti situazioni debitorie, suscettibile di infirmare l'attendibilità delle previsioni annuali di spesa, oltre che la chiarezza della esposizione delle risultanze contabili.

Peraltro, come accennato, il trend negativo concernente le spese in questione aveva registrato un'interruzione nel 2006; l'inversione di tendenza ha trovato conferma nel 2007. In particolare, la spesa per le intercettazioni telefoniche (che rappresenta una delle voci più cospicue), già costante anche nel primo semestre 2007, come mostra la seguente Tavola n. 8.

Tavola 8

Spese per intercettazioni telefoniche

Costi e fatture emesse	2005	2006	Variazione % biennio 2005/ 2006	1° semestre 2007
Per intercettazioni	53.822.082,51	38.513.944,22	-28,44	20.883.889,50
Per tabulati	21.033.407,40	9.002.495,61	-57,20	4.711.327,67
Per noleggio apparati	233.682.687,76	181.703.923,06	-22,24	84.161.354,47
Totale	308.538.177,67	229.220.362,89	-25,71	109.756.571,64

Fonte: Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Dai dati ulteriormente forniti dall'Amministrazione, risulta che la spesa totale per l'anno 2007 è ammontata a circa 224 milioni di euro.

Deve altresì osservarsi che il succitato DL n. 223/2006 ha ridotto lo stanziamento per le spese di giustizia previsto nella legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) in 684.400 milioni di euro, di 100 milioni di euro per il 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008. Conseguentemente, lo stanziamento per il 2007 sul ripetuto capitolo 1360 è stato di 589.633 milioni di euro.

Sul piano organizzativo, si è provveduto ad integrare il numero dei succitati funzionari delegati preposti alla gestione delle spese in oggetto, divenuto come si è detto insufficiente a seguito della riforma del sistema di pagamento delle stesse. Sono stati così resi operativi ulteriori 28 funzionari delegati, presso vari Tribunali e relative Procure, mentre altri ancora lo saranno nei distretti di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, l'Aquila, Milano, Napoli, Roma,

Palermo, Torino e Venezia, dove si sono verificati inconvenienti gestionali.

Tuttavia, l'applicazione delle nuove disposizioni si è rivelato in concreto non privo di inconvenienti. Da accertamenti al riguardo effettuati ad opera dell'Ispettorato generale del Ministero è emerso infatti che vari Uffici giudiziari non hanno messo in atto correttamente le norme in questione.

Secondo quanto già esposto, le spese di giustizia hanno causato – almeno fino all'esercizio 2006 – l'accumularsi di debiti pregressi, con la conseguente necessità – attesa la loro imprescindibilità – del costante ripiano.

Diversa, quanto alle conseguenze, appare invece la situazione relativa alle obbligazioni, non onorate, dipendenti dall'acquisizione da parte dell'Amministrazione di beni e servizi. Qui, data la discrezionalità della gestione, si è verificato, nel corso degli anni, a carico del Ministero della giustizia un progressivo, rilevantissimo accumulo di posizioni debitorie. Peraltro, appunto nel caso dell'Amministrazione in questione molte delle spese per consumi intermedi (le quali sono in generale essenziali al materiale funzionamento degli uffici pubblici, come le forniture di acqua, gas, luce, ecc.) rendono in effetti possibile l'espletamento di funzioni essenziali dello Stato (basti pensare al mantenimento dei detenuti o alla manutenzione degli edifici carcerari), il che, in definitiva, ha verosimilmente contribuito all'incremento dei debiti stessi, oltre, beninteso, ai vari provvedimenti "taglia spese" di portata generale sopravvenuti negli ultimi anni.

Nella passata relazione, la Corte aveva attirato l'attenzione sul problema, sottolineando le negative conseguenze da un canto sulla stessa attendibilità dei documenti contabili, dall'altro sulla gestione contabile, atteso il frequente verificarsi, in conseguenza, di eccedenze di spesa, riconoscimenti di debito, ecc., senza contare i danni causati dalle azioni esecutive intentate da creditori insoddisfatti.

La Corte aveva altresì osservato come il ricordato decentramento della gestione degli Uffici giudiziari operato dal ricordato d.lgs. n. 240 del 2006 avrebbe potuto consentire un miglioramento della programmazione e monitoraggio delle spese in questione, a livello periferico. Al riguardo, va preso atto che la cennata riforma non è ancora andata a regime, non essendo stati perfezionati entro la fine della legislatura i succitati provvedimenti di modifica ed attuazione dello stesso d.lgs. n. 240.

Peraltro, risulta che la situazione debitoria complessiva del Ministero è notevolmente migliorata nell'esercizio 2006.

Nell'ultima relazione della Corte, il totale dei debiti pregressi imputabili al Ministero della giustizia era indicato (senza contare l'importo dovuto ai Comuni in dipendenza della manutenzione degli edifici giudiziari, pari a circa 132 milioni di euro) in 261,794 milioni di euro, ascrivibili per euro 118,239 milioni al Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG), per euro 132,147 milioni al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e per euro 11,406 milioni al Dipartimento della Giustizia Minorile.

Secondo i dati (non definitivi) forniti dall'Amministrazione, il suddetto importo risulta drasticamente ridotto alla fine dell'esercizio 2007, ammontando in totale a circa 147 milioni di euro, ascrivibili per circa euro 68 milioni al DOG, e per circa euro 69 milioni e 9,5 milioni rispettivamente al DAP e al Dipartimento della Giustizia Minorile.

Questo risultato va, verosimilmente, ricondotto in primo luogo all'attività di razionalizzazione della spesa perseguita dall'Amministrazione, di cui può rappresentare un esempio quanto già esposto a proposito della centralizzazione del servizio di documentazione degli atti processuali, con i conseguenti risparmi.

Ancora, l'utilizzo delle convenzioni CONSIP ha permesso al DAP di conseguire significative riduzioni della spesa relativa tanto al noleggio a lungo termine degli autoveicoli necessari per lo svolgimento del servizio che all'acquisto del carburante.

In altri casi, gli iniziali stanziamenti, rivelatisi insufficienti, sono stati successivamente integrati. Così, per il capitolo n. 1761 (relativo alle spese per il mantenimento dei detenuti, ma mediante il quale viene di fatto assicurata gran parte della gestione ordinaria degli istituti penitenziari: forniture di luce, acqua, riscaldamento, manutenzione impianti, ecc.), a fronte di uno stanziamento di competenza pari a 163 milioni di euro – dei quali peraltro disponibili solo 142,5 milioni, al netto degli accantonamenti (*ex comma 507 della legge finanziaria 2007*) – i costi di gestione relativi all'esercizio 2007 sono stati di circa 180 milioni di euro.

Si è quindi provveduto all'integrazione degli stanziamenti ordinari per ulteriori 63 milioni di euro, a valere sul fondo di riserva per le spese di funzionamento del Ministero e sul Fondo per i debiti pregressi del Ministero dell'economia e delle finanze. L'esposizione debitoria gravante sul capitolo, pari a circa 114 milioni di euro al termine dell'esercizio 2006, è così discesa a circa 90 milioni di euro.

Va ancora segnalata (anche in considerazione del collegamento con la politica energetica a livello nazionale, trattata in altro capitolo della relazione) l'iniziativa del DAP, volta in particolare al contenimento della spesa energetica, riguardante le utenze relative a tre differenti lotti di Istituti penitenziari.

E' stata bandita una gara d'appalto europea per l'affidamento del servizio a fronte di un canone onnicomprensivo, con la previsione della volturazione delle utenze in questione all'aggiudicatario dell'appalto, di modo che l'energia prodotta – oltre a coprire il fabbisogno degli Istituti interessati – possa essere eventualmente rivenduta per l'eccedenza al Gestore della rete.

Da ultimo – ma evidentemente, non in ordine di importanza – va osservato come la succennata diminuzione della complessiva posizione debitoria del Ministero della giustizia sia legata anche alla più efficace gestione dei residui effettuata nel corso dell'esercizio 2007. Infatti, la massa dei residui propri ha registrato una sostanziale diminuzione rispetto al corrispondente importo risultante dal consuntivo 2006, passando da circa 1.890.000 di migliaia di euro a 1.272.000 migliaia di euro.

Secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione, tale positivo risultato è soprattutto dovuto, per i residui delle gestioni dei funzionari delegati, all'introduzione da parte della Direzione generale per il bilancio e la contabilità di sistemi informativi mediante i quali è possibile determinare esattamente il relativo fabbisogno di cassa.

Fermo restando l'apprezzamento nei confronti dell'Amministrazione per le menzionate attività volte alla riduzione dei debiti pregressi, tuttavia, la Corte deve anche in questa sede ribadire quanto già osservato al riguardo nell'ultima relazione. Invero, il fatto che i consumi intermedi del Ministero della giustizia siano – per le ragioni suesposte – in buona misura

incomprimibili (e considerando, inoltre, il costante aumento di prezzi e tariffe relativi a beni e servizi) non rende realisticamente ipotizzabile, con le attuali risorse, una totale soluzione del problema, almeno a breve termine. Ciò, oltre a vanificare in gran parte gli sforzi per ridurre il debito, viene anche ad incidere pesantemente sulla gestione stessa del Ministero.

A riprova, può essere indicato appunto il caso del noleggio di veicoli per esigenze di servizio da parte del DAP (pur richiamato più sopra quale esempio del conseguimento di risparmi nell'esercizio in questione).

Gli stanziamenti sul relativo capitolo (1671), già oggetto di variazioni negative a beneficio di altro capitolo del Ministero e ritenuti insufficienti dall'Amministrazione, sono stati ulteriormente ridotti nel 2007. Le disponibilità esistenti sono state utilizzate prioritariamente per sanare le pendenze debitorie più ingenti, soprattutto dovute all'approvvigionamento di carburante, anche mediante il ripetuto impiego del riconoscimento di debito. Sono state quindi emanate nei confronti degli organi periferici direttive volte a limitare drasticamente il noleggio di mezzi, con la conseguenza che l'espletamento di vari servizi istituzionali appare attualmente a rischio.

Ancora, con riferimento al ricordato capitolo n. 1761, relativo al mantenimento dei detenuti, deve registrarsi l'opinione dell'Amministrazione, secondo cui l'attuale esposizione debitoria (pur diminuita nel 2007, come si è visto, di oltre 23 milioni di euro) pari a circa 90 milioni di euro, potrà nel 2008 nella migliore delle ipotesi, attesi i fondi stanziati, mantenersi allo stesso livello, con le intuibili conseguenze sull'attività contrattuale del Ministero.

Non migliori appaiono le prospettive in ordine alle spese relative alle forniture di elettricità, acqua, riscaldamento e manutenzione per gli Organi periferici del DAP, Scuole di formazione ed Uffici locali per l'esecuzione penale esterna; il relativo capitolo, n. 1761/2, registra un'esposizione finanziaria di circa 2,3 milioni di euro.

I debiti accumulatisi in dipendenza delle spese di manutenzione ordinaria di immobili ed impianti (capitolo n. 1671) ammontano attualmente ad oltre 9,3 milioni di euro.

Sul capitolo n. 1501, destinato alla gestione informatica attinente al Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, si è registrato un significativo aumento dell'esposizione debitoria tra il 2005 ed il 2006. Il taglio delle spese per i consumi intermedi operato dalla legge finanziaria 2006 ha ridotto di poco meno della metà lo stanziamento disposto nell'esercizio 2005. La situazione era particolarmente grave, attesa l'indispensabilità delle spese in questione, relative ai servizi di rete ed all'assistenza tecnica fornita agli Uffici giudiziari, attività la cui interruzione avrebbe effetti paralizzanti sulla stessa attività giudiziaria.

Alla fine dell'esercizio 2006 i debiti accumulatisi sul capitolo in oggetto ammontavano a quasi 31 milioni di euro.

Nel corso del 2007, sono state assunte iniziative volte alla riduzione del debito, mediante l'utilizzazione per alcuni servizi di personale dell'Amministrazione fornito delle necessarie qualifiche tecniche, e limitando così al minimo il ricorso a fornitori esterni. Inoltre, si è proceduto al rinnovo del rapporto con il fornitore esterno a prezzi molto inferiori a quelli praticati in precedenza. Infine, è stata assegnata al capitolo n. 1501 una quota del Fondo per i consumi intermedi pari a 38 milioni di euro, incrementati di ulteriori 10 milioni a seguito dell'assestamento del bilancio.

In tal modo, l'esposizione debitoria é diminuita, al 31 dicembre 2007, a circa 15,7 milioni di euro.

6. Amministrazione penitenziaria

La funzione dell'Amministrazione penitenziaria assume particolare rilievo tra quelle svolte dal Ministero della giustizia, essendo caratterizzata dal prevalere delle attività di natura amministrativa rispetto a quelle di tipo giurisdizionale.

Ciò si riflette sulla ripartizione delle competenze e delle risorse finanziarie afferenti il Ministero.

I problemi attinenti alla realizzazione di nuovi Istituti carcerari – nonché della manutenzione di quelli esistenti – sono divenuti di drammatica attualità nel corso degli ultimi anni, a seguito della continua crescita del numero dei detenuti in termini assoluti (dovuta soprattutto all'incremento della presenza nelle carceri di stranieri, anche minorenni).

Al riguardo, si osserva che il numero massimo di detenuti compatibile con le attuali strutture del nostro sistema carcerario è di circa 63.000 unità (in esso già considerato un aumento del 50 per cento dei posti corrispondenti ad una ripartizione ottimale dei reclusi, per raggiungere la cosiddetta "capienza tollerabile").

Nel luglio 2006, il numero complessivo dei detenuti nel nostro Paese aveva quasi raggiunto il suddetto tetto, corrispondendo a circa 62.000 unità. A seguito dell'indulto approvato dal Parlamento, tale numero era sceso, nel settembre 2006, a 38.326; nel gennaio 2008, la popolazione detenuta risultava di 48.788 unità, con un aumento medio di circa 700 unità al mese.

Tali cifre illustrano la gravità del problema, e nel contempo la necessità di una soluzione non contingente dello stesso.

Il programma di edilizia carceraria direttamente gestito dal Ministero della giustizia (DAP) prevede per il 2007 stanziamenti per complessivi 99 milioni di euro, a suo tempo confluìti, secondo le previsioni della legge n. 448/2001, nel Fondo Investimenti del Ministero (ed approvati, secondo la procedura della citata legge n. 448, nel mese di ottobre 2007 dalle competenti Commissioni parlamentari). In corrispondenza di ciò, sono affluìti nel corso dell'esercizio al capitolo di spesa in conto capitale n. 7300 euro 88.041.972, che figurano scritturati nel 2008 quali residui di stanziamento, oltre ad euro 11.000.000 relativi al disaccantonamento di somme di cui al c. 758 della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

Per contro, la suddetta legge finanziaria 2007 ha stanziato per l'edilizia penitenziaria (c. 1360) l'importo di euro 90.108.131 per il 2007, euro 100.108.931 per il 2008 ed euro 116.708.931 per il 2009, incrementati di euro 100.000.000 per ciascun anno.

Tali fondi peraltro, confluìti nel ricordato Fondo Investimenti, sono stati assegnati, in seguito alla ripartizione attuata nell'ambito dell'Amministrazione, ai capitoli di pertinenza del DAP – effettuati gli accantonamenti previsti dal succitato c. 758 legge n. 296/2006 – solamente in prossimità della fine dell'esercizio 2007. Anche in questo caso è stata quindi chiesta la conservazione in conto residui.

Nel quadro del programma di edilizia carceraria in atto, vanno registrati nel corso del 2007 gli interventi di cui alla Tavola n. 9, già completati o comunque da ultimare entro il giugno 2008, che assicurano un numero complessivo di 1.678 nuovi posti in Istituti carcerari.

Tavola 9

Edilizia penitenziaria - Interventi ultimati o da ultimare entro giugno 2008

Interventi conclusi nel 2007	Posti disponibili	Interventi su strutture già utilizzabili	Posti disponibili	Interventi da ultimare entro giugno 2008	Posti disponibili
Casa Reclusione Spoleto	88	Casa Reclusione Civitavecchia	48	Casa Circondariale Rieti	250
Casa Reclusione Fossano	141	Casa Circondariale Rebibbia	22	Casa Circondariale Rimini	15
Casa Circondariale di Brindisi	93	Casa Reclusione Is Arenas Arbus	50	Casa Circondariale Bergamo	100
Casa Reclusione Milano Opera	92	Casa Circondariale Catanzaro	67	Casa Reclusione Milano Bollate	340
Casa Circondariale L'Aquila	12			Casa Circondariale Perugia Capanne	30
				Casa Circondariale Locri	100
				Casa Reclusione Noto	180
				Casa Reclusione Isili	50
Totale	426		187		1.065

Totale posti a disposizione**1.678**

Fonte: Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Quanto finora esposto si riferisce peraltro agli interventi di ampliamento e ristrutturazione degli edifici carcerari già esistenti. Per quanto riguarda invece i lavori relativi alla costruzione di nuovi Istituti (la cui realizzazione è gestita dal Ministero delle infrastrutture), il numero di posti risultante dal completamento dei lotti fino ad ora finanziati è stimato approssimativamente equivalente a quelli da sopprimere nelle medesime sedi, a seguito della eliminazione dei vecchi Istituti.

A completamento delle superiori considerazioni, va comunque osservato come la soluzione del delicatissimo problema delle carceri non può comunque risiedere esclusivamente nel pur indispensabile adeguamento dei relativi edifici, ma richiede l'adozione di un complesso di misure (ad esempio, ampliamento dell'area della depenalizzazione ed incremento delle pene alternative alla detenzione), la cui decisione esorbita evidentemente dal contesto dell'attività amministrativa.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'Amministrazione possa attuare interventi per rendere più efficace la propria azione in tal senso, anche sulla base dell'ordinamento vigente.

In questa ottica, va segnalato l'avvio di un sistema di monitoraggio dei soggetti posti agli arresti domiciliari, mediante appositi dispositivi (cosiddetto "braccialetto elettronico"), riguardante in questa prima fase l'applicazione di 400 dispositivi, e nel quale è tra l'altro impegnato il Corpo della Polizia penitenziaria.

7. Considerazioni conclusive

Le peculiarità che caratterizzano l'attività del Ministero della giustizia sono già state evidenziate, nella presente come nelle passate relazioni. Si è così più volte osservato che la funzione di questo si sostanzia nell'assicurare supporto organizzativo agli Organi giurisdizionali, oltre all'espletamento di compiti amministrativi direttamente inerenti agli obiettivi della politica della giustizia.

Da ciò, come si è visto, discende che talune delle principali problematiche in materia (e tra queste, per vero, le più eclatanti nella percezione della pubblica opinione, quale ad esempio l'eccessiva durata dei processi, con tutte le sueposte negative conseguenze, dirette e indirette) postulino, in gran parte, rimedi e misure da adottarsi su un piano diverso rispetto a quello su cui si svolge l'azione del Ministero.

Ciò detto, resta che quest'ultimo recita un ruolo fondamentale appunto nell'organizzazione amministrativa, l'ottimizzazione della quale appare comunque indispensabile alla soluzione dei cennati problemi.

È stato altresì a più riprese segnalato come la diretta pertinenza della maggior parte delle spese per beni e servizi del Ministero alla funzione istituzionale dell'amministrazione della giustizia renda arduo il tentativo di ridurre, e comunque razionalizzare, tali spese, anche in presenza della generale riduzione degli stanziamenti intervenuta negli ultimi esercizi.

In questo contesto, il Ministero ha operato nel 2007 – per alcuni versi proseguendo la tendenza dell'esercizio precedente – apprezzabili sforzi, da un canto per riorganizzare le strutture amministrative, rendendole più efficienti anche mediante l'incremento dell'informatizzazione, dall'altro per ridurre appunto in generale le spese. Anche la rilevante esposizione debitoria è diminuita, pur se le prospettive nell'immediato futuro non possono dirsi positive, attesa la situazione di bilancio.

Molto resta tuttavia ancora da fare su questa strada, in particolare per l'implementazione della riforma degli Organi periferici ancora in itinere, che potrebbe senza dubbio sortire effetti positivi in ordine a tutti i problemi menzionati.