

Il sistema Borsa Lavoro è già predisposto per colloquiare con gli enti previdenziali: il colloquio e l'integrazione avviene già con l'INAIL. Infatti le aziende possono usufruire dei servizi offerti dalla Borsa Lavoro, anche attraverso la user ID e Password rilasciata dall'INAIL per i propri servizi: domani con lo stesso sistema sarà possibile avviare fin da subito il sistema unificato delle comunicazioni obbligatorie, non attivo perché non sono stati emanati i decreti attuativi, previsti dalla Legge Biagi.

L'Amministrazione assicura che, in breve tempo, saranno attivi sul livello nazionale due servizi innovativi, il contatto all'utente via sms e la georeferenziazione dei servizi pubblici per l'impiego e privati autorizzati.

A fronte di questi elementi, che appaiono positivi, va segnalato come ancora non sia stata istituita la struttura di coordinamento, prevista dal decreto interministeriale del 13 ottobre 2004.

Non va dimenticato che a tale struttura è in fondo affidata la reale *governance* del sistema della quale la Corte continua a sottolineare l'importanza, in quanto la gestione delle politiche dell'occupazione sul territorio è di competenza delle singole regioni che dovranno curare il *data-base* informativo ed, una volta completato, integrarlo nel sistema nazionale, attraverso i portali regionali della borsa continua nazionale del lavoro.

L'Amministrazione è comunque consapevole che nel S.I.L. dovranno essere integrati tutti i sistemi che trattano le informazioni sui lavoratori, indipendentemente dal settore economico e dalla nazionalità, in linea con le direttive sull'*e-government*.

I principi ai quali si informa il sistema sono i seguenti:

- L'erogazione di servizi on line ai cittadini, attraverso il portale nazionale e quelli regionali: Il modello garantisce coerenza con il decentramento del servizio; la tutela della titolarità dei dati; la consistenza delle informazioni presenti in più amministrazioni coinvolte al processo.
- L'adozione di una soluzione che preserva l'autonomia delle scelte delle amministrazioni e, al tempo stesso, consente ai diversi sistemi di interoperare fra loro per erogare servizi integrati agli utenti. L'interoperabilità tra le amministrazioni è stata sviluppata sulla base di standard omogenei e condivisi in modo tale che siano identificati i servizi e i dati che ogni amministrazione espone sulla rete tramite il proprio portale regionale di borsa.
- La disponibilità di diverse modalità di autenticazione, in relazione alle caratteristiche dell'utente: da un'autenticazione debole, tipicamente effettuata tramite l'inserimento di una userid ed una password, utilizzata per il cittadino, ad una autenticazione "semi-forte", caratterizzata da una registrazione a monte verso altri sistemi che riconoscono l'autenticità del soggetto, utilizzata per le aziende che utilizzano il codice rilasciato da INAIL. Anche questo servizio si basa sulla condivisione e il riconoscimento reciproco di tutti i soggetti che espongono servizi cooperativi.
- L'offerta di un adeguato livello di sicurezza tale da assicurare gli stessi utenti dei servizi.
- La definizione di un'interfaccia con cui i diversi sistemi presentano i propri dati e servizi. La definizione di queste interfacce – il cui elemento tecnologico è la "porta di dominio" – realizza il canale di interscambio e di cooperazione per i dati e i servizi esposti dalle diverse amministrazioni. Questo approccio garantisce il minimo impatto economico ed organizzativo sulle scelte tecnologiche già effettuate dai diversi enti coinvolti.

I componenti che gestiscono la logica applicativa e l'accesso ai dati sono distribuiti nei domini che partecipano alla borsa continua nazionale del lavoro, secondo il modello di una federazione di sistemi paritari, nel quale i sistemi sono connessi in una rete extranet e possono scambiarsi dati e servizi senza dover modificare la propria piattaforma tecnologica interna e la loro struttura organizzativa.

L'utente interagisce con la borsa nazionale continua del lavoro per chiedere servizi senza doversi preoccupare della collocazione fisica all'interno della federazione dei sistemi delle

informazioni e dei servizi richiesti. Accedendo via internet, deve essere sufficiente un web browser per interagire con il sistema. a ricevere richieste, in modo da non essere vincolati ad un solo server.

La Corte prende atto dello stato dell'arte, ripromettendosi, già in occasione della segnalata indagine sullo stato dell'Informatica pubblica, di verificare in concreto l'esistenza di una reale interattività del sistema.

Sempre in tema di efficienza dei sistemi informatici al servizio del cittadino ed ancor prima, della corretta alimentazione delle banche-dati che riverbera sul soddisfacimento dei diritti normativamente riconosciuti, si richiama la relazione della Corte, nella sede del controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, "Sullo stato di avanzamento dell'attività di raccolta e trasmissione all'Inpdap dei dati contributivi e previdenziali relativi ai dipendenti statali e sul correlativo grado di assunzione da parte del medesimo Ente dei rilevanti compiti che la legge, in materia pensionistica, da tempo pone a suo carico".

Tale relazione, approvata il 28 giugno 2005, con la Deliberazione della Sezione del controllo 16/2005/G ha infatti sottolineato come dall'istruttoria condotta<sup>11</sup>, siano emerse gravi inadempienze, ritardi, incompletezze e inattendibilità, tali da mettere in discussione l'affidabilità della certificazione da rendere ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 243.

Nel contempo, in attuazione della medesima legge, con il successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 febbraio 2005, con l'istituzione presso l'INPS del "Casellario Centrale delle posizioni previdenziali attive", è stata ribadita l'esigenza di un'accelerazione delle attività di raccolta e trasmissione dei dati contributivi e previdenziali e delle connesse fondamentali fasi di verifica dell'attendibilità delle informazioni acquisite.

#### 4.4. Il rapporto funzionale del Ministero con Italia Lavoro S.p.A..

Il tema delle esternalizzazioni è sempre più di attualità, sia sotto il profilo dei servizi che di volta in volta vengono affidati a terzi, il cosiddetto *outsourcing*, sia sotto quello dell'individuazione di soggetti che, tendenzialmente e, quindi, con carattere di continuità, svolgono una parte, spesso rilevante, dell'attività istituzionale, in base a convenzioni che regolano il rapporto.

Nelle precedenti relazioni, si è fatto quindi cenno al rapporto che intercorre tra il Ministero ed Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. ed è stato ricostruito il contesto complessivo per poi analizzare alcuni progetti affidati dalle direzioni generali del ministero a tale società.

Nel richiamare quindi l'origine, la qualificazione giuridica e le problematiche costituzionali, risolte positivamente in ordine all'affidamento diretto ad Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. di compiti in materia di promozione e gestione di iniziative nel campo delle politiche del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego<sup>12</sup>, si ricordano i più recenti interventi, sia

<sup>11</sup> Che avrà registrato degli avanzamenti nell'arco temporale successivo alle ultime rilevazioni istruttorie effettuate, risalenti a fine 1° semestre del 2004, specie con riguardo al versante delle Università degli Studi che hanno potuto, da ultimo, giovare dei positivi effetti conseguiti all'iniziativa promossa dal Co.D.A.U., che ha consentito di realizzare un più proficuo rapporto collaborativo con l'Ente previdenziale. Detti possibili avanzamenti, come i successivi, saranno monitorati dalla Corte dei conti nel contesto della omonima nuova indagine, già programmata con deliberazione n. 1/2005/G di questa Sezione centrale.

<sup>12</sup> L'istituzione di questa società avviene in attuazione della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 13 maggio 1997 ed ha lo scopo di far confluire in essa quei compiti, che precedentemente venivano svolti dalla GEPI S.p.A. (successivamente Sviluppo Italia S.p.A.), in materia di politiche attive del lavoro, che costituiscono oggetto dell'art. 4 dello Statuto societario.

Successivamente (si cita in particolare il d.lgs. n. 468 del 1997 ed il DI 21.5.1998) Italia Lavoro S.p.A. è stata configurata come "Agenzia di promozione di lavoro e di impresa" e ad essa è stato assegnato il compito di fornire assistenza tecnica "sistematica" per conto del ministero, a regioni, province ed agli enti promotori di LSU.

Nel 2000, una nuova direttiva del Ministro specifica maggiormente i compiti ad essa affidati, concentrandoli sugli aspetti della disoccupazione di lunga durata e gli interventi relativi. In particolare, la medesima viene indicata per l'assistenza tecnica ai Servizi per l'impiego in materia di politiche del lavoro.

sul piano normativo, sia sul piano più prettamente amministrativo che hanno concorso a modificare ulteriormente la configurazione di tale soggetto e, soprattutto, della sua rilevanza nel *Sistema-lavoro*.

La Corte ha, infatti, costantemente segnalato come fosse necessario effettuare una riflessione che, in considerazione del riconoscimento operato dalla Corte costituzionale dei caratteri di soggetto strumentale del ministero e del finanziamento previsto per il triennio 2005-2006-2007 di 10 milioni di euro annui dall'art. 7-terdecies del decreto legge 31.1.2005, n. 7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43, consentisse di individuare un opportuno livello di *governance* sia degli affidamenti, finora operati senza una regia unica, sia dell'incidenza dei costi amministrativi (o generali) presenti nei singoli progetti.

Va detto, che, rispetto alla situazione fotografata nella precedente relazione, si è riscontrata una particolare attenzione al riguardo che, peraltro, da un lato non ha condotto a risultati conclusivi, mentre, dall'altro, ha introdotto un ulteriore profilo problematico.

I ripetuti incontri tra i titolari delle Direzioni generali, con la presenza del Segretario generale e degli esponenti dell'*Indirizzo politico*, avevano, infatti, prodotto l'orientamento a stipulare con Italia Lavoro S.p.A. S.p.A. una *Convenzione-quadro* che costituisse una sorta di disciplinare del "rapporto" con l'individuazione di procedure ed adempimenti uniformi per tutto il ministero.

Tra l'altro, veniva espressamente prevista, a fronte della rendicontazione delle attività svolte e dei costi connessi, una verifica amministrativo-contabile, da parte del Servizio Ispettivo della Direzione provinciale del lavoro. Veniva inoltre previsto che le amministrazioni centrali che, ai sensi dell'art. 7-terdecies, comma 2 della legge 31 marzo 2005, n. 43, intendessero avvalersi di Italia Lavoro S.p.A., avrebbero dovuto stipulare, d'intesa con il Ministero del lavoro, un accordo con la società avente, in sostanza, analoghe caratteristiche.

Tale convenzione, pur essendo stata definita, non è ancora pervenuta alla fase della formalizzazione. Pur tuttavia, costituisce un qualche risultato sulla strada di una regolamentazione sistematica del rapporto con un soggetto che ha sempre maggiore rilevanza nel contesto delle azioni intraprese dall'amministrazione in materia di politiche attive e passive del lavoro, nonché sociali e previdenziali.

Infatti, con il d.m. del 30 settembre 2005, sono state affidate a Italia Lavoro S.p.A. *le funzioni di stazione appaltante* per la scelta del concessionario per la fase sperimentale del servizio relativo ai buoni per lavoro accessorio previsti dall'art. 72, comma 5 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Appare evidente come con tale provvedimento, preso sul solco del principio dell'*avvalimento* di Italia Lavoro S.p.A., sancito dal citato art. 7-terdecies della legge 31 marzo 2005, n. 43, da parte del ministero "nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di politiche del lavoro, dell'occupazione, della tutela dei lavoratori e delle competenze in materia di politiche sociali e previdenziali", venga ulteriormente a mutare la configurazione di tale soggetto e del suo rapporto con l'amministrazione.

---

In realtà, sussistono perplessità in ordine agli affidamenti *in house* ad Italia Lavoro S.p.A., alla luce della normativa comunitaria e nazionale; tende a definire il rapporto l'art. 30 della legge n. 448 del 2001 (la Finanziaria per il 2002) che specifica che il ministero si avvale di detta società "per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego", prevedendo nel contempo che "il ministero assegni direttamente a Italia Lavoro S.p.A., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi all'attuazione dei compiti individuati".

La citata disposizione legislativa è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, da parte delle regioni Marche, Toscana ed Emilia Romagna, in quanto asseritamente lesiva degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha rigettato i ricorsi, con la sentenza del 10.12.2003, n. 363, affermando i caratteri di "Ente strumentale" di Italia Lavoro S.p.A., in quanto "costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operante direttamente nell'ambito delle politiche di un ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità".

Da un rapporto regolato da convenzioni aventi per oggetto specifici affidamenti per “attività dirette”, che ben poteva motivare l’esigenza di una convenzione-quadro per assicurare l’uniformità delle procedure, degli adempimenti e dei controlli, si passa alla qualificazione di “stazione-appaltante”, determinando quindi sia un ulteriore livello di operatività, ancor più distante dall’amministrazione (una sorta di esternalizzazione dell’esternalizzazione) sia l’esigenza di strutturare un controllo di primo e secondo livello: il primo da parte di Italia Lavoro S.p.A. nei confronti dei soggetti che riceveranno le commesse, ed il secondo da parte dell’Amministrazione nei confronti di Italia Lavoro S.p.A., la quale, a seconda dei casi, sarà direttamente o indirettamente operativa nel contesto delle *azioni* affidate.

Si prospetta quindi una situazione particolarmente complessa che vede l’amministrazione apparentemente alleviata da compiti istituzionali, ma, in realtà ulteriormente onerata dall’esigenza di apprestare un efficace sistema di controllo della correttezza delle operazioni e dell’economicità, efficienza ed efficacia dei risultati ottenuti, ch  altrimenti determinate scelte sarebbero difficilmente sostenibili.

Non va sottaciuto l’ulteriore aspetto del rapporto della societ  con il ministero del lavoro, in quanto, anche se la medesima ha quale azionista il MEF,   al primo che   funzionalmente connessa come   palese nella conformazione del pi  volte citato art. 7-terdecies della legge n. 43/2005.

Per quanto attiene al controllo della Corte, va sottolineato come, ad oggi, non risulti ancora perfezionato il cosiddetto decreto ricognitivo del Presidente del consiglio dei ministri, con il quale viene ritenuta completata la procedura per l’assoggettamento al controllo della Corte ai sensi dell’art. 12 della legge n. 258/1959.

#### 4.4.1. I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro.

Gli obiettivi strategici della Direzione sono stati incentrati, nel 2005 su due grandi direttrici:

- Un sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l’innalzamento dei tassi di occupazione *regolare e di qualit *.
- Interventi diretti a favorire l’emersione del lavoro sommerso.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro gli interventi hanno riguardato:

- Il sistema incontro domanda-offerta;
- le politiche e i percorsi di inserimento nel mercato del lavoro;
- le politiche e gli interventi di occupazione per l’inclusione sociale;
- le politiche e gli interventi di *mainstreaming* per l’occupazione femminile e le politiche di conciliazione;
- l’integrazione dei nodi strategici del sistema occupazionale;
- le attivit  di informazione e comunicazione.

Nei contesti delineati, la Direzione generale del mercato del lavoro ha affidato ad Italia Lavoro S.p.A. attivit  di assistenza in materia di politiche del lavoro e comunicazione, mentre l’ISFOL ha curato attivit  di ricerca, messa a punto di sistemi di monitoraggio e valutazione.

Le attivit  di Italia Lavoro S.p.A. hanno riguardato, con imputazione ai fondi nazionali:

- Lo sviluppo della *Borsa Lavoro* – Progetto ISI, articolato su 50 progetti territoriali diretti ad assicurare l’ambiente tecnologico e le funzionalit  *software* per la gestione dei servizi per l’Impiego e l’avvio delle azioni di politiche attive del lavoro. Il valore del progetto   di 10,03 milioni di euro per il periodo 2005-2006.
- Il progetto “Consigliere di Parit ”, riferito, in particolare alla campagna informativa sul *part-time*. Il valore del progetto   di 0,70 milioni di euro per il 2005.

A carico dei fondi comunitari (FSE) sono:

- Il progetto SPINN concernente la sperimentazione ed il sostegno complessivo del sistema riferito a tutte le componenti che vanno dall'assistenza alla ricerca. Il valore complessivo del progetto è di 10,80 milioni di euro per gli Obiettivi 1 e 3, per il periodo 2002-2006.
- Il progetto IES (iniziative per l'emersione del sommerso), che rafforza il ruolo dei Servizi per l'Impiego, in questo contesto, finalizzate alla realizzazione di una rete europea di scambio di informazioni, a favorire la trasferibilità delle buone prassi tra stati membri e ad incentivare le azioni di contrasto al lavoro irregolare. Il progetto IES ha un costo di 10,08 milioni di euro e la rete europea di 11,35 milioni, rispettivamente, per il periodo dicembre 2003-febbraio 2005 il primo e marzo 2005-marzo 2006 il secondo.
- Il progetto GIOVANI per analizzare il rapporto tra generazioni. Il progetto ha un costo di 0,40 milioni di euro per 6 mesi nel 2005.
- Il progetto *Lavoro&Sviluppo*, progetto quadro per un valore di 13,55 milioni di euro diretto a favorire l'accesso al lavoro di disoccupati residenti nelle regioni dell'Obiettivo 1 presso imprese che fruiscono dei benefici previsti dal PON e localizzate al Sud. In tale contesto è stata attivata una convenzione per l'assistenza tecnica da parte di Italia Lavoro S.p.A..

4.4.2. I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Nel 2005, sono di rilievo per gli affidamenti ad Italia Lavoro S.p.A., a carico dei fondi nazionali:

- Il Progetto "ICS –Interventi di coesione sociale" –Sardegna, per un valore 1,50 milioni di euro per lo sviluppo di interventi per lavoratori svantaggiati nei settori più a rischio di marginalità sociale, nell'ottica dello sviluppo di un modello replicabile e trasferibile su scala europea.
- Il progetto P.A.R.I. – Programma di re-inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati, del quale si è parlato anche nella precedente relazione, che ha un valore complessivo di 32,4 milioni di euro, a valere sull'esercizio 2004, ai quali vanno aggiunti ulteriori 19,98 milioni resi disponibili con il decreto direttoriale del 13 dicembre 2005. Lo scopo del progetto è il raggiungimento di un livello socialmente ed economicamente sostenibile e, quindi, è indirizzato ai lavoratori da reinserire nel mercato del lavoro (le donne, gli "LSU", gli over-45, i lavoratori in CIGS).

I progetti sono finanziati a carico del Fondo per l'occupazione e sono sviluppati in diverse progettazioni esecutive.

- Il progetto "Marchi d'area – Strumenti per lo sviluppo dell'occupazione nel settore agro-alimentare", che ha un valore di 3,50 milioni di euro e riguarda sempre soggetti svantaggiati, supportando la creazione di un modello di "Marchio di area", sostenendo le piccole-medie imprese del settore ed i lavoratori svantaggiati con azioni di accompagnamento e formazione.
- Il progetto "Quadrifoglio", per un importo di 0,82 milioni di euro, riguarda la lotta per la legalità, attraverso l'inclusione sociale di un gruppo di residenti in aree di disagio.
- Il progetto "Intervento sperimentale per la ricollocazione dei lavoratori in mobilità delle ex Case di cura riunite" in Puglia, per un importo di 3.90 milioni di euro, per due anni a partire dal 24 novembre 2005.

Nel 2006, vanno citati:

- Il progetto “Lavoro per ambiente: fare impresa cooperativa nelle aree marine protette”, per un valore di 4,38 milioni di euro di cui 1,98 milioni a carico del ministero del lavoro e 2,40 milioni a carico del ministero dell’ambiente ed una durata di 24 mesi dal 15 febbraio 2006. La finalità dell’intervento è di inserire al lavoro 100 soggetti (disoccupati-inoccupati-precari) che risiedono nelle aree marine protette.
- Il progetto “Tirocini Work” per un valore di 2,09 milioni di euro, con una durata di 18 mesi a decorrere dal 15 febbraio 2006.

## **5. Attività contrattuale ed esternalizzazione dei servizi.**

### **5.1. Attività contrattuale.**

Un primo aspetto problematico si è caratterizzato sul fronte della disponibilità di risorse finanziarie assegnate sui principali capitoli relativi agli acquisti di beni e servizi, di gestione del patrimonio e delle spese di funzionamento per gli uffici centrali e territoriali, risorse già decurtate nell’esercizio precedente e ulteriormente ridotte nel corso dell’anno.

Con il decreto legge n. 211 del 17 ottobre 2005 si è avuta un’altra decurtazione di fondi con il risultato – per le spese incompressibili, ossia di stretta ed inderogabile necessità per assicurare il funzionamento dei servizi seppure a livello minimo – di aumentare lo stato di indebitamento nei confronti delle ditte fornitrici dei beni e servizi (contratti di manutenzione, utenze, eccetera) e di determinare, in logica sequenza, l’apertura di vario contenzioso da parte dei fornitori.

Per alcuni capitoli di spesa la gravità della situazione debitoria registrata ha assunto rilievo preoccupante come nel caso delle utenze che, a fronte dei tagli, ha comportato il mancato pagamento delle varie fatture, per l’esercizio 2005, sia per gli Uffici centrali che per quelli territoriali. A riguardo alle tre richieste di integrazione fondi presentate ai sensi dell’art. 9 legge n. 468/1978, inviate al Ministero dell’Economia e Finanze, non è seguito alcun accredito di fondi, determinando l’impossibilità di sanare le posizioni debitorie venutesi a creare nei confronti dei gestori delle utenze, atteso che i fondi stanziati per il 2005 sono stati utilizzati totalmente per le spese non liquidate nell’anno 2004.

In merito agli altri capitoli di spesa riguardanti beni e servizi, in considerazione della carenza di fondi, non è stato possibile dotare gli uffici del territorio delle necessarie risorse finanziarie.

L’amministrazione, nel suo complesso, è risultata particolarmente esposta nel riferimento agli obblighi derivanti dall’applicazione del d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni, in quanto la richiesta specificatamente inoltrata al MEF, corredata da analitica prospettazione degli oneri, non è stata presa in considerazione.

### **5.2. Centralizzazione degli acquisti ed esternalizzazione dei servizi.**

La situazione relativa all’Amministrazione centrale ha fatto registrare, oltre alla carenza di fondi comune agli Uffici territoriali, un’ulteriore difficoltà dovuta alla centralizzazione degli acquisti. Infatti, la gestione unificata della maggior parte dei principali capitoli relativi alle spese per beni e servizi (utenze, cancelleria, manutenzione locali e impianti, eccetera), solo teoricamente ha determinato benefici riconducibili alle c.d. economie di scala. In realtà si è determinata, almeno inizialmente, una situazione di parziale congestione, atteso l’onere posto a carico di un’unica struttura, senza una reale implementazione di procedure poste al servizio dei diversi C.d.R. che, peraltro, a seguito della riorganizzazione dell’Amministrazione Centrale richiamata in premessa, sono passati da tre a quattordici. Tutto ciò mentre per la Direzione Generale delle Risorse Umane e Affari Generali, la riorganizzazione ha significato la riduzione delle Divisioni contabili da tre a due, con conseguente necessità di una diversa distribuzione delle competenze,

tra cui quelle precedentemente svolte dal Dipartimento delle Politiche Sociali (Direzione per la Gestione del Fondo nazionale per le Politiche Sociali).

Il SECIN ha avviato la rilevazione sull'adesione alle convenzioni Consip stipulate da quei Centri di responsabilità amministrativa che, nel corso dell'anno 2005, si sono avvalsi della suddetta possibilità.

Per quanto concerne, invece, l'amministrazione periferica, nella quale si registra la mancata istituzione o attivazione dei nuclei per il controllo di gestione, il Servizio di controllo interno ha condotto, per l'anno 2005, il monitoraggio delle spese in convenzione, usufruendo della medesima modulistica degli anni precedenti. La continuità storica della rilevazione consente un *benchmarking* tra i dati imputabili alle diverse annualità.

Un dato che emerge da quasi tutte le sedi monitorate è l'insufficienza delle risorse finanziarie destinate che, riducendo sensibilmente le dotazioni dei capitoli di bilancio relativi soprattutto alle spese di funzionamento, nel corso degli ultimi anni ha pesantemente condizionato la gestione economica degli uffici.

Si tratta di una circostanza che, evidentemente, ha limitato in termini consistenti la possibilità di approvvigionamenti, anche quelli convenzionati. (non sempre apparsi, peraltro, economicamente convenienti).

Sul piano operativo e più concreto, il SECIN ha segnalato che la tecnica dei tetti di spesa, adottata negli ultimi tempi, ha comportato l'aumento dei disagi e delle disfunzioni perché, senza sanare le pregresse posizioni debitorie, ha contribuito ad accentuare i limiti del processo di programmazione, incidendo pesantemente sulla capacità di pianificazione degli uffici e sulla possibilità di elevare la qualità dei servizi.

Dall'esame delle schede inviate dagli uffici può rilevarsi che, nel raffronto tra la spesa complessiva per le convenzioni CONSIP nell'anno 2005 e quella effettuata nel 2004, si è registrato un decremento della stessa (complessivamente pari al 14,65 per cento), imputabile a diverse ragioni.

La mancata attivazione di ulteriori e nuove convenzioni, infatti, dipende molto spesso dal parziale o temporaneo esaurimento dei lotti, dalla diminuzione degli ordinativi per insufficiente disponibilità dei fondi a beneficio degli uffici, dalla maggiore convenienza offerta dal mercato locale, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo o, ancora, dall'indisponibilità dei prodotti richiesti. Talune direzioni hanno fatto presente, peraltro, che diverse convenzioni sono state sospese o non sono state attivate.

In relazione alla spesa complessiva su base regionale, delle 18 regioni monitorate solo 5 confermano un trend positivo di spesa (Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta). Per le altre, invece, vi è stato un ridimensionamento del ricorso a tale procedura di acquisti e approvvigionamenti nel corso degli anni.

Gli importi rilevati consentono di affermare, poi, sulla base di un analitico raffronto per singole convenzioni, che soprattutto per talune di esse (acquisto di materiale di cancelleria, carta in risme, fax, pc desktop, noleggio di fotocopiatrici), il ricorso al mercato locale tramite la procedura disciplinata dal d.P.R. n. 384/2001 ha consentito di conseguire più significativi risparmi di spesa e la possibilità di dilazioni nel pagamento degli ordinativi.

La convenzione relativa al *Global service*, comprensiva di una variegata offerta di servizi e prestazioni (in particolare quello di pulizia.) è risultata sensibilmente onerosa.

Analogamente alle precedenti rilevazioni, è stata espressa la convenienza della convenzione relativa alla telefonia fissa. Le sedi che l'hanno attivata e che si avvalgono del predetto servizio hanno dichiarato di conseguire buoni risparmi di spesa determinati sulla base dei costi di abbonamento bimestrali e della riduzione dei canoni di abbonamento Consip applicati, contenuti nelle fatture Telecom (es: DRL Sardegna).

Qualche difficoltà è stata segnalata in relazione alla convenzione (anch'essa attivata a livello centrale) per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto. Taluni

uffici sostengono, infatti, che i buoni pasto sono di difficile spendibilità in quanto i pubblici esercizi che li accettano sono rimborsati con ritardo e per importi molto inferiori a quelli nominali (es: DRL Emilia Romagna, DRL Puglia).

Con riguardo alla spesa relativa ai buoni pasto, essa ammonta a € 211.292,67 per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto in favore del personale della Direzione generale delle risorse umane e affari generali e ad € 2.722.796,64 per quello degli uffici periferici.

La possibilità di aderire volontariamente alle convenzioni Consip ha consentito un uso più appropriato delle stesse e più adeguato alle concrete esigenze di approvvigionamento di ciascun ufficio.

Tuttavia, viene segnalato, sempre dal SECIN, come vada fatta una riflessione più approfondita sulle cause, esogene ed endogene, del decremento complessivo della spesa per gli acquisti in convenzione, al fine di comprendere meglio le ragioni del ricorso al fornitore locale in luogo dell'opzione rappresentata dagli acquisti convenzionati. (ad esempio, la DRL della Toscana, nell'ottica di promuovere una generalizzata economicità, ha attivato un approfondimento sulle ragioni che determinano la differenza di prezzi e la stipula di differenti convenzioni). L'esito di tale analisi potrebbe essere comparato con quello rilevabile dal monitoraggio sulle possibilità di programmazione delle risorse finanziarie destinate a livello locale – che è in fase di definizione dallo stesso SECIN – in modo da acquisire effettivamente il dato complessivo della spesa e dell'incidenza economica del ricorso alle diverse opzioni.

**Rilevazioni dati concernenti rilevazioni CONSIP**  
**Spese dell'Amministrazione periferica distinta per regione**  
**per le convenzioni CONSIP**

(euro)

| Regioni        | Totale spesa convenzione CONSIP |
|----------------|---------------------------------|
| Abruzzo        | 89.255,99                       |
| Basilicata     | 23.168,51                       |
| Calabria       | 56.238,29                       |
| Campania       | 389.629,42                      |
| Emilia Romagna | 210.712,29                      |
| Friuli         | 54.880,64                       |
| Lazio          | 11.743,17                       |
| Liguria        | 41.196,96                       |
| Lombardia      | 54.699,21                       |
| Marche         | 47.349,56                       |
| Molise         | 1.894,91                        |
| Piemonte       | 152.773,65                      |
| Puglia         | 18.085,63                       |
| Sardegna       | 27.259,32                       |
| Toscana        | 124.588,94                      |
| Umbria         | 13.838,66                       |
| Valle d'Aosta  | 36.059,62                       |
| Veneto         | 141.352,06                      |
| <b>Totale</b>  | <b>1.494.726,83</b>             |

\* Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Un'altra rappresentazione che distingue il ricorso alle convenzioni in relazione alla tipologia dei beni e dei servizi, è la seguente:



Spese riepilogative convenzioni Consip anno 2005

| Regioni        | autovetture | cancelleria | carburante rete | carta in risme | Collegamento linee telefoniche | connettività IP | energia elettrica (>0,1 Gwh) | fax      | fotocopiatr. | gasolio riscaldamento | global service uffici | olio combustibile da riscaldamento | pc desktop | pc portatili | reti locali | stampanti | telefonia fissa | Altro     | Totale       |
|----------------|-------------|-------------|-----------------|----------------|--------------------------------|-----------------|------------------------------|----------|--------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|------------|--------------|-------------|-----------|-----------------|-----------|--------------|
| Abruzzo        |             |             |                 | 734,52         |                                |                 |                              | 1.286,92 | 4.755,66     |                       | 35.738,58             | 12.808,97                          |            |              |             |           | 33.931,34       |           | 89.255,99    |
| Basilicata     |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          | 4.397,84     |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 18.770,67       |           | 23.168,51    |
| Calabria       |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          |              |                       | 55.734,79             |                                    |            |              |             |           | 503,5           |           | 56.238,29    |
| Campania       | 11.913,28   |             | 1.453,85        |                | 4.662,78                       |                 |                              |          | 14.329,51    |                       | 346.859,00            |                                    |            |              |             |           | 10.411,00       |           | 389.629,42   |
| Emilia Romagna | 4.597,44    |             |                 |                | 8.766,98                       |                 |                              |          | 20.030,83    |                       | 150.070,68            |                                    |            |              |             |           | 27.246,36       |           | 210.712,29   |
| Friuli         |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          | 4.341,56     |                       | 29.386,08             |                                    |            |              |             |           | 21.153,00       |           | 54.880,64    |
| Lazio          | 4.532,28    |             |                 |                |                                |                 |                              |          | 1.666,92     |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 5.543,97        |           | 11.743,17    |
| Liguria        | 4.410,70    | 2.454,00    |                 | 900,00         |                                |                 |                              |          | 2.646,27     | 2.934,74              | 13.627,25             |                                    |            |              |             |           | 14.224,00       |           | 41.196,96    |
| Lombardia      |             | 3.489,32    |                 | 1.594,03       |                                |                 |                              |          | 6.129,43     |                       | 32.808,39             |                                    | 1.559,04   |              |             |           | 9.119,00        |           | 54.699,21    |
| Marche         | 5.292,84    |             | 500,00          |                |                                |                 | 16.995,06                    |          | 7.338,64     |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 7.950,50        | 9.272,52  | 47.349,56    |
| Molise         |             |             |                 | 177,60         |                                |                 |                              |          |              |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 1.465,00        | 252,31    | 1.894,91     |
| Piemonte       | 6.631,26    | 2.032,92    | 973,17          | 829,62         |                                |                 |                              |          |              |                       | 105.528,57            |                                    |            |              |             | 2.806,58  | 25.935,20       | 8.036,33  | 152.773,65   |
| Puglia         |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          | 8.490,63     |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 9.595,00        |           | 18.085,63    |
| Sardegna       | 8.429,20    |             | 1.047,45        |                |                                |                 |                              |          |              |                       |                       |                                    |            |              |             |           | 16.588,34       | 1.194,33  | 27.259,32    |
| Toscana        | 5.292,84    | 503,64      |                 |                |                                |                 |                              |          | 7.511,52     |                       | 91.729,10             |                                    |            |              |             |           | 19.551,84       |           | 124.588,94   |
| Umbria         |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          |              |                       |                       |                                    |            |              | 7.436,16    |           | 6.402,50        |           | 13.838,66    |
| Valle d'Aosta  |             |             |                 |                |                                |                 |                              |          |              | 4.459,99              | 18.274,13             |                                    |            |              |             |           | 13.325,50       |           | 36.059,62    |
| Veneto         | 3.087,49    | 3.888,44    | 1.036,00        | 16.668,00      |                                | 8.943,82        | 9.360,00                     | 1.008,36 | 7.199,44     |                       | 60.927,37             |                                    | 5.220,80   | 1.152,00     |             | 2.116,80  | 20.063,50       | 680,04    | 141.352,06   |
| Totale         | 54.187,33   | 12.368,32   | 5.010,47        | 20.903,77      | 13.429,76                      | 8.943,82        | 26.355,06                    | 2.295,28 | 88.838,25    | 7.394,73              | 940.683,94            | 12.808,97                          | 6.779,84   | 1.152,00     | 7.436,16    | 4.923,38  | 261.780,22      | 19.435,53 | 1.494.726,83 |

### **Ministero della giustizia**

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria.*
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** *2.1. Profili generali; 2.2. Effetti delle misure di contenimento della spesa; 2.3 Auditing: 2.3.1. Eccedenze di spesa e capitoli promiscui; 2.3.2. Attendibilità ed affidabilità delle scritture contabili.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di interventi:** *3.1. Considerazioni generali: 3.1.1. Profili di programmazione; 3.2. Dipartimento Affari di giustizia: 3.2.1. Andamento economico finanziario; 3.2.2. Iniziative in atto per ottimizzare e razionalizzare le risorse; 3.3. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi: 3.3.1. Effetti sul bilancio del limite del 2 per cento agli incrementi della spesa previsto dal comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004; 3.3.2. Risultati dell'attività gestionale: 3.3.2.1. Personale di magistratura; 3.3.2.2. Personale amministrativo; 3.4. Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria: 3.4.1. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa; 3.4.2. Il personale; 3.4.3. Personale dirigenziale; 3.4.4. Personale delle aree non funzionali; 3.4.5. Corpo di polizia penitenziaria; 3.4.6. La formazione del personale; 3.4.7. Popolazione carceraria: 3.4.7.1. Sovraffollamento e gestione spazi detentivi; 3.4.7.2. Corsi di formazione per detenuti: stato di realizzazione; 3.4.7.3. Impiego di detenuti all'interno e all'esterno del sistema carcerario; 3.4.7.4. Stato di attuazione della riforma della medicina penitenziaria; 3.4.8. Edilizia Penitenziaria. 3.5. Dipartimento della giustizia minorile: 3.5.1. Attività del Dipartimento; 3.5.2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali; 3.5.3. Risultato dell'attività gestionale; 3.5.4. Personale: 3.5.4.1. Dirigenza e personale del dipartimento; 3.5.4.2. Attività di formazione; 3.5.5. Contratti; 3.5.6. Sistema minorile: 3.5.6.1. Flussi di utenze; 3.5.6.2. Iniziative di recupero; 3.5.7. Applicazione delle misure alternative mediante il ricorso a strutture pubbliche o private; 3.6. Ufficio centrale degli archivi notarili: 3.6.1. Premessa; 3.6.2. Effetti sul bilancio dei limiti agli incrementi di spesa; 3.6.3. Personale; 3.6.4. Organizzazione: 3.6.4.1. Sistemi informativi.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1. L'assetto organizzativo; 4.2. Personale: 4.2.1. Dipartimento degli affari di giustizia; 4.2.2. Dipartimento organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi; 4.2.3. Dipartimento organizzazione penitenziaria; 4.3. Nuova tecnologia.*

## 1. Considerazioni generali e di sintesi.

### 1.1. Le funzioni e la gestione finanziaria.

L'azione riformatrice, che si è sviluppata sulla scorta delle indicazioni del programma di governo, ha prodotto riflessi sul piano normativo, gestionale ed organizzativo con il dichiarato obiettivo di migliorare l'organizzazione ministeriale, giudiziaria e penitenziaria, anche attraverso il decentramento di funzioni prima gestite dall'Amministrazione centrale.

La legge 25 luglio 2005, n. 150, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più d.lgs. per la riforma dell'ordinamento giudiziario, ha comportato la emanazione di otto decreti legislativi<sup>1</sup>. I tempi brevi decorsi dalla riforma non consentono di valutare l'efficacia del processo di cambiamento, che coinvolge l'assetto organizzativo del Ministero<sup>2</sup>.

Pertanto, il Consiglio dei ministri ha approvato il 9 giugno 2006 disegno di legge, proposto dal Ministro della giustizia, che prevede la sospensione dell'efficacia di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario sino alla data del 1 marzo 2007<sup>3</sup>.

Permane il non soddisfacente funzionamento del "sistema giustizia", che non risponde appieno alle esigenze dell'utenza e induce, tra l'altro, la Corte Suprema di Strasburgo a frequenti pronunce in materia di equa riparazione conseguente alla eccessiva durata del processo.

La insufficienza delle disponibilità finanziarie, accentuata dalle misure di contenimento della spesa sopraggiunte nel corso dell'anno, ha concorso a lasciare sostanzialmente invariati i livelli di efficienza e di efficacia conseguiti dal sistema.

La complessa problematica è avvertita intensamente dall'Amministrazione, che, specie attraverso i Dipartimenti in cui è articolata, ha cercato di svolgere al meglio i compiti

<sup>1</sup> - D.lgs. 23 gennaio 2006, n. 24 "Modifica all'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25 "Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 "Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35 "Pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera g) e 2, comma 8, della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 "Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d) della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 "Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 "Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 16 gennaio 2006, n. 20 "Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005, n. 150".

- D.lgs. 7 febbraio 2006, n. 62 "Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17 della legge 25 luglio 2005, n. 150".

<sup>2</sup> La riforma riguarda tutti i Dipartimenti a livello centrale e le strutture territoriali dell'organizzazione giudiziaria che operano a supporto della attività giurisdizionale.

<sup>3</sup> Atto Senato n. 635.

istituzionali, mediante la razionalizzazione delle procedure, intesa tendenzialmente a riflettersi sull'economicità delle scelte.

Mentre l'auditing sul sistema contabile ha mostrato eccedenze di spesa e capitoli promiscui, quello su alcune filiere contabili concernenti ordinativi estinti nel 2005 ha evidenziato la attendibilità e la affidabilità dei dati contabili e la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Sotto il profilo istituzionale, il contenzioso civile tende ad un progressivo, costante incremento, al contrario della giustizia penale che - ad eccezione dei provvedimenti attribuiti al giudice di pace, peraltro anch'essi in aumento - non espone miglioramenti incisivi rispetto al quadro complessivo degli anni precedenti.

Va peraltro ribadito, in coerenza con quanto già sottolineato nelle precedenti relazioni, che l'istituzione del giudice di pace, di cui alla legge n. 374 del 1991<sup>4</sup>, continua a dimostrare una capacità operativa, che, specie sul terreno della giustizia civile, contribuisce ad alleggerire sensibilmente il carico di lavoro dei tribunali<sup>5</sup>.

Le competenze penali del giudice di pace<sup>6</sup> sono regolate dal d.lgs. 274 del 2000, modificato dal d.l. n. 91 del 2001<sup>7</sup> e sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con d.m. 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274 del 2000.

Sono stati oggetto di interventi di riforma anche il diritto fallimentare e le altre procedure concorsuali, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del d.l. sulla competitività<sup>8</sup> n. 35 del 2005.

Il monitoraggio effettuato dal SECIN riguarda obiettivi fissati dal Ministro, e registra i disagi provenienti dalla minore disponibilità di risorse.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.**

### **2.1. Profili generali.**

Gli stanziamenti definitivi assegnati al settore della giustizia sono stati pari a 7.655,4 milioni (7.831,8 milioni nel 2004), con un decremento di 176,5 milioni che ha portato la percentuale sul totale delle risorse del bilancio dello Stato all'1,6 per cento, con una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (1,7 per cento nel 2004) ed un aumento rispetto al 2003 (1,4 per cento).

Le spese di parte corrente sono state pari a 7.380,9 milioni (7.566,1 milioni nel 2004), mentre quelle in conto capitale a 274,5 milioni (265,7 milioni nel 2004). A fronte di un decremento delle spese di parte corrente (-185,2 milioni) si registra un contenuto aumento di quelle in conto capitale (+8,8 milioni).

I capitoli maggiormente interessati all'aumento sono i seguenti: 7205, 7203, 7211, 7300, 7321 e 7400.

Il decremento maggiore ha interessato le voci "consumi intermedi", diminuiti di 466,4 milioni (nel precedente esercizio si era registrato un incremento pari a 747,9 milioni); "interessi passivi e redditi da capitale", -6,6; "altre uscite", -2,3. Si sono invece incrementate le voci: "imposte pagate sulla produzione", +23,3 milioni; "investimenti", +8,8; "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali", +7,8; "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche", +5,4.

<sup>4</sup> Legge 21 novembre 1991, n. 374.

<sup>5</sup> Nel periodo dal 1.07.04 al 30.06.05 i procedimenti penali sopravvenuti sono stati 87.347, quelli esauriti 78.925, i pendenti 63.904. Nello stesso periodo i procedimenti civili sopravvenuti sono stati 1.514.487, quelli esauriti 1.380.877, i pendenti 913.584.

<sup>6</sup> Le materie assegnate al giudice di pace riguardano la cognizione ordinaria, i procedimenti speciali, opposizioni alle sanzioni amministrative. Le opposizioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del D.Lgs 30.12.1999, n. 507.

<sup>7</sup> D.l. 2 aprile 2001, n. 91, convertito con la legge 3 maggio 2001, n. 163.

<sup>8</sup> D.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 14 maggio 2005, n. 80.

*(milioni di euro)*

| Anni | Stanziamenti definitivi |                                            | Parte<br>corrente | Conto capitale |
|------|-------------------------|--------------------------------------------|-------------------|----------------|
|      |                         | % sul bilancio<br>dello Stato <sup>9</sup> |                   |                |
| 2003 | 6.575,9                 | 1,4                                        | 6.296,4           | 279,5          |
| 2004 | 7.831,8                 | 1,7                                        | 7.566,1           | 265,7          |
| 2005 | 7.655,4                 | 1,6                                        | 7.380,9           | 274,5          |

L'esame dell'andamento dell'esercizio 2005 mostra un ulteriore decremento del rapporto percentuale degli impegni, sia sulla competenza che sulla massa impegnabile. Si deve sottolineare che tali risultati finanziari non riflettono una minore capacità gestionale dell'Amministrazione, ma sono da ricondurre per una parte rilevante a decreti di variazione degli stanziamenti che sono stati perfezionati a fine esercizio e perfino nei primi giorni del corrente 2006. Ciò ha comportato un "fittizio" incremento degli stanziamenti assegnati al settore della giustizia, che l'Amministrazione è stata nell'impossibilità di utilizzare.

*(milioni di euro)*

| Anni | Stanziamenti definitivi<br>di competenza | Impegni sulla<br>competenza | %    | Massa<br>impegnabile | Impegni<br>totali <sup>10</sup> | %    |
|------|------------------------------------------|-----------------------------|------|----------------------|---------------------------------|------|
| 2003 | 6.575,9                                  | 6.448,1                     | 98,1 | 6.680,5              | 6.537,0                         | 97,9 |
| 2004 | 7.831,8                                  | 7.508,9                     | 95,8 | 7.999,6              | 7.643,0                         | 95,5 |
| 2005 | 7.655,4                                  | 7.169,8                     | 93,6 | 7.880,1              | 7.381,0                         | 93,7 |

I residui iniziali totali all'inizio dell'esercizio ammontavano a circa 1.987,6 milioni di euro, di cui 224,8 milioni residui di stanziamento. Gli impegni sui residui di stanziamento sono stati pari a circa 211,1 milioni, con un elevato miglioramento, come si evince dalla tabella che segue, della loro capacità di utilizzo.

*(milioni di euro)*

| Anni | Residui stanziamento al<br>1° gennaio | Impegni sui residui | %    |
|------|---------------------------------------|---------------------|------|
| 2003 | 104,5                                 | 80,7                | 77,2 |
| 2004 | 167,8                                 | 134,0               | 79,8 |
| 2005 | 224,8                                 | 211,1               | 93,9 |

Pertanto, al 31 dicembre 2005, i residui di stanziamento finali dell'anno hanno raggiunto i 255,5 milioni, per un minore capacità di impegno delle risorse di competenza. A questi si aggiungono 13,7 milioni di residui di stanziamento provenienti dagli anni precedenti.

Dall'esame della formazione dell'utilizzo della massa spendibile, che come noto rileva la capacità di spesa, si osserva un miglioramento del rapporto tra i pagamenti totali/massa spendibile ed autorizzazioni di cassa.

*(milioni di euro)*

| Anni | Massa<br>spendibile | Pagamenti totali | %    | Autorizzazioni di<br>cassa | Pagamenti totali | %    |
|------|---------------------|------------------|------|----------------------------|------------------|------|
| 2003 | 8.198,0             | 6.790,6          | 82,8 | 6.894,9                    | 6.790,6          | 98,4 |
| 2004 | 9.371,8             | 7.109,3          | 75,8 | 7.926,5                    | 7.109,3          | 89,8 |
| 2005 | 9.694,0             | 7.439,9          | 76,7 | 7.847,9                    | 7.439,9          | 94,8 |

<sup>9</sup> Titolo I + Titolo II, con esclusione delle spese di rimborso.

<sup>10</sup> Comprensivi degli impegni di stanziamento.

Se si confronta la capacità di smaltimento degli impegni di competenza si osserva che la stessa raggiunge l'87,5 per cento (82,7 nel precedente esercizio), mentre la velocità di spesa sui residui è pari al 61,6 per cento (45,1 per cento nel 2004). Tale miglioramento trova giustificazione anche in una minore disponibilità di risorse che induce l'Amministrazione ad una maggiore tempestività nell'utilizzo dei finanziamenti a disposizione.

*(milioni di euro)*

| Impegni su competenza | Pagamenti su competenza | % Pagamenti su impegni | Residui totali al 31.12.2004 | Pagamenti su residui | % Pagamenti su residui |
|-----------------------|-------------------------|------------------------|------------------------------|----------------------|------------------------|
| 7.169,9               | 6.280,5                 | 87,5                   | 1.881,4                      | 1.159,3              | 61,6                   |

## 2.2. Effetti delle misure di contenimento della spesa.

Come è noto, il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004<sup>11</sup> (legge finanziaria per il 2005) ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004 come decurtati del 40 per cento dal d.l. n. 168 del 2004<sup>12</sup>, gli incrementi delle previsioni di spesa per l'esercizio 2005 riguardanti i consumi intermedi, andando ad incidere sulle risorse destinate al funzionamento ed anche agli investimenti. Per l'Amministrazione della giustizia tale regola non ha trovato attuazione, in quanto si è registrato un incremento complessivo del 6,40 per cento per la parte di competenza e del 5,3 per cento per la cassa. Tra le categorie interessate alla regola del 2 per cento, i "consumi intermedi" accertano la più elevata percentuale di scostamento per quanto attiene alla competenza (+30,1 per cento), a dimostrazione della difficoltà di contenere tale voce di spesa.

Sul punto del rispetto complessivo della regola del 2 per cento si rinvia ai capitoli 1 e 3 della presente relazione.

## 2.3. Auditing.

L'analisi compiuta attiene alle patologie contabili riscontrate nell'esame dei dati di consuntivo del Ministero della giustizia e nell'auditing su talune filiere contabili che riguardano ordinativi estinti nell'esercizio finanziario 2005.

### 2.3.1. Eccedenze di spesa e capitoli promiscui.

Anche per l'esercizio in corso, l'esame dell'andamento degli impegni evidenzia una eccedenza di spesa di parte corrente di circa 110,1 milioni sulla competenza (24,2 milioni nel 2004) e di circa 12,8 milioni sui residui. La gran parte delle eccedenze (circa 105,5 milioni sulla competenza e 3 milioni sui residui) riguarda la Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (soprattutto sui capitoli di personale 1400 e 1420).

Come è noto, le "spese di giustizia" hanno determinato nel corso degli anni la formazione di eccedenze di spesa che si sono trascinate negli esercizi successivi. Nella relazione al Parlamento sul 2004, la Corte aveva sottolineato positivamente l'istituzione di un nuovo capitolo (1361<sup>13</sup>), sul quale venivano allocate risorse, oltre 823 milioni<sup>14</sup>, per ripianare il debito pregresso nei confronti delle Poste Italiane S.p.A. formatosi fino al 31 dicembre 2002. L'importo del debito da rimborsare era stato determinato sulla base di una dichiarazione delle Poste Italiane S.p.A., con riferimento ad un credito esistente fino al 30 giugno 2003 di 829

<sup>11</sup> Legge 31 dicembre 2004, n. 311.

<sup>12</sup> Decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004: ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per spese di missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

<sup>13</sup> Cap. 1361 – "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A."

<sup>14</sup> Legge finanziaria 350 del 2003, art. 3, comma 12.

milioni. Nello stato di previsione per il 2005 è stato istituito il capitolo 1363, sul quale sono stati stanziati 373,5 milioni per il debito residuo al 31 dicembre 2003; sono stati pagati circa 367,5 milioni, con residui di 3,8 milioni. La previsione in bilancio di capitoli diversi per la gestione delle somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia dall'ente Poste Italiane S.p.A., rende più trasparenti ed attendibili le relative scritture contabili, ma richiede, nel contempo, un attento monitoraggio sulla formazione delle spese stesse al fine di evitare il formarsi di nuove eccedenze.

In materia, la principale fonte normativa di riferimento è costituita dal testo unico di recente approvazione, di cui al d.P.R. n. 115 del 2002<sup>15</sup>, che ha innovato la precedente disciplina recata dal d.lgs. n. 113 del 2002 e dal d.P.R. n. 114 del 2002<sup>16</sup>.

Il d.P.R. n. 115<sup>17</sup> ha modificato le varie voci e le procedure di spesa dei processi, sia sotto il profilo del pagamento da parte dell'erario e dei privati che sotto il profilo dell'attività di recupero e riscossione, armonizzando, per quanto attiene a tale specifico aspetto, la normativa speciale con la complessa riforma che era stata avviata con il decreto legislativo n. 237 del 1997<sup>18</sup>, nonché con la riforma del patrocinio a spese dello Stato di cui alla legge n. 134 del 2001<sup>19</sup>.

A seguito delle modifiche normative intervenute, il sistema di pagamento delineato dal nuovo testo unico per le spese di giustizia, stante la loro peculiarità attinente allo svolgimento della funzione giurisdizionale, si giova di una procedura privilegiata rispetto alle altre spese dello Stato. Le stesse, infatti, vengono anticipate da soggetti estranei all'Amministrazione della giustizia (uffici postali e concessionari), ai quali poi verrà rimborsato quanto effettivamente pagato (art. 183 e ss. Testo Unico).

La Corte<sup>20</sup>, con riferimento al precedente quadro normativo, ha sottolineato ritardi e difficoltà nell'attuazione della riforma.

In questa sede, e con riferimento alle novità introdotte dal d.P.R. n. 115 del 2002, la Corte

<sup>15</sup> D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, di approvazione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

<sup>16</sup> D.Lgs. 30 maggio 2002 n. 113 e d.P.R. in pari data n. 114. In precedenza, il decreto 237/97 aveva soppresso le funzioni di cassa degli uffici finanziari attribuendole ai concessionari per la riscossione ed uniformato la disciplina della riscossione di tutte le entrate patrimoniali dello Stato, comprendendovi anche le pene pecuniarie e le spese di giustizia.

<sup>17</sup> La semplificazione in materia di spese di giustizia è stata condotta nel testo unico n. 115 iniziando dalla definizione delle disposizioni generali relative alle spese processuali penali, stabilendo che queste vengano anticipate dallo Stato, con eccezione per gli atti richiesti dalla parte privata, qualora non sia comunque ammessa al patrocinio gratuito, salvo recupero delle spese ripetibili nei confronti del condannato. Quanto alle spese relative al processo civile, amministrativo, contabile e tributario, la cui disciplina è stata ricompresa tutta nel testo unico, si stabilisce che ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie, salva l'ipotesi in cui sia stata ammessa al patrocinio dello Stato, nel qual caso le spese vengono anticipate dall'Erario o prenotate a debito, secondo le relative disposizioni. Sono state altresì uniformate le indennità per i testimoni e per gli ausiliari dei magistrati per tutte le tipologie processuali e si sono recepite le disposizioni relative alla voce di spesa processuale costituita dal cd. "contributo unificato" (introdotto dall'art. 9 della legge n. 488 del 13 dicembre 1999, legge finanziaria per il 2000, e più volte modificato), entrato in vigore il 1° marzo 2002 a seguito della legge 21 novembre 2000, n. 342. In merito alla disciplina della fase di pagamento delle spese per conto dell'Erario, viene stabilito che esse vengono eseguite dai concessionari e dagli uffici postali, (anteriormente all'entrata in vigore del T.U. erano competenti gli Uffici del registro e quelli postali). I concessionari utilizzano le entrate del bilancio statale di cui al d.lgs. n. 237/1997 e quelle di cui al T.U. n. 115 del 2002, e dovranno compensare le somme pagate con le somme riscosse per conto degli uffici giudiziari, trattenendo le somme pagate da quelle destinate all'erario a fronte delle riscossioni. La nuova normativa introdotta dal testo unico in parola ha comportato la sostituzione dell'Amministrazione giudiziaria rispetto a quella finanziaria nelle procedure di accredito ai funzionari delegati per i fondi necessari al rimborso di quanto anticipato dai concessionari e da Poste italiane S.p.A..

<sup>18</sup> D.lgs. del 9 luglio 1997 n. 237, "Modifica alla disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici Finanziari".

<sup>19</sup> Legge 29 marzo 2001, n. 134, "Nuove norme sulla difesa d'ufficio e sull'ammissione dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato".

<sup>20</sup> Sezione centrale di controllo sulla gestione: deliberazione n. 19/2005/G, in materia di "incongruenze, ritardi, carenze nei recuperi delle spese di giustizia".

richiama l'attenzione delle Amministrazioni interessate alla materia (Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze) ad un maggiore impegno nella corretta gestione delle spese di giustizia. In particolare auspica un più proficuo coordinamento e reciproco scambio di informazioni. L'analisi della gestione passata ha infatti palesato rilevanti difficoltà nel reperimento di dati quantitativi e documentali utili ad una corretta e tempestiva ricognizione delle rilevazioni contabili, statistiche e finanziarie, al fine del controllo dell'andamento gestionale. Tali difficoltà hanno in larga parte influenzato i ritardi e le incongruenze relative al recupero delle spese di giustizia.

Per scongiurare la formazione di possibili debiti, con la legge finanziaria per l'anno 2006 è stata apportata, per il triennio 2006-2008, una integrazione di 200 milioni sul cap. 1360, in modo da adeguare la previsione di bilancio a quelle che sono le effettive esigenze di funzionamento delle attività processuali. Con la stessa legge, sono state inoltre stanziare risorse per 403 milioni per garantire l'estinzione del debito pregresso relativo agli esercizi 2003, 2004 e 2005.

Dal capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, sono stati inoltre scorporati gli stanziamenti per il pagamento delle indennità da corrispondere ai giudici onorari, contribuendo ad una maggiore trasparenza delle poste di bilancio più volte sollecitata dalla Corte.

Sempre in materia di *auditing*, si segnala che nel corso dell'esercizio in esame gli stanziamenti iniziali sono stati incrementati di circa 287,4 milioni (a fronte di un incremento nel 2004 di 105,2), interessando per la quasi totalità le spese di parte corrente (+285,6 milioni). In particolare, si osserva che il centro di responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione", a fronte di uno stanziamento iniziale di 182 milioni ha subito una riduzione di 137 milioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre il dipartimento "Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi" ha subito tagli per 5,1 milioni con decreti ministeriali. Tali interventi sono stati necessari per sopperire alle deficienze di bilancio di altri settori dell'Amministrazione, le cui esigenze rivestono carattere prioritario.

Altro aspetto che merita una particolare attenzione afferisce al permanere di debiti pregressi, che raggiungono circa 239,9 milioni e riguardano ben 38 capitoli<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Di cui 9 del Dipartimento organizzazione giudiziaria, 5 del Dipartimento di amministrazione penitenziaria, 24 del Dipartimento di giustizia minorile.

*Dipartimento organizzazione giudiziaria (DOG):* cap. 1459: Spese per pagamento canoni vari, pulizia, riscaldamento, condizionamento locali. 12.600.000,00 euro; cap. 1461: Acquisto cancelleria per funzionamento uffici, noleggio e trasporto mobili, macchine impianti. 8.350.000,00 euro; cap. 1462: Acquisto e rilegatura di pubblicazioni e riviste giuridiche e gazzette ufficiali. 50.000,00 euro; cap. 1463: Fitto locali e oneri accessori. 1.300.000,00 euro; cap. 1464: Manutenzione, ripartizione e adattamento locali. 130.000,00 euro; cap. 1465: Spese postali e telegrafiche. 39.200.000,00 euro; cap. 1469: Assegni per spese di ufficio agli Uffici Giudiziari Superiori dello Stato, Trib.li Preture, agli Uffici di sorveglianza e del Giudice di Pace. 5.000.000,00 euro; cap. 1470: Custodia manutenzione e servizi di sicurezza dei locali del Palazzo di Giustizia di Roma, canoni e servizi diversi. 35.000,00 euro; cap. 1501: Canoni per servizio di Assistenza Sistemica Unificata; per servizio di trasporto "Rete e Giustizia"; Assistenza tecnica per Uffici Giudiziari del distretto di Roma; Manutenzione hardware uff. Giudiziari. 26.691.373 euro; Totale 121.606.373,00 euro.

*Dipartimento amministrazione penitenziaria (DAP):* cap. 1674: Funzionamento. 3.000.000,00 euro; cap. 1675: Funzionamento 9.000.000,00 euro; cap. 1761: Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 75.000.000,00 euro; cap. 1762: Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 8.000.000,00 euro; cap. 1764: Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti. 5.000.000,00 euro; Totale: 100.000.000,00 euro.

*Dipartimento giustizia minorile (DGM):* cap. 2006: Straordinario personale civile. 39.749 euro; cap. 2011: Missione personale civile. 14.057 euro; cap. 2015: Missione personale polizia penitenziaria. 58.767 euro; cap. 2016: Indennità personale polizia penitenziaria. 337.000 euro; cap. 2019: Straordinario personale polizia penitenziaria. 19.500 euro; cap. 2021: Formazione 13.922 euro; cap. 2028: Buoni pasto 4.438 euro; cap. 2030: Equo indennizzo 7.500 euro; cap. 2035: Spese accertamenti sanitari 35.000 euro; cap. 2036: Interessi 3.000 euro; cap. 2062: Locazioni 1.705.770 euro; cap. 2063: Manutenzione ordinaria 1.033 euro; cap. 2064: Canoni e spese per le utenze di tipo domestico 228.306 euro; cap. 2066: Spese di funzionamento 5.810.470 euro; cap. 2067: Commissioni 47.735 euro; cap. 2072: Gestione automezzi 170.069 euro; cap. 2121: Informatica 19.829 euro; cap. 2134: Collocamento di minori (spese obbligatorie) 7.625.664 euro; cap. 7400: Edilizia 1.045.978 euro; cap. 7401: Impianti 596.571 euro; cap. 7421: Automezzi 54.149