

## Giustizia

- 1. Considerazioni generali.**
- 2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo.**
- 3. Analisi finanziaria.**
- 4. Principali problematiche.**
- 5. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche.**
- 6. Spese di giustizia e debiti pregressi.**
- 7. Amministrazione penitenziaria.**
- 8. Edilizia carceraria.**
- 9. Considerazioni conclusive.**

### 1. Considerazioni generali

Al Ministero della giustizia è affidata la missione numero 6 articolata in quattro programmi: 1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. A supporto dei medesimi, che formano tutti oggetto della presente Relazione, sono costituiti quattro Dipartimenti: per gli Affari di giustizia; dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; dell'Amministrazione penitenziaria; per la Giustizia minorile. Già le precedenti Relazioni contenevano considerazioni in ordine alla piena coincidenza degli obiettivi della politica in questione (come pure di quelle relative alla politica estera e di difesa, dell'ordine pubblico e dell'immigrazione) con quelli afferenti a funzioni fondamentali dello Stato. Attesa la natura di tali caratteristiche, tali osservazioni conservano evidentemente la loro validità.

Va del pari ribadito quanto rilevato negli ultimi esercizi circa la scarsa incidenza sulle funzioni in discorso da parte della regolamentazione comunitaria, atteso che quello della Giustizia è un settore riservato alla competenza degli Stati membri dell'Unione, riconducibile al c.d. "Terzo Pilastro" del Trattato, e quindi non "comunitarizzato" se non in minima parte.

Ciò non vuol dire, peraltro, che la gestione della funzione-giustizia debba essere considerata priva di conseguenze rispetto al sistema economico del Paese. Al contrario (a parte i possibili effetti sugli investimenti, soprattutto dall'estero, della percezione della situazione dell'ordine pubblico), l'incertezza dei tempi delle decisioni giurisdizionali su rapporti di natura economica ed in generale l'eccessiva lunghezza dei giudizi, si ripercuotono sul normale svolgimento dell'attività economica.

A questo riguardo, occorre tuttavia tener presente che - come pure già rilevato dalla Corte - l'attività di svolgimento della funzione-giustizia, consistente nell'applicazione della legge, è svolta da Organi di carattere giurisdizionale estranei alla PA, ma facenti parte dell'apparato cui è preposto il Ministero, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa. Da ciò discende l'estraneità di quest'ultimo rispetto all'attività giurisdizionale.

Pertanto, il Ministero in questo campo viene necessariamente chiamato in causa dai provvedimenti normativi che incidono sugli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia.

Sotto questo aspetto, al di là dei differenti profili ordinamentali, un riscontro di quanto finora osservato si rinviene nell'analisi effettuata nel 2007 dalla (allora esistente) Commissione tecnica per la finanza pubblica, nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre di quell'anno, secondo la quale in esito ad un esame comparato a livello europeo della spesa pubblica nel settore della Giustizia la situazione italiana appariva caratterizzata da spesa e risorse umane non inferiori a quelle di altri Paesi, mentre i servizi offerti (sostanzialmente, la durata dei giudizi) risultavano mediamente peggiori.

Delle soluzioni prospettate, la maggior parte (revisione, nel senso dell'accorpamento, della dimensione degli Uffici giudiziari, incremento delle forme di detenzione alternativa ecc.), non era, peraltro, alla stregua delle precedenti considerazioni, di competenza dell'Amministrazione, mentre altre (impulso al recupero delle spese di giustizia, modifica del regime organizzativo delle intercettazioni telefoniche) apparivano rientrarvi pienamente.

In quest'ottica, acquistano particolare rilevanza tra gli obiettivi indicati dalla direttiva ministeriale per il 2008 quelli volti ad incrementare i risparmi, in particolare potenziando l'informatizzazione delle attività giurisdizionali.

## **2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo**

Numerosi e di grande rilievo sono gli interventi normativi da registrarsi nel 2008, interessanti il settore della Giustizia. Essi appaiono finalizzati, da un canto a rendere in generale più rapido l'iter dei giudizi, dall'altro a razionalizzare tanto l'erogazione delle principali spese (ad esempio, quella relativa alle intercettazioni) quanto la raccolta delle entrate in generale derivanti allo Stato dall'Amministrazione della Giustizia, nell'intento di integrare le risorse finanziarie stanziare per tale essenziale funzione, dimostratesi negli ultimi anni cronicamente insufficienti, come puntualmente rilevato dalla Corte.

La legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) dispone, all'art. 1, comma 367, che la gestione dei crediti dello Stato relativi alle spese di giustizia anticipate, o comunque dovute e dipendenti da provvedimenti definitivi, venga effettuata da una costituenda società, interamente controllata da Equitalia S.p.A., prevedendo altresì che il Ministero stipuli con essa apposita convenzione. Vengono inoltre specificate le modalità del procedimento di riscossione.

All'art. 2 commi 82 e 83 si prevede che entro il 31 gennaio 2008 il Ministero provveda ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale, articolato sulla base dei distretti di Corte d'appello, delle intercettazioni telefoniche ambientali nonché di altre forme di comunicazione, disposte dall'Autorità giudiziaria e proceda - di concerto con il MEF - al monitoraggio dei costi complessivi di tali intercettazioni.

La stessa legge n. 244/2007, all'art. 2 commi 612 e 613, ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 262 del codice di procedura penale, stabilendo che le somme sequestrate, trascorsi cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze, siano devolute allo Stato.

Il DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, dispone all'art. 61, commi 23, 24 e 25, che affluiscono ad un unico Fondo ("Fondo unico giustizia") le somme di denaro sequestrate o confiscate nell'ambito di procedimenti penali o applicativi di misure di prevenzione, ovvero di sanzioni amministrative. Viene poi prevista la possibilità, per la gestione di dette risorse, dell'utilizzazione della summenzionata società, di cui all'art. 1, comma 367, della legge n. 244/2007. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno, provvede annualmente a determinare con decreto i risparmi conseguiti per effetto dell'applicazione di tali disposizioni, i quali, unitamente ai proventi delle confische, vengono destinati per quota parte alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, e per il rimanente versati all'entrata del bilancio dello Stato. Vengono contestualmente abrogati l'art. 2, commi 102, 103 e 104, della succitata legge n. 244/2007, con i quali era stato istituito a decorrere dal 2008, presso il Ministero dell'interno, il "Fondo per la legalità", in cui avrebbero dovuto affluire i beni confiscati, ora oggetto della previsione del citato art. 61.

Ulteriori disposizioni in materia sono contenute nel DL n. 143/2008, convertito dalla legge n. 181/2008.

Quest'ultimo ha introdotto rilevanti integrazioni della disciplina prevista dal ricordato art. 61, prevedendo che al "Fondo unico giustizia" affluiscono altresì le somme di cui al ricordato art. 262 comma 3-*bis* c.p.p., nonché i proventi dei titoli, valori, depositi, ecc. sottoposti a sequestro, nell'ambito di procedimenti penali, dell'applicazione di misure di prevenzione o dell'irrogazione di sanzioni amministrative. Lo stesso DL n. 143 ha inoltre precisato varie modalità relative alla gestione del Fondo in questione da parte della ricordata società.

Il "Fondo unico giustizia" è già attivo e la sua gestione è stata affidata alla costituita società "Equitalia Giustizia S.p.A.". Tuttavia, ulteriori specificazioni della gestione stessa sono da stabilirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno, ancora in corso di emanazione.

Della procedura di riscossione delle somme in discorso si occupa il disegno di legge AS 1082, che ha assorbito, tra l'altro, l'originario AC 1441-*bis* da ultimo definitivamente approvato<sup>1</sup>. L'Amministrazione ha pertanto rinviato la stipula della summenzionata convenzione ad un momento successivo alla definitiva approvazione di tale provvedimento.

Non è evidentemente ancora possibile formulare un giudizio sui risultati dell'applicazione di queste norme.

Va da ultimo ricordato che non ha ricevuto ancora attuazione il decentramento amministrativo del Ministero, previsto, in conseguenza della legge n. 150/2005, dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240, non essendo stato emanato il relativo regolamento. Tale provvedimento, attinente tra l'altro alle competenze dei capi degli Uffici giudiziari e dei dirigenti amministrativi, potrebbe avere – come già rilevato nelle precedenti Relazioni – effetti positivi sulla gestione amministrativo-contabile.

---

<sup>1</sup> L'art. 227-*bis* del suddetto d.d.l. prevede la riscossione mediante ruolo delle spese di mantenimento in carcere, delle spese processuali, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie comminate nell'ambito dei processi civili e penali, così modificando il ricordato art. 1, comma 367, della legge n. 244/2007. A partire dalla stipula della menzionata convenzione con Equitalia Giustizia S.p.A., quest'ultima dovrà procedere alla quantificazione degli importi dovuti per i titoli suddetti, nonché – una volta divenuti esigibili i crediti in questione – alla relativa iscrizione a ruolo.

### 3. Analisi finanziaria

Come si è visto, le attività riconducibili alla missione Giustizia si sostanziano, da un lato, nel supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale da parte degli Organi a ciò preposti, dall'altro, per quanto riguarda la giustizia penale, in attività di carattere amministrativo, quale la gestione delle carceri.

Tutte le suddette attività rientrano nelle competenze del Ministero della giustizia. Conseguentemente, l'analisi della gestione finanziaria di quest'ultimo viene a coincidere con quella della missione stessa. La successiva Tabella mostra appunto i risultati di tale gestione per il 2008, messi a confronto, in ordine ai principali dati, con quelli relativi al precedente esercizio.

Tabella 1

#### MISSIONE 6 - GIUSTIZIA ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Progr.	Macroagg.	Residui iniziali (*)	Stanziam. Definitivi 2007	Stanziam. Definitivi 2008	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	% su tot. Amm.	Impegni effettivi totali (**) 2007	Impegni effettivi totali (**) 2008	Autoriz. ni definitive di cassa	Pagato totale 2007	Pagato totale 2008	Residui finali
1 - Amm.ne penitenz.	funzionamento	119.260	2.516.631	2.532.769	83,74	32,34	31,66	2.290.789	2.305.681	2.552.959	2.291.196	2.328.944	83.127
	interventi	31.539	470.636	430.511	14,26	5,50	5,38	425.712	364.310	445.342	436.565	374.701	18.760
	investimenti	17.395	52.559	57.509	1,90	0,73	0,72	41.143	47.335	61.999	43.474	46.941	18.077
	oneri com. di parte corrente	1	9.106	3.828	0,13	0,05	0,05	-	72	3.828	-	72	3.742
	trattam. quiesc. integr. e sostit.	-	93	-	-	-	-	92	-	-	91	-	-
<b>totale</b>	<b>168.195</b>	<b>3.049.025</b>	<b>3.024.617</b>	<b>100,00</b>	<b>38,61</b>	<b>37,80</b>	<b>2.757.736</b>	<b>2.717.398</b>	<b>3.064.128</b>	<b>2.771.326</b>	<b>2.750.658</b>	<b>123.706</b>	
2 - Giustizia civile e penale	funzionamento	309.164	3.447.839	3.423.245	77,30	43,66	42,79	3.342.419	3.386.950	3.535.640	3.343.015	3.415.700	213.438
	interventi	410.554	972.968	905.017	20,47	11,56	11,31	875.589	824.321	1.090.079	1.270.635	927.127	198.839
	investimenti	125.754	90.655	74.494	1,68	0,95	0,93	55.476	60.967	104.535	75.950	80.514	101.320
	oneri com. di parte corrente	1.227	-	25.927	0,59	0,33	0,32	-	25.823	25.934	-	25.823	1.228
	trattam. quiesc. integr. e sostit.	-	28.447	-	-	-	-	28.384	-	-	28.372	-	-
<b>totale</b>	<b>846.699</b>	<b>4.539.908</b>	<b>4.428.683</b>	<b>100,00</b>	<b>56,49</b>	<b>55,35</b>	<b>4.301.868</b>	<b>4.298.061</b>	<b>4.756.188</b>	<b>4.717.972</b>	<b>4.449.164</b>	<b>514.825</b>	
3 - Giustizia minorile	funzionamento	13.062	152.253	139.769	83,93	1,78	1,75	117.553	116.224	142.783	118.088	116.672	8.317
	interventi	2.311	24.327	25.281	15,20	0,32	0,32	21.391	22.403	27.816	20.519	22.779	1.873
	investimenti	718	1.461	1.490	0,90	0,02	0,02	1.233	1.186	1.490	1.219	1.207	749
	oneri com. di parte corrente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattam. quiesc. integr. e sostit.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>totale</b>	<b>16.091</b>	<b>178.041</b>	<b>166.540</b>	<b>100,00</b>	<b>2,12</b>	<b>2,08</b>	<b>140.177</b>	<b>139.813</b>	<b>172.089</b>	<b>139.826</b>	<b>140.658</b>	<b>10.939</b>	
4 - Edilizia giudiziar. penitenz., minorile	funzionamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	interventi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	investimenti	358.273	191.156	220.202	100,00	2,81	2,75	95.104	196.273	261.831	86.559	121.476	398.634
	oneri com. di parte corrente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattam. quiesc. integr. e sostit.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>totale</b>	<b>358.273</b>	<b>191.156</b>	<b>220.202</b>	<b>100,00</b>	<b>2,81</b>	<b>2,75</b>	<b>95.104</b>	<b>196.273</b>	<b>261.831</b>	<b>86.559</b>	<b>121.476</b>	<b>398.634</b>	
<b>Totale Missione</b>		<b>1.389.258</b>	<b>7.958.130</b>	<b>7.840.042</b>		<b>100,00</b>	<b>97,99</b>	<b>7.294.885</b>	<b>7.351.545</b>	<b>8.254.236</b>	<b>7.715.683</b>	<b>7.461.956</b>	<b>1.048.104</b>

(\*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Gli stanziamenti definitivi risultano leggermente inferiori rispetto al 2007, prevalentemente destinati al programma 2, Giustizia civile e penale (56 per cento circa del totale) ed al programma 1, Amministrazione penitenziaria (38 per cento circa del totale).

Diminuiti appaiono anche gli impegni (di circa 56 milioni), ed in misura ancora maggiore i pagamenti effettuati, a loro volta diminuiti di oltre 253 milioni.

Ciò è in parte riconducibile, oltre alla ricordata diminuzione degli stanziamenti, al drastico calo del tasso di smaltimento dei residui registrato rispetto al precedente esercizio, verosimilmente dovuto, da un canto, alla cospicua utilizzazione dei residui stessi operata nel 2007, dall'altro agli effetti della disposizione dell'art. 3, comma 36, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che ha modificato la legge di contabilità di Stato, riducendo da sette a tre il numero degli esercizi in cui è possibile la conservazione dei residui in conto capitale. Si sono così verificati casi di perenzione di somme, per le quali la richiesta di reinscrizione in bilancio non ha avuto seguito, per carenza di fondi.

Sotto il profilo dell'analisi finanziaria, oltre che gestionale, rivestono particolare rilievo i capitoli n. 1360 e 1361, sui quali (oltre al capitolo n. 1362, relativo alle indennità corrisposte ai magistrati onorari e ai giudici di pace) vengono appostate le risorse relative alle cosiddette "spese di giustizia", riguardanti lo svolgimento dei giudizi, rispetto alle quali - come meglio si dirà più avanti - si registra una cronica insufficienza di fondi, con conseguente aumento del già consistente importo della posizione debitoria del Ministero.

Nel successivo paragrafo n. 6 viene quindi effettuato un esame dettagliato delle vicende gestionali relative a tali spese.

Va ancora rilevato che nello stato di previsione del Ministero sono presenti quattro capitoli fondo:

- cap. n. 1515, Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi

- cap. n. 1518, Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge

- cap. n. 1537, Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della Giustizia

- cap. n. 1538, Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per i quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Le relative risorse sono state ripartite tra i Dipartimenti del Ministero con decreto del Ministro e, per quanto riguarda il cap. n. 1538, con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze.

Si riscontrano capitoli promiscui, di cui i più importanti sono i capitoli nn. 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061, tutti attinenti a spese per l'acquisto di beni e servizi.

Dalla verifica della sussistenza dei presupposti del mantenimento in bilancio dei residui passivi, prevista dall'art. 3, commi 36 e 37, della legge finanziaria 2008, non è emersa alcuna anomalia.

Si riscontrano 17 capitoli per memoria, dei quali peraltro soltanto 9 non risultano movimentati. Tra questi ultimi, in particolare, si trovano capitoli istituiti ex art. 2, comma 619, legge n. 244/2007, riguardanti spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, le quali hanno invece gravato su capitoli relativi ai consumi intermedi, capitoli relativi alla spesa del personale precario successivamente stabilizzato, capitoli attinenti alla restituzione dei depositi giudiziari,

ora gestiti dalla ricordata Equitalia Giustizia S.p.A., ed infine capitoli relativi alle spese per il sistema giudiziario e carcerario dell'Albania, non finanziate nell'esercizio.

Fra i capitoli per memoria, figurano altresì i capitoli 1805, 1761/01 e 2131/01, la cui dotazione è stata alimentata dalle riassegnazioni di entrate, derivanti dagli introiti del capitolo 2413 riguardante proventi dalla vendita di manufatti e prodotti industriali degli stabilimenti penali, delle case di rieducazione e dei riformatori giudiziari, commissionati da Amministrazioni pubbliche e private, nonché dagli aggi sulla vendita dei generi di monopolio e di valori bollati effettuata presso gli istituti penitenziari da devolvere a favore dell'ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria.

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda i seguenti capitoli: 1200, 1402, 1404, 1607, 1608, 2000, 2001, 2031, 2032 relativi a stipendi ed altri assegni fissi al personale ed ai correlati oneri sociali e fiscali.

Inoltre, per i capitoli 1400, 1420, 1421, 1602 riguardanti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali, si sono verificate ricorrenti eccedenze di pagato.

I seguenti capitoli, anch'essi in materia di spese per il personale, sono caratterizzati dalla formazione ricorrente di economie sui residui propri: 1402, 1404, 1420, 1607, 1608, 1609, 1619, 1620 e 1768.

#### **4. Principali problematiche**

Il quadro dei principali elementi critici relativi all'Amministrazione della Giustizia appare nel 2008 per alcuni versi aggravato rispetto a quello delineato nelle ultime Relazioni della Corte, pur se va dato atto del sopravvenire di interventi normativi – di cui s'è fatto cenno – i quali potranno contribuire alla soluzione dei problemi ricorrenti, troppo recenti, tuttavia, per consentire una valutazione della loro effettiva incidenza.

La situazione italiana è rispecchiata da un recente rapporto elaborato, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Commissione per l'efficienza della Giustizia. I risultati – basati su dati relativi al 2006 – confermano infatti pienamente le summenzionate conclusioni della Commissione tecnica per la finanza pubblica. Su 50 Stati presi in considerazione, a livello mondiale, l'Italia risulta il Paese con il numero di gran lunga più alto di giudizi pendenti, ed il secondo in ordine al budget stanziato per l'Amministrazione della Giustizia.

Quanto al numero dei magistrati di carriera la relativa pianta organica, prevedente circa 10.000 posti complessivi, è stata nel 2008 ulteriormente incrementata di 116 unità, con due decreti ministeriali in attuazione della legge n. 48/2001. La reale consistenza del personale in servizio, tuttavia, è alquanto inferiore. Dall'ultima Relazione sul costo del Lavoro della Corte dei conti (delibera n. 11/CONTR/CL/09), risulta infatti che nel 2007 l'organico effettivo dei magistrati ordinari era di 8.865 unità.

Nella precedente Relazione si osservava come negli ultimi venti anni il numero dei procedimenti civili arretrati sia quasi triplicato e quello dei procedimenti penali pressoché raddoppiato.

I dati forniti dall'Amministrazione nella Relazione annuale sull'Amministrazione della Giustizia mostrano che nel 2008 non si è registrata un'inversione di questa tendenza. Il numero complessivo dei procedimenti civili pendenti nel primo semestre 2008 risulta infatti, anche se di poco, aumentato rispetto al corrispondente periodo del 2007, pur in presenza di un leggero aumento dei giudizi esauriti (bilanciato tuttavia dal corrispondente aumento delle sopravvenienze).

Sostanzialmente stabile appare poi il numero dei procedimenti penali.

A fronte di tutto ciò, mentre la spesa per la Giustizia, lo si è visto, non può ad un esame di carattere comparativo definirsi insufficiente, si registrano da parte dell'Amministrazione - come si dirà più in dettaglio appresso - crescenti carenze di risorse finanziarie, che rendono ancor più drammatico il grave ed annoso problema dei debiti pregressi del Ministero.

Al riguardo, tuttavia, va ricordato che la maggior parte delle spese relative al funzionamento della Giustizia - pur essendo riconducibili, alla stregua delle categorie economiche di bilancio, ai consumi intermedi - attiene in effetti direttamente ad aspetti essenziali della funzione in questione (basti pensare alla spesa per intercettazioni telefoniche e per la trascrizione degli atti dibattimentali). Da ciò, quindi, deriva la loro sostanziale non-discrezionalità, con conseguente incomprimibilità da parte dell'Amministrazione.

D'altro canto, anche le risorse di personale del Ministero sono state ridotte. Con dPCM in data 15 dicembre 2008 - adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro della giustizia, in attuazione della legge n. 133/2008 - è stata avviata la rideterminazione dell'organico del personale non dirigenziale, al fine di ottenere una diminuzione della relativa spesa del 10 per cento, con una complessiva riduzione di 3.536 unità.

L'organico così ridotto, tuttavia, presenta ancora una scoperatura di circa 500 unità, pur tenendo conto del personale comandato dalle altre Amministrazioni.

Le carenze appaiono significative anche per il personale dirigenziale (per il quale l'adeguamento, del pari previsto, non è ancora stato attuato); su una dotazione di 408 dirigenti di seconda fascia, sono presenti soltanto 241 unità.

## **5. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche**

La progressiva informatizzazione delle attività inerenti alla funzione-giustizia, tanto di tipo strettamente giurisdizionale che amministrativo, è un elemento imprescindibile per una migliore utilizzazione delle risorse da parte del Ministero, che consenta la soluzione dei problemi più sopra ricordati.

Nel 2008 si registrano importanti progressi su questa strada, già intrapresa negli anni passati, come riferito nelle precedenti Relazioni.

L'informatizzazione, da un lato, riguarda direttamente lo svolgimento dei giudizi, dall'altro l'organizzazione delle attività amministrative di supporto, ed in generale attinenti alla gestione del Ministero.

Sotto il primo profilo, nel campo dei giudizi civili, sono ormai diffuse a livello territoriale tre fondamentali applicazioni: il sistema di gestione dei registri informatizzati (attualmente operativo presso il 90 per cento di tribunali e Corti d'Appello per i giudizi di cognizione ordinaria, e presso il 30 per cento per quelli di esecuzione), la "consolle del magistrato" (una sorta di cruscotto elettronico che consente al giudice di monitorare le proprie attività, oltre che redigere e depositare provvedimenti), e la gestione del fascicolo processuale informatico. Queste modalità di lavoro sono ora disciplinate da una specifica normativa (d.m. 17/07/2008, "regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici DTD - *Document Type Definition*" e d.m. 29/09/2008, "strutturazione dei modelli informatici relativa all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile").

Con questo sistema interagiscono gli utenti esterni abilitati (circa 120.000 avvocati su un totale di quasi 200.000, ed altre Amministrazioni), i quali possono così procedere alla consultazione dei dati relativi ai singoli procedimenti, ricevere per via telematica comunicazioni

e notifiche (va al riguardo ricordato l'art. 51 del DL n. 112/2008, come convertito, che ha disposto l'obbligo che tali atti siano compiuti in via telematica, dalla data che sarà fissata con decreto ministeriale), e depositare atti.

E' del tutto intuitiva l'incidenza di tale cambiamento nel sistema su modalità e tempi di lavoro degli Uffici giudiziari, con conseguenti ricadute in termini di risparmio.

Un particolare procedimento, quello per ingiunzione, a seguito di una sperimentazione iniziata presso alcuni tribunali nel 2005, si svolgeva già nel 2007 in modo informatizzato presso il tribunale di Milano, con emissione di "decreto ingiuntivo telematico". Nel corso del 2008 è stato attivato il decreto ingiuntivo telematico presso il tribunale di Napoli, ed analoga attivazione è prevista per il 2009 presso i tribunali di Genova, Catania e Padova.

Relativamente meno avanzata appare la situazione del settore penale, dove sono stati ad oggi realizzati i moduli base relativi alle applicazioni che consentiranno l'informatizzazione della fissazione delle udienze e dello svolgimento dei dibattimenti nei diversi gradi di giudizio e l'installazione della "console del magistrato", oltre alla gestione di attività di "completamento" e supporto del processo, quali l'applicazione delle misure cautelari, l'iscrizione delle notizie di reato, l'inventario dei corpi di reato.

E' stato predisposto un progetto di formazione, attraverso il quale verranno formati i funzionari che dovranno a loro volta operare come docenti in corsi da tenersi a livello territoriale.

E' già operativo presso tutti i tribunali e gli Uffici di sorveglianza, ad eccezione di Roma e Napoli, il sistema informativo relativo all'esecuzione e sorveglianza penale, nonché, presso l'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo del Ministero, un sistema di raccolta dei dati relativi alle diverse "aree di gestione" di ogni istituto penitenziario.

E' poi in corso il potenziamento delle applicazioni relative ad attività di carattere più strettamente amministrativo, quali la rilevazione delle presenze del personale ed il protocollo.

Lo sviluppo delle applicazioni informatiche consente anche di incrementare i canali di comunicazione con il pubblico, relativamente a dati di interesse generale; è quindi in atto la progettazione di un portale delle aste immobiliari, relativo ai dati delle esecuzioni presso gli Uffici giudiziari.

Per quanto riguarda una specifica applicazione tecnologica di grande importanza per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, quella relativa alla documentazione degli atti dibattimentali, la situazione non appare invece ancora assestata. Come riferito dalla Corte nella precedente Relazione, l'attuazione delle nuove modalità nel 2007 (dopo l'assegnazione del servizio all'esterno a seguito di una gara europea) non era stata priva di problemi, pur avendo in generale consentito notevoli risparmi di spesa.

Il nuovo bando di gara effettuato nel 2008, a seguito della scadenza del termine del primo contratto, è stato tuttavia annullato dall'Amministrazione in via di autotutela, a seguito del contenzioso instauratosi con due delle società partecipanti. Si è così proceduto alla proroga del suddetto termine, per garantire l'imprescindibile svolgimento del servizio.

## **6. Spese di giustizia e debiti pregressi**

Nell'ambito dell'analisi della gestione del Ministero della giustizia, le spese di giustizia ed i debiti pregressi formano da tempo oggetto di specifica attenzione nelle Relazioni della Corte, la quale non ha mancato di rilevare che i due temi sono in realtà connessi, atteso che la tendenza all'aumento delle prime, in presenza di risorse finanziarie insufficienti, rappresenta

uno dei principali fattori dell'aumento dei secondi.

In effetti le spese di giustizia sono caratterizzate dall'afferire direttamente allo svolgimento della funzione-giustizia, e pertanto dalla sostanziale incomprimibilità da parte dell'Amministrazione, pur nella loro eterogeneità; vanno infatti tra esse annoverate le spese funzionali allo svolgimento dei giudizi penali anticipate dallo Stato, quelle per intercettazioni telefoniche relative ad indagini in corso, le indennità corrisposte ai magistrati onorari, ecc.

I debiti pregressi d'altra parte - costantemente presenti in questa Amministrazione per importi superiori a quelli normalmente riscontrabili per i Ministeri - a loro volta derivano appunto dalla situazione summenzionata, ovvero dall'impellenza di spese cui non è possibile fare integralmente fronte mediante le risorse stanziare.

Per vero, vanno registrate anche spese di giustizia derivanti dall'anomala durata dei giudizi che contraddistingue - come s'è visto - la situazione italiana. Dall'entrata in vigore della cosiddetta "legge Pinto" (legge n. 89/2001), la quale ha stabilito l'obbligo dello Stato di corrispondere un'equa riparazione a chi subisce i tempi "non ragionevoli" di un processo (secondo la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955, assunta quale norma di rinvio), si è così instaurato un contenzioso in costante aumento, costato all'Amministrazione, dal 2003 al 2007, 49,8 milioni, di cui 17,9 solo nel 2006.

Il trend di crescita è continuato anche nel 2008, con 7.296 ricorsi proposti contro il Ministero, contro i 6.122 dell'anno precedente. In più, anche in questo caso i fondi all'uopo stanziati si sono rivelati insufficienti, il che ha contribuito all'accumulo di nuovi debiti pregressi. Ciò, inoltre, evidentemente, comporta il sorgere di ulteriori obbligazioni dell'Amministrazione per interessi e rivalutazione, oltre al costo delle parcelle dovute all'Avvocatura dello Stato.

La materia del contenzioso da ritardata giustizia rappresenta peraltro la conferma di quanto più volte osservato circa la limitata possibilità, per il Ministero, di intervenire nella soluzione di questo tipo di problemi, essenzialmente legati allo svolgimento dell'attività giurisdizionale e ad un assetto organizzativo degli Uffici giudiziari che in molti casi rende problematico l'accertamento di responsabilità individuali. E', peraltro, da rilevare che nell'applicazione della legge non è infrequente il verificarsi di fenomeni distorsivi tali da moltiplicare la presentazione dei ricorsi.

Senza dubbio, tuttavia, l'azione dell'Amministrazione per migliorare il supporto all'attività giurisdizionale, in particolare, incrementando l'informatizzazione dei procedimenti, può contribuire alla soluzione (anche) di questo problema.

Una delle voci più rilevanti tra le spese di giustizia è quella relativa alle intercettazioni telefoniche, in costante aumento dal 2003 al 2005.

Nel 2006, come osservato nella passata Relazione, la tendenza si era invertita, con una notevole diminuzione, che appariva confermata per il 2007 - pur in misura assai più contenuta - dai dati parziali allora in possesso dell'Amministrazione. Il dato definitivo del 2007 attesta infatti un leggero calo della spesa rispetto all'anno precedente. La tabella n. 2 mostra appunto l'evoluzione della spesa in questione nel triennio 2005-2007.

Tabella 2

## Spese per intercettazioni telefoniche

(in valori assoluti)

Costi e fatture emesse	2005	2006	2007	Variazione importi totali 2005 e 2006 in %	Variazione importi totali 2006 e 2007 in %
Per intercettazioni	53.800.413,24	38.487.564,70	34.996.020,06	-28,46	-9,07
Per tabulati	20.991.305,01	8.971.167,62	9.283.757,79	-57,26	3,48
Per noleggio apparati	233.544.389,75	181.674.361,80	182.616.116,92	-22,21	0,52
<b>Totale</b>	<b>308.336.108,00</b>	<b>229.133.094,12</b>	<b>226.895.894,77</b>	<b>-25,69</b>	<b>-0,98</b>

Dati tratti dalla relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2008.

La quota di spesa maggiore (nel 2007, circa 183 milioni su un totale di circa 227), riguarda il noleggio degli apparati utilizzati per le intercettazioni. La riforma disegnata dalla legge finanziaria 2008 più sopra menzionata, secondo cui dovrà essere realizzato un unico sistema di intercettazioni a livello nazionale, sembra quindi andare nella giusta direzione. Per un giudizio più compiuto è tuttavia necessario attendere la messa in atto delle suddette previsioni normative.

Merita rilevare – ribadendo quanto osservato nella precedente Relazione – che il sistema di erogazione delle spese di giustizia è stato profondamente modificato dal DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, il quale ha innovato nei confronti del d.P.R. n. 115/2002. Secondo quest'ultima norma, gli Uffici giudiziari provvedevano al pagamento delle spese in questione per mezzo degli uffici postali, su ordine dell'Ufficio giudiziario competente, e con imputazione sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Le spese così effettuate erano poi rendicontate e trasmesse ai funzionari delegati del Ministero, presenti presso Corti d'appello e Procure generali nel numero complessivo di 56.

Per contro, il ricordato DL n. 223/2006 – mantenendo il precedente sistema esclusivamente per le spese relative alle notifiche nei procedimenti penali – ha per il resto stabilito che ai pagamenti in discorso si provveda secondo le ordinarie procedure di contabilità dello Stato.

Conseguentemente, l'attribuzione dei pagamenti stessi (nell'ordine di diverse centinaia di migliaia per anno) spetta ora ai suddetti funzionari delegati. Tutto ciò ha evidentemente causato notevoli difficoltà organizzative, per l'insufficienza del numero dei funzionari addetti, e quindi ritardi nell'erogazione delle spese. Questi ultimi, peraltro, sono altresì dovuti al manifestarsi anche in questo caso del ricorrente problema dell'insufficienza degli stanziamenti.

La descritta riforma finisce così per alimentare, in assenza di adeguate misure organizzative, il contenzioso nei confronti dell'Amministrazione, con le relative negative conseguenze sul piano finanziario.

Va tuttavia rilevato come il nuovo sistema abbia per altro verso contribuito alla semplificazione della contabilità del Ministero, propiziando la sostanziale eliminazione di vari capitoli relativi alle spese di giustizia, aggiuntivi rispetto all'originario capitolo n. 1360 ed al capitolo n. 1362, relativo alle indennità spettanti ai magistrati onorari, e destinati in pratica esclusivamente a consentire le regolazioni debitorie necessarie al ripiano delle anticipazioni

degli anni precedenti.

I flussi finanziari relativi ai capitoli in questione sono riportati, nella serie storica relativa agli ultimi quattro esercizi, nelle successive tabelle.

**Tabella 3**

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

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	466.151	484.851	442.598	240.052
2006	684.801	684.801	531.202	344.706
2007	584.633	589.633	729.282	131.558
2008	484.801	508.501	551.201	8.994

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

**Tabella 4**

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

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	0	0	207.463	169.378
2006	0	0	29.410	0
2007	0	0	66.420	28.122
2008	0	0	27.873	0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

**Tabella 5**

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

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	137.320	137.320	119.698	101.242
2006	137.320	137.320	138.292	97.213
2007	137.320	137.320	184.135	28.769
2008	137.320	147.320	167.206	7.296

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Al riguardo, deve ricordarsi che il ripetuto DL n. 223/2006 ha ridotto lo stanziamento per le spese di giustizia previsto per il 2006, pari a circa 684 milioni, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. Pertanto, lo stanziamento per il 2008 è stato di 484.800 milioni, su cui hanno ulteriormente operato, per circa 78 milioni, gli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

Va poi registrata l'utilizzazione, esclusivamente in termini di cassa, del capitolo n. 1361, al fine dell'estinzione di pendenze debitorie nei confronti di Poste Italiane S.p.A., in relazione a spese da quest'ultima anticipate per notifiche nei procedimenti penali, per le quali, come si è visto, è stato mantenuto il precedente sistema di pagamento.

Tuttavia, non sembra che la ricordata riforma del sistema di pagamento delle spese di giustizia abbia inciso sulla sostanza del problema. Al contrario, in corrispondenza con la riduzione degli stanziamenti, il debito gravante sul cap. n. 1360 è aumentato in modo esponenziale, passando da circa 80 milioni (rilevati fino a tutto il 2007 con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 31 dicembre 2008, ricognitivo dei debiti pregressi delle Amministrazioni centrali dello Stato) agli attuali 270, secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione. Di tale importo, circa 235 milioni afferiscono a spese liquidate con provvedimenti degli Uffici giudiziari e *lato sensu* riconducibili allo svolgimento dei processi (intercettazioni telefoniche, consulenze, perizie, gratuito patrocinio, ecc.), mentre il resto riguarda somme anticipate da Poste Italiane S.p.A. per le notifiche penali, come si è visto.

L'Amministrazione, dopo aver già domandato nel corso del 2008 integrazioni di stanziamenti sul capitolo in questione, ha ora richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) uno stanziamento straordinario di 270 milioni, nella prospettiva dell'effettuazione di un riconoscimento di debito per tale ammontare.

In conclusione, non può che ribadirsi quanto già più volte osservato: il problema dei debiti pregressi del Ministero (di cui le spese di giustizia costituiscono una delle principali fonti) potrà essere avviato a soluzione attraverso un'adeguata riconsiderazione delle esigenze funzionali degli Uffici giudiziari e delle connesse conseguenze finanziarie.

Nel successivo paragrafo, dedicato all'Amministrazione penitenziaria, sono poi trattate problematiche specifiche di quel settore, che hanno condotto all'incremento della posizione debitoria in relazione a capitoli di spesa afferenti tale materia.

Peraltro, va dato atto al Ministero – come già nella passata Relazione – delle azioni intraprese per la razionalizzazione della spesa; devono infatti ricordarsi al riguardo il maggior ricorso alle convenzioni Consip per le forniture di materiale, il rilevante risparmio (circa un milione di euro) conseguito attraverso l'informatizzazione del Bollettino Ufficiale del Ministero, oltre ad iniziative cui è fatto cenno specificamente nel paragrafo successivo, quale l'installazione di pannelli solari per il riscaldamento degli Istituti penitenziari.

Nonostante ciò, peraltro, la situazione debitoria dell'Amministrazione permane molto pesante.

Dai dati dalla stessa forniti, risulta un'esposizione del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria e del Dipartimento giustizia minorile di circa 33,9 milioni, specificata, con riferimento ai singoli capitoli di spesa, nella seguente tabella n. 6, la quale mostra altresì la comparazione con la situazione debitoria relativa al 2007, come individuata dal ricordato d.m. 31 dicembre 2008 (ulteriori considerazioni concernenti in particolare il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sono contenute nel successivo paragrafo, a quest'ultima dedicato).

Tabella 6

## Debiti pregressi

(in valori assoluti)

Capitolo	Descrizione delle spese	Situazione 2008	Situazione al 31/12/07(DM MEF del 31/12/08)
1451	Spese per acquisto di beni e servizi (utenze e canoni, cancelleria, GU, manutenzione, spese postali, spese d'ufficio, noleggio mezzi di trasporto, rimozione rifiuti)	28.112.875,81	31.550.827,00
2061	Spese per acquisto di beni e servizi (missioni, locazioni, manutenzione immobili, canoni, spese di funzionamento, gestione mezzi di trasporto)	2.229.758,64	4.033.922,00
2131	Spese per l'accoglimento ed il mantenimento dei minori soggetti a provvedimento giudiziario	352.419,33	
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile per il collocamento in comunità e centri diurni	2.991.925,08	
2135	Spese per gli interventi per i minori tossicodipendenti, tossicofili, portatori di patologie psichiche	311.812,00	
<b>Totale</b>		<b>33.998.790,86</b>	<b>35.584.749,00</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Ai suddetti importi va inoltre aggiunta l'ulteriore somma di 91.466,89 euro relativa a spese insolute del Dipartimento giustizia minorile, afferenti l'informatica ed il personale; oltre a spese in conto capitale.

A riprova di quanto sopra osservato, la situazione debitoria dell'Amministrazione, in molti casi peggiorata rispetto al precedente esercizio, risulta in vari altri alleggerita.

Parte dei debiti esistenti potrà comunque essere estinta mediante il ricorso al fondo all'uopo istituito dall'art. 1, comma 50, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), essendo in corso di emanazione il relativo decreto di riparto del Ministro dell'economia e delle finanze.

## 7. Amministrazione penitenziaria

Il campo dell'Amministrazione penitenziaria è quello più caratterizzato dall'incidenza delle attività di carattere amministrativo su quelle di natura giurisdizionale, e pertanto, alla stregua delle superiori osservazioni, il ruolo svolto dal Ministero vi assume particolare rilevanza. Peraltro, anche in questo caso la situazione in cui l'Amministrazione si trova ad operare viene in gran parte determinata da fattori esogeni.

Il numero massimo di detenuti compatibile con le attuali strutture del nostro sistema carcerario è di circa 63.000 unità, in cui viene già considerato un aumento del 50 per cento dei posti corrispondenti ad una ripartizione ottimale dei reclusi, così da raggiungere la cosiddetta "capienza tollerabile".

Nel luglio 2006, il suddetto limite era quasi stato toccato, atteso che il numero dei detenuti era di circa 62.000. A seguito dell'indulto approvato dal Parlamento, tale numero era sceso, nel settembre 2006, a 38.326. Tuttavia, nel gennaio 2008, la popolazione carceraria era già di oltre 48.000 unità, con un aumento medio di circa 700 unità al mese. Nel maggio 2008 il numero dei reclusi superava i 52.000, mentre nel dicembre dello stesso anno si sono registrate

ben oltre 58.000 presenze. La situazione sta quindi rapidamente tornando a quella esistente nel 2006.

Problemi specifici presenta poi il tema dei detenuti minorenni. A parte le intuibili difficoltà di ordine logistico-amministrativo derivanti dal fatto che oltre la metà di essi sono attualmente stranieri (e dalla generale, rilevante incidenza della tossicodipendenza), si registra una leggera diminuzione degli ingressi di minori nelle strutture detentive, e per converso un aumento degli ingressi presso le Comunità cui gli stessi vengono affidati.

Ciò ha comportato la lievitazione delle relative spese di mantenimento, con accumulo di debiti a carico dell'Amministrazione. Nella precedente tabella n. 6 figurano appunto, tra i capitoli di spesa del Ministero gravati da debiti pregressi, il n. 2131 ed il n. 2134, relativi alle spese per il mantenimento dei minori presso strutture esterne.

Il gravissimo problema dell'esorbitanza del numero dei detenuti si pone sotto diversi profili (messa a parte la materia dell'edilizia carceraria, che verrà trattata specificamente più avanti): da un canto, richiede interventi mirati sulla gestione delle strutture carcerarie, dall'altro postula necessariamente un aumento delle spese legate al mantenimento, in senso lato, dei reclusi.

Sotto il primo aspetto, si registrano iniziative dell'Amministrazione volte a limitare l'ingresso in carcere per permanenze molto brevi (ad esempio, attraverso la rigorosa applicazione della normativa che prevede l'utilizzazione delle camere di sicurezza delle forze di polizia per la custodia degli arrestati in flagranza di reato), ed alla destinazione di alcuni istituti di pena alle permanenze di breve periodo, particolarmente frequenti nel caso di detenuti extracomunitari condannati a pene di durata inferiore ai tre anni, attesa la limitazione dell'accesso di tali soggetti alle misure alternative, alla stregua della normativa vigente.

Sotto il secondo, l'azione dell'Amministrazione per contenere e razionalizzare le uscite – di cui, come per il passato esercizio, si darà atto più in dettaglio – trova anche in questo caso il limite della sostanziale incomprimibilità, per ragioni intuitive, di spese pur formalmente inserite tra i consumi intermedi (a parte la generale riduzione di risorse derivante, anche per le spese in questione, dagli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006).

Emblematica appare al riguardo la situazione del capitolo n. 1761, relativo alle spese per il mantenimento dei detenuti, ma attraverso il quale di fatto viene assicurata la gran parte della gestione degli istituti penitenziari, ovvero le forniture di luce, acqua, riscaldamento, ecc.). La posizione debitoria gravante su detto capitolo, che già nel passato esercizio (come rilevato dal più volte citato d.m. 31 dicembre 2008) si era attestata a circa 108 milioni, nonostante lo stanziamento iniziale fosse stato integrato, resta sostanzialmente immutata alla fine del 2008 (esercizio in cui si registra una riduzione dello stanziamento di circa 34 milioni, compensata peraltro da successive integrazioni per circa 39 milioni), a causa della mancata totale estinzione dei debiti di esercizi anteriori, oltre che del ricordato rilevante aumento del numero dei reclusi.

In effetti, a fronte di uno stanziamento di competenza di circa 176 milioni (dei quali peraltro solo 148 erano effettivamente disponibili, a seguito degli accantonamenti ex art. 1, comma 507, legge finanziaria 2007), i costi di gestione relativi al 2008 sono stimabili in circa 200 milioni.

Le richieste, formulate dall'Amministrazione al MEF, di prelevamenti dal Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi di cui alla legge n. 266/2005, al fine di estinguere la posizione debitoria afferente il capitolo in questione, potranno essere accolte compatibilmente con le esigenze complessive.

Rilevante risulta altresì la posizione debitoria relativa alla spesa per il mantenimento degli

imputati tossicodipendenti agli arresti domiciliari presso comunità terapeutiche, ammontante attualmente a circa cinque milioni.

Vanno al riguardo registrate varie iniziative dell'Amministrazione.

Sono state emanate direttive ai Provveditorati regionali nel senso dell'accentramento presso di essi dei contratti di fornitura e della scelta prioritaria di immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato nell'ipotesi di rinnovo di contratti di locazione afferenti sedi di uffici dell'Amministrazione. Nonostante ciò, peraltro, il capitolo relativo (n. 1671) - pur interessato da un'integrazione dello stanziamento originario di 12 milioni, prelevati dal Fondo per le spese di funzionamento del Ministero - risulta tra quelli a carico dei quali permane una posizione debitoria.

E' altresì proseguito l'impulso alla realizzazione e sviluppo delle lavorazioni penitenziarie per la produzione dei manufatti cosiddetti di "casermaggio" (biancheria e vestiario dei detenuti ed arredi delle celle), cercando di programmare la produzione in correlazione con la previsione di apertura o ripristino di Istituti.

Sono stati completati i primi due impianti di pannelli solari presso Istituti penitenziari a Roma ed a Terni, ed altri impianti sono in corso di realizzazione, con conseguenti risparmi sulle spese per le forniture energetiche.

Deve essere infine ricordato che la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), all'art. 2, comma 283, ha previsto l'emanazione di un dPCM con cui dovevano essere individuate modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale della materia della sanità penitenziaria. Emanato detto provvedimento in data 1° aprile 2008 ed entrato in vigore il successivo 30 giugno, a decorrere da tale data nelle Regioni a statuto ordinario le funzioni trasferite sono assicurate dalle ASL, e le corrispondenti risorse trasferite al Fondo sanitario nazionale (nelle Regioni a statuto speciale permane invece la competenza del Ministero, essendo stato demandato il passaggio delle funzioni a norme regionali di attuazione, non ancora emanate).

## **8. Edilizia carceraria**

In materia di edilizia penitenziaria, la competenza del Ministero riguarda la manutenzione e ristrutturazione degli Istituti esistenti, mentre la realizzazione di nuovi edifici è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; peraltro, l'attuale assetto delle competenze richiederebbe un più incisivo coordinamento tra le due Amministrazioni.

A tale riguardo, va ricordato che la legge finanziaria 2008 prevede, sui relativi capitoli dello stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento di 130 milioni per il 2008 e 100 milioni per il 2009, ai fini del rifinanziamento del Fondo unico per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, le cui attività interessano il programma 1 della missione Giustizia.

Al fine di contribuire alla soluzione del drammatico problema del sovraffollamento delle carceri, il Ministero ha intrapreso un'attività, riguardante comprensori penitenziari preesistenti, di ristrutturazione di sezioni non utilizzate e di ampliamento di corpi di fabbrica, con conseguenti risparmi tanto in termini di risorse finanziarie impiegate che di personale.

Tale attività ha prodotto, nel 2008, un totale di 1.610 nuovi posti.

Va in generale osservato che gli Istituti attualmente in funzione sono stati in gran parte costruiti in epoca remota (molti addirittura tra il 1200 ed il 1500), e, nella maggioranza, nel secolo scorso.

La realizzazione di edifici carcerari da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, già prevista da leggi precedenti, è stata riavviata a seguito dello stanziamento all'uopo disposto dalla legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001). Al riguardo, la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) ha stanziato 70 milioni per il triennio 2008-2010, successivamente ridotti a 15 milioni dalla legge n. 126/2008, per l'avvio di un programma straordinario di edilizia penitenziaria, al fine di fronteggiare la relativa emergenza.

E' stato ad oggi assicurato il finanziamento del primo lotto per otto delle venticinque opere attualmente programmate, mentre è prevista la realizzazione di nuovi Istituti a Trento e Bolzano, con fondi delle rispettive Provincie autonome.

L'incremento complessivo di capienza previsto è di 1.386 nuovi posti.

## 9. Considerazioni conclusive

Anche nella presente Relazione la Corte deve ribadire le principali osservazioni formulate per gli ultimi esercizi. Invero, come si è più volte ripetuto, le peculiarità delle attività svolte dal Ministero della giustizia rendono senza dubbio particolarmente arduo il compito di ridurre talune delle spese dallo stesso erogate.

La sostanziale diretta inerenza di gran parte delle spese cosiddette "di giustizia" – pur classificate nel bilancio come non obbligatorie – allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali implica, infatti, la loro effettiva incomprimibilità da parte degli uffici amministrativi. Discorso in parte analogo va fatto per una serie di spese apparentemente riconducibili ad attività squisitamente amministrative, ma in realtà meramente esecutive di funzioni giurisdizionali necessarie a complemento delle suddette funzioni, e comunque essenziali per l'ordine sociale di uno Stato (ad esempio, la gestione delle carceri).

Per quanto riguarda le spese di giustizia, la cui origine attiene allo sviluppo stesso del processo, la relativa spesa è direttamente disposta dall'autorità giurisdizionale, su cui, evidentemente, l'Amministrazione non ha alcuna influenza. Restano fermi, d'altro canto, taluni spazi di contenimento della spesa rimessi alle opportune valutazioni degli uffici giudiziari.

La soluzione dei cennati problemi non sembra consistere (con la rilevante eccezione delle spese attinenti ai risarcimenti in base alla "legge Pinto") tanto nella riduzione dei tempi dei giudizi, quanto nella modifica di norme procedurali e di gestione del lavoro dei magistrati.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che l'azione dell'Amministrazione volta appunto, per quanto di propria competenza, ad accorciare la durata dei processi, non abbia rilevanza. Al contrario, tale azione (di cui è detto nei paragrafi precedenti, e che si è sostanziata particolarmente nell'incremento dell'informatizzazione delle attività giudiziarie) acquista un ruolo fondamentale nel restituire efficienza alla funzione-giustizia, la quale, oltre ad essere essenziale per l'esistenza di una società civile, riveste altresì, come si è detto, grande importanza per lo sviluppo del sistema economico.

In generale, tuttavia, la menzionata particolare situazione del Ministero fa sì che – fermo l'attuale livello degli stanziamenti – non sia possibile far fronte alle indefettibili spese di funzionamento, ed in particolare alle più volte ricordate spese di giustizia.

Ora, come si è visto, l'ammontare complessivo delle risorse stanziato per la giustizia per il 2008 risulta diminuito, sia pur di poco, rispetto al precedente esercizio, mentre sono stati, a partire dal 2006, mediante specifici provvedimenti legislativi, in particolare ridotti, appunto, gli stanziamenti destinati alle spese di giustizia.

La conseguenza di tutto ciò è stato il puntuale, relevantissimo, aumento dell'ammontare