

In questo contesto, si è completato il nuovo assetto organizzativo individuato dal regolamento (dPCM n. 84 del 2015), così come indicato nella direttiva del Ministro, con l'adozione di decreti attuativi per la semplificazione strutturale e la razionalizzazione della gestione; inoltre è stata indetta una procedura concorsuale per 800 assistenti giudiziari, una procedura di selezione di 1.502 tirocinanti²⁵, avviate le procedure selettive interne²⁶ per il passaggio di area ai profili del funzionario giudiziario e funzionario UNEP, ed infine proseguite le procedure di mobilità compartimentale ed extra-compartimentale pari a 145 unità, oltre ad assunzioni per la stabilizzazione e lo scorrimento di graduatorie per 169 unità.

L'efficienza della giustizia civile è stata definita come fattore decisivo per la crescita del Paese. In tale ottica si inquadrano gli interventi normativi, gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e infine gli strumenti di carattere organizzativo. È quindi necessario che l'Amministrazione ne analizzi gli effetti prodotti, anche nel medio periodo in modo costante e puntuale.

In riferimento agli strumenti deflattivi, peraltro anche incentivati fiscalmente, e di degiurisdizionalizzazione, l'acquisizione degli elementi fattuali a supporto delle analisi dell'Amministrazione è diversificata. Per la negoziazione assistita, di cui al d.lgs. n. 132 del 2014, il Consiglio nazionale forense è deputato alla raccolta dei dati ed alla trasmissione degli accordi raggiunti, ma il censimento statistico delle negoziazioni è risultato parziale: tuttavia, è possibile evidenziare un incremento dell'utilizzo della negoziazione (4.132 accordi conclusi, mentre dal settembre 2014 al 31 dicembre 2015 risultano segnalati al Consiglio nazionale forense 3.835 accordi conclusi), soprattutto in materia coniugale e nelle materie nelle quali è prevista a pena di improcedibilità della domanda. Sono previsti a regime dal 2016²⁷ i meccanismi di incentivazione fiscale per favorire il ricorso allo strumento della negoziazione. Le informazioni relative invece alla mediazione civile, pur non complete, riguardano solo 470 su 850 organismi mediatori accreditati presso il Ministero, evidenziano, nell'ultimo esercizio, la flessione del ricorso a tale strumento deflattivo (184 mila nel 2016 a fronte di 179 mila nel 2014 e 196 mila nel 2015); le controversie interessate in maggior misura riguardano la materia bancaria ed i diritti reali, le locazioni e il condominio. Anche i dati relativi all'arbitrato non appaiono incoraggianti (nel 2016 n. 10 *traslatio iudicii*).

Analizzando gli effetti delle soluzioni organizzative già da tempo assunte, quali le Sezioni specializzate in materia di imprese, i dati indicano un'inversione di tendenza, per cui si riscontra la crescita delle pendenze (più di 9.000 procedimenti) e la durata media si è attestata intorno ai 950 giorni. Fra le cause evidenziate dall'Amministrazione, vi è quella della insufficienza di procedimenti iscritti nelle sezioni specializzate, con la conseguenza organizzativa dell'attribuzione di altro tipo di contenzioso alle stesse sezioni, che non consente la specializzazione piena dei giudici assegnati all'ambito stabilito dalla legge.

Si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016.

In materia civile il dato nazionale²⁸ - comprensivo di tutti gli uffici giudiziari - indica una flessione del 3,6 per cento rispetto al 2015 (n. 3,8 milioni di cause in tutti i gradi rispetto a 3,95 milioni del 2015) al netto dei dati relativi al giudice tutelare e all'accertamento tecnico preventivo in tema di previdenza²⁹. Dal 2009, il dato nazionale decresce, ma nell'ultimo anno la riduzione dello *stock* finale è stata minore del 2015. Dai dati pubblicati sul sito istituzionale, si desume in particolare la durata del contenzioso di tribunale, espressa in giorni che appare in riduzione nel triennio (da 1.044 a 981 giorni).

Il grafico evidenzia il dato nazionale dei procedimenti civili pendenti, che dal 2009 presenta andamento decrescente, anche al netto dell'esecuzione e dei fallimenti.

²⁵ In attuazione del disposto dell'articolo 21-*ter* del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 132.

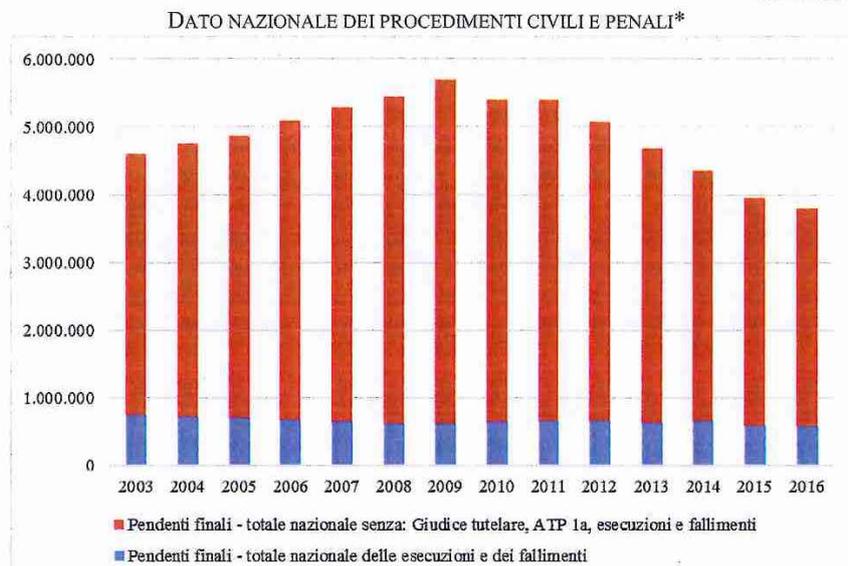
²⁶ In attuazione dell'art. 21 quater del citato decreto-legge n. 83 del 2015.

²⁷ Legge di stabilità 2016.

²⁸ Dati desunti dal *datawarehouse* della giustizia civile.

²⁹ La prima perché correlata alla durata di tutta la vita del soggetto tutelato e il secondo perché considerata un'attività di filtro preventivo che il giudice delega a specifiche commissioni tecniche.

GRAFICO 3

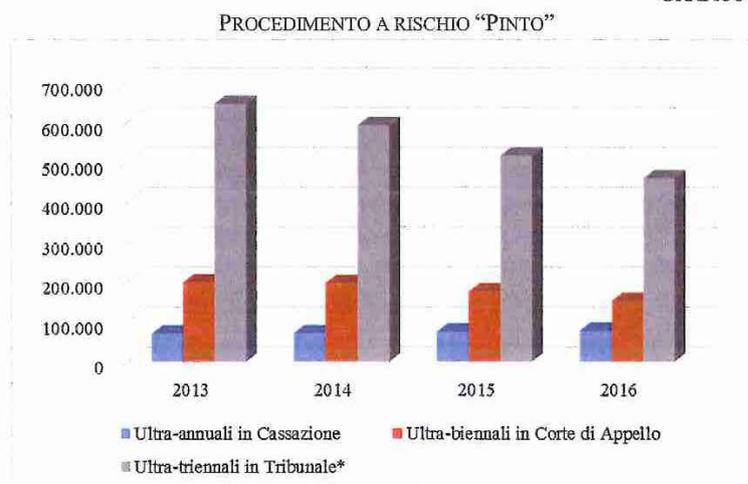


* Tutti gli uffici esclusa l'attività Giudice tutelare e ATP Previdenza ed evidenza dell'incidenza di esecuzione e fallimenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *datawarehouse* della giustizia civile

Di rilievo, occorre sottolineare che risultano in riduzione, anche nel 2016, i procedimenti a rischio "Pinto", quelli cioè non conclusi entro i termini previsti dalla legge e per i quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata del processo. Cumulativamente nei tre gradi di giudizio (Tribunale, Corte d'appello e cassazione, in seno alla quale però il dato, peraltro in crescita, è al lordo della materia tributaria)³⁰ i procedimenti a rischio si riducono del 20 per cento e si passa da circa 860 mila nel 2013 a circa 690 mila nel 2016. Il successivo grafico fotografa la sussistenza di procedimenti a rischio Pinto, distinti per grado di giudizio.

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *datawarehouse* della giustizia civile

³⁰ In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico", che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

In ambito penale, il dato nazionale riguardante le pendenze al 31/12, estrapolato dal sito istituzionale e comprensivo di tutti gli uffici giudicanti³¹, mostra una contrazione del 6,2 per cento, con n. 1,55 milioni di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016, a fronte di 1,65 milioni del 2015. Nello specifico, si riduce il carico pendente dei diversi uffici giudicanti, ad eccezione della Corte d'appello, che presenta un lieve innalzamento del dato e che ha i suoi riflessi negativi anche sul numero dei processi a rischio Pinto (sono il 45 per cento di quelli in tale fase giudiziale).

Spese di giustizia

Particolare attenzione è stata rivolta a tutti gli aspetti relativi alle spese di giustizia, ma soprattutto alla tematica delle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni ed alle spese per la magistratura onoraria. Ciò, in considerazione delle criticità emerse nelle analisi di questa Corte³², della necessità di monitorare la spesa, al fine di rilevare eventuali scostamenti rispetto alle risorse stanziare annualmente in bilancio, ma anche per la razionalizzazione e tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili per ridurre il debito.

Lo stanziamento definitivo³³ del 2016 (pari a 818,7 milioni) dei tre capitoli, che attengono alle spese di giustizia in generale, risulta in flessione del 9 per cento rispetto al 2015 (897 milioni nel 2015), soprattutto per la rilevante contrazione del capitolo dedicato alle spese per intercettazione (-25 per cento). Permangono elevati anche i residui totali, pur se in riduzione (-33 per cento). Nello specifico, lo stanziamento definitivo del capitolo 1360 (spese di giustizia), che ricomprende quelle per gratuito patrocinio, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e quelle inerenti alla estradizione di imputato, traduzione di atti giudiziari, è pari ad euro 476,6 milioni, di poco inferiore al 2015 (478,2 milioni nel 2015), tutti impegnati, ma pagati solo in parte (405,3 milioni), creando così residui di nuova formazione per 71,3 milioni (106,3 milioni nel 2015), che sono andati ad incrementare i residui finali pari a 101,5 milioni (171,5 milioni, nel 2015)³⁴. Tuttavia occorre rilevare che, anche nel 2016, è stata sostenuta una spesa superiore allo stanziamento di bilancio, con formazione di debiti fuori bilancio per 40 milioni. Difatti, sulla base dei dati comunicati a consuntivo dai funzionari delegati degli uffici giudiziari, l'Amministrazione ha rilevato un sensibile aumento della spesa per difensori, da circa 215 milioni del 2015 a circa 271 milioni dell'anno 2016. Considerando che le spese in esame hanno natura obbligatoria e, per i compensi spettanti ai difensori dei soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, i parametri di liquidazione sono regolati da norme di legge, il Ministero ha enucleato le principali ragioni dell'incremento di spesa, in parte riconducibili a tre ordini di fattori. Il primo è connesso all'aumento del limite di reddito al di sotto del quale si può ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato³⁵. Il secondo è correlato all'applicazione l'obbligo di fatturazione elettronica delle prestazioni rese in favore delle Pubbliche amministrazioni³⁶, che potrebbe aver comportato una accelerazione dei processi di liquidazione e pagamento delle fatture stesse. L'ultimo consegue alla nuova convenzione tra Poste Italiane S.p.A. e il Ministero della giustizia, per lo svolgimento

³¹ Dati al netto del giudice di pace.

³² Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2015 e Deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G in ordine ai profili di recupero delle spese di giustizia.

³³ Lo stanziamento è quantificato monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell'anno: la spesa è connessa al numero di processi, alla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie ed agli aggiornamenti biennali dei parametri reddituali per il patrocinio a spese dello Stato.

³⁴ Nel capitolo 1360 si sono presentate particolari perenzioni per 48,6 milioni. Del suddetto importo, circa 25 milioni di perenzioni scaturiscono dalla mancanza del titolo giuridico legittimante per il pagamento dei compensi spettanti a Poste Italiane S.p.A. per il servizio reso in materia di notificazione di atti giudiziari. Difatti, la Convenzione per il servizio di notificazione degli atti giudiziari è stata sottoscritta da parte del Direzione dell'organizzazione giudiziaria a fine anno 2016. L'Amministrazione ha fatto presente che nel corso del 2017 procederà, alla reiscrizione delle somme necessarie per il pagamento del servizio reso negli anni pregressi, previa formalizzazione, del titolo giuridico legittimante il relativo pagamento.

³⁵ Con decreto interdepartimentale del maggio 2015, è stato aumentato per adeguamento biennale agli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati obbligatorio ai sensi dell'art. 67 del d.P.R. n. 115 del 2002.

³⁶ Ex legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, commi da 209 a 214, e successive modificazioni e integrazioni, nonché al d.m. 3 aprile 2013, n. 55, art. 6.

del servizio amministrativo per la gestione integrata degli esiti delle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari in materia penale e civile³⁷.

Il settore è stato anche interessato da profili fiscali, essendo consentita, a decorrere dall'anno 2016, la compensazione dei crediti per gratuito patrocinio con quanto dagli avvocati dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché per il pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti mediante cessione, anche parziale, dei crediti stessi. L'art. 1, commi 778-780, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha autorizzato una spesa di 10 milioni annui. Peraltro l'Amministrazione non è ancora a conoscenza degli importi effettivamente ammessi a compensazione per l'anno 2016.

In ordine ai profili connessi con il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato e delle altre spese di giustizia, questa Corte recentemente ha concluso una specifica indagine sulla gestione, alla quale si fa ampio rinvio³⁸.

Le spese per le indennità alla magistratura onoraria (capitolo 1362), invece, sono risultate più elevate (+2 per cento) in termini di stanziamento (136,3 milioni), ma presentano minori impegni (124,7 milioni) e minori pagamenti (120,5 milioni), rispetto al 2015. Tuttavia, le economie di gestione (pari a 11,6 milioni) hanno riguardato gli emolumenti stipendiali spettanti ai giudici onorari (circa 80 milioni), su ruoli di spesa fissa. In generale, la spesa relativa alla magistratura onoraria ha comunque mostrato, negli ultimi sette anni, un *trend* in diminuzione, sin dal 2010 (150 milioni). Tale riduzione, ad eccezione del lieve incremento dell'esercizio in esame, può essere connessa ad alcune disposizioni di legge che hanno avuto effetto indiretto sul trattamento economico dei magistrati onorari³⁹. Ulteriore intervento in materia è stato effettuato dalla citata legge n. 57 del 2016, che con l'art. 5 "Coordinamento dell'ufficio del giudice di pace", attribuendo le funzioni di coordinamento al presidente del tribunale (il quale oggi "provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo"), ha comportato la cessazione, a partire del 14 maggio 2016, dei presupposti per la corresponsione dell'indennità riconosciuta al giudice di pace coordinatore, ai sensi dell'art. 15 comma 2-bis, della legge 21 novembre 1991, n. 374.

Infine, le spese sostenute relative alle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni⁴⁰, gravanti sul capitolo 1363, sostenute nel 2016, sono in linea con lo stanziamento definitivo di bilancio⁴¹ pari a 205,7 milioni, minore del 2015 (275 milioni), con conseguente insussistenza di

³⁷ Con decorrenza dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 la Convenzione ha anche previsto che la società avrebbe immediatamente richiesto il pagamento delle prestazioni rese nel periodo intercorrente tra la data di scadenza della precedente convenzione e l'entrata in vigore della nuova (ovverosia da ottobre 2013 a dicembre 2016), per un ammontare complessivo di circa 70 milioni, di cui circa 20 milioni riferiti alle attività di notificazioni dell'anno finanziario 2016; previo riconoscimento del debito pregresso, dunque, i compensi maturati nell'anno 2016 verranno liquidati con i fondi di competenza dell'esercizio finanziario 2017.

³⁸ La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato, con deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G ha analizzato l'attività posta in essere dagli uffici del Ministero della giustizia e da Equitalia giustizia S.p.A. per il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato e delle altre spese di giustizia, nonché i rapporti convenzionali tra il ministero e la predetta società.

³⁹ LF 2005 limite alle indennità spettanti ai giudici di pace (art. 1, comma 310, della legge n. 311 del 2004); LF 2010 che ha introdotto il contributo unificato per i ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative ex art. 23 della legge n. 689 del 1981 (comminate per violazione del codice della strada), determinando, a regime, una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace e quindi dei provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità ex legge n. 374 del 1991.

⁴⁰ I costi connessi alle operazioni di intercettazione derivano da tre distinte voci:

- remunerazione degli operatori delle comunicazioni. A differenza degli altri Paesi europei, infatti, in Italia gli operatori telefonici, sebbene obbligati a collaborare con l'autorità giudiziaria (ai sensi del d.lgs. n. 259 del 2003, Codice delle comunicazioni elettroniche), hanno il diritto ad ottenere una controprestazione economica per le attività di intercettazione;

- acquisizione dei tabulati telefonici;

- noleggio dei macchinari.

I costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento sono stabiliti con decreto del Ministro della giustizia di concerto con quello dell'economia e delle comunicazioni, in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni effettuate nell'anno precedente.

⁴¹ Lo stanziamento è in riduzione: dai circa 423,8 milioni nel 2010 a 205 milioni nell'anno 2016.

nuove situazioni debitorie. Le risorse sono tutte impegnate, pagate per 164 milioni, con residui di nuova formazione di 41,8 milioni (i residui finali sono 70,8 milioni, in diminuzione rispetto al 2015). I debiti fuori bilancio pregressi sono stati pagati nell'esercizio in esame, con fondi residui dell'anno 2015⁴². L'esigenza di razionalizzazione delle spese per intercettazioni, che è stata al centro di numerosi interventi normativi⁴³, muove in realtà dalla previsione di realizzazione del sistema unico nazionale di cui all'articolo 2, comma 82, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Quest'ultimo non si è ancora realizzato, ma l'Amministrazione ha posto in essere un monitoraggio degli importi, corrisposti per il cd. noleggio-apparati presso le Procure distrettuali (nell'ambito delle quali si concentra la gran parte delle spese per intercettazioni), disponendo ora di una base dati completa e aggiornata, da utilizzare quale supporto conoscitivo per conseguire maggiori risparmi⁴⁴.

Spesa per l'equa riparazione ex legge Pinto

La durata eccessiva dei processi ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione, per la violazione del termine ragionevole del processo, prevista della legge 24 marzo 2001, n. 89. Il capitolo 1264 dedicato, dal 2013 capitolo di spese obbligatorie, ha uno stanziamento di 177,7 milioni, impegnati per 174,4 milioni e pagati per 119,6 milioni. Si evidenzia un incremento del fenomeno dei residui propri dell'anno, che, secondo l'Amministrazione, è dovuto al fatto che ancora non è a regime il nuovo metodo gestionale. Se la capacità di pagamento per le sentenze sopravvenienti è in peggioramento sul pg. 1 del capitolo di bilancio, settore accentrato al Dipartimento e supportato da Banca d'Italia (45 per cento rispetto al 93 per cento nel 2015), per il pg. 2, che prevede le risorse per lo smaltimento dell'arretrato, l'indicatore è migliorato nettamente (98 per cento a fronte di 63 per cento del 2015); l'indice di smaltimento dei residui per il suddetto pg. 1 è in netto miglioramento (27,85 per cento, rispetto al 3,85 per cento nel 2015) e per l'intero capitolo è del 51 per cento.

Al riguardo, dal 2015, in considerazione sia della notevole dimensione finanziaria della spesa ordinaria ex legge Pinto, sia per l'ingente esposizione debitoria (circa 400 milioni al 2015), è stato adottato un Piano straordinario di rientro dal debito, sulla base del quale le Corti di appello si adoperano per l'eliminazione dei debiti pregressi, effettuando il pagamento dei provvedimenti di condanna già emessi nei confronti dell'Amministrazione della giustizia, mentre la Direzione generale degli affari giuridici e legali procede al pagamento tempestivo dei provvedimenti di condanna sopravvenienti, anche al fine di evitare le condanne da ritardo sull'esecuzione delle sentenze di equa riparazione, avvalendosi a tal fine della Banca d'Italia, sulla base di un accordo sottoscritto in data 18 maggio 2015⁴⁵. Dopo una prima fase di sperimentazione, che ha riguardato principalmente la Corte di appello di Roma, a partire dal mese di dicembre 2015, il Piano è stato

⁴² Sono state poste in essere iniziative volte alla velocizzazione dei pagamenti e si è proceduto, anche con accordi transattivi e mediante l'utilizzo di risorse rese disponibili in conto residui, al ripianamento delle pregresse posizioni debitorie, per circa 22 milioni estinguendo i debiti rimasti.

⁴³ L'art. 1, comma 26, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha richiesto misure al fine di assicurare risparmi di spesa non inferiori a 40 milioni a decorrere dall'anno 2013; l'art. 1, comma 22, della legge n. 228 del 2012, ha previsto ulteriori risparmi di spesa per 10 milioni da conseguire stabilendo un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici; l'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 124, in attesa della realizzazione del sistema unico, aveva delegato il Governo, per la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese di intercettazione. L'adozione dei provvedimenti di cui alla legge delega avrebbe dovuto portare ad un risparmio di spesa del 50 per cento delle voci di listino delle spese e all'adozione di un tariffario nazionale per le prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione, e velocizzare le operazioni di liquidazione dei compensi intervenendo sul TU delle spese di giustizia. Non risulta attuata la delega.

⁴⁴ Le difficoltà nell'approntare una gara unica e poi di gestire un unico fornitore, stanno indirizzando l'Amministrazione verso una diversa soluzione.

⁴⁵ La Banca collabora nelle attività preparatorie alla liquidazione dei crediti (istruttoria, verifica della documentazione, predisposizione delle minute di pagamento). Detta collaborazione ha comportato, dal giugno 2015 al dicembre 2016, la lavorazione di circa 17.000 pratiche, delle quali oltre 7.000 già liquidate per un ammontare complessivo di quasi 30 milioni.

esteso alle Corti di appello maggiormente gravate dal debito arretrato⁴⁶. La Banca d'Italia ha iniziato a prestare assistenza anche per lo smaltimento dell'arretrato. Per quanto concerne il debito arretrato, ci sono ancora dieci Corti di appello, che devono effettuare pagamenti per importi complessivi superiori ai 10 milioni e che hanno notevoli difficoltà a smaltirli, secondo l'Amministrazione a causa della carenza di personale.

Le iniziative attuate dal Ministero per la riduzione del debito arretrato hanno consentito lo smaltimento del debito pregresso e per l'attività ordinaria la diminuzione di quasi il 40 per cento dei ricorsi per ottemperanza⁴⁷. Tuttavia sono stati rilevati nuovi debiti fuori bilancio, e la consistenza del debito sopravveniente, relativo a decreti di condanna emessi dalle Corti di appello, risulta costante negli ultimi anni (circa 83 milioni nel 2016).

La tavola illustra l'andamento dello *stock* di debito annuale, che nel 2016 si attesta a 336,4 milioni, evidenziando un'inversione di tendenza ed una riduzione a partire dal 2015.

TAVOLA 7

STANZIAMENTI DI BILANCIO ED ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI
LEGGE PINTO

(in milioni)

Anno	Debito al 01/01	Stanziamiento	Incremento debito da gennaio a dicembre
2011	187,6	20	65
2012	252,6	30	95,4
2013	348	50	47,1
2014	395,1	101	61,4
2015	456,4	180	-56,6
2016	399,9	177,7	-63,5
2017	336,4	172,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Fondo Unico Giustizia-FUG

Il Fondo Unico Giustizia-FUG⁴⁸, la cui gestione è stata attribuita a Equitalia giustizia⁴⁹ dal 2009, è stato istituito per perseguire obiettivi fra i quali il censimento e la gestione in modo centralizzato del denaro e dei titoli sequestrati (e poi confiscati), ponendo a reddito denaro e titoli. Nel 2016, risulta che Equitalia giustizia, nell'attività di gestione del FUG, ha effettuato versamenti allo Stato per complessivi 221,3 milioni. Dal 2009 al 2016 quindi, i versamenti sono pari a 1.386 milioni. L'Aggio complessivo erogato ad Equitalia giustizia dal 2009 al 2016 è stato di 3,5 milioni (0,6 milioni nel 2016).

⁴⁶ Caltanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Perugia, Potenza, Roma e Salerno.

⁴⁷ Nel 2016, 3.424 ricorsi a fronte dei 5.505 proposti nell'anno 2015.

⁴⁸ Il Fondo unico giustizia (FUG) è stato istituito e disciplinato con i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 143 del 2008, con l'obiettivo di farvi confluire le somme di denaro (contante) e i titoli (Bot, CCT, obbligazioni, azioni, etc.) sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi. Il FUG è un fondo dinamico che custodisce e gestisce le ricchezze finanziarie della criminalità, sino alla confisca definitiva, in seguito alla quale lo stesso devolve una parte di queste risorse al Ministero della giustizia, altra parte al Ministero dell'interno e la restante alla Tesoreria generale dello Stato.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia S.p.A.

TAVOLA 8
VERSAMENTI ALLO STATO ESEGUITI DA EQUITALIA GIUSTIZIA
(in milioni)

Anno	Per provvedimenti giudiziari (confische e devoluzioni)	Per "anticipazioni" di somme sequestrate	Per utile della gestione finanziaria del FUG dell'anno precedente	Totale
2009	26,8			26,8
2010	40,3		3,9	44,2
2011	59,7	343	6,3	409,1
2012	82,5	72,3	14,4	169,2
2013	75		23,1	98,1
2014	91,5	78,9	22,2	192,6
2015	97,9	105,8	18,9	224,7
2016	134,9	67,5	16,3	221,3
Totale	608,6	667,5	105,1	1.386,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

Nel 2016, l'utile "lordo" della gestione finanziaria del FUG è stato di 16,3 milioni; la consistenza patrimoniale è di 3,86 miliardi, in aumento rispetto al dato del 2015 (3,77 miliardi) ed è composta da somme liquide per complessivi 1,63 miliardi e da somme non liquide per complessivi 2,19 miliardi⁵⁰.

TAVOLA 9
DATI PATRIMONIALI DEL FUG AL 31 DICEMBRE
(in milioni)

Natura delle risorse	2015	2016
Liquide	1.612,6	1.633,5
di cui: già "anticipate"	600,0	667,6
Non liquide	2.124,5	2.194,9
di cui: "rapporto fiduciario ex legge"	1.160,8	1.154,3
Altre risorse liquide	32,2	31,8
Avanzo di gestione	18,9	16,3
Totale FUG	3.788,3	3.876,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia giustizia

3.2. Programma "Amministrazione penitenziaria"

Il 35,7 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma "Amministrazione penitenziaria", di competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-DAP. Le funzioni riconducibili al programma riguardano il trattamento penitenziario dei detenuti, il funzionamento e la sicurezza degli istituti penitenziari ed infine il coordinamento tecnico operativo del corpo di Polizia penitenziaria, nonché dei collaboratori esterni.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 2,86 miliardi, sono di poco superiori al 2015 (2,85 miliardi), anche se comunque in riduzione dal 2012⁵¹. Si registrano impegni di competenza per 2,7 miliardi, pagati per 2,67 miliardi. I residui finali sono 124,4 milioni (di cui 89 milioni di nuova formazione). In forte aumento le economie, che raggiungono 97 milioni (36 milioni nel 2015), in

⁵⁰ Sulla base di quanto riferito da Equitalia giustizia, risultano n. 146 risorse intestate al FUG, per le quali non è indicato l'ufficio giudiziario di riferimento rendendo complesse le connesse verifiche, volte anche alla devoluzione o alla restituzione agli aventi diritto.

⁵¹ Gli stanziamenti definitivi in riduzione dal 2012, anno in cui erano stanziati 3,1 miliardi, nel 2013 3 miliardi, nel 2014 2,9 miliardi e nel 2015 2,85 miliardi.

massima parte nella categoria “Redditi di lavoro”. Si sono registrate economie superiori al milione sul capitolo 1614 “gestione delle mense obbligatorie di servizio”; sul capitolo 1671 per “fitto locali”; sul capitolo 1761 per “assistenza e attività di servizio sociale”; sul capitolo 1764 per “trasporto detenuti ed internati e del relativo personale di scorta”.

La tavola, prospettata per categorie, illustra la gestione dell’esercizio.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/Maggiori spese		Residui Finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese di personale (Cat. I-III)	2.298,6	2.335,1	2.363,0	2.413,3	2.320,6	2.321,2	2.330,1	2.310,1	6,2	19,2	0,0	7,9	26,7	84,0	17,3	22,5
Consumi intermedi	169,2	174,6	220,7	180,2	215,8	174,4	205,9	158,9	9,9	15,5	0,0	0,0	4,9	5,8	15,5	16,6
Trasferimenti correnti	179,1	179,9	182,6	182,8	179,2	177,2	167,8	168,3	11,4	8,8	0,0	0,0	3,4	5,6	14,8	9,6
Altre uscite correnti	12,3	7,7	17,9	11,2	17,3	10,5	4,5	4,4	12,9	6,2	0,0	0,0	0,6	0,7	17,7	16,2
- di cui interessi passivi	0,9	0,9	1,3	0,9	0,8	0,3	0,6	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2	0,2	0,0
Spese correnti	2.659,2	2.697,3	2.784,3	2.787,6	2.733,0	2.683,4	2.708,3	2.641,7	40,4	49,7	0,0	7,9	35,6	96,1	65,4	64,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	71,4	63,0	72,3	69,9	53,9	41,3	33,2	29,7	38,7	39,3	17,9	27,7	0,5	0,9	55,1	59,5
Spese in conto capitale	71,4	63,0	72,3	69,9	53,9	41,3	33,2	29,7	38,7	39,3	17,9	27,7	0,5	0,9	55,1	59,5
Spese finali	2.730,6	2.760,3	2.856,6	2.857,5	2.786,9	2.724,6	2.741,5	2.671,4	79,0	89,0	17,9	35,6	36,1	97,0	120,5	124,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall’analisi contabile si rileva che gran parte dello stanziamento, a disposizione dell’Amministrazione penitenziaria, risulta assorbito dalle spese di funzionamento (2.583,7 milioni) e che, in particolare, 2.413,3 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente. L’aumento dei redditi da lavoro è dato essenzialmente dalle competenze fisse per il personale della Polizia penitenziaria⁵². Per i consumi intermedi, si è registrata una riduzione degli stanziamenti, ai sensi di quanto previsto dalla legge di stabilità 2015⁵³, per le spese per il pagamento di canoni e utenze⁵⁴. Per quanto riguarda la situazione debitoria, già nel 2015 si erano formati debiti fuori bilancio per 14,5 milioni e nel corso dell’esercizio in esame si sono smaltiti solo 12 milioni. Sono stati riscontrati tuttavia nuovi debiti per 27,3 milioni che sommati ai pregressi portano ad un totale di 29,8 milioni di debiti rimasti da smaltire al 31 dicembre 2016.

Il DAP ha, peraltro, avviato un piano per l’efficientamento energetico ed idrico delle strutture penitenziarie, sia nel settore delle energie alternative (cogenerazione, fotovoltaico ecc., anche aderendo a progetti finanziati dal Ministero dello sviluppo economico), sia nel settore della razionalizzazione degli impianti e delle strutture per la riduzione dei consumi, ponendo un obiettivo di riduzione della spesa energetica del 30 per cento, rispetto all’andamento registrato negli ultimi anni. In attesa di un eventuale piano pluriennale di opere e di lavori, sono state diramate puntuali direttive per la riduzione degli sprechi e delle dispersioni d’acqua, nonché per la revisione e la rinegoziazione delle tariffe per i contratti di somministrazione di energia elettrica e per le utenze idriche e termiche degli istituti penitenziari.

Nell’ottica di contenimento delle spese, oltre che per implementare la sicurezza, ulteriore progetto già avviato, e che nel 2016 è stato ulteriormente sviluppato, è quello relativo alla

⁵² Gli stanziamenti si attestano a 1.936,3 milioni (+47,8 milioni rispetto al 2015), gli impegni sono di 1.877,4 (quasi tutti pagati), si sono avute economie per 58,8 milioni.

⁵³ La legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 287) riduce lo stanziamento di 20 milioni, per il triennio 2015-2017. Ulteriore riduzione di stanziamento (circa un milione) è intervenuta, nel corso dell’esercizio, per effetto di quanto previsto dal decreto legislativo 177 del 2016 in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia.

⁵⁴ Le spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche (capitolo 1762 con 131,7 milioni, con impegni per 128,1 milioni e pagamenti per 124,6 milioni, a fronte di 172,1 milioni nel 2015).

possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti, assegnati al circuito di alta sicurezza, agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei vantaggi che ne derivano sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie⁵⁵.

I profili di maggior interesse, connessi al programma di spesa, riguardano l'Edilizia penitenziaria e le Condizioni di detenzione.

L'Edilizia penitenziaria, già dallo scorso esercizio, è stata interessata da modifiche organizzative e gestionali. Difatti, a seguito della conclusione anticipata della vicenda relativa al Piano carceri ed alla gestione commissariale⁵⁶, la programmazione degli interventi è stata ricondotta sotto l'egida ministeriale. L'attuazione degli stessi è stata suddivisa fra il Ministero della giustizia ed il Ministero infrastrutture e trasporti. Le ingenti somme residue della gestione commissariale non spese sono state riversate dalla contabilità speciale al bilancio dello Stato, per più di 410 milioni, che sono andati a finanziare gli interventi passati alla competenza del Ministero delle infrastrutture.

Il Programma annuale per il 2016 complessivamente è finanziato con fondi di bilancio, per 27,5 milioni sui capitoli 7300 e 7301 del Ministero. La capacità di impegno risulta del 52 per cento e quella di pagamento del 64 per cento.

TAVOLA 11

ASSEGNAZIONE FONDI PER L'EDILIZIA PENITENZIARIA - PROGRAMMA ANNUALE 2016

(in milioni)

Cap.	PG.	Tipologia intervento	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione	di cui stanziamento	Residui finali
7300	1	Fondo Opere - Acquisto e Installazione di Strutture e Impianti	1,1	1,1	1,0	0,5	0,6	0,1	0,9
	5	Fondo Opere - Acquisto e Installazione di Opere Prefabbricate	11,7	8,5	0,8	0,3	8,2	7,6	20,9
	7	Fondo Progetti - Acquisto e Installazione di Strutture e Impianti	0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
	8	Fondo Progetti - Acquisto e Installazione di Opere Prefabbricate	0,9	0,9	0,2	0,2	0,5	0,5	0,8
		Totale	13,8	10,7	2,1	1,0	9,5	8,4	22,9
7301	1	Fondo Opere - Manutenzione Straordinaria degli Immobili	15,8	16,8	11,9	8,0	8,8	4,9	11,8
		Totale	15,8	16,8	11,9	8,0	8,8	4,9	11,8
Totale complessivo capp. 7300 e 7301			29,7	27,5	14,0	9,0	18,3	13,3	34,7

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati DAP e RGS

Il complesso delle iniziative strutturali intraprese ha determinato per il 2016 un aumento dei posti regolamentari da 49.570 del 2015 a 50.228 posti, a fronte però di 54.653 detenuti presenti al 31 dicembre 2016, nei 191 istituti penitenziari. Quindi, risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento, che passa dal 105 per cento al 109 per cento. Fra i detenuti presenti al 31 dicembre, 18.621 sono stranieri e 787 in semilibertà.

Le misure adottate sulle realtà penitenziarie caratterizzate da sovraffollamento attengono, oltre al costante monitoraggio delle situazioni critiche, ad una periodica proposta di più equa distribuzione dei detenuti sul territorio, anche su base volontaria.

Infine, il DAP continua ad essere impegnato sull'aspetto trattamentale del detenuto, non solo in termini di adeguatezza della struttura, ma anche in relazione al potenziamento dell'offerta trattamentale, nell'ambito dell'esecuzione della pena. In relazione alle attività istruttive, ha sottoscritto nel 2016 un protocollo d'intesa con il Ministro dell'istruzione ed è in fase di

⁵⁵ Disegno di legge A.C. n. 4368.

⁵⁶ L'art. 6-bis del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 ha anticipato al 31 luglio 2014 il termine delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, già previsto per il 31 dicembre 2014.

costituzione il nuovo Comitato Paritetico Nazionale, che svolgerà un'azione di stimolo ed impulso per lo sviluppo delle attività previste; con riguardo alle attività culturali ricreative e sportive è proseguito il percorso di promozione e valorizzazione delle attività espressive del detenuto, così come per il lavoro e la formazione professionale, sia attraverso risorse ordinarie che con i fondi della Cassa ammende. Infine, è stata oggetto di attenzione la detenzione femminile, in considerazione della delicatezza delle tematiche di genere e di genitorialità.

Sul versante interistituzionale, in sinergia con il Ministero dell'interno, in materia di identificazione degli stranieri in stato di detenzione, l'Amministrazione si è adoperata al fine di addivenire ad una veloce identificazione degli stranieri detenuti, in modo da evitare il trattenimento nei CIE, o quantomeno di ridurne i tempi, di soggetti non compiutamente identificati.

Sempre nell'alveo dell'impegno in materia di trattamento del detenuto, come noto, il legislatore, a seguito della sentenza Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha introdotto rimedi risarcitori, misure tali da limitare i ricorsi alla Corte di Strasburgo. Nello specifico ha previsto, con DL n. 146 del 2013, il nuovo reclamo giurisdizionale ex art. 35 bis dell'Ordinamento Penitenziario, un rimedio preventivo volto a far cessare le condizioni di violazione dei diritti dei detenuti e degli internati, e con il DL n. 92 del 2014 rimedi risarcitori (art. 35-ter O.P.) conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della CEDU. Il Servizio reclami, istituito dall'Amministrazione penitenziaria ha provveduto, recependo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, con particolare riferimento ai criteri di calcolo degli spazi detentivi, ad adeguare costantemente e progressivamente le difese dell'Amministrazione, anche a livello periferico, alle più recenti evoluzioni della giurisprudenza interna e della Corte EDU. Occorre tener presente, comunque, l'ormai consolidata giurisprudenza secondo cui, in relazione alla tutela prevista dall'art. 35-ter citato, dinanzi al Magistrato di sorveglianza, la contestualità temporale tra lesione e richiesta risarcitoria non costituisce una condizione necessaria⁵⁷. Permangono in sede giudiziaria, tuttavia, incertezze di tipo ermeneutico, concernenti tanto profili sostanziali quanto aspetti procedurali (ad es. i criteri in base ai quali va calcolata la superficie detentiva o i termini di prescrizione del diritto - quinquennale, decennale o imprescrittibile -).

Dalla data di entrata in vigore dei citati articoli di legge, i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 35-bis O.P. ed accolti dai magistrati di sorveglianza ammontano a 1.509. Quelli emanati ai sensi dell'art. 35-ter O.P. ed accolti dai magistrati di sorveglianza ammontano a 3.047, per un totale complessivo di giorni di liberazione anticipata concessi a titolo di riduzione di pena detentiva di 149.586 giorni. L'art. 9 del DL n. 92 del 2014 indicato quantifica gli oneri risarcitori in complessivi 20,37 milioni per il triennio 2014-2016. A tutto il 2016 per le spese per far fronte ai ricorsi proposti dai detenuti per violazione dell'art. 3 CEDU (cap. 1769)⁵⁸, sono stati liquidati dal Servizio Reclami un totale di euro 566.689,67 (per l'anno 2016 euro 424.448,60 a fronte di un'autorizzazione di spesa di 5,37 milioni, impegnata totalmente). Non risulta chiaro il motivo che giustifichi tale andamento contabile, se sia dovuto ad erronea quantificazione o ad elementi esogeni.

L'Amministrazione ha proseguito a livello organizzativo, nel perfezionamento dell'Applicativo Spazi Detentivi (ASD) e del *data-base* "Monitoraggio condizioni detentive",

⁵⁷ La Suprema Corte di cassazione (sentenza n. 3117 del 10 gennaio 2017) si è nuovamente espressa sul peculiare istituto di cui all'articolo 35-ter, escludendone l'assimilabilità al risarcimento per fatto illecito ex articolo 2043 del codice civile e negando, di conseguenza, l'applicabilità del termine di prescrizione quinquennale. La fonte del risarcimento non deve essere ricercata nella sola normativa nazionale ma anche in quella sovranazionale, per cui il diritto al ristoro sussiste, nel caso di detenzione inumana, sin dalla data di ratifica della CEDU (4 agosto 1955), essendo entrambi i fenomeni espressamente vietati dalla stessa Convenzione.

⁵⁸ Istituito dal 2014 in attuazione dell'art. 9 del DL n. 92 del 2014, nel quale gli stanziamenti nel triennio sono previsti in riduzione.

entrambi in continua evoluzione e potenziamento, ormai strumenti ordinari di lavoro e di ausilio nella gestione⁵⁹.

In ordine, infine, alla tutela della salute all'interno degli istituti di pena, il modello innovativo di gestione opera anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie e alla telemedicina, sulla base dell'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 22 gennaio 2015. Tale modello tende a assicurare la tempestività delle cure, evitando le traduzioni in luoghi di cura ove non indispensabili. Il finanziamento assegnato al Ministero dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 544) di 400.000 euro annui (a decorrere del 2016), è dedicato proprio alla realizzazione di un sistema di gestione dei servizi di telemedicina in ambito penitenziario, sia per adulti che per minori, in collaborazione con Federsanità ANCI, con un progetto per l'implementazione della informatizzazione del circuito di detenzione italiano da prospettare alle Regioni, come supporto ed integrazione ai relativi Fascicoli Sanitari Elettronici. L'accordo, nell'ambito dei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, è stato sottoscritto con Federsanità ANCI, in data 4 agosto 2016, seguito dalla costituzione di un gruppo di lavoro che non ha ancora concluso le proprie attività.

REMS ed Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)

Ad oggi è definitiva ed effettiva la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), stabilita dal decreto legge n. 52 del 31 marzo 2014, convertito nella legge n. 81 del 30 maggio 2014, che ha previsto l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili, in strutture residenziali (REMS)⁶⁰, da istituire presso le Regioni ed a carico del SSN. La Conferenza unificata, in data 26 febbraio 2015, aveva approvato il regolamento per l'entrata in funzione delle REMS. Pur con la nomina del Commissario unico per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (dPCM 16 febbraio 2015), e nonostante l'individuazione di soluzioni transitorie⁶¹, ad oggi però le REMS non sono funzionanti in tutte le Regioni ed alcune sono provvisorie.

Si è rivelata complessa la realizzazione delle strutture residenziali sanitarie⁶², ed il processo di superamento degli stessi non è completato, non tanto in relazione alla chiusura definitiva degli OPG, già avvenuta⁶³, per alcuni dei quali è programmata una riconversione in istituti penitenziari ordinari o la restituzione al Demanio⁶⁴, quanto per l'insufficiente capienza recettiva delle REMS attivate e per la mancanza di attivazione delle strutture presso alcune Regioni. Il dato degli aventi

⁵⁹ L'applicativo ASD consente non soltanto di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro corretta collocazione all'interno di ogni Istituto (camere detentive, e lo spazio disponibile per ciascun individuo. La consultazione dell'ASD, inoltre, permette di controllare in tempo reale i parametri CEDU e le eventuali violazioni con conseguente ripristino di condizioni detentive adeguate.

⁶⁰ Le REMS hanno la funzione di detenere e curare i pazienti, destinatari di una misura di sicurezza all'esito dell'accertamento di una patologia psichiatrica, che vi risiedono, fornendo loro trattamenti terapeutici individuali e garantendogli il pieno rispetto della propria dignità.

⁶¹ Il processo è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale, sono state istituite apposite sezioni, denominate "Articolazioni per la tutela della salute mentale", presenti in 28 istituti per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l'accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

⁶² Le Regioni inadempienti sono state, dapprima, diffidate dalla PCM a garantire la presa in carico dei propri residenti internati negli ex ospedali psichiatrici giudiziari e di quelli raggiunti da misure di sicurezza provvisoria, entro un termine stabilito per ciascuna di esse. Poi, con dPCM del 19 febbraio 2016, il Consiglio dei Ministri ha poi provveduto alla nomina del Commissario unico per il superamento degli OPG, attribuendo al medesimo la facoltà di provvedere in via sostitutiva, in luogo delle regioni Calabria, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Puglia e Veneto, alla realizzazione dei programmi di cui all'art. 3-ter, comma 6, del DL 22 dicembre 2011, n. 211 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9.

⁶³ Infatti il DAP non ha potuto procedere alla dismissione di tutte le strutture per il completamento del processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari entro la fine dell'anno 2016, e l'ultimo è stato chiuso nel mese di maggio 2017.

⁶⁴ Il Dipartimento ha effettuato una programmazione per la dismissione e per la riconversione delle strutture già sede di OPG.

titolo appare in aumento: risultano ricoverate presso le residenze n. 626 persone e n. 290 sono in lista d'attesa⁶⁵.

Considerando che la presa in carico e gli interventi riabilitativi sanitari compete al SSN, ed in particolare ai servizi territoriali dei dipartimenti di salute mentale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non è competente ad ovviare alle criticità evidenziate ancora sussistenti, con conseguente mancata esecuzione dei provvedimenti giudiziari. L'attività ordinaria del DAP consiste unicamente nello svolgere un raccordo con le Autorità Giudiziarie⁶⁶. Sono attivi in 28 istituti penitenziari strutture di osservazione di salute mentale.

Attuale ed urgente si ritiene debba essere la soluzione alla problematica indicata, anche alla luce di un recente monitoraggio del Consiglio superiore della magistratura sugli effetti della riforma, che ha fatto emergere un quadro definito "preoccupante", per l'esiguo numero di posti disponibili nelle strutture che hanno preso il posto degli OPG, in considerazione del fatto che i soggetti sono sovente malati psichiatrici gravi, violenti e socialmente pericolosi.

È indispensabile sempre maggiore sinergia tra il Dipartimento ed i presidi sanitari degli Enti locali, ma anche l'impegno ad istituire necessarie ed adeguate sezioni presso Istituti penitenziari, destinate al trattamento dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o di misure di sicurezza provvisorie. Oltre a ciò, va considerato con particolare attenzione il problema della adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Infine, si fa presente che con disegno di legge⁶⁷ si prevede una rimodulazione dell'assetto giuridico delle REMS. Peraltro la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella riunione del 30 marzo u.s., ha espresso grande preoccupazione sulle disposizioni citate, in quanto comporterebbero in breve tempo la saturazione delle REMS, con conseguente impossibilità di svolgere le funzioni che sono state loro attribuite dal legislatore e di fatto verrebbero ripristinati i vecchi ospedali psichiatrici giudiziari.

3.3. Programma "Giustizia minorile e di comunità"

Solo il 2 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma Giustizia minorile e di comunità, istituito nel 2015⁶⁸, il quale è deputato ad assicurare la giustizia minorile e le nuove funzioni dell'ambito dell'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti.

Nel 2016, lo stanziamento definitivo è pari a 159,3 milioni (163,8 milioni nel 2015), di cui 137,8 milioni per spese correnti e 7,5 milioni per spese in conto capitale. L'aumento, rispetto alle risorse iniziali, è da correlare anche alle nuove funzioni attribuite, ma rispetto alle risorse del 2015 il Dipartimento ha visto aumentare le sue funzioni, con minori risorse (-4,5 milioni).

⁶⁵ Il dato è stato fornito dal DAP, aggiornato al mese di febbraio 2017; alla data del 31 marzo 2015 il numero era di n. 689 internati. Peraltro, nel Relazione conclusiva del Commissario unico per il superamento degli OPG, presentata alle Camere il 28 febbraio 2017, si riferisce di 30 Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza istituite, alcune in via provvisoria, "nelle quali sono presenti 569 pazienti" a fronte di una capienza complessiva di 604 posti. Tale prospettazione, riferita alla stessa data, non risulta in linea con i dati forniti dal DAP.

⁶⁶ Il DAP fornisce alle AG, sulla base della comunicazione ricevuta dal Ministero della salute, la sola indicazione della REMS attiva, competente per il ricovero del paziente in ragione del luogo di residenza dello stesso, mentre i Responsabili delle REMS e, dunque, le Amministrazioni Sanitarie Regionali, debbono dare esecuzione ai provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria.

⁶⁷ L'articolo 1 comma 16 lettera d) del disegno di legge n. 2067 Giustizia, approvato al Senato e ora in discussione alla Camera, assegnato alla Commissione Giustizia AC 4368.

⁶⁸ Il dPCM 15 giugno 2015, n. 84, ha previsto l'emanazione di successivi decreti ministeriali per regolamentare: - le funzioni e le modalità di cooperazione in materia di contenzioso; - le funzioni e le modalità di cooperazione dei centri di spesa unificati in materia di gestione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; - l'articolazione del decentramento e degli uffici e servizi presenti sul territorio per la Giustizia minorile e di comunità; - le funzioni inerenti la formazione del personale; - l'impiego del personale. Durante il 2016 si è proceduto al trasferimento delle competenze amministrativo-contabili dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria al nuovo Dipartimento giustizia minorile e di comunità, come previsto nella stessa legge di bilancio 2016.

TAVOLA 12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/MSP		Residui finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale (art. I+III)	101,0	101,1	105,4	107,6	98,7	99,6	99,4	100,4	0,1	0,1	0,0	0,0	5,9	7,0	0,2	0,1
Consumi intermedi	33,7	36,3	46,3	40,3	40,3	38,3	33,7	30,4	6,6	7,9	0,0	0,0	6,0	2,0	7,8	8,4
Trasferimenti correnti	0,4	0,4	0,8	0,4	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,6	0,0	0,1	0,2
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
di cui interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese correnti	135,2	137,8	152,5	148,4	139,2	138,3	133,3	131,1	6,8	8,3	0,0	0,0	12,4	9,1	8,0	8,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7,9	7,5	11,3	10,9	5,8	5,5	2,8	4,2	7,8	6,6	4,8	5,3	0,7	0,1	8,4	9,0
Spese in conto capitale	7,9	7,5	11,3	10,9	5,8	5,5	2,8	4,2	7,8	6,6	4,8	5,3	0,7	0,1	8,4	9,0
Spese finali	143,1	145,3	163,8	159,3	145,0	143,9	136,1	135,3	14,6	14,8	4,8	5,3	13,1	9,2	16,5	17,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'osservazione dei dati di gestione mostra in primo luogo la crescita della spesa per redditi di lavoro. Di contro, sono in riduzione i consumi intermedi, soprattutto in ragione delle spese per l'acquisto di beni e servizi e spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile⁶⁹. Con riguardo alla spesa in conto capitale, complessivamente in flessione, si osserva però in contro tendenza il capitolo 7400, relativo alle spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e il restauro di immobili e impianti per la giustizia minorile⁷⁰.

Il programma vede ascritte tutte le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare l'unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna e messa alla prova. La *ratio* della riforma organizzativa, con i connessi riflessi contabili, mira all'estensione del complessivo sistema dell'esecuzione penale esterna, articolando il nuovo modello penitenziario nel rispetto dei principi della Costituzione, dell'Ordinamento penitenziario e delle regole europee e indirizzandolo ancor di più verso la rieducazione dei soggetti. L'esigenza ispiratrice è individuabile nella necessità di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione (nel 2016 n. 50.288 misure alternative), delle sanzioni sostitutive e della sospensione del procedimento con messa alla prova (al dicembre 2016 i soggetti sottoposti a sanzioni e misure di comunità risultano essere 42.917, in aumento rispetto al dato 2015, 38.670).

Il nuovo programma di spesa è attribuito al Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC), previsto dal regolamento di organizzazione, e nello specifico comprende l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, oltre alla tutela e protezione giuridica dei minori ed il trattamento dei giovani adulti - in ragione dell'ampliamento

⁶⁹ Capitolo 2061 spese per acquisto di beni e servizi, con stanziamenti per 11,5 milioni (-3 milioni sul 2015) assorbiti quasi completamente dalle spese per i fitti passivi (circa 1,8 milioni), impegni per 10,5 milioni e pagamenti per 8,5 milioni; capitolo 2134 Spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile, con stanziamenti per 28 milioni (-2 milioni sul 2015) impegni per 27 milioni e pagamenti per 21 milioni.

⁷⁰ Il capitolo reca uno stanziamento definitivo di 9 milioni (in aumento rispetto al 2015 di 1,7 milioni). Risultano impegnati solo per il 52,6 per cento pari a 4,7 milioni e pagati 4 milioni, con creazione di residui finali pari a 6,1 milioni (di cui 5 milioni di nuova formazione).

delle competenze attribuite ai Servizi Minorili -, nonché numerose altre finalità⁷¹. Al fine di assicurare un servizio di prossimità, ma al contempo garantire il coordinamento dei diversi livelli gestionali, sono state ridefinite le articolazioni territoriali anche dirigenziali, che sono i 18 Uffici distrettuali⁷², gli 11 Uffici interdistrettuali, di esecuzione della pena⁷³, gli Uffici locali e le sezioni distaccate ed infine i Centri per la giustizia minorile. Nel nuovo contesto logistico, al fine di razionalizzare le risorse umane, finanziarie e strutturali, con il decreto attuativo (d.m. 17 novembre 2015), sono stati soppressi alcuni Centri per la Giustizia minorile e soppressi o sospesi alcuni Servizi.

Anche la DGMC ha aderito all'accordo, di cui si è fatto cenno, con Federsanità/Anci per la tutela della salute in ambito penitenziario.

Il percorso riformatore, volto all'ampliamento dell'area penale esterna, deve essere associato al rafforzamento della capacità istituzionale degli uffici preposti alla gestione dei livelli di rischio, al potenziamento delle professionalità coinvolte, al miglioramento sia del servizio, valorizzando sempre più la cornice di legalità, sia del livello qualitativo delle comunità, per il rafforzamento dei percorsi riabilitativi. Indispensabile è la sinergia ed il raccordo con l'Autorità giudiziaria, ma occorre dar rilievo alla rilevanza dei rapporti con gli Enti locali e con le organizzazioni di volontariato, da scegliere comunque con i canoni della trasparenza e legalità, e da sottoporre a controlli, perché sempre più si fa ricorso al privato sociale, per l'attività trattamentale e per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, nonché per la individuazione delle strutture di accoglienza⁷⁴, utilizzate per i collocamenti in comunità.

⁷¹ Sono ricondotte al programma anche le seguenti altre attività: promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni; applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile; garanzie diritti soggettivi dei minori; ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con UE e ONU e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

⁷² D.m. 17 novembre 2015, art. 9 "...Gli Uffici distrettuali sono organi periferici dirigenziali non generali dell'esecuzione penale esterna e provvedono all'attuazione, negli uffici locali e nelle sezioni distaccate presenti nel distretto di competenza, delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento e dalle Direzioni generali; individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna, il piano di programmazione e ripartizione delle risorse umane e finanziarie e la progettazione riguardante la formazione e l'informazione. Assorbono le strutture ed il personale degli Uffici locali di esecuzione penale esterna con sede nelle medesime città, che sono soppressi; esercitano, nella circoscrizione territoriale assegnata ai medesimi uffici, i compiti ad essi attribuiti dall'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 e da altre disposizioni di legge. Sono dotati di autonomia contabile.

⁷³ Gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna sono organi periferici di livello dirigenziale non generale del Ministero disciplinati dall'articolo 10 del d.m. 17 novembre 2015 in attuazione al dPCM n. 84 del 2015 con le seguenti funzioni: provvedono all'attuazione, negli uffici locali e nelle sezioni distaccate presenti nel distretto di competenza, delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento e dalle Direzioni generali; individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna, il piano di programmazione e ripartizione delle risorse umane e finanziarie e la progettazione riguardante la formazione e l'informazione; svolgono, nell'ambito della medesima circoscrizione territoriale dei Centri della giustizia minorile, funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali, promozione di iniziative progettuali, raccordo nei rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato; esercitano, nella circoscrizione territoriale assegnata ai medesimi uffici, i compiti ad essi attribuiti dall'articolo 72 della legge n. 354 del 1975, dal d.P.R. n. 230 del 2000, dalla legge n. 67 del 2014 e da altre disposizioni di legge.

⁷⁴ L'Amministrazione monitora gli inserimenti nelle comunità e promuove accordi con le Autorità Giudiziarie sul territorio, volte a definire modalità di valutazione dell'idoneità delle Comunità del privato sociale che ospitano minori del circuito penale, modalità di applicazione e di esecuzione dei provvedimenti di collocamento al fine di ottimizzare l'efficacia della misura, modalità operative per i minori di difficile gestione, nonché per l'individuazione di strutture comunitarie adeguate a contenere detti minori.

4. Conti Consuntivi allegati al Rendiconto generale dello Stato

Archivi Notarili

Gli Archivi notarili, disciplinati dalla legge n. 89, del 16 febbraio 1913 “Sull’ordinamento del notariato e degli archivi notarili” e dalla legge 17 maggio 1952, n. 629 “Riordinamento degli archivi notarili”, attualmente sono suddivisi in ufficio centrale, ispettorati circoscrizionali⁷⁵ ed uffici distrettuali. Le funzioni sono principalmente: il controllo sull’esercizio dell’attività notarile, la conservazione del materiale documentario dei notai cessati, il rilascio delle copie degli atti conservati, lo svolgimento di funzioni notarili, relativamente agli atti depositati, e la gestione del Registro generale dei testamenti (ai sensi della legge n. 307, del 25 maggio 1981). Gli Archivi notarili costituiscono autonomo Centro di responsabilità amministrativa con ordinamento e gestione finanziaria autonoma, e quale centro autonomo redige annualmente un bilancio di cassa⁷⁶, allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero. Ai sensi dell’articolo 4, comma 3, lettera c) e comma 4, del Regolamento di riorganizzazione del Ministero (dPCM n. 84 del 2015), il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia svolge la funzione di vigilanza sull’amministrazione degli Archivi notarili.

In ordine ai profili organizzativi e gestionali, si rappresenta che nel 2016 si è assistito ad una contenuta razionalizzazione delle sedi degli archivi distrettuali⁷⁷, che attualmente sono 91 e si è ridotto il canone annuo degli immobili o l’indennità di occupazione (spesa per 885 mila euro). Al riguardo sono state avviate iniziative volte alla riduzione delle locazioni passive, mediante l’acquisizione di immobili da destinare a sede degli Uffici che occupano immobili o porzioni immobiliari locate; quanto alle occupazioni, l’Amministrazione ha richiesto, senza esito, ai proprietari degli immobili occupati di produrre la necessaria documentazione, ai fini della rideterminazione del canone locativo.

Inoltre, allo scopo di migliorare la qualità dei servizi e della funzionalità degli uffici e di conseguire risparmi di spesa, gli Archivi notarili hanno iniziato a provvedere alla dematerializzazione di atti e documenti, alla registrazione telematica e protocollo informatico⁷⁸ e ad avviare una procedura “sperimentale”, per consentire all’Agenzia delle entrate lo scarto delle copie degli atti pubblici e delle scritture private autenticate conservate dai notai, relativamente alle schede dei notai cessati depositate presso gli Archivi notarili.

In ordine ai profili contabili, l’Amministrazione degli archivi notarili, ha riferito che per sopperire alle sopravvenute maggiori esigenze di spesa, necessarie per attività improcrastinabili, ha esercitato la flessibilità amministrativa ricorrendo ad apposita procedura di variazione compensativa di integrazione della dotazione di alcuni capitoli (articoli) divenuta insufficiente.

⁷⁵ Gli Ispettorati circoscrizionali, che esercitano il controllo ispettivo sugli archivi notarili distrettuali e sussidiari e sull’attività notarile dei presidenti dei consigli notarili.

⁷⁶ In quanto redatto in termini di cassa (ed ai sensi dell’art. 15, terzo comma, del regolamento dei servizi contabili degli archivi notarili, approvato con regio decreto 6 maggio 1929, n. 970) si rammenta che, ove non sia possibile procedere al pagamento di una spesa nel corso del medesimo anno in cui la stessa venne impegnata, per tardiva presentazione della documentazione giustificativa o, comunque, per motivi indipendenti dalla volontà dell’Amministrazione, si rende necessario rinnovare l’impegno a carico dell’esercizio nel quale viene effettivamente disposto il pagamento.

⁷⁷ Sono state emanate disposizioni di attuazione del dPCM n. 84 del 2015, con il d.m. 17 giugno 2016 che ha ridefinito i compiti dei Servizi dell’Ufficio centrale (ridotti a quattro) e individuati gli Archivi notarili distrettuali dirigenziali. Nello stesso decreto ministeriale sono contemplate misure necessarie al coordinamento informativo ed operativo tra l’Ufficio centrale degli archivi notarili del Dipartimento per gli affari di giustizia e altre articolazioni del Ministero della giustizia. Con altri decreti ministeriali, si è operato sugli uffici distrettuali.

⁷⁸ Gli Archivi notarili hanno proposto un progetto relativo all’acquisizione con modalità informatiche delle copie repertoriali che i notai trasmettono mensilmente agli Archivi notarili, e all’esecuzione in via telematica dei versamenti periodici dei notai, collegati ad adempimenti tributari e contributivi, gestita da un sistema informatico centralizzato.

Nel 2016, l'UCB ha svolto i controlli prescritti⁷⁹. Ha sottolineato l'anomalia del fatto che le procedure contabili non sono inserite nel sistema SICOGE⁸⁰, con ciò rendendo più difficile l'attività di controllo, non soltanto in termini di tempi ma anche di riscontri.

Ancora per il 2016, il consuntivo è stato allegato al Rendiconto generale dello Stato a fini di parifica. A decorrere dal 2017, in seguito alla riforma introdotta dall'art. 3 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, il conto consuntivo, non sarà più allegato al Rendiconto ma, redatto secondo i principi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, così come il bilancio di previsione, è approvato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, verrà trasmesso dal Ministro alle Commissioni parlamentari competenti per materia ed anche alla Corte dei conti.

Cassa Ammende

La Cassa ammende, istituita dalla legge del 9 maggio 1932, n. 547 "Disposizioni sulla riforma penitenziaria", è ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del DAP e provvede ad attuare le finalità previste dal d.P.R. n. 230 del 2000⁸¹. In particolare, si tratta di interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, per la realizzazione di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati, anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione e nel finanziamento di progetti dell'Amministrazione penitenziaria, che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, da quella nazionale e da quella regionale. Le spese sono effettuate con mandati di pagamento, emessi dal presidente della Cassa stessa e trasmessi alla Cassa depositi e prestiti, che ne cura l'accreditamento ai responsabili dei programmi, ovvero agli aventi diritto.

Nella vigente normativa⁸² è previsto un Comitato di controllo per la verifica i rendiconti presentati dai delegati dei progetti, ma non un organo di controllo in correlazione all'autonomia contabile esercitata⁸³. Ciò posto, in assenza di tale organo si ritiene che il controllo sul conto consuntivo sia demandato all'UCB, che deve esplicitare la propria attività prima dell'approvazione del conto consuntivo da parte del Ministro della giustizia, di concerto con il MEF.

Il nuovo statuto della Cassa ammende, recentemente approvato, è stato sottoposto al controllo di legittimità di questa Corte. Fra le novità di rilievo, vi è la previsione di un collegio dei revisori dei conti.

Dal punto di vista contabile, ai sensi del citato d.P.R. n. 230 del 2000, la dotazione finanziaria della Cassa delle ammende è costituita dal conto depositi e dal conto patrimoniale. Al conto depositi affluiscono tutti i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale. Sul conto patrimoniale sono versate tutte le altre somme, in particolare quelle devolute per disposizione di legge o per disposizione dell'autorità giudiziaria⁸⁴. In ordine alle entrate, la Cassa ha rappresentato di non avere contezza del dovuto perché registra solo i versamenti, pari nel 2016 ad euro 10,4 milioni (di cui 7 milioni da multe per rigetto ricorsi in Cassazione e 2 milioni per indistinte entrate eventuali e diverse). In ordine ai beni di proprietà della Cassa si fa presente che sono esclusivamente quelli acquistati, perché funzionali all'esecuzione dei progetti, che vengono ceduti

⁷⁹ Presso l'Ufficio centrale degli Archivi notarili è stata istituita un'apposita sezione dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia, per il riscontro amministrativo e contabile degli atti. Ha formalizzati circa 70 rilievi, che hanno per lo più richiesto la trasmissione di integrazioni documentali inerenti le fasi procedurali o il possesso dei requisiti di legge da parte dell'aggiudicatario della gara. L'attività contrattuale sottoposta a riscontro ha riguardato affidamenti per importi relativamente modesti, per lo più inferiori alla soglia di 40 mila euro.

⁸⁰ Peraltro non sono ancora neppure nella piattaforma Noi PA.

⁸¹ Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

⁸² Provvedimento 26 aprile 2007 - Regolamento della Cassa delle ammende.

⁸³ Già in una non recente deliberazione di questa Corte del 2008, era stata evidenziata una "ambivalenza in ordine alla effettiva applicazione delle regole che presiedono agli organismi dotati di autonomia contabile", in quanto non risultava previsto un organo di controllo assimilabile al Collegio dei revisori. Delibera n. 14/2008/G della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

⁸⁴ Sul capitolo 1774 del Ministero sono stanziati le somme che, entrate derivanti dalle manifatture carcerarie sul capitolo 2413, vengono riassegnate al capitolo di spesa, per poi essere trasferite alla Cassa.