

un'importante iniziativa nell'esercizio in corso, ovvero il *Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia*, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011, che si pone come obiettivi, attraverso uno stanziamento straordinario di 50 milioni, la digitalizzazione di tutti gli uffici giudiziari italiani, notifiche digitali e la digitalizzazione di tutti gli atti e pagamenti *on line* per le spese di giustizia.

3.2. Programmazione e controllo

Gli strumenti e le attività di programmazione del Dicastero hanno sostanzialmente conservato, nel 2010, la struttura dei precedenti esercizi. Si sono tuttavia avviate nello stesso anno, ed in parte perfezionate nell'esercizio in corso, le modifiche rese necessarie dalla riforma introdotta con la legge n. 15 del 2009 ed il d.lgs. n. 150 del 2009. Nei contenuti, preso atto del margine di operatività della programmazione circoscritto dalle già descritte peculiarità dell'attività e dei servizi resi dall'Amministrazione giudiziaria²⁹, non vengono tuttavia sminuite, come sottolineato anche da questa Corte nelle precedenti relazioni, le potenzialità e le responsabilità dell'azione amministrativa per un miglioramento dei servizi, attraverso le risorse finanziarie, umane e di mezzi impiegati. In tale direzione si pone anche la necessità, comune agli altri Ministeri, di dare attuazione ai principi ed implementazione agli strumenti previsti dalla richiamata riforma. Risultano, infatti, funzionali a tale precipuo scopo, molti dei 10 obiettivi da perseguire nel 2010, indicati dal Ministro nel proprio atto di indirizzo del 5 febbraio 2010³⁰. Gli altri sono invece direttamente funzionali al miglioramento dell'amministrazione della giustizia, negli ambiti di competenza del Dicastero³¹.

La direttiva del Ministro, approvata con d.m. 23 aprile 2010, ha individuato 54 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), che descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi specifici nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale che precede la definizione dei PEA³². Ogni programma esecutivo d'azione indica le strutture interessate, le

²⁸ Cfr. DL n. 193 del 2009, convertito con legge n. 24 del 2010, recante misure per l'informatizzazione delle procedure esecutive ed il processo telematico civile e penale. Si rinvia al par. 6.1.3.

²⁹ Si richiama ancora quanto dichiarato, nel proprio atto di indirizzo per il 2010, dal Ministro della giustizia in ordine alla necessità che il Parlamento è in primo luogo chiamato ad adottare i più appropriati interventi normativi a fronte delle molteplici carenze del sistema giustizia.

³⁰ In particolare: 1. valorizzazione delle risorse umane (formazione, riqualificazione, meritocrazia e motivazione del personale); 2. pianificazione della spesa e misurazione delle attività (attuazione della riorganizzazione del Ministero con revisione di tutte le attività operative di ogni ufficio, progettazione accurata dei servizi resi e dei costi che questi comportano, misurazione delle *performances* anche ai fini della valutazione del personale); 4. semplificazione delle procedure (ricerca di soluzioni gestionali innovative volte alla semplificazione e allo snellimento delle procedure amministrative); 5. meritocrazia e misurazione dei risultati (introduzione di strumenti di premialità meritocratica nella gestione del personale; monitoraggio dell'evoluzione dei costi di ciascun servizio e conseguente misurazione dei risultati conseguiti).

³¹ Ovvero: 3. infrastrutture (razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili, riducendo gli stabili in affitto. Progettazione e costruzione, ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie; semplificazione delle procedure); 6. attuazione del sistema unico delle intercettazioni (rendere operativa la riforma legislativa in materia); 7. accelerazione del processo civile e penale (ricerca di soluzioni gestionali volte a indirizzare le risorse ai settori di diretto supporto alle attività giurisdizionali); 8. miglioramento delle condizioni di detenzione (rafforzare la collaborazione con il Servizio Sanitario Nazionale e con il volontariato. Differenziazione delle condizioni di detenzione fra detenuti in attesa di giudizio e condannati. Incrementare il lavoro dei detenuti con forme di collaborazione esterna); 9. tutela dei diritti dei minori (porre in essere tutte le attività volte ad arginare e affrontare le situazioni di devianza minorile rafforzando la tutela dei diritti e dei doveri dei minori stessi); 10. cooperazione internazionale (offrire ogni possibile contributo operativo e professionale per il rafforzamento e l'ampliamento della cooperazione e dello scambio reciproco di informazioni per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale e le altre attività criminali transnazionali. Offrire in ambito europeo ogni collaborazione per l'ampliamento e l'efficienza delle reti europee quali: la rete dei Consigli della Magistratura, delle Corti Supreme e della formazione giudiziaria).

³² Rispetto al precedente anno, cambia notevolmente la distribuzione dei programmi fra i diversi C.d.R.: un PEA interdipartimentale (DAG-DOG), 13 del Dipartimento per gli affari di giustizia, 10 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 15 del Dipartimento per la giustizia minorile, 12 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, 3 degli Archivi Notarili.

risorse coinvolte e i tempi di realizzazione, nonché l'impatto sugli obiettivi generali posti nell'atto di indirizzo, rendendo evidente la stretta relazione fra quest'ultimi e i PEA. Non a caso, quanto ai contenuti dei diversi programmi, in coerenza con la prima serie di obiettivi sopra enucleata, si è sottolineato il ruolo di stimolo che la direttiva ha voluto assumere per l'Amministrazione, ai fini dell'adeguamento delle strutture alle esigenze imposte dalla nuova normativa³³.

Anche per il 2010 la prefazione alla direttiva mette in evidenza la stretta correlazione fra gli obiettivi prefissati per l'esercizio in esame e la nota preliminare al bilancio, aspetto di estrema rilevanza, in quanto pienamente conforme al ruolo assegnato alle note preliminari (ora sostituite dalle "note integrative"), di raccordo fra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di governo³⁴. Tuttavia, come già rilevato per il 2009, nei documenti richiamati non risulta chiaramente evidenziato il raccordo fra la direttiva ministeriale e gli obiettivi contenuti nella nota preliminare, per quanto sia comune ai due documenti il riferimento all'atto di indirizzo del Ministro³⁵. Ancora una volta, infatti, è emerso che, se i programmi della direttiva sono per lo più riconducibili agli obiettivi della nota preliminare, non tutti gli obiettivi sono stati interessati da programmi esecutivi di azione oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni.

Gli aspetti evidenziati assumono particolare rilievo a seguito della riforma introdotta con la legge n. 15 del 2009, per il rilievo assegnato alla programmazione finanziaria e di bilancio, rispetto al ciclo di gestione delle *performance* ed ai sistemi di valutazione³⁶. In conformità a quanto previsto all'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 23 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV), costituito in forma collegiale e con una struttura tecnica permanente, che ha assunto contestualmente le più ampie competenze previste per detto organismo. Da un lato, infatti, ha sostituito il SECIN nell'esercizio delle funzioni di controllo strategico, dall'altro è l'organo competente per le attività previste dalla nuova normativa, quali quella di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, di trasparenza ed integrità, di valutazione dei dirigenti. Nel corso del 2010 l'attività posta in essere si è concretizzata nella continuazione delle attività già proprie del SECIN³⁷, nonché nella predisposizione degli strumenti necessari all'entrata in funzione dell'OIV, nell'ambito del quale è stata mantenuta la Commissione per la valutazione dei dirigenti di II

³³ Cfr. la prefazione alla direttiva redatta dal presidente dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV).

³⁴ Nella nota preliminare dello stato di previsione del 2010, per i 6 programmi corrispondenti alle 3 missioni perseguite dal Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha individuato 37 obiettivi, 15 classificati come strategici e 22 come strutturali. È interessante evidenziare che agli obiettivi annuali, che rappresentano il 51,4 per cento del totale degli obiettivi, risulta associato l'86,6 per cento degli stanziamenti iniziali e che agli obiettivi strategici, che pur rappresentano il 40,4 per cento del totale degli obiettivi, è associato soltanto il 2,3 per cento degli stanziamenti. Sono aspetti riconducibili alle caratteristiche della spesa del Ministero (v. par. 5.1).

³⁵ Non tutti gli obiettivi dell'atto di indirizzo hanno però trovato attuazione in specifici PEA, né ad essi sono sempre riconducibili gli obiettivi della nota preliminare (vedi l'obiettivo n. 6 Intercettazioni).

³⁶ Nella stessa prefazione alla direttiva ministeriale si afferma: "i tre nuovi organismi interni previsti: l'ufficio politico amministrativo, l'organismo indipendente di valutazione della performance e la dirigenza devono essere adeguatamente ridisegnati nella prospettiva di una stretta sinergia che la stessa normativa prevede in modo del tutto innovativo. Sul piano operativo l'ufficio politico amministrativo è quello che svolge funzioni particolarmente delicate e soprattutto propulsive in stretta collaborazione con l'OIV e la dirigenza. Quest'ultima dal canto suo deve prendere coscienza del nuovo ruolo che la riforma le attribuisce in termini di partecipazione attiva e di responsabilità".

³⁷ Tra le principali, la redazione della direttiva annuale del 23 aprile 2010; il monitoraggio della direttiva 2009, realizzata per il 71,63 per cento; la validazione delle note preliminari al consuntivo 2009; la redazione delle note integrative al bilancio 2011.

fascia³⁸. Detta Commissione, nel corso del 2010, ha completato la valutazione della dirigenza per il periodo 2008-2009.

Quanto alle attività di controllo già di competenza del SECIN, si è evidenziato come questo settore non possa più essere limitato ai risultati dei programmi esecutivi d'azione³⁹, ma debba essere esteso a tutte le attività del Ministero⁴⁰. Un auspicato rilancio di questa attività presuppone anche la necessaria rivitalizzazione degli uffici del controllo di gestione costituiti presso ciascun Dipartimento, interfaccia operativa dell'OIV e supporto al monitoraggio dell'andamento delle attività gestionali per consentire l'attuazione degli interventi correttivi necessari⁴¹. Attesa la rilevanza del controllo di gestione per l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance, si segnala la redazione di un manuale del controllo di gestione, valido per tutto il Dicastero, recante i criteri per rilevare i prodotti e per misurare i costi degli stessi presso tutte le strutture territoriali.

Solo nell'esercizio in corso si è perfezionato il sistema di valutazione e misurazione delle performance, previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009, comprendente tutte le metodologie di valutazione delle strutture organizzative, della dirigenza e del personale (registrato il 27 aprile 2011). Così come è stato adottato recentemente il piano delle performance che, come previsto dalla legge, contiene la direttiva ministeriale per il 2011 (registrato in data 25 maggio 2011). E' ancora in corso, invece, l'istruttoria per l'adozione del piano per la trasparenza ed integrità.

4. Assetti organizzativi

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti⁴², cui sono affidati i quattro programmi della missione "Giustizia". Ai dipartimenti si aggiungono il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro per un totale di cinque Centri di Responsabilità (C.d.R.). Solo la realizzazione di due programmi è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, corrispondente ad un'unità organizzativa di primo livello del Ministero, come richiesto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2)⁴³. Inoltre, rispetto alla necessità di raccordare univocamente i programmi alla classificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello, prevista dalla stessa legge⁴⁴, viene in rilievo il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. Se la "giustizia" è infatti riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico"), il richiamato programma riguarda, nei suoi contenuti, entrambe le funzioni COFOG di secondo

³⁸ E' stata mantenuta la specificità dell'Amministrazione riconosciuta da varie norme (cfr. d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29; d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286; artt. 6, 19 e 20 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonostante le ultime sostanziali modifiche). Sul punto si sofferma ampiamente il sistema di valutazione delle performance di seguito indicato.

³⁹ Alla chiusura dell'istruttoria per la presente relazione, l'OIV non risulta aver completato la richiamata attività di monitoraggio.

⁴⁰ Cfr. prefazione alla direttiva 2010 del presidente dell'OIV. In tal sede si è evidenziata la necessità di un potenziamento della struttura permanente che la riforma prevede, non potendosi limitare questa struttura a quella già esistente presso il SECIN, essendo le attività dei due organismi non assolutamente sovrapponibili e quella dell'OIV di gran lunga più ampia e di maggiori responsabilità.

⁴¹ L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009, stabilisce che l'organo di indirizzo politico, cui è attribuita la verifica dell'andamento della performance, con il supporto dei dirigenti, si avvale a questo fine delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

⁴² Il Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM).

⁴³ Amministrazione penitenziaria di competenza esclusiva del DAP; Giustizia minorile di competenza esclusiva del DGM.

⁴⁴ L'art. 40, comma 2, lettera b, punto 3, della legge n. 196 del 2009, ha previsto il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello, fra i principi e i criteri direttivi di delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato (vedi anche art. 21, comma 2).

livello richiamate⁴⁵. Questa criticità, rilevata ancora nel bilancio 2010, è stata superata per l'esercizio in corso. Nella classificazione per Missioni e Programmi contenuta nella legge di Bilancio dello Stato per il triennio 2011- 2013, infatti, il programma in questione è stato soppresso, con la riconduzione dei relativi capitoli di spesa nell'ambito del programma di competenza del Dipartimento interessato. Quanto al programma 2. Giustizia civile e penale, permane invece, anche nell'esercizio in corso, la suddivisione dello stesso in due dipartimenti⁴⁶. Segnalano i competenti Dipartimenti che la scissione del suddetto programma presupporrebbe una decisiva revisione dell'intera struttura ministeriale, tenuto conto anche dell'alta percentuale delle risorse totali del Ministero, assorbita dal medesimo programma⁴⁷.

Del resto, anche nel 2010, è rimasta sospesa la prevista riforma della struttura organizzativa del Ministero. Continuano dunque a restare per lo più inattuati le disposizioni che negli ultimi anni hanno imposto alle amministrazioni statali la riorganizzazione dei propri apparati, al fine di conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture⁴⁸. Si ribadisce, pertanto, l'urgenza di provvedere all'attuazione delle previsioni normative, sottolineando, tuttavia, attese le peculiarità del Dicastero in esame, come ogni riforma, perché elevi effettivamente l'efficienza e la qualità delle strutture amministrative, non possa prescindere da una attenta considerazione dell'evoluzione del complessivo quadro ordinamentale della funzione giustizia in rapporto agli assetti esistenti⁴⁹.

Quanto evidenziato vale anche rispetto alle rilevanti carenze di organico del personale amministrativo, che si aggiungono a quelle del personale magistratuale⁵⁰. Peraltro, come nell'esercizio precedente, anche nel 2010, l'Amministrazione, non avendo proceduto a riorganizzare la propria struttura, è stata assoggettata al blocco delle assunzioni previsto dall'art. 74, comma 6, del citato DL 26 giugno 2008, n. 112. Si è in parte sopperito a tali carenze, con un ampio ricorso agli strumenti di natura temporanea espressamente previsti per dotare gli uffici di personale. In particolare, ci si è avvalsi di personale in comando da altre Amministrazioni anche

⁴⁵ Per i programmi che corrispondono in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione, ricompresi nel programma (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

⁴⁶ In particolare, al DOG competono le spese direttamente gestibili dall'amministrazione, in quanto attinenti propriamente al funzionamento degli uffici giudiziari, mentre sono di spettanza del DAG le spese, quali quelle di giustizia e quelle connesse all'applicazione della c.d. legge Pinto, la cui gestione è più diretta conseguenza dell'attività giurisdizionale.

⁴⁷ Per gli stanziamenti e le spese del programma, v. par. 6. Secondo il DOG, in particolare, una scissione avrebbe l'effetto opposto a quello da perseguire, generando dati non facilmente comprensibili.

⁴⁸ La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 404 e ss.) ha delineato un processo che ha avuto una accelerazione dall'art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. Quest'ultimo provvedimento ha previsto tagli alle dotazioni organiche nell'ambito di una più complessa revisione degli assetti organizzativi esistenti che, compiutamente attuati, dovrebbero consentire riduzioni complessive di spesa in una prospettiva anche di lungo periodo. Nella relazione dello scorso anno si dava tuttavia atto di una parziale attuazione, da parte del Ministero della giustizia, dell'art. 74 del DL 112 del 2008, attuata con dPCM del 15 dicembre 2008, sulle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza, del DAG e del DOG, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, del 10 per cento (con successivo d.m. del 5 novembre 2009, si è provveduto ad adeguare le piante organiche alla ridotta disponibilità di risorse). Si trattava, dunque, di un intervento che non ha interessato tutti i Dipartimenti dell'Amministrazione giudiziaria e con cui si è comunque data parziale attuazione alle disposizioni di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3, che prevedono riduzioni per gli uffici dirigenziali, il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e la rete periferica, da realizzarsi attraverso una generale revisione degli assetti esistenti. Sulla stessa scia, nel 2010, nelle more dell'adozione del regolamento di riorganizzazione ministeriale, si è provveduto con due dPCM del 24/6/2010 a ridurre anche le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e agli Archivi notarili.

⁴⁹ Come più volte osservato da questa Corte, se qualsiasi iniziativa tesa alla razionalizzazione degli assetti organizzativi presuppone una prioritaria e generale revisione degli assetti esistenti - che, partendo dall'individuazione delle modalità di svolgimento più razionale ed efficiente dei compiti istituzionali, proceda con la concreta individuazione delle strutture e degli uffici da eliminare o ridimensionare, attraverso accorpamenti e concentrazioni di attività, e successivamente con la soppressione di posti di organico - per l'amministrazione della giustizia, chiamata a garantire il necessario supporto alla funzione giurisdizionale, nonché all'attività di gestione degli istituti penitenziari (conseguenziale e complementare alla prima), questa metodologia si arricchisce di ulteriori rilevanti implicazioni.

⁵⁰ Si rinvia ai dati contenuti nella più volte citata relazione del Ministro al Parlamento per il 2010.

di diverso comparto⁵¹. Il ricorso da parte dell'Amministrazione della giustizia a questo strumento merita un'attenta riflessione, considerata la rilevanza del fenomeno e dunque il peso finanziario e le problematiche gestionali allo stesso correlate, quali i ritardi nei rimborsi alle amministrazioni di provenienza⁵². Non possono sottacersi, inoltre, valutazioni in merito alla coerenza di tale strumento, rispetto alla programmazione strategica del Dicastero, avuto riguardo anche all'impatto dello stesso sulla professionalità del personale. Diviene dunque essenziale, anche sotto il profilo delle risorse umane, una politica che segua un più ampio disegno riformatore, volto ad individuare prioritariamente un più razionale ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali connessi all'esercizio della funzione giustizia.

Va positivamente rilevata la sottoscrizione in data 29 luglio 2010 del Contratto collettivo nazionale integrativo del Ministero che contempla un nuovo ordinamento professionale del personale non dirigenziale, in osservanza dei criteri stabiliti dal CCNL del 14 settembre 2007. Si auspica possa rappresentare, in una situazione di carenza di organico, uno strumento di flessibilità nell'attività di supporto della giurisdizione⁵³.

In un contesto caratterizzato dalle criticità sin qui evidenziate, acquisiscono in ogni caso particolare significato tutte le iniziative comunque dirette a sviluppare processi di razionalizzazione nelle strutture e nelle attività degli uffici giudiziari e penitenziari. In primo luogo rileva l'attività di informatizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria cui si darà specifico rilievo nei paragrafi che seguono⁵⁴. Si evidenziano sin d'ora alcuni interventi che hanno interessato più direttamente l'Amministrazione giudiziaria: l'estensione del protocollo informatico alla Direzione generale dei magistrati; la gestione informatizzata delle autovetture del Ministero; la gestione informatizzata del personale amministrativo da parte degli uffici periferici che ne hanno fatto richiesta; l'informatizzazione delle nuove piante organiche dei nuovi profili professionali, individuati dal nuovo contratto collettivo integrativo⁵⁵.

Si segnala anche l'evoluzione del progetto *“Diffusione di best practice presso gli uffici giudiziari italiani”*⁵⁶ che ha interessato 96 uffici giudiziari, diversi per tipologia e grandezza, a

⁵¹ Di seguito si elencano le diverse tipologie di comando cui ricorre l'Amministrazione giudiziaria, indicando le rispettive unità risultanti in comando a maggio dell'esercizio in corso (fonte: DOG - Direzione generale del bilancio e della contabilità): applicazioni presso le sezioni di Polizia Giudiziaria, ex art 5 - comma 2 - della legge n. 271 del 1989 (200 unità); personale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace, ex legge n. 468/99 (750 unità); comandi ex legge n. 151 del 2001 recante Disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (12 unità); comandi in base all'art. 3, comma 128 della legge finanziaria n. 244 del 2007 (500 unità) di cui 92 provenienti dal comparto Ministeri (per questi ultimi la spesa è imputata sui capitoli stipendiali e non come per gli altri sul cap. 1451 p.g. 27); comandi attivati da accordi sottoscritti dall'ex Direttore generale del Personale, ai sensi dell'art 4 CCNL del 16 maggio 2001 (anche per questa tipologia di comandi l'onere è imputato sui capitoli stipendiali, poiché effettuati nell'ambito del comparto Ministeri). Precisa l'Amministrazione che i dati rappresentano la situazione al maggio 2011, ma sono in evoluzione. In particolare ciò vale per le applicazioni presso le sezioni di Polizia Giudiziaria, in quanto a discrezione dei Procuratori della Repubblica, e dunque non programmabili dall'Amministrazione.

⁵² A fronte di un fabbisogno di spesa annua stimata in circa 41 milioni, gli esborsi finanziari sostenuti dall'Amministrazione della giustizia negli ultimi anni sono stati pari a 31,3 milioni nel 2007, a 31,5 nel 2008, a 33,3 nel 2009 e a 27,8 nel 2010 (dati riferiti dall'Amministrazione, che indicano l'esborso finanziario annuo, su fondi in conto competenza e in conto residui, utilizzato anche per i rimborsi delle annualità pregresse).

⁵³ Cfr. relazione del Ministro al Parlamento, già citata.

⁵⁴ Vedi par. n. 6.1.3.

⁵⁵ Si è così potuta portare a regime: la compilazione della domanda *on line* per il concorso in magistratura; la presentazione *on line* del ricorso in opposizione a sanzioni amministrative e al decreto ingiuntivo presso gli uffici del giudice di pace; la compilazione e l'invio delle domande *on line* per la progressione economica del personale; la registrazione al portale degli stipendi della pubblica amministrazione per l'accesso al cedolino e al CUD.

⁵⁶ Un progetto, finanziato dal Fondo sociale europeo per 23 milioni stanziati dalle Regioni con la programmazione 2007-2013, che prevede la realizzazione di 7 linee di intervento: Linea 1 - Analisi e riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni; Linea 2 - Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione ed utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo; Linea 3 - Costruzione partecipata della Carta dei servizi; Linea 4 - Accompagnamento alla certificazione di Qualità ISO 9001:2000 (eventuale); Linea 5 - Costruzione del Bilancio Sociale; Linea 6 - comunicazione istituzionale: realizzazione del sito *web*; Linea 7 - Comunicazione con la cittadinanza, rapporti con i media e organizzazione del Convegno finale con la pubblicazione dei risultati del progetto.

cui il progetto è stato esteso nel 2010, con la specifica formazione impartita a 200 dirigenti degli uffici giudiziari candidati che hanno partecipato ai seminari organizzati dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria⁵⁷. Un progetto che si pone nella direttiva delineata dal legislatore, con disposizioni quali quelle contenute nel DL n. 193 del 2009, convertito con legge n. 24 del 2010, intese ad imporre una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché attraverso l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero (artt. 3-*ter* e 3-*quater*). Lo scopo è quello di pervenire a procedure più efficienti, unitamente ad un abbattimento dei costi, attenuando contestualmente le differenze di rendimento fra i diversi uffici giudiziari che possono dipendere, non solo da una distribuzione disomogenea delle risorse, ma anche da carenze di tipo organizzativo, ed in particolare da una diversa capacità manageriale dei responsabili degli uffici.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Caratteristiche della spesa

Il Ministero della giustizia, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia sull'intero territorio nazionale, svolge un'attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 94,7 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2010, è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 3,6 per cento è classificata come spesa in conto capitale⁵⁸. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (78,7 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio⁵⁹.

Il Ministero resta l'unico soggetto istituzionale competente alla gestione dell'apparato giudiziario e gestisce le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari, sia a livello centrale che periferico. Solo il 6,4 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2010 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 61,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari⁶⁰, e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 38,3 per cento).

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2010. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2010, solo il 6 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo⁶¹.

⁵⁷ Cfr. relazione del Ministro al Parlamento, già citata.

⁵⁸ Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

⁵⁹ Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

⁶⁰ I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia. Per le criticità connesse a tali trasferimenti si rinvia all'analisi effettuata nella relazione dello scorso anno, capitolo sull'attuazione della missione "Giustizia" (par. 5.3).

⁶¹ Dati forniti dall'UCB che, con riferimento agli stanziamenti iniziali nello stato di previsione della spesa del Ministero, precisa come, per l'esercizio 2010, l'Amministrazione non abbia fatto ricorso alla flessibilità prevista dall'articolo 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

5.2. Stanziamenti e formazione di debiti pregressi

C.d.R.	2010			2009			(migliaia di euro)	
	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Differenza (%) stan. iniziale e definitivo	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Differenza (%) stan. iniziale e definitivo	2010/09 Differenza (%) stan. iniziale di comp	2010/09 Differenza (%) stan. definitivo di comp
Gabinetto	27.446,43	28.652,25	4,39	30.328,05	33.718,71	11,18	-9,50	-15,03
DAG	671.265,67	714.972,87	6,51	627.716,84	1.139.439,50	81,52	6,49	-37,25
DOG	3.790.709,73	3.913.960,18	3,25	4.129.719,76	4.440.324,39	7,52	-8,21	-11,85
DAP	2.769.698,08	2.888.359,50	4,28	2.630.551,95	2.970.172,87	12,91	5,29	-2,75
DGM	150.496,47	170.866,33	13,54	142.424,43	178.645,18	25,43	5,67	-4,35
Totale	7.409.616,38	7.716.811,12	4,15	7.560.741,03	8.762.300,64	15,89	-2,00	-11,93

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

Particolare significato assume per l'Amministrazione in esame, attese le peculiari caratteristiche delle funzioni svolte e della relativa spesa, la progressiva riduzione, nel corso degli anni, degli stanziamenti iniziali di competenza, rilevabile a partire dal 2006⁶². Tra le peculiarità del Ministero della giustizia, si segnala, infatti, la costante ed ingente formazione di debiti pregressi, in linea di massima riconducibile alla presenza di spese incompressibili⁶³, rispetto alle quali hanno inciso tanto le riduzioni negli anni degli stanziamenti iniziali, quanto i tagli determinati in corso di esercizio, in attuazione delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica. Si segnala l'impatto sul consuntivo 2010 dei tagli operati ai sensi del DL n. 78 del 2010 e del DL n. 225 del 2010, che hanno determinato riduzioni lineari delle spese rimodulabili di parte corrente, pari rispettivamente a 3.143.192,81 euro e a 3.287.534,27 euro, per un totale di 6.430.727,08 euro⁶⁴. I tagli hanno inciso in maniera preponderante sul capitolo 1451 – Spese per acquisto di beni e servizi (per complessivi 2.664.546,54 euro)⁶⁵, capitolo già in sofferenza, in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, nonché non sempre coerenti con lo stesso capitolo, aspetto che rende ancora più problematica l'operatività delle riduzioni⁶⁶.

Negli ultimi anni, in parallelo alla riduzione degli stanziamenti, nonché all'incidenza, in modo lineare, delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica, è andata aumentando l'entità del fenomeno dei debiti pregressi⁶⁷, incrementandosi contestualmente, da un lato la

⁶² Si passa da stanziamenti iniziali pari a 7.819,0 milioni nel 2006, a 7.774,2 milioni nel 2007, 7.574,7 milioni nel 2008, 7.560,7 milioni nel 2009, fino a 7.409,6 milioni nel 2010. Rispetto al 2009, dunque, le dotazioni iniziali del Dicastero, si riducono dell'2 per cento. Si evidenzia sin d'ora l'ulteriore riduzione operata per l'esercizio in corso: nel 2011 gli stanziamenti iniziali corrispondono a 7.064 milioni, con un riduzione del 4,7 per cento rispetto al 2010.

⁶³ Come già precisato, ci si riferisce non solo alle "spese di giustizia" che dipendono direttamente dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, ma anche a spese, quali quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari, che attengono comunque ad attività esecutive e complementari rispetto alla giurisdizione, e in quanto tali, essenziali per l'ordine sociale. In merito alla necessità e possibilità di introdurre comunque, almeno per alcune voci di spesa, prassi virtuose da ricondurre alla responsabilità dei capi degli uffici giudiziari, vedi *infra*.

⁶⁴ Dati forniti dall'UCB Giustizia. Nell'esercizio finanziario 2010 i tagli operati ai sensi del DL n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, hanno riguardato solo la Missione 32 "Servizi Istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" - Programma 2 "Indirizzo Politico", capitolo 1160 (5.324,00 euro).

⁶⁵ Fra gli altri capitoli maggiormente incisi dai suddetti tagli: 1478 - Istituzione e funzionamento della scuola superiore della magistratura (945.542,99 euro); 1761 - Spese di ogni genere riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (881.464,04 euro); 1762 - Spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, ecc. (492.247,04 euro).

⁶⁶ Cfr. quanto rilevato sul punto al par. 5.3.

⁶⁷ Come già osservato nella precedente relazione, negli anni 2007 e 2008, l'aver accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota degli stanziamenti, in attuazione delle previsioni di cui al comma 507 della legge finanziaria per il 2007, ha contribuito ad incrementare il fenomeno in esame, in particolare determinando la formazione di debiti anche in capitoli precedentemente non interessati dal fenomeno. Anche con riguardo al 2009, la riduzione degli stanziamenti determinata dalle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ha inciso sulla formazione di situazioni debitorie, in quanto le maggiori riduzioni hanno riguardato spese per consumi intermedi relative ad attività istituzionali, dalle quali l'amministrazione della giustizia non può in larga misura prescindere. Nel 2010, come sopra prospettato, le riduzioni degli stanziamenti ed i tagli operati dalle misure di stabilizzazione della finanza pubblica hanno ulteriormente aggravato la situazione debitoria esistente.

gravità delle problematiche gestionali di cui si farà cenno nei paragrafi seguenti, dall'altro l'incidenza negativa del fenomeno sull'esplicitarsi della funzione informativa del bilancio⁶⁸. Se solo nell'esercizio in corso o nei successivi si avrà piena conoscenza dei debiti generati nel 2010, ad oggi sono note rilevanti situazioni di sofferenza. Inoltre si sono consolidate le situazioni debitorie riferibili all'esercizio 2009. Risulta un debito complessivo al 31 dicembre 2009 pari a 323.751.386,09 euro, così suddiviso tra i vari centri di responsabilità: DAG, 177.857.000,00 euro; DOG, 31.624.098,75 euro; DAP, 111.839.255,00 euro; DGM, 2.431.032,34 euro⁶⁹.

Per l'esercizio 2010 i debiti, ad una prima stima parziale, riferita ai soli centri di responsabilità DAG, DAP e DGM, già ammonterebbero a 340.006.396,33 euro⁷⁰. Dai dati non definitivi trasmessi, emerge comunque chiaramente, l'incremento delle posizioni debitorie nell'esercizio in esame⁷¹.

5.3. Andamenti e risultati finanziario contabili

Le tabelle sotto riportate, recanti rispettivamente, con riferimento al rendiconto 2010, i principali dati contabili e i relativi indicatori finanziari, ci consentono alcune sintetiche valutazioni sugli andamenti e i risultati finanziari, nel loro complesso e per ciascun C.d.R.

(migliaia di euro)

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. degli affari di giustizia	3. Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	4. Dip. dell'amministrazione penitenziaria	5. Dip. per la giustizia minorile	Totale
Residui definitivi	3.974,75	124.067,70	723.830,24	478.840,42	43.162,23	1.373.875,34
Stanziamiento iniziale di competenza	27.446,43	671.265,67	3.790.709,73	2.769.698,08	150.496,47	7.409.616,38
Stanziamiento definitivo di competenza	28.652,25	714.972,87	3.913.960,18	2.888.359,50	170.866,33	7.716.811,12
Massa Impegnabile	28.678,50	714.981,48	4.089.158,80	2.910.330,93	175.318,90	7.918.468,61
Impegni Totali	28.003,11	711.147,96	3.705.811,03	2.852.555,43	163.499,07	7.461.016,59
Stanziamiento definitivo di cassa	30.250,25	829.616,38	4.064.936,37	3.093.304,34	178.741,68	8.196.849,03
Massa Spendibile	32.627,00	839.040,57	4.637.790,42	3.367.199,92	214.028,55	9.090.686,46
Pagato totale	29.385,55	807.525,66	3.890.458,19	2.965.748,05	160.004,40	7.853.121,86
Residui Finali Totali	2.691,26	28.801,72	596.394,78	271.227,43	35.064,02	934.179,20
Economie o maggiori spese competenza	-33,90	2.357,26	103.039,85	47.164,44	19.364,45	161.892,11
Economie o maggiori spese residui	584,09	355,93	47.897,60	83.059,99	9.595,68	141.493,29

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

⁶⁸ Si ribadisce, in questa sede, quanto già rilevato nella precedente relazione in merito all'incidenza anche sul corretto esplicitarsi della funzione informativa del bilancio dell'ingente formazione di debito che caratterizza il Ministero della giustizia: la spesa effettiva del Ministero, con riferimento all'esercizio in esame, è da considerarsi, infatti, al netto degli impegni effettuati per l'estinzione di debiti pregressi che attengono alla spesa effettuata nei relativi esercizi di competenza. Così come l'effettivo livello di spesa dell'esercizio in esame, il 2010, è quantificabile tenendo conto anche dei debiti generati nell'esercizio, la cui piena evidenza è ritardata nel tempo.

⁶⁹ Dati riferiti dall'UCB e trasmessi allo stesso Ufficio dalle amministrazioni competenti. Il DOG avrebbe riferito in un primo momento una situazione debitoria di 37.529.067,48 euro ridottasi a seguito di un saldo di 6 milioni.

⁷⁰ Il DOG ha comunicato che l'importo dei debiti pregressi formatosi nel 2010 non dovrebbe aver subito rilevanti variazioni rispetto al precedente esercizio.

⁷¹ Maggiori dettagli in ordine ai debiti pregressi sono forniti nell'approfondimento svolto sui diversi programmi della missione giustizia, v. par. 6 e ss.

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. degli affari di giustizia	3. Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	4. Dip. dell'amministrazione penitenziaria	5. Dip. per la giustizia minorile	Totale
Impegni totali/Massa impegnabile	97.64%	99.46%	90.63%	98.01%	93.26%	94,22%
Impegni comp./Stanz. def. comp.	95.56%	99.47%	91.06%	97.62%	92.51%	94,34%
Stanz. def. di cassa/Massa spendibile	92.72%	98.88%	87.65%	91.87%	83.51%	90,17%
Pagamenti totali/Massa spendibile	90.07%	96.24%	83.89%	88.08%	74.76%	86,39%
Pagamenti comp./Stanz. def. comp.	93.10%	96.11%	85.53%	94.98%	84.14%	90,04%
Residui finali/Residui iniziali	-32.29%	-76.79%	-17.61%	-43.36%	-18.76%	-32,00%
Residui stanz. totali/Residui totali	2.76%	0.03%	28.59%	3.93%	6.72%	19,66%
Residui stanz. comp./Residui totali comp. %	3.69%	0.03%	36.80%	8.27%	13.29%	29,85%
Velocità gestione della spesa *	97.42%	96.62%	93.94%	97.27%	90.95%	95,44%
Velocità smaltimento residui **	68.21%	96.99%	75.01%	46.46%	37.63%	65,85%

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

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 7.716,8 milioni, appaiono incrementati del 4,15 per cento rispetto a quelli iniziali corrispondenti a 7.409,6 milioni, con una differenza in termini assoluti di 307,2 milioni. Uno scarto in linea con quelli registrati negli esercizi precedenti, fatta eccezione per il 2009, esercizio in cui il rapporto percentuale fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali è stato del 15,89 per cento⁷². In realtà, come ampiamente illustrato nella relazione del precedente anno, il consistente aumento degli stanziamenti definitivi del 2009, non solo rispetto a quelli iniziali, ma anche rispetto agli stessi stanziamenti definitivi dei precedenti anni⁷³, è da imputarsi in buona parte alle assegnazioni effettuate in quell'esercizio per l'estinzione dei debiti pregressi, che hanno prodotto variazioni per ben 640,8 milioni⁷⁴.

Gli scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive sono, dunque, prevalentemente imputabili alla manovra di assestamento e alle variazioni con prelevamento dai fondi di riserva⁷⁵. Ampio è stato anche il ricorso ai capitoli fondo⁷⁶, che, ripartiti in corso di gestione fra i

⁷² Negli esercizi precedenti l'incremento percentuale tra stanziamenti iniziali di competenza e definitivi è stato il seguente: 1,4 per cento nel 2004, 3,9 per cento nel 2005, 4,3 per cento nel 2006, 4,5 per cento nel 2007, 5,6 per cento nel 2008.

⁷³ Si passa da stanziamenti definitivi di competenza pari a 8.155,1 milioni nel 2006, 8.127,8 milioni nel 2007 e 8.000,7 nel 2008, ad un importo pari a 8.762,3 milioni nel 2009.

⁷⁴ Nel corso dell'esercizio finanziario 2009 sono stati effettuati stanziamenti corrispondenti alle richieste dell'Amministrazione, in applicazione dell'art. 9 del DL n. 185 del 2009 che, modificando l'art. 15 bis, comma 12, del DL n. 81 del 2007, ha previsto un apposito fondo per l'estinzione dei debiti esistenti, il cui ammontare è stato accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo i criteri indicati dalla circolare n. 7 del 5 febbraio 2008.

⁷⁵ Si segnalano, in particolare le variazioni intervenute con prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie: sul capitolo 1360 – spese di giustizia (10 milioni); sul capitolo 1362 - indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato (12 milioni); sul capitolo 1400 - (11 milioni); sul capitolo 2134 - spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni (13,5 milioni). Sul fondo spese impreviste, come nel precedente anno, sono invece intervenute variazioni per far fronte prevalentemente a spese per acquisto di beni e servizi, sia per le esigenze degli uffici giudiziari, che per quelle degli istituti penitenziari. Infatti, si è registrata una rilevante variazione per complessivi 21,5 milioni sul capitolo 1762 (spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti

vari dipartimenti, hanno consentito margini di flessibilità nell'ambito di un bilancio fortemente rigido.

Numerose sono state anche le variazioni compensative attraverso lo strumento dei decreti dei Direttori generali (DDG), per adeguare gli stanziamenti alle specifiche esigenze dei piani gestionali. Rispetto a tale opportunità, ampiamente sfruttata dall'Amministrazione, acquista rilievo la presenza, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, di capitoli promiscui che, come negli esercizi precedenti, riguardano per lo più spese di acquisto di beni e servizi (capitoli 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061). Si tratta di capitoli sui quali l'Amministrazione ha effettuato diverse variazioni compensative, al fine di adeguare i diversi piani gestionali alle effettive necessità. L'allocatione di risorse in capitoli siffatti, infatti, consente ai Centri di Responsabilità, più flessibili possibilità di gestione. Non può tuttavia non notarsi come, per la presenza di capitoli in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, e a volte neanche coerenti con lo stesso capitolo, venga a risentirne l'esposizione contabile, complicandosi il monitoraggio delle relative spese. L'UCB presso il Ministero della giustizia ha formulato proposte di modifica delle impostazioni di bilancio, al fine di consentire un monitoraggio più puntuale di alcune categorie di spesa riguardanti, per l'appunto, capitoli promiscui su cui pesano spese soggette a limiti. Si segnalano al riguardo i capitoli 1451/26 e 2061/14, di competenza rispettivamente del DOG e del DGM, relativi entrambi a consulenze, e i capitoli nei quali sono imputate indistintamente le spese per automezzi ordinari e per automezzi blindati. Si tratta di spese che richiederebbero un più attento e disaggregato monitoraggio ai fini della verifica del rispetto delle previste misure di contenimento, ma la stessa esigenza potrebbe ravvisarsi rispetto a spese che, pur non assoggettate a specifiche limitazioni legislative, necessitano, in considerazione del loro critico andamento, di una specifica attenzione⁷⁷. Infine va sottolineato come la presenza di capitoli promiscui renda problematica l'operatività delle riduzioni lineari sulle spese rimodulabili di parte corrente, introdotte con le manovre di finanza pubblica sopra richiamate. In presenza, infatti, di spese incidenti su piani gestionali non coerenti col capitolo, può accadere che vengano operati tagli su spese che, invece, per la loro natura (ad es. di spesa obbligatoria), dovrebbero essere esenti da riduzioni⁷⁸.

tossicodipendenti presso comunità terapeutiche) di competenza del DAP e di 10 milioni sul capitolo 1451 (spese per acquisto di beni e servizi) di competenza del DOG.

⁷⁶ Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti cinque capitoli fondo:

- 1511 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali";
- 1515 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi";
- 1518 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge";
- 1537 "Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia";
- 1538 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato".

Si tratta di capitoli che operano come fondi ripartiti tra i vari dipartimenti per lo più con decreto del Ministero della giustizia. Si distinguono il capitolo 1511 che, riguardando il fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, viene ripartito con DMT, ed il capitolo 1538, la cui ripartizione avviene con decreto interministeriale (Ministero della giustizia - Ministero dell'economia e delle finanze). Al riguardo va sottolineato che l'importo stanziato sul fondo 1515, pari a 1.594,9 milioni, è stato interamente ripartito fra vari capitoli (in particolare il 1451, il 1081 e il 1671). Lo stesso dicasi per il fondo 1538, confluito quasi interamente (904.346 euro) ai capitoli 1774 e 1805. Non sono stati invece oggetto di variazioni compensative in favore di altri capitoli, i fondi 1518 (già non utilizzato nel 2009) e 1511, quest'ultimo fra l'altro destinatario di una assegnazione di 10,3 milioni in sede di assestamento. Quanto al fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537), istituito dalla finanziaria 2006 per il triennio 2007-2009, è stato mantenuto solo come capitolo per memoria nel bilancio per il 2010. Tuttavia, nel corso dell'esercizio è stato finanziato con DMT n. 25425 di euro 629.659 ed interamente ripartito tra i capitoli 1451 (pp. gg. 14, 18, 28), 1501 (p.g. 01), 1671 (pp. gg. 02 e 08) e 2061 (p.g. 18).

⁷⁷ E' la ragione per la quale si sono fatte confluire le spese per intercettazioni, incluse sino al 2009 fra le spese di giustizia (cap. 1360), in uno specifico distinto capitolo (1363), a decorrere dall'esercizio 2010 (vedi par. 6.1.1).

⁷⁸ Si richiama a tale riguardo il piano gestionale n. 27 del capitolo 1451, "rimborso alle amministrazioni pubbliche delle spese sostenute per il personale comandato presso il Ministero della giustizia".

5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

A fronte della rilevata riduzione, rispetto al 2009, degli stanziamenti definitivi di competenza, sono conseguentemente diminuiti tanto gli impegni totali (pari a 7.461,1 milioni nel 2010 e a 8.271,4 milioni nel 2009), quanto i pagamenti totali (pari a 7.853,1 milioni nel 2010 e a 8.087,2 milioni nel 2009). Il decremento degli stanziamenti definitivi ha indotto una riduzione della massa impegnabile (pari a 7.918,5 milioni nel 2010 e a 9.070,7 milioni nel 2009), cui ha contribuito anche la diminuzione dei residui di stanziamento del 10,3 per cento (da 201,7 a 181 milioni). Una riduzione quest'ultima imputabile anche all'applicazione rigorosa della disciplina di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002. I capitoli che, nell'esercizio 2010, sono stati maggiormente interessati dal fenomeno sono i seguenti: 7011, 7200, 7211, 7300, 7321, 7400. Si tratta di capitoli di parte capitale, la cui spesa è strettamente connessa all'attuazione di investimenti, per i quali le procedure di impegno vengono eseguite con ritardo, anche in ragione della pressione degli oneri correnti. La riduzione degli impegni totali non è invece riconducibile ad una ridotta capacità di impegno delle risorse disponibili da parte dell'Amministrazione. Se si ha infatti riguardo al rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, si rileva un indicatore pari a 94,22 per cento nel 2010, in crescita rispetto a quello registrato nel 2009 pari a 91,2 per cento⁷⁹. Si registra dunque una buona capacità di impegno in tutti i C.d.R. del Ministero, sia pure con significative differenziazioni⁸⁰. Rispetto all'esercizio 2009 risultano ridotte anche le economie (del 48,7 per cento), da 591,2 milioni del 2009 a 303,4 milioni nel 2010⁸¹.

Si è anche ridotta del 9 per cento, rispetto al precedente esercizio la massa spendibile (9.090,7 milioni nel 2010, 9.990,3 milioni nel 2009). In ogni caso, se è peggiorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (90,2 per cento nel 2010, 94,2 per cento nel 2009), è migliorato il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (86,4 per cento nel 2010 e 80,9 per cento nel 2009), così come è migliorato il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (95,8 per cento nel 2010; 85,9 per cento nel 2009)⁸². Se si ha riguardo agli indicatori di velocità, buono appare quello di gestione della spesa relativo ai pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza (95,4 per cento), meno quello relativo ai pagamenti in conto residui (65,85 per cento)⁸³. Va tuttavia rilevato un incremento della velocità di smaltimento residui rispetto agli esercizi precedenti (52,6 per cento nel 2009; 50,1 per cento nel 2008), così come si registra una riduzione dei residui finali totali rispetto a quelli risultanti nel 2009 (934,2 milioni nel 2010 a fronte di 1.311,9 milioni nel 2009). Del resto l'indice che esprime l'accumulazione dei residui nell'anno (residui finali/residui iniziali) è negativo per tutti i C.d.R.⁸⁴. Per il Ministero della giustizia, diversamente dagli altri ministeri, i residui sono

⁷⁹ Se si ha riguardo in particolare alla gestione di competenza, si evidenzia che cresce anche il rapporto tra gli impegni in conto competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza (90,98 per cento nel 2009 e 94,34 per cento nel 2010).

⁸⁰ In particolare è del 97,64 per cento per il Gabinetto, del 99,46 per cento per il DAG, del 90,63 per cento per il DOG, del 98,01 per cento per il DAP e del 93,26 per cento per il DGM.

⁸¹ La formazione di ricorrenti economie di spesa è inoltre da ricondursi anche alle variazioni di bilancio registrate al termine dell'esercizio, ed in particolare il 28, il 30 ed il 31 dicembre 2010, ed ha riguardato i seguenti capitoli: 1200, 1402, 1607, 1608, 2000, 2031, 2032, concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali. Anche nel 2010, come per il triennio precedente, ma per un importo inferiore, si è invece registrata un'eccedenza di spesa sul capitolo 1602 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura in servizio presso l'Amministrazione centrale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione". L'eccedenza si è registrata sul piano gestionale 2 per un importo complessivo pari a 166.043,15 euro, stando a quanto riferito dall'UCB, per la difficoltà di effettuare previsioni certe rispetto alla dinamica stipendiale del personale di magistratura.

⁸² Anche per l'esercizio 2010 tuttavia si evidenziano alcune criticità, nella capacità di pagamento, in misura diversa per i vari Centri di Responsabilità: le percentuali più basse di quest'ultimo indicatore riguardano, infatti, il DGM (74,76 per cento) ed il DOG (83,89 per cento), mentre il DAG registra il 96,24 per cento, il Gabinetto il 90,07 per cento ed il DAP l'88,08 per cento.

⁸³ Particolarmente basso è quest'ultimo indicatore per il DGM (37,63 per cento) e per il DAP (46,46 per cento).

⁸⁴ Si segnala in particolare il valore dell'indicatore per il DAG (- 76,79 per cento).

maggiormente concentrati sulle spese di parte corrente. Nel 2010 i residui finali totali relativi alle spese in conto capitale sono stati 383,8 milioni, mentre quelli relativi alle spese di parte corrente sono stati 550,4 milioni⁸⁵.

Quanto alle entrate, risultano intestati all'Amministrazione giudiziaria 18 capitoli (5 dei quali relativi ad entrate riassegnate) per i quali sono state complessivamente formulate previsioni iniziali di cassa, per il 2010, per 136,2 milioni e sono stati incassati 197,4 milioni (+44,9 per cento). Le previsioni sono state formulate per 11 capitoli (solo il cap. 3525⁸⁶ riferito a entrate riassegnate), rispetto ai quali, tuttavia, gli incassi rappresentano solo il 16,8 per cento delle previsioni (per un importo di 22,9 milioni), e l'11,6 per cento del totale dei versamenti. Il rimanente 88,4 per cento degli incassi sono riconducibili, pertanto, a capitoli per i quali non sono state formulate previsioni. Al riguardo si è appurato che diversi capitoli sono stati istituiti in corso d'anno, e per tale ragione non risultano inseriti i relativi dati previsionali. Ci si riferisce in particolare al capitolo di entrata 3636, capitolo sul quale si sono registrati incassi per 123,9 milioni (il 62,8 per cento del totale)⁸⁷, come anche al capitolo di entrata 3531⁸⁸. Parimenti non sono stati inseriti i dati previsionali per i capitoli istituiti nel 2009, ovvero i capitoli di entrata 2413 (p.g. 9, 10 e 11) e 2414 (p.g. 1, 2, e 3). In particolare, il capitolo 2414, riguardante le risorse intestate al Fondo Unico di Giustizia (v. par. 6.1.1) ha rappresentato il 19,4 per cento degli incassi⁸⁹.

Con riferimento agli scostamenti rispetto a quanto previsto per i capitoli per i quali invece sono state formulate previsioni di proventi, si segnala, in particolare, il capitolo 3530 "entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della giustizia", sul quale risultano incassi per 13,7 milioni, a fronte dei ben 125 milioni previsti, con uno scostamento negativo pari all'89 per cento, che evidenzia una sovrastima notevole per l'anno in esame. Riferisce l'Amministrazione che trattasi di un capitolo "calderone" sul quale affluiscono entrate di varia natura, le cui previsioni di entrata vengono effettuate esclusivamente sulla base della media delle entrate dell'ultimo triennio⁹⁰. Effettivamente, se si analizzano i dati relativi all'anno 2008, si può notare

⁸⁵ Con particolare riferimento alla consistenza dei residui passivi perenti, l'UCB riferisce che l'Amministrazione della Giustizia, nel corso dell'esercizio 2010, ha inoltrato richieste di reiscrizioni in bilancio per un importo totale pari ad 32.474.967,76 euro. Di tale importo complessivo sono stati reiscritti in bilancio euro 21.325.016,32, mentre euro 11.149.951,44, sono stati riproposti nel corso del corrente esercizio finanziario, previo riscontro della sussistenza degli elementi giuridici alla base della richiesta stessa. Nel corso dell'esercizio 2010 sono state altresì reiscritte in bilancio euro 24.008.383,35 relativi a richieste di reiscrizione presentate dall'Amministrazione nel corso dell'esercizio 2009, non convalidate e riproposte dallo stesso Ufficio centrale del bilancio all'inizio dell'esercizio finanziario 2010.

⁸⁶ Cap. 3525 "contributi annui degli iscritti nel ruolo dei revisori dei conti e quote da versare dagli aspiranti alla nomina a revisore dei conti".

⁸⁷ Cap. 3636 "versamenti di somme da erogare al personale del Ministero della giustizia, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", piani gestionali 1 e 2, riguardanti rispettivamente i versamenti relativi alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie, ed i versamenti relativi ai pagamenti non andati a buon fine. Precisa l'Amministrazione che tale capitolo è stato istituito alla fine del 2010 per accogliere le somme stanziare per il pagamento delle competenze accessorie al personale e non ancora erogate. Lo stesso risulterebbe attualmente acceso solo per i residui 2010 ed assolverebbe la mera funzione di consentire la riassegnazione in conto competenza di risorse riferibili all'anno precedente.

⁸⁸ Cap. 3531 "contributo annuo dovuto dagli iscritti all'albo degli amministratori giudiziari, ai sensi dell'art. 9 comma 1 del d.lgs. n. 14 del 2010".

⁸⁹ Cap. 2414 "risorse di cui all'art. 2, comma 7, del DL n. 143 del 2008, convertito dalla legge n. 181 del 2008, da destinare al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia ed all'entrata del bilancio dello Stato".

⁹⁰ Fra i proventi maggiormente rilevanti delle entrate eventuali e diverse del capitolo 3530, segnalati dall'UCB, si possono elencare: i versamenti relativi agli accessi agli atti ai sensi della legge n. 241 del 1990 (se l'interessato chiede di ricevere tramite servizio postale le fotocopie dei documenti richiesti, queste sono trasmesse, all'indirizzo indicato nella richiesta, previo versamento da parte del destinatario dell'importo dovuto per la trasmissione, calcolato dall'ufficio sulla base dell'esame della richiesta, da corrispondersi mediante versamento su conto entrate dello Stato); i proventi dei veicoli da alienare da parte degli uffici giudiziari (l'alienazione del veicolo si perfeziona con la notifica, a cura di un'apposita commissione, al custode acquirente del provvedimento dal quale risulti la determinazione all'alienazione, da parte dell'ufficio giudiziario e l'eventuale corrispettivo da versare ovvero, nell'ipotesi in cui l'importo dovuto per le spese di custodia sia superiore al valore dell'autoveicolo, la differenza che deve essere corrisposta dall'Amministrazione; il corrispettivo deve essere versato dal custode, entro sessanta giorni dalla

come il versato di quell'anno fosse di circa 266 milioni a fronte di una previsione di circa 90 milioni, pertanto, trattandosi di entrate eventuali e diverse, non è possibile prevedere in maniera precisa l'importo da attribuire alle stesse⁹¹. Per le valutazioni di questa Corte sulle inadeguatezze nell'articolazione del bilancio derivanti dalla presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate eventuali e diverse, si rinvia alle "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili – Entrata", contenute nella relazione dello scorso anno.

Nella stessa relazione si riferiva che l'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, condividendo l'esigenza di una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Fra queste la 2.1.5.3, "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", cui fanno capo anche i capitoli di entrata 2413 e 2414 per i piani gestionali sopra indicati, di competenza del DOG. Sul capitolo 2413, relativo a somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero della giustizia, le previsioni di entrata iniziale relative al capitolo, in termini di competenza, sono state pari a zero; a seguito di variazioni con DMT per 11,8 milioni, si è raggiunta la previsione definitiva per tale importo, che è stata lievemente disattesa da un valore dell'accertato pari ad 11,9 e del riscosso e del versato pari a 12,2 milioni. Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al DOG sui capitoli di spesa, 1451, 1501 relativi ad attività che riguardano il programma giustizia civile e penale, e 2131 relativo al programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; al DAP sui capitoli 1761, 1764, 1805 relativi ad attività del programma amministrazione penitenziaria. Dall'andamento rilevato è possibile dunque una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di competenza, di cui al capitolo di entrata in esame. Sul capitolo 2414, da una previsione di entrata iniziale, in termini di competenza, pari a zero, a seguito di variazioni con DMT per 183,3 milioni, si perviene alla previsione definitiva per lo stesso importo, che è stata sensibilmente disattesa da un valore dell'accertato, del riscosso e del versato pari a 220,6 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Le considerazioni sin qui svolte vengono arricchite da un'analisi più specifica sui risultati finanziari e gestionali conseguiti, nell'esercizio 2010, nell'attuazione di ciascun programma della missione giustizia, utilizzando i dati e gli indicatori riportati nelle tabelle che seguono.

comunicazione, sul capitolo 3530 dello stato di previsione dell'entrata del Ministero della giustizia); gli avanzi di cassa dei funzionari delegati; tutto ciò che deve essere versato in entrata del Ministero della giustizia e che non sia riconducibile ad un capitolo specifico nell'ambito di quelli previsti per il capo XI.

⁹¹ Dati forniti dall'UCB, secondo il quale l'elevata volatilità nei valori indicati può anche ricondursi all'istituzione di capitoli specifici, al fine di una riassegnazione delle somme relative ai capitoli di spesa pertinenti, resi necessari da provvedimenti normativi succedutisi nel tempo.

(migliaia di euro)

Missione	6. Giustizia				Totale
	1. Amm.ne penitenziaria	2. Giustizia civile e penale	3. Giustizia minorile	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	
Residui definitivi iniziali	253.927,28	715.988,64	13.855,87	386.128,81	1.369.900,59
Stanziamiento iniziale di competenza	2.679.584,22	4.295.037,78	133.889,10	164.846,82	7.273.357,92
Stanziamiento definitivo di competenza	2.784.130,21	4.451.666,57	153.998,25	181.722,79	7.571.517,82
Massa Impegnabile	2.784.309,17	4.460.891,30	154.027,75	258.323,05	7.657.551,27
Impegni Totali	2.733.246,56	4.378.123,22	145.621,34	175.522,81	7.432.513,93
Stanziamiento definitivo di cassa	2.949.275,05	4.815.646,18	161.373,61	221.522,79	8.147.817,62
Massa Spendibile	3.038.057,49	5.167.655,21	167.854,13	567.851,59	8.941.418,41
Pagato totale	2.822.596,00	4.656.686,50	144.223,60	200.230,21	7.823.736,31
Residui Finali Totali	110.285,42	391.747,73	9.548,77	303.321,34	814.903,26
Economie o maggiori spese competenza	47.141.309,82	99.789.979,18	9.188.855,23	5.749.498,73	161.869,64
Economie o maggiori spese residui	58.034.753,41	19.431.009,09	4.892.902,66	58.550.536,04	140.909,20

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

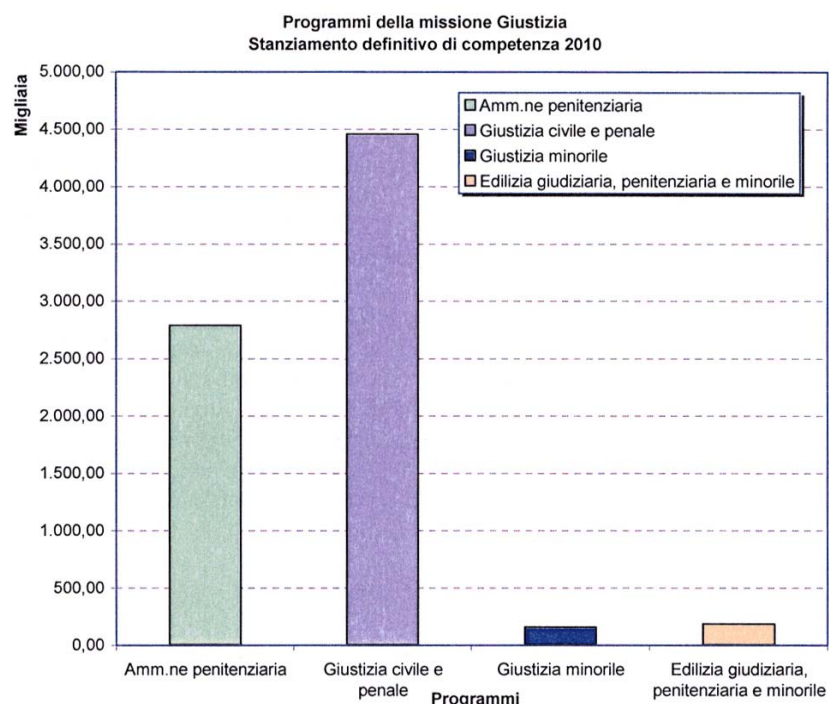
Missione	6. Giustizia				Totale
	1. Amm.ne penitenziaria	2. Giustizia civile e penale	3. Giustizia minorile	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	
Impegni totali/Massa impegnabile	98,17%	98,14%	94,54%	67,95%	97,06%
Impegni comp./Stanz. def. comp.	97,80%	95,85%	93,58%	65,69%	95,79%
Stanz. def. di cassa/Massa spendibile	97,08%	93,19%	96,14%	39,01%	91,12%
Pagamenti totali/Massa spendibile	92,91%	90,11%	85,92%	35,26%	87,50%
Pagamenti comp./Stanz. def. comp.	96,35%	90,57%	90,31%	37,63%	91,42%
Residui finali/Residui iniziali	-56,57%	-45,29%	-31,09%	-21,45%	-40,51%
Residui stanz. totali/ Residui totali	3,70%	1,83%	0,22%	18,53%	8,28%
Residui stanz. comp./Residui totali comp.	2,76%	2,24%	0,37%	52,24%	13,30%
Velocità gestione della spesa *	98,54%	94,49%	96,50%	57,29%	95,44%
Velocità smaltimento residui **	55,21%	87,26%	37,21%	34,15%	65,84%

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

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

Nell'ambito della missione giustizia, su cui si concentra la nostra analisi, i programmi che assorbono l'assoluta maggioranza delle risorse sono il programma 2. Giustizia civile e penale (il 58,8 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza della missione 6, pari a 4.451,7 milioni), ed il programma 1. Amministrazione penitenziaria (il 36,8 per cento, con stanziamenti definitivi di competenza, pari a 2.784,1 milioni). Gli stanziamenti per gli altri due programmi corrispondono, rispettivamente, al 2,4 per cento per il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (stanziamenti definitivi pari a 181,7 milioni) ed a circa il 2 per cento per il programma 3. Giustizia minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 154 milioni).



Gli stanziamenti iniziali di competenza per la Missione Giustizia sono passati da 7.308,2 milioni del 2009 a 7.273,3 milioni del 2010⁹². La riduzione ha interessato in particolare il programma “Giustizia civile e penale”⁹³. Ancora più rilevante è la riduzione verificabile sugli stanziamenti definitivi (8.612,5 milioni nel 2009; 7.571,5 milioni nel 2010), ma come già chiarito, sul valore degli stanziamenti definitivi totali della missione nel 2009 hanno inciso le variazioni intervenute per l’estinzione dei debiti pregressi (per un totale di 640,8 milioni), attinenti alla spesa di competenza di esercizi precedenti.

Dall’analisi degli indicatori emerge una buona capacità di impegno, sia sull’intera massa impegnabile (97,06 per cento) che sugli stanziamenti definitivi di competenza (95,79 per cento). Si sottolinea un miglioramento rispetto al 2009, esercizio in cui detti indicatori sono stati rispettivamente del 93,73 per cento e 92,24 per cento. Dunque per la missione giustizia le numerose variazioni intervenute in corso di esercizio non hanno inciso negativamente sulla capacità di trasformazione in impegno delle somme disponibili. Fa eccezione il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (i rispettivi indicatori corrispondono a : 67,95 per cento e 65,69 per cento). Anche le economie si riducono del 48,1 per cento rispetto all’esercizio precedente, passando da 583,89 milioni a 302,8 milioni.

Meno positivi gli indicatori relativi alla capacità di pagamento, ma comunque in crescita rispetto al 2009. Se il rapporto fra gli stanziamenti definitivi di cassa e la massa spendibile è pari al 91,1 per cento, il livello di utilizzo della stessa, dato dal rapporto tra pagamenti totali e

⁹² Sono stati ulteriormente ridotti a 7.064 milioni nel 2011.

⁹³ Stanziamenti di competenza:

Programma	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definito	
	2009	2010	2009	2010
Amministrazione penitenziaria	2.552.092,27	2.679.584,22	2.845.920,06	2.784.130,21
Giustizia civile e penale	4.484.034,12	4.295.037,78	5.405.894,77	4.451.666,57
Giustizia minorile	127.795,39	133.889,10	158.272,24	153.998,25
Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	144.290,19	164.846,82	202.442,52	181.722,79
Totale	7.308.211,97	7.273.357,92	8.612.529,59	7.571.517,82

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

massa spendibile è pari solo all'87,5 per cento⁹⁴. Leggermente più alto (91,4 per cento) il rapporto fra i pagamenti di competenza sugli stanziamenti definitivi di competenza⁹⁵. Del resto, positivo è anche l'indicatore della velocità di gestione della spesa (95,4 per cento)⁹⁶, in crescita rispetto al 2009 (93,3 per cento).

Quanto alla gestione dei residui, va evidenziata una rilevante riduzione dei residui finali rispetto agli iniziali, l'indicatore di accumulazione dei residui nell'anno è infatti pari a -40,51 per cento⁹⁷. Nel 2009 tale indicatore era pari a -2,48 per cento⁹⁸. Cresce anche la velocità di smaltimento dei residui (65,84 per cento) rispetto al 2009 (52,53 per cento)⁹⁹.

Nel raffronto fra i diversi programmi, i valori più bassi riguardano il programma "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", sia nella capacità di impegno che di pagamento, e tanto nella gestione di competenza, quanto in quella dei residui. Una situazione da correlare alla specificità del programma¹⁰⁰ ed alla tipologia di spese che ad esso fanno riferimento. Se si ha riguardo al macroaggregato degli investimenti dell'intera missione si osserva come quelli di pertinenza di questo programma costituiscono l'89,52 per cento, diviso fra i diversi Centri di Responsabilità in misura diversa (42,74 per cento al DAP, 49,23 per cento al DOG, 8,03 per cento al DGM). Per i capitoli di parte capitale, le cui spese sono strettamente connesse all'attuazione degli investimenti, la gestione è rallentata già nella fase di impegno delle risorse, in ragione della pressione degli oneri correnti, ma anche a causa dei tempi richiesti dagli *iter* procedurali connessi all'attività contrattuale¹⁰¹.

6.1. Giustizia civile e penale

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali al funzionamento della giustizia civile e penale, in particolare attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei relativi servizi, nonché alla gestione delle spese di giustizia¹⁰².

⁹⁴ Si rileva comunque un miglioramento dello stesso indicatore rispetto a quello rilevato nell'esercizio 2009 per l'intera missione (81,93 per cento). Si segnala, tuttavia, il 35,26 per cento per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile.

⁹⁵ Più alto anche del medesimo indicatore rilevato nel 2009 (86,11 per cento).

⁹⁶ Tuttavia per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile è 57,29 per cento.

⁹⁷ I residui di stanziamento incidono in misura ridotta sui residui totali (8,28 per cento), fatta eccezione per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (18,53 per cento).

⁹⁸ Su tale dato ha inciso anche, per il 2009, l'assegnazione quasi a fine esercizio delle assegnazioni per l'estinzione di debiti pregressi, cui si è fatto cenno.

⁹⁹ Si sottolineano, in ogni caso, come critici, il 37,21 per cento per il programma giustizia minorile e il 34,15 per cento per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. Rinviamo per quest'ultimo programma a quanto di seguito specificato, quanto alla giustizia minorile, l'Amministrazione competente ha evidenziato come per determinati capitoli risulti impossibile completare il pagamento nei termini previsti, con costante formazione di residui a loro volta smaltiti lentamente, a causa delle scarse disponibilità della cassa (su tale programma l'assestamento di bilancio ha riguardato solo alcune integrazioni di cassa per un ammontare complessivo di 1.161.882 euro).

¹⁰⁰ Rientrano nel programma 4 della missione giustizia: le attività di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; il sostegno per infrastrutture giudiziarie e penitenziarie; gli interventi finanziari per l'edilizia giudiziaria comunale e demaniale; le infrastrutture per gli uffici giudiziari minorili. Quanto all'edilizia penitenziaria, va precisato che si riconducono a questo programma di competenza del Ministero della giustizia, gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi, mentre la realizzazione di nuovi istituti è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero (si rinvia al par. 6.2. per alcune considerazioni sul "Piano carceri").

¹⁰¹ Segue pertanto, anche una maggiore formazione di residui passivi perenti, quale effetto delle nuove previsioni che hanno ridotto i tempi della perenzione.

¹⁰² Nel dettaglio: "attività di cooperazione giudiziaria; Gestione delle attività inerenti alle prove concorsuali; Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; Gestione delle spese di giustizia; Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; attività inerenti alle notifiche, alle esecuzioni e ai protesti in materia giudiziaria; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; Rapporti con Unione europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico".