

La realizzazione di questo programma, che assorbe la percentuale maggiore di risorse (il 58,79 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione) è affidata a due Centri di Responsabilità (DOG e DAG)¹⁰³. L'83,94 per cento degli stanziamenti definitivi è di competenza del DOG (3.736,69 milioni). Al DAG ne sono stati assegnati 714,97 milioni corrispondenti al 16,06 per cento. In coerenza con i contenuti del programma, circa il 76,31 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alle spese di funzionamento, quasi interamente di competenza del DOG. Gli stanziamenti definitivi per interventi (22,17 per cento) sono invece in massima parte assegnati al DAG (67,87 per cento). Assai ridotti gli stanziamenti per investimenti, pari a 1,52 per cento, prevalentemente di competenza del DOG (99,67 per cento).

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari non ha evidenziato particolari criticità per questo programma, rilevandosi una buona velocità di gestione della spesa (94,49 per cento) e di smaltimento residui (87,26 per cento), indicatori entrambi in crescita rispetto al 2009¹⁰⁴. Le rilevanti variazioni intervenute in corso di esercizio, dovute alla necessità di sopperire alle carenze rilevatesi nelle dotazioni iniziali di molti capitoli di spesa, non hanno inciso dunque sulla capacità di impegno e di spesa, come si era rilevato nel 2009¹⁰⁵.

Vanno in ogni caso evidenziate le difficoltà gestionali del programma in esame, in parte imputabili alle insufficienze registrate negli stanziamenti, nel 2010 come negli esercizi precedenti, e causa del formarsi delle ennesime situazioni debitorie. I dati consolidatisi per il 2009 hanno evidenziato situazioni debitorie relative quasi interamente alle spese di giustizia (cap. 1360 e cap. 1363, istituito per le spese per intercettazioni, vedi *infra*) e alle spese di funzionamento (cap. 1451 e cap. 1501). Del resto, fatta salva la possibilità di individuare per alcune voci prassi virtuose (vedi *infra*), non solo le spese di giustizia, ma anche la maggior parte delle spese di funzionamento, per quanto riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, risultano per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione, perchè necessarie all'espletamento del servizio. Segue un approfondimento su tali spese e sui rimedi messi in campo.

6.1.1. Spese di giustizia

Le spese di giustizia includono voci fra loro eterogenee (quali le spese per intercettazioni relative ad indagini in corso, le spese anticipate dallo Stato per lo svolgimento dei giudizi penali, le indennità corrisposte ai magistrati onorari), che si caratterizzano per afferire direttamente allo svolgimento della funzione giustizia¹⁰⁶. Si tratta, dunque, di spese rispetto alle quali permane una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse¹⁰⁷. Pertanto la riduzione negli anni degli stanziamenti ha comportato una crescita esponenziale delle posizioni debitorie¹⁰⁸.

¹⁰³ In merito alle problematiche connesse alla mancata concentrazione del programma presso un unico C.d.R. si rinvia al par. 4.

¹⁰⁴ Nel 2009 la velocità di gestione della spesa è stata del 92,21 per cento, quella di smaltimento dei residui del 64,54 per cento. E' migliorata anche la capacità di impegno (Impegni totali/Massa impegnabile): 94,1 per cento nel 2009; 98,14 per cento nel 2010; così come la capacità di spesa (Pagamenti totali/Massa spendibile) che era risultata particolarmente critica nel 2009 (81,93 per cento nel 2009; 90,11 per cento nel 2010).

¹⁰⁵ Nel 2009, in realtà, le difficoltà nell'utilizzare per tempo somme assegnate durante l'esercizio avevano riguardato in particolare le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi che avevano interessato in misura maggiore i capitoli di questo programma ed in particolare il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, ed il capitolo 1451, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi.

¹⁰⁶ In base al monitoraggio effettuato dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, le spese di giustizia previste dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (ed annotate sui registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione di giustizia), nell'anno 2009 si sono concentrate in 4 voci così ripartite: 36 per cento per intercettazioni; 19 per cento per onorari ai difensori; 15 per cento per gli ausiliari del magistrato; 13 per cento per le indennità dovute al giudice di pace.

¹⁰⁷ Per spese quali le consulenze e le intercettazioni, se spetta ai magistrati decidere e liquidare le spese, i fondi con i quali le spese sono pagate sono gestiti da funzionari delegati, spesso competenti per un intero circondario o comunque più procure o tribunali.

¹⁰⁸ Si ricorda che il DL n. 223 del 4 luglio 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, contestualmente alla riforma del sistema di pagamento delle spese di giustizia, prevedeva che lo stanziamento relativo a dette spese fosse ridotto di

I capitoli interessati sono il 1360, il 1362¹⁰⁹ ed il 1363. Quest'ultimo è stato istituito con la legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010, per le spese, prima incluse nel capitolo 1360, relative alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ivi comprese quelle inerenti al noleggio degli apparati di intercettazione. Ciò in ragione della particolare rilevanza delle spese in parola rispetto al complesso delle spese di giustizia, ed al fine di meglio consentirne il monitoraggio e la razionalizzazione. Nell'analisi delle spese del capitolo 1360, va dunque considerato che, per il 2010, sono al netto delle spese per intercettazioni.

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

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2006	684.800,70	684.800,70	531.202,16	344.705,85
2007	584.633,12	589.633,12	729.281,92	131.557,66
2008	484.800,70	508.500,70	551.201,42	8.994,20
2009	474.000,00	949.298,33	842.056,99	115.975,74
2010	328.332,48	339.364,84	433.286,64	22.008,05

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

CAP 1363: "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni"

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2010	179.801,12	179.801,12	179.594,47	206,65

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

Con riferimento alle spese di cui al capitolo 1360, si evidenzia in primo luogo la riduzione, negli anni, tanto degli stanziamenti iniziali, quanto di quelli definitivi¹¹⁰. Si evidenzia inoltre la differenza, in ciascun esercizio, fra gli stanziamenti definitivi e le dotazioni iniziali, determinata dalle variazioni resesi necessarie per sopperire alle carenze rilevate. Si sono in ogni caso formate rilevanti posizioni debitorie, per il cui esercizio gli uffici giudiziari sostengono spese aventi natura obbligatoria, anche se non trovano corrispondente copertura negli ordinari stanziamenti di bilancio. Nel 2010, in particolare, a fronte di uno stanziamento definitivo di

50 milioni per l'anno 2006, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. Si rinvia alla relazione del precedente anno per le modifiche intervenute sul sistema di erogazione delle spese di giustizia, originariamente previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, e radicalmente modificato dall'articolo 21 del DL n. 233 del 2006. In quella sede si è evidenziato come la riforma non abbia inciso in modo sostanziale sulle criticità connesse alla gestione di tali spese ed in particolare sulla formazione di situazioni debitorie.

¹⁰⁹ La spesa per la magistratura onoraria (cap. 1362) è di circa 151 milioni, di poco superiore agli stanziamenti definitivi del capitolo, ed in diminuzione rispetto a quella registrata nel 2009 (circa 153 milioni) - dati riferiti dall'Amministrazione (DAG). Pertanto non si prevedono particolari situazioni debitorie su questo capitolo.

¹¹⁰ Fa eccezione il 2009, esercizio nel quale a determinare l'importo degli stanziamenti definitivi, come già rilevato, hanno contribuito in buona parte le variazioni intervenute per estinguere i debiti pregressi. In particolare, per i debiti certificati al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008, si è provveduto ad assegnare, nel 2009, complessivi 350 milioni sul capitolo 1360 e complessivi 16,5 milioni sul capitolo 1362.

339,4 milioni è stata sostenuta una spesa di circa 440 milioni¹¹¹. Pertanto, dalla gestione finanziaria del 2010, risulta un debito di circa 100 milioni per le sole spese di giustizia incluse nel cap. 1360 (dunque al netto delle spese per intercettazioni), che va a sommarsi al debito di altrettanti 100 milioni emerso dalla gestione finanziaria dell'esercizio precedente, per le stesse voci di spesa. E' evidente che queste posizioni debitorie potranno essere fronteggiate soltanto con stanziamenti straordinari¹¹².

Tutte le voci delle spese di giustizia incluse nel capitolo 1360 rappresentano, complessivamente, circa il 63 per cento della spesa sostenuta dagli uffici giudiziari per lo svolgimento delle attività processuali, il 37 per cento è invece rappresentato dalle spese per intercettazioni (incidenti sul capitolo 1363, di nuova istituzione), che rappresentano la maggior voce di spesa sostenuta dall'erario per le spese di giustizia, nonché, anche nel 2010, quella che, da sola, ha determinato il sorgere della posizione debitoria più consistente: a fronte di stanziamenti definitivi pari a circa 180 milioni, si è sostenuta una spesa di circa 270 milioni. Sulla base dei provvedimenti di liquidazione emessi dal magistrato istruttore ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002 è emerso, dunque, un debito per spese di intercettazioni di circa 90 milioni che va a sommarsi a quello di 75 milioni del 2009. I dati di spesa riferiti dall'Amministrazione (DAG) per gli ultimi due esercizi evidenziano, dunque, una spesa annua per intercettazioni pari a circa 270 milioni che, sommata alle altre spese di giustizia, porta la spesa per ciascuno degli ultimi due esercizi ad un valore superiore a 700 milioni. Tuttavia, se si analizzano più nel dettaglio questi dati, si evidenzia che, a fronte della riduzione nel corso degli anni degli stanziamenti per le intercettazioni e per le spese di giustizia in generale, queste ultime non solo non si riducono, ma tendono a crescere. Si riportano di seguito i dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, relativamente alle spese liquidate dagli uffici giudiziari, ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ed annotate sui registri istituzionali, relative al triennio 2007-2009¹¹³.

¹¹¹ Dato quest'ultimo riferito dall'Amministrazione (DAG). Fra le voci di spesa che compongono quelle di cui al cap.1360, le più rilevanti attengono agli onorari dei difensori per la difesa di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato (circa 150 milioni) e dalle spese per ausiliari del magistrato (consulenti, perito, interpreti, ecc), ammontanti anch'esse a circa 150 milioni.

¹¹² Nel 2010 si è completata la gestione delle risorse stanziate (in prossimità della chiusura dell'esercizio 2009) per l'estinzione dei debiti maturati al 31 dicembre 2008, per i quali, nel 2009, è stato istituito il piano gestionale 4 del capitolo 1360.

¹¹³ I dati sono tratti dalla relazione del Ministro della giustizia al Parlamento, anno 2010. La Direzione citata utilizza, quali fonti, i registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione. I dati considerati nella tabella sono quelli relativi al Modello 1/A/SG e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'erario, dunque forniscono una misura statistica delle spese in termini di cassa. Si precisa che i dati riportati sono stati trasmessi, fino al 20 novembre 2010, dalla quasi totalità degli uffici giudiziari; ai fini della comparabilità fra gli anni, la parte mancante è stata stimata dalla stessa Direzione sulla base del peso e del trend storico.

SPESE LIQUIDATE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI CLASSIFICATE PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATO NAZIONALE - TRIENNIO 2007-2009

<i>(migliaia di euro)</i>			
Voci di spesa	2007	2008	2009
SPESE	312.552,81	302.936,08	328.478,88
Viaggio	6.887,33	6.976,82	7.100,56
Sostenute per lo svolgimento dell'incarico	18.310,71	21.378,22	18.391,01
<u>Spese per intercettazioni</u>	252.125,02	244.690,72	268.552,12
Altre spese straordinarie nel processo penale	21.973,86	16.048,06	22.178,44
Postali e telegrafiche	856,25	678,83	639,22
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere	38,83	282,76	115,85
Custodia	4.500,98	4.370,50	5.387,30
Stampa	3.432,17	4.995,74	2.799,55
Altre spese	4.427,65	3.514,43	3.314,82
INDENNITÀ	150.237,29	160.844,07	165.063,02
Trasferta	3.034,06	3.198,42	2.365,08
Custodia	23.562,29	25.972,49	24.615,83
Spettanti a magistrati onorari ed esperti	112.711,28	120.818,24	127.428,30
di cui: spettanti al Giudice di pace	79.857,61	86.233,47	94.606,14
spettanti ai Giudici Onorari Aggregati (GOA)	2.009,97	1.064,11	705,66
spettanti ai Giudici Onorari di Tribunale (GOT)	14.466,08	15.367,60	14.184,04
spettanti ai vice procuratori onorari (VPO)	16.377,63	18.153,06	17.932,45
Spettanti ad esperti sezioni: Corte Appello Minori, Tribunale minori, Trib sorveglianza	5.710,53	6.010,33	6.103,85
Spettanti a giudici popolari	3.453,37	3.167,34	2.809,45
Altre indennità	1.765,76	1.677,25	1.740,52
ONORARI	256.438,45	265.552,29	257.630,69
agli investigatori privati	1,59	10,07	240,32
agli ausiliari del magistrato	119.849,67	119.357,07	109.685,61
ai consulenti tecnici di parte	7.491,42	7.578,92	4.478,39
ai difensori	129.095,77	138.606,23	143.226,37
ALTRE VOCI	2.810,85	3.091,46	2.658,14
TOTALI VOCI DI SPESA	722.039,40	732.423,91	753.830,73
di cui: oneri previdenziali	4.868,90	5.170,08	4.879,95
IVA	83.587,14	84.865,38	87.880,31

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica

Rispetto alle dimensioni del problema, non può non osservarsi che, se rispetto a determinate voci di spesa, quali quella relativa al patrocinio a spese dello Stato, eventuali risparmi possono dipendere solo da misure di tipo ordinamentale incidenti sugli istituti a garanzia del procedimento giurisdizionale e dell'esercizio dell'azione penale, per altre non è esclusa la possibilità di introdurre prassi virtuose da ricondurre anche alle responsabilità dei capi degli uffici giudiziari. Proprio con riguardo alle intercettazioni, si rileva come un'importante criticità sia costituita dalla presenza di pagamenti diversificati per le stesse prestazioni. In particolare nel settore del noleggio degli apparati manca un tariffario unico valido su tutto il territorio nazionale. Un'iniziativa in tal senso sarebbe pertanto auspicabile. L'Unità di monitoraggio appositamente istituita dal Ministro della giustizia nel dicembre del 2008, attraverso l'opera di supporto e consulenza svolto in favore delle singole procure, avrebbe determinato una diffusa rinegoziazione dei prezzi unitari ed un risparmio stimato, l'anno scorso, dalla stessa Amministrazione, tra il 25 ed il 30 per cento dei costi unitari stessi¹¹⁴. I dati sopra riportati evidenziano tuttavia l'incremento, almeno nel 2009, delle spese per intercettazioni,

¹¹⁴ Si rinvia a quanto riportato al riguardo, più in dettaglio, nella relazione dello scorso anno.

nonostante una complessiva riduzione dei bersagli intercettati¹¹⁵. Al riguardo, l'Amministrazione, da un lato evidenzia il maggiore ricorso a intercettazioni ambientali più costose, dall'altro sottolinea come i tempi procedurali di liquidazione delle spese di giustizia rendano non univoca l'attribuzione delle stesse all'anno di pertinenza. Dette spese vengono infatti rilevate sulla base dei provvedimenti di liquidazione emessi dal magistrato ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, e possono riguardare anche attività realizzate in esercizi precedenti¹¹⁶. Dall'esercizio 2009, l'Amministrazione ha emanato diverse circolari volte a velocizzare le procedure di liquidazione, per far fronte in particolare ai solleciti di pagamento pervenuti dalle società di noleggio degli apparati per le intercettazioni. La stessa Amministrazione pertanto ritiene che la spesa rilevata nell'ultimo biennio possa aver risentito della velocizzazione dell'attività di liquidazione, facendo concentrare in tale periodo le spese pregresse. Tale ipotesi, a parità di condizioni, dovrebbe essere confermata da una riduzione delle spese in argomento negli esercizi successivi.

Una riduzione delle spese per le intercettazioni dovrebbe inoltre derivare dall'applicazione dell'art. 2, comma 211, della legge finanziaria per il 2010, che, modificando l'art. 96, comma 4, del d.lgs. n. 259 del 2003 (codice delle comunicazioni elettroniche) ha previsto, a partire dal 2010 sino all'emanazione del decreto previsto dallo stesso art. 96, il rilascio gratuito di informazioni relative al traffico telefonico. Il risparmio atteso è stato quantificato in 10 milioni. Nel 2010 la norma ha avuto effetti parziali, essendosi pagate prestazioni fornite negli anni precedenti, per le quali non era prevista la gratuità del servizio¹¹⁷.

Infine, va ricordato come un importante ausilio per fronteggiare la carenza di risorse per le spese di giustizia, possa derivare da un'efficiente gestione delle somme derivanti dall'esercizio della funzione in parola. Nell'esercizio 2010, all'operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), le cui quote sono in parte da destinarsi al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia¹¹⁸, ha fatto seguito la stipula, sia pure tardiva rispetto ai termini di legge, della convenzione per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle pene pecuniarie. Detta convenzione ha dato attuazione alla normativa che ha previsto l'affidamento della gestione a Equitalia Giustizia S.p.A. e che ha lo scopo di conseguire una maggiore rapidità ed efficienza nell'acquisizione dei dati dei debitori e nella quantificazione dei crediti (cfr. art. 1, commi 367 e ss. della legge finanziaria per il 2008).

6.1.2. Spese di funzionamento

Nel 2010 si sono riprodotte, anche con maggiore gravità, le difficoltà, già evidenziate nei precedenti esercizi, a reperire le risorse finanziarie per far fronte alle spese necessarie per garantire il funzionamento dei servizi. Le maggiori difficoltà di gestione hanno riguardato il capitolo 1451 relativo a spese per acquisto di beni e servizi, su cui, fra l'altro hanno maggiormente inciso le riduzioni operate sugli stanziamenti¹¹⁹. E' un capitolo "promiscuo"¹²⁰, in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, che in molti casi hanno dovuto essere integrati, già da inizio anno, con le risorse provenienti dal "fondo di riserva per le spese impreviste", nonché dal fondo alimentato dal gettito del "contributo unificato" (riassegnazione in bilancio di entrate), per assicurare la copertura degli impegni contrattuali assunti.

¹¹⁵ Sempre nella relazione del Ministro della giustizia al Parlamento, anno 2010, si evidenzia una riduzione del totale dei bersagli intercettati: 137.086 nel 2008; 132.040 nel 2009. Aumentano tuttavia le intercettazioni ambientali, probabilmente ritenute più efficaci, ma anche più costose: 10.894 nel 2008; 11.131 nel 2009.

¹¹⁶ L'attività di liquidazione delle spese è fra l'altro fortemente rallentata, alla stregua delle altre attività processuali, dalle forti carenze di personale.

¹¹⁷ Le spese per intercettazioni e più in generale le spese di giustizia potrebbero trarre beneficio da altre iniziative intraprese per la razionalizzazione della spesa, quali la previsione di obblighi formativi per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi (cfr. DL 29 dicembre 2009, n. 193 "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24).

¹¹⁸ Si rinvia al capitolo "Giustizia", par. 5.5 della relazione dello scorso anno per un approfondimento sul FUG.

¹¹⁹ Vedi par. 5.2.

¹²⁰ Vedi par. 5.3.

CAP 1451: “Spese per acquisto di beni e servizi”*(migliaia di euro)*

Anno	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2010	106.559,43	147.065,12	138.362,64	63.310,07

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

Se carenze si sono rilevate un po' su tutte le voci di spesa facenti capo a detto capitolo, le maggiori difficoltà hanno riguardato: le spese per fotocopie e per spese di ufficio (capp.1451/21 e 1451/22); le spese di funzionamento relative a canoni, utenze, spese postali, tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani, spese per la manutenzione, noleggio e trasporto di impianti ed attrezzature degli uffici giudiziari (capp. 1451/13; 1451/14; 1451/18; 1451/19). Su tali capitoli si sono formate nuove situazioni debitorie. Le stesse difficoltà gestionali si prevede saranno rilevate anche nell'esercizio in corso, considerata l'ulteriore riduzione operata sugli stanziamenti iniziali del capitolo, pari a 89,68 milioni. Trattasi, infatti, di spese per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione, in quanto funzionali all'espletamento della funzione giustizia. Diventa tuttavia di particolare pregnanza ogni iniziativa volta ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse finanziarie disponibili, ed in particolare il monitoraggio sull'andamento delle spese degli uffici giudiziari su tutto il territorio nazionale¹²¹.

Si segnalano anche difficoltà nella gestione delle spese di funzionamento degli esami di avvocato e di avvocato cassazionista, revisore contabile e per il concorso per notaio. L'incremento dei costi provocato, in particolare, dalle modifiche apportate alle modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione alla professione forense¹²², unitamente alla progressiva riduzione delle somme destinate al capitolo su cui gravano dette spese (cap. 1250/10), ha comportato il prodursi di una rilevante situazione debitoria, calcolata dall'Amministrazione per un importo pari, nel 2010, a circa 3,5 milioni.

Infine occorre focalizzare l'attenzione sulle spese riguardanti l'informatica, settore sul quale si sono riscontrate rilevanti criticità gestionali, che hanno messo a rischio i servizi di assistenza all'inizio dell'esercizio in corso. La difficoltà è stata imputata alla costante contrazione delle risorse finanziarie stanziare, riscontrabile nei dati riportati nella tabella che segue relativa al capitolo 1501 (spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo) che assorbe la quota principale della gestione corrente dei sistemi informativi¹²³. Nel 2011 gli stanziamenti iniziali si sono ancor più ridotti passando da 38, 8 milioni del 2010 a 27,7 milioni nel 2011.

CAP 1501: “spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti”*(migliaia di euro)*

Anno	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2008	49.369,20	85.375,65	76.691,65	32.217,11
2009	34.326,66	76.634,54	77.585,73	29.944,03
2010	38.776,22	47.305,14	39.777,98	35.823,77

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

¹²¹ La direttiva per il 2009 aveva previsto un apposito PEA, realizzato in quell'esercizio solo per l'85 per cento. Stesse finalità, nella direttiva per il 2010, ha avuto il PEA 46.

¹²² Ci si riferisce alle novità introdotte con il DL 21 maggio 2003, n. 12, convertito in legge 18 luglio 2003, n. 180, che, aumentando il numero delle commissioni di esame ha, di fatto, raddoppiato il numero dei commissari.

¹²³ Sul capitolo 1501 sono stati movimentati 3 piani gestionali, il numero 1 che assorbe la quasi totalità delle risorse, ed i nn. 6 e 7 sui quali c'è stata solo una gestione di cassa sulle somme stanziare nel 2009 per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi, e non pagate nello stesso anno. I residui totali iniziali di questi due piani di gestione pari complessivamente a poco più di 12.000 euro sono stati pagati quasi totalmente (sono residui al 2010, circa 3.300 euro).

Al fine di assicurare l'immediata ripresa del servizio per il primo semestre del 2011, sono state recuperate con urgenza risorse pari a circa 5 milioni, attraverso variazioni operate su diversi capitoli per consumi intermedi¹²⁴. L'Amministrazione ha dichiarato che le variazioni intervenute non hanno determinato immediate ricadute negative sulla funzionalità degli uffici giudiziari, e che gli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese di funzionamento degli uffici saranno integrati, in corso d'anno, con riassegnazioni in bilancio riguardanti la Giustizia. Al riguardo non può tuttavia non sottolinearsi come dette variazioni abbiano ridotto anche stanziamenti di capitoli già in sofferenza, sui quali si sono formate rilevanti posizioni debitorie nel 2010 e altre se ne prevedono per il 2011, attesa la riduzione già operata sugli stanziamenti iniziali (cap. 1451/14 - spese per acquisto di cancelleria; cap. 1451/21 - spese per fotocopie; cap. 1451/22 - spese di ufficio). In ogni caso, va riposta particolare attenzione sulla sostenibilità della gestione, nel corrente esercizio, dei sistemi informativi. Infatti le dotazioni di bilancio iniziali sul capitolo 1501, e su tutti gli altri capitoli interessati (1151, 1350, 1751, 2121), non sarebbero sufficienti a coprire il fabbisogno di risorse occorrenti per il 2011, che è stato quantificato in 67,9 milioni (di cui 48,9 per la copertura dei contratti pluriennali stipulati prima del 2011, e 19 milioni per coprire le necessità determinate dai contratti in scadenza nell'anno)¹²⁵. Dunque le ulteriori risorse minime occorrenti, al netto delle variazioni già avvenute, sarebbero pari a 33 milioni. L'Amministrazione ha precisato di poter contare, per il 2011, su un afflusso di risorse dal Fondo Unico di Giustizia per circa 78 milioni¹²⁶.

Va ancora rilevato come, da un'analisi dettagliata sui flussi finanziari relativi al capitolo 1501, effettuata per il tramite di indicatori finanziari, siano emerse criticità anche nella gestione, nel 2010, delle ridotte risorse stanziare, che inducono a raccomandare, per gli esercizi futuri una maggiore attenzione per tale spesa. Se la capacità di impegno si è rilevata buona, è risultata invece bassa la capacità di spesa (l'indicatore pagamenti totali/massa spendibile è stato pari a 51,49 per cento, quando l'indicatore dell'intero programma è stato pari a 90,11 per cento)¹²⁷. La velocità di gestione della spesa, ovvero la percentuale dei pagamenti in conto competenza sugli impegni in conto competenza è risultata conseguentemente bassissima (35,96 per cento, a fronte di un valore del 94,49 per cento, riscontrato sulla spesa dell'intero programma). Anche la velocità di smaltimento dei residui, ovvero la percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali (76,21 per cento), è risultata comunque più bassa di quella dell'intero programma (87,26 per cento). Inoltre il rapporto residui finali/residui iniziali, pari a 19,64 per cento, indica un incremento dei residui, quando, come sopra rilevato, nell'intera missione, e in particolare nel programma giustizia civile e penale, gli stessi complessivamente si sono ridotti¹²⁸. I residui finali totali sono stati pari a 35,8 milioni, mentre le economie in conto residui sono risultate pari a 1,5 milioni.

¹²⁴ In particolare, 1,1 milioni dal capitolo fondo 1515 per consumi intermedi; 1 milione dal capitolo 1451/6 trasferimenti d'ufficio di personale; 400.000 euro dal capitolo 1451/8 spese per formazione del personale; 1 milione dal capitolo 1451/14 spese per acquisto di cancelleria; 500.000 euro dal capitolo 1451/21 spese per rilascio documenti; 500.000 euro dal capitolo 1451/22 spese d'ufficio; 459.380 euro dal capitolo 1451/27 rimborsi per personale comandato.

¹²⁵ Dati forniti dall'Amministrazione (DOG).

¹²⁶ Oltre all'assegnazione di 5 milioni sopra richiamata, si è già rilevata sul capitolo 1451/1, ad aprile del 2011, un'ulteriore assegnazione di circa 6 milioni.

¹²⁷ Già l'indicatore di provvista della cassa ovvero autorizzazioni di Cassa/Massa Spendibile è stato basso (66,06 per cento, a fronte di un indicatore pari al 93,19 per cento rilevato per l'intero programma).

¹²⁸ Il capitolo 1501 è stato oggetto di diverse variazioni (tagli e assegnazioni) in corso di esercizio che hanno portato complessivamente ad un incremento delle dotazioni iniziali per circa 8,5 milioni, derivanti per lo più da riassegnazioni dal fondo unico di giustizia e da riassegnazioni dal contributo unificato. Vista la ridotta incidenza di tali importi sui totali, le rilevate criticità possono solo in minima parte ricondursi ad eventuali riassegnazioni avvenute a fine esercizio.

6.1.3. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Si è visto come la realizzazione del programma in esame si è dovuta confrontare con una carenza di risorse aggravata dalla riduzione nel tempo degli stanziamenti, circostanza comune alle altre amministrazioni statali, ma che acquista risvolti peculiari per l'amministrazione della giustizia, in considerazione della tendenziale incompressibilità delle spese. Non mancano tuttavia spazi per l'introduzione, da parte della stessa Amministrazione, di misure di razionalizzazione¹²⁹, quali quelle dirette ad estendere l'informatizzazione nelle attività inerenti alla funzione giustizia. Particolare attenzione merita al riguardo l'attività posta in essere per il consolidamento del Processo Civile Telematico (PCT), tesa ad ammodernare il sistema giustizia, perseguendo contestualmente obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di accelerazione dei tempi del processo. Il PCT è il progetto del Ministero della giustizia diretto alla realizzazione di un sistema informativo nel settore civile, con l'obiettivo di automatizzare i flussi informativi e documentali tra le parti, il giudice e la cancelleria¹³⁰. Nel corso del 2010 il PCT ha esteso il proprio ambito di applicazione in tutte le sue forme di realizzazione¹³¹. Rilevando quanto già riferito dal Ministro nella relazione al Parlamento sulla giustizia per l'esercizio 2010, si sottolinea come sia attivo con valore legale per i decreti ingiuntivi in 25 tribunali, in 12 per le esecuzioni, in 8 per il settore fallimentare ed in 5 anche per i pagamenti elettronici (servizio che consente di pagare con moneta elettronica il contributo unificato e tutti i diritti previsti). Parimenti maggiore diffusione hanno avuto i sistemi *web* di gestione dei registri informatici per la cognizione ordinaria per le esecuzioni¹³². Sono stati inoltre attivati punti di accesso per la consultazione via Internet di dati e documenti processuali, in 157 tribunali su 165, e mentre in 151 uffici sono possibili le consultazioni da remoto dei registri della cognizione, in 81 sono consultabili anche quelli delle procedure esecutive¹³³. Si segnala ancora l'incremento, nel 2010, delle comunicazioni telematiche introdotte con l'articolo 5 del DL n. 112 del 2008, passate dalle oltre 100.000 del 2009 a quasi 500.000 comunicazioni inviate nello scorso anno.

Nel settore penale si evidenzia lo sviluppo e la diffusione di tre importanti strumenti: il calendario delle procure (lo strumento "Calendar"); il SIDIP, ovvero il sistema informativo dibattimentale penale; il *package* procura (un sistema di applicazioni informatiche per gestire elettronicamente i flussi informativi in entrata e in uscita dalla procure, al fine di creare il fascicolo elettronico). Inoltre, sempre nel 2010, è stato potenziato il servizio di documentazione degli atti processuali penali mediante un apposito portale *web* che rende possibile scaricare le trascrizioni delle udienze penali¹³⁴, così come si è rafforzato il servizio di multivideoconferenza, per consentire la partecipazione a distanza ai processi penali per i detenuti più pericolosi e per i collaboranti e testimoni protetti.

Si segnalano infine le ulteriori norme introdotte in sede di conversione del DL 29 dicembre 2009, n. 193, con la legge 22 febbraio 2010, n. 24, in tema di informatizzazione delle procedure esecutive, nonché il Decreto del Ministro della giustizia del 21 febbraio 2011 recante

¹²⁹ Si rinvia alla relazione dello scorso anno per l'analisi di alcune iniziative intraprese negli ultimi anni per ridurre i costi dei servizi attraverso un maggiore controllo sulle procedure contrattuali.

¹³⁰ In particolare con il PCT si realizza: la consultazione a distanza dei registri di cancelleria e dei documenti; la trasmissione telematica e l'acquisizione automatica di atti da parte di avvocati ed ausiliari del giudice nel registro e nel fascicolo; l'invio telematico degli avvisi relativi agli atti processuali; la registrazione e trascrizione telematica degli atti giudiziari.

¹³¹ Gli investimenti negli ultimi due anni per il PCT ammontano, stando a quanto riportato dal Ministro nella più volte citata Relazione al Parlamento, ad oltre 15 milioni.

¹³² I primi sono stati avviati in 18 distretti di corte d'appello su 26 ed in 127 tribunali su 165; i secondi su tutto il territorio nazionale.

¹³³ Si precisa che in diversi uffici è stato anche messo a disposizione un servizio di consultazione evoluta, per consentire agli avvocati di consultare il fascicolo digitale appositamente creato, che raccoglie gli atti e i documenti del processo (per il processo di cognizione in 10 corti di appello e in 89 tribunali; per il processo di esecuzione, in 78 tribunali).

¹³⁴ Attraverso un ampliamento contrattuale si è consentito anche alle procure l'accesso informatico a tali dati, per evitare alle stesse la richiesta del formato cartaceo dei verbali agli uffici giudicanti, con un risparmio di spesa e dei tempi per il rilascio delle copie.

il regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si evidenziano, in particolare, le regole per l'adozione della posta elettronica certificata *standard* per tutte le trasmissioni “da” e “per” il dominio “Giustizia”.

Il complesso degli sforzi organizzativi e l'impiego di risorse per razionalizzare ed ammodernare il servizio giustizia sotto il profilo tecnologico e digitale dovrebbe essere più che compensato da risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che da un miglioramento dei tempi e della qualità del servizio. In tal senso i risparmi realizzati, ove dette innovazioni sono già da tempo operative¹³⁵, consentono di formulare un giudizio previsionale positivo sia sugli attesi risparmi di spesa che sull'efficienza complessiva del sistema¹³⁶. Tuttavia, anche rispetto a tali spese di investimento, che dovrebbero essere incentivate per le ragioni appena esposte, si rilevano ricorrenti difficoltà nel reperimento delle risorse necessarie, nonché nella gestione delle risorse disponibili. Rispetto al 2011, l'Amministrazione competente fa sapere di aver già rilevato per le spese per informatica (parte capitale) una carenza di risorse per 24,5 milioni.

6.1.4. La durata dei processi. La legge Pinto

I tempi “non ragionevoli” dei processi, non solo incidono sul rispetto di un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, ma costituiscono un rilevante peso sui costi del servizio, non solo per l'incremento dei costi organizzativi legati al fenomeno, ma anche per gli oneri finanziari connessi all'obbligo dello Stato di corrispondere un'equa riparazione a chi subisce la lentezza dei giudizi (legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. legge Pinto).

Nel 2010 si è consolidata l'inversione di tendenza rispetto alla crescita dei ricorsi recanti richiesta di indennizzo, già rilevata lo scorso anno: ne sono stati presentati 8.858, a fronte dei 9.192 del 2009 e degli 11.904 del 2008¹³⁷. Tuttavia i decreti per ritardata giustizia depositati nel 2010 sono stati soltanto 7.231. Salvo rare eccezioni, non viene per lo più rispettato il termine di quattro mesi per la decisione ed il deposito del decreto, con un incremento tanto del contenzioso internazionale, quanto dei costi per l'erario. Si è infatti sviluppato un rilevante contenzioso davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per l'inefficace funzionamento del rimedio interno, determinato dall'eccessiva durata dei procedimenti, dal tardivo pagamento dell'indennizzo, oltre che dall'insufficiente misura dello stesso rispetto ai parametri della Corte¹³⁸. Quest'ultima ha precisato che il tardivo pagamento dell'indennizzo e la durata irragionevole dello stesso “processo Pinto” innescano un circolo vizioso che ostacola l'effettivo diritto del ricorrente garantito dall'art. 34 della CEDU¹³⁹.

Quanto ai tempi, l'Amministrazione si è attivata per investire i Presidenti delle Corti di appello e le Procure generali dell'adozione di tutte le misure organizzative intese a rispettare il termine di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001¹⁴⁰. Ancora più complessa la questione della carenza di risorse stanziata per il pagamento degli indennizzi. Si tratta di spese che non incidono direttamente sullo stato di previsione del Ministero della giustizia, in quanto il relativo capitolo (cap. 1264 “Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo”) opera come capitolo per memoria incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e

¹³⁵ Segnala l'Amministrazione che per il solo Tribunale di Milano, in un anno, sono stati risparmiati oltre 2,4 milioni grazie alla riduzione dei costi per le notifiche a mezzo posta.

¹³⁶ Si richiamano al riguardo, anche i risultati sui tempi, dati dal rilevamento statistico nazionale, nel settore civile, ove sono stati più incisivi gli interventi in parola (v. par. 3).

¹³⁷ Le maggiori domande di indennizzo continuano a riguardare il settore civile, e sono in particolare in materia fallimentare, commerciale, stato e famiglia, esecuzioni civili e opposizione a decreti ingiuntivi.

¹³⁸ L'Amministrazione riferisce di 98 sentenze emesse dalla CEDU nel 2010, di cui 45 relative all'eccessiva durata dei procedimenti per il riconoscimento degli indennizzi.

¹³⁹ Cfr. sentenza Simaldone c. Italia, ricorso n. 22644/03, del 31 marzo 2009.

¹⁴⁰ Così come sono stati sensibilizzati i Presidenti dei tribunali ordinari ad ottimizzare il controllo sulla durata dei procedimenti di cognizione o di esecuzione, ed in particolare a far sì che l'attività di allegazione documentale del “processo presupposto” non gravi sul singolo giudice, ma sia svolta dal Presidente o da un ufficio di presidenza.

delle finanze (“fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell’equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo”), sulla base di richiesta avanzata dall’Amministrazione giudiziaria che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico. Per il 2010 l’assegnazione in termini di competenza e di cassa è stata pari a 16,6 milioni, a fronte di una richiesta di risorse per saldare il debito complessivo gravante sull’erario (dunque quello del 2010 sommato al debito maturato nei precedenti esercizi), pari a 95 milioni. Fra l’altro le somme sono state rese effettivamente disponibili da luglio del 2010, non consentendone il pieno utilizzo. Sono dunque incrementate le azioni esecutive nei confronti del Ministero dell’economia e delle finanze. Gli ultimi dati certificati dall’Amministrazione, nella richiesta di fondi per l’esercizio in corso, riportano un debito complessivo delle Corti di appello, per queste competenze, pari a 187,59 milioni (106 milioni di debiti pregressi, 81,5 maturati solo nel 2010).

Sul tema va segnalato il disegno di legge recante “*disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo*” (Atto Senato n. 1880-B), ove si prevede l’estinzione dei processi penali in caso di violazione dei termini di “ragionevole durata”, con l’obiettivo dichiarato di rendere più certi i presupposti, la procedura e la quantificazione dell’equo indennizzo, nel quadro di un generale contenimento degli effetti, anche economici, derivanti dalla durata dei processi. Al riguardo, ribadendo quanto già rilevato nelle considerazioni di sintesi di questa trattazione, si richiama l’attenzione sulla necessità di non sacrificare un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, neanche al fine di perseguire obiettivi apprezzabili come il contenimento della spesa pubblica.

Rispetto a questa relevantissima problematica, ferma la necessità di una generale riflessione, imposta dalla Corte di Strasburgo, sull’adeguatezza dello strumento previsto dalla legge n. 89 del 2001 rispetto alla necessità di garantire effettivamente il diritto alla giustizia, occorre con urgenza un coordinamento strategico volto ad individuare le risorse, gli strumenti e le modalità per pianificare il rientro del debito, anche al fine di evitare nuove condanne in sede europea e dunque l’ulteriore lievitazione della spesa. Ma soprattutto occorre intervenire sulle cause che determinano il sorgere dell’obbligazione e dunque sui tempi del processo, con interventi di sistema, sia sul piano normativo, attraverso interventi deflattivi della domanda di giustizia¹⁴¹, che organizzativo. In particolare, il consolidamento dell’informatizzazione e delle applicazioni tecnologiche può costituire un importante strumento, non solo per la riduzione dei costi del servizio, ma anche ai fini del miglioramento della qualità dello stesso, e quale incisivo ausilio contro l’anomala durata dei processi.

6.2. Amministrazione penitenziaria

Il programma Amministrazione penitenziaria si compone di varie attività strumentali alla gestione del sistema carcerario, dal trattamento ed assistenza ai detenuti, al coordinamento del personale penitenziario, al funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari¹⁴². La realizzazione del programma, affidata ad un unico Centro di Responsabilità (DAP), assorbe il 36,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell’intera Missione Giustizia.

L’esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha confermato, per il 2010, quanto già rilevato con riferimento al precedente esercizio, ovvero una tendenza ad una maggiore efficienza nella gestione, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati¹⁴³. Nel 2010 si rileva un

¹⁴¹ Vedi par. 3.1.

¹⁴² Nel dettaglio “coordinamento tecnico operativo del personale penitenziario e dei collaboratori esterni; Assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione - Trattamento penitenziario detenuti ed internati - Servizi sanitari penitenziari; Politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari, per i detenuti con misure alternative a detenzione; Funzionamento e sicurezza istituti penitenziari”.

¹⁴³ Il DAP ha riferito dello svolgimento di una costante attività di monitoraggio sulla gestione finanziaria dei provveditorati regionali, attività svolta, da questi ultimi, anche sulla gestione dei funzionari delegati alla spesa degli

miglioramento, sia pure sensibile di quasi tutti gli indicatori finanziari, a loro volta già migliorati nel 2009 rispetto al precedente esercizio. È cresciuta la velocità di gestione della spesa (98,54 per cento nel 2010; 97,33 per cento nel 2009). E' migliorata la capacità di impegno (impegni totali/massa impegnabile): 98,17 per cento nel 2010; 96,22 per cento nel 2009. Così come la capacità di spesa (pagamenti totali/massa spendibile): 92,91 nel 2010; 91 per cento nel 2009. Si riduce invece la percentuale di pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali (55,21 per cento nel 2010; 68,76 per cento del 2009). L'Amministrazione ha evidenziato come le proposte di variazione in aumento degli stanziamenti definitivi di cassa su una serie di capitoli e piani gestionali, formulate in sede di assestamento del bilancio, siano state recepite nella misura del 40 per cento, incidendo così negativamente sulla capacità di smaltimento dei residui e sulla formazione di ulteriori residui passivi. In ogni caso si registra una forte riduzione dei residui finali totali rispetto agli iniziali (- 56,57 per cento).

Anche nel 2010 la gestione del programma in esame ha dovuto confrontarsi con le forti difficoltà riconducibili alle insufficienze negli stanziamenti. Il lieve incremento delle dotazioni iniziali rispetto al 2009 (da 2.552,1 milioni nel 2009 a 2.679,6 milioni nel 2010), quale effetto della rimodulazione delle previsioni di bilancio per il triennio 2009-2011 (in attuazione dell'art. 60 del DL n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008), è stato fortemente attenuato dalla riduzione delle risorse apportate, in corso di esercizio, dai fondi da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia e per le sopravvenute esigenze di spesa dei consumi intermedi¹⁴⁴. Gli stanziamenti definitivi del programma, conseguentemente risultano ridotti nel 2010 rispetto al precedente esercizio (da 2.845,9 milioni a 2.784,1 milioni).

Tutto ciò ha determinato il formarsi dell'ennesima situazione debitoria. Nel 2010 la consistenza delle esposizioni debitorie delle direzioni degli istituti penitenziari e degli altri uffici e servizi dell'Amministrazione penitenziaria è risultata pari a oltre 131,5 milioni, con un incremento del 17,7 per cento rispetto a quella rilevata alla fine dell'esercizio precedente. Del resto le spese relative alla gestione degli istituti penitenziari, per quanto riconducibili a competenze più propriamente amministrative, e anche ove riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, attengono per lo più ad attività meramente esecutive di funzioni giurisdizionali o complementari rispetto a queste ultime. Sono pertanto in gran parte incompressibili da parte dell'Amministrazione, per la forte incidenza degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria¹⁴⁵, ma anche per la destinazione delle altre risorse a spese comunque necessarie per assicurare il funzionamento di servizi istituzionali.

istituti penitenziari e degli uffici e servizi decentrati, tenuto conto della fisiologica dispersione di risorse su una rete con oltre 280 centri di spesa.

¹⁴⁴ Da tali fondi nel 2009 erano state tratte risorse finanziarie per complessivi 41,4 milioni; nel 2010 per soli 0,25 milioni.

¹⁴⁵ In particolare, quanto alle rilevanti posizioni debitorie formatesi per la liquidazione delle indennità di missione e degli altri rimborsi, l'Amministrazione evidenzia come siano dovuti al personale di polizia penitenziaria, in base a previsioni normative e contrattuali. Si riferisce di vertenze sindacali già promosse dal personale dipendente per tali competenze.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2010
PROGRAMMA "AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA"

Capitolo	1671				1687	1762		1764	1761	TOTALE 2010	Situazione debitoria 2009	Variazione 2010 sul 2009	Variaz %
P.R.A.P.	art. 5 Missioni polizia penitenziaria	art. 15 Manut. noleggio mezzi trasporto	art. 17 Spese canoni acqua, luce, ecc.	Manutenzione ordinaria immobili	art. 1 Spese acqua, luce, ecc..	art. 2 Spese arredi casermaggio ecc.	art. 3 Spese trasporto detenuti	art. 1 Vitto detenuti					
Piemonte V.Aosta	7.409	28.773	50.138	325.889	8.367.241	206.239	277.867	1.852.884	11.116.439	8.857.611	2.258.828	25,5	
Lombardia	756.228	45.755	20.858	2.007.575	15.631.742	604.594	530.683	1.216.854	20.814.290	17.771.464	3.042.826	17,1	
Liguria	50.704	2.820	95.004	111.127	1.911.844	64.560	-	405.619	2.641.678	1.157.883	1.483.795	128,1	
Triveneto	166.998	8.677	76.514	158.468	6.246.894	132.203	10.435	-	6.800.190	6.898.121	-97.931	-1,4	
Emilia Romagna	115.103	57.142	30.008	315.017	5.897.677	82.485	51.153	238.151	6.786.736	6.374.463	412.273	6,5	
Toscana	192.542	6.889	9.034	122.622	4.784.065	13.655	158.275	884.462	6.171.544	8.811.747	-2.640.203	-30,0	
Marche	31.288	2.823	-	62.139	2.218.188	36.781	8.068	573.347	2.932.633	2.837.029	95.604	3,4	
Umbria	41.015	2.281	-	112.990	2.964.713	3.375	-	878.723	4.003.096	3298921	704.175	21,3	
Lazio	102.173	558.551	256.683	876.151	10.494.885	219.457	186.926	3.203.073	15.897.899	11.258.251	4.639.648	41,2	
Abruzzo Molise	243.712	69.951	95.041	3.231	4.383.814	71.062	196.787	1.604.713	6.668.312	6.781.389	-113.077	-1,7	
Campania	1.872.053	322.559	189.362	279.937	15.039.803	475.345	199.161	359.146	18.737.366	14.692.715	4.044.651	27,5	
Puglia	686.888	135.945	29.986	72.647	6.264.871	203.816	114.938	1.427.613	8.936.702	6.219.147	2.717.555	43,7	
Basilicata	58.180	1.442	31.558	106.692	685.867	16.440	1.958	75.036	977.172	1.169.258	-192.086	-16,4	
Calabria	351.917	55.002	13.648	20.098	4.114.554	59.614	215.066	186.037	5.015.936	2.923.365	2.092.571	71,6	
Sicilia	1.229.257	330.127	2.540	151.759	6.906.409	187.598	563.492	1.416.901	10.788.083	9.760.657	1.027.426	10,5	
Sardegna	208.467	-	11.373	12.668	2.436.060	7.021	-	624.588	3.300.177	3.027.234	272.943	9,0	
Totale	6.113.934	1.628.737	911.747	4.739.010	98.348.627	2.384.245	2.514.809	14.947.147	131.588.253	111.839.255	19.748.998	17,7	

Fonte: Ministero della giustizia – DAP

A fronte di stanziamenti in costante riduzione, incidono dunque sulle spese, determinando le ingenti situazioni debitorie sopra riportate, fattori di crescita non controllabili dall'Amministrazione. Si fa riferimento oltre all'incremento della popolazione detenuta, a fattori specifici incidenti sulle spese di mantenimento dei detenuti e sui costi dei servizi, quali l'elevazione delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (determinate dalle amministrazioni municipali senza margini di negoziazione), e l'incremento dei costi per l'approvvigionamento energetico e per le forniture idriche. L'Amministrazione evidenzia come, nonostante l'emanazione di puntuali direttive per il contenimento della spesa, le spese correnti siano risultate incompatibili rispetto alle disponibilità previste in bilancio, né ritiene in alcun modo possibile alcuna ulteriore forma di razionalizzazione delle forniture, senza mettere a rischio l'ordine e la sicurezza degli istituti penitenziari. Rileva inoltre, come anche i costi che si è riusciti a tenere sotto controllo, risultino congelati a livelli che già con difficoltà reggono il rapporto con i prezzi di mercato¹⁴⁶.

Alla luce delle riportate considerazioni dell'Amministrazione per le voci di spesa richiamate, deve prevedersi un'ulteriore crescita dei debiti pregressi, attese le riduzioni di bilancio operate per il 2011 e per l'intero triennio 2011-2013 per le stesse voci di spesa, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 60 del DL 25 giugno 2008, n. 112 e dall'art. 2 del DL

¹⁴⁶ Ad esempio l'appalto per il vitto ai detenuti e agli internati viene aggiudicato sulla base di una retta giornaliera media di 4,15 euro procapite per tre pasti.

3 maggio 2010, n. 78. Inoltre va osservato come si sia riprodotto per l'esercizio in corso quanto già rilevato nel 2009, ovvero sono state impegnate parte delle disponibilità di competenza per sanare debiti pregressi, al fine di prevenire l'interruzione della fornitura di determinati servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti.

Si ritiene possa avere qualche rilevanza, anche se non determinante ai fini dell'individuazione delle cause, né delle soluzioni alle rilevate criticità, una più corretta e funzionale individuazione delle spese "rimodulabili" e "non rimodulabili" del programma¹⁴⁷, in considerazione dell'incidenza sulle prime dei tagli lineari¹⁴⁸, ma più in generale per la rilevanza di tale classificazione sulla corretta allocazione delle ridotte dotazioni finanziarie in bilancio e sulla flessibilità nella gestione del programma¹⁴⁹. Non si sono potute infatti utilizzare dotazioni finanziarie superiori all'effettiva necessità di spesa, che invece avrebbero potuto essere destinate a spese con maggiori ed evidenti criticità di gestione, perché stanziati su capitoli per spese definite non rimodulabili, quali quelle per vestiario e armamento della polizia penitenziaria (cap. 1673), per la concessione di buoni pasto (cap. 1609/9), o per interventi e progetti a favore dei tossicodipendenti (cap. 1768)¹⁵⁰.

Il rientro dalle esposizioni debitorie evidenziate non potrà in ogni caso prescindere da assegnazioni straordinarie, e comunque da una riconsiderazione delle dotazioni necessarie per le spese di questo programma. Appare opportuno sottolineare come l'assegnazione di risorse non adeguate ai fabbisogni, non solo esponga l'Amministrazione ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con le intuibili conseguenze sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive, ma rende inattuabili possibili iniziative di razionalizzazione dei costi con l'accentramento presso i Provveditorati regionali dei contratti per le forniture. Attraverso procedure accentrate, infatti, si potrebbero ottenere prezzi più bassi rispetto a quelli convenzionalmente concordati e, con riguardo alle forniture energetiche, si potrebbero individuare tipologie di contratto più idonee per l'applicazione di fasce tariffarie più convenienti. Invece, l'Amministrazione è disincentivata dal perseguire queste iniziative, non consentendo la mancata copertura finanziaria di assumere gli impegni necessari per far fronte agli appalti eventualmente aggiudicati.

Va tuttavia evidenziato come l'esiguità dei fondi stanziati nel 2010, così come per l'esercizio in corso, corrisponda ad un più generale indirizzo strategico volto a limitare, di fatto, la programmazione della spesa per il settore penitenziario al mantenimento dei livelli minimi essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria, per destinare nel contempo le maggiori risorse disponibili ad un piano straordinario di edilizia penitenziaria diretto a realizzare

¹⁴⁷ In particolare si evidenzia come le spese per la fornitura del vitto ai detenuti (cap. 1761/1) e quelle per le attività trattamentali (cap. 1761/4 e 1761/8) sono state classificate quali spese rimodulabili, e come tali sono state assoggettate alle riduzioni lineari dei relativi stanziamenti di competenza, nonostante il costante aumento della popolazione detenuta. Sono state invece classificate come spese non rimodulabili le spese per le mercedi ai detenuti lavoratori e le spese per il trasporto dei detenuti e del relativo personale (cap. 1764/2 e cap. 1764/3), spese che in sede di previsioni di bilancio del 2009 (allora cap. 1761/5 e cap. 1761/6) erano state oggetto di riduzioni lineari, nonostante la loro qualificazione quali "oneri inderogabili" (riduzioni che non sono state poi oggetto di riconsiderazione neanche in sede di previsioni di spesa per il 2010).

¹⁴⁸ Il complessivo importo delle riduzioni lineari a carico di questo programma è stato pari a 3,94 milioni (2,16 in applicazione dell'art.2, comma 1, ultimo periodo, del DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010; 1,78 ai sensi del DL n. 125 del 2010, convertito in legge n. 125 del 2010). Hanno avuto un limitato impatto sul programma, nel consuntivo 2010, le misure di contenimento recate dal DL n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, in quanto destinate prevalentemente a produrre effetti dal 2011.

¹⁴⁹ Modeste sono state, infatti, le compensazioni formulate dal DAP fra gli stanziamenti, potendo operare esclusivamente sui capitoli e piani gestionali delle spese rimodulabili relative ai consumi intermedi e agli investimenti, e solo mediante compensazione nell'ambito di un plafond delle dotazioni per le quali è stata ammessa la flessibilità ex art. 60 della legge 133 del 2008.

¹⁵⁰ Economie di un certa consistenza, sia di competenza che sui residui, sono state rilevate anche sul capitolo 1772 "Interessi sul peculio dei detenuti", ambito su cui è difficile operare previsioni puntuali, attesa l'eterogeneità e mobilità della popolazione detenuta. Quanto alle economie rilevate sul capitolo 1609/9, l'Amministrazione riferisce che la presenza di servizi mensa negli istituti penitenziari e nelle scuole di formazione ha reso limitato il ricorso ai buoni pasto. Tuttavia si prevede un maggiore utilizzo di questa modalità alternativa di fruizione dei pasti, soprattutto negli istituti di minore dimensione, attese le problematiche gestionali determinate dai servizi di ristorazione.

l'aumento della capienza delle strutture a partire da quelle esistenti¹⁵¹. Si è avviato un intervento infrastrutturale che presuppone investimenti per 675 milioni, prevedendo, nell'arco di un triennio, di soddisfare un bisogno carcerario pari a circa 9.150 posti¹⁵². Il piano degli interventi che prevede la realizzazione di undici nuovi istituti carcerari e di venti nuovi padiglioni in ampliamento delle strutture carcerarie esistenti è stato presentato dal Commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziaria (nominato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010), ed approvato il 30 giugno 2010 dal competente Comitato interministeriale costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, organo di vigilanza sull'attuazione del piano carceri¹⁵³. In proposito, pur nella consapevolezza della necessità di intervenire in una situazione divenuta negli anni insostenibile, non può non rilevarsi come il ricorso ad una procedura di emergenza sia poco coerente con l'attuazione di un provvedimento di pianificazione quale quello per l'edilizia carceraria.

Il piano straordinario di edilizia penitenziaria costituisce in ogni caso la principale di tre linee di intervento individuate dal Governo¹⁵⁴, nell'ambito di un più generale progetto di stabilizzazione del sistema carcerario, motivato dal crescente numero dei detenuti, cui il sistema esistente non riesce a far fronte¹⁵⁵. Gli altri due strumenti sono la rideterminazione della pianta organica della polizia penitenziaria¹⁵⁶ ed il potenziamento delle misure di deflazione dei flussi di ingresso nel sistema carcerario e delle misure alternative alla detenzione¹⁵⁷.

¹⁵¹ Nel 2010 è stata trasferita la somma di 40 milioni dal capitolo 7300 (di competenza del DAP e relativo al programma edilizia giudiziaria penitenziaria e minorile) alla contabilità speciale del Commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziaria (vedi *infra*).

¹⁵² Si rinvia a quanto riportato nella relazione del precedente anno in merito ai finanziamenti. Al riguardo, in una nota del febbraio 2011, il Commissario, rilevando come a quella data la copertura finanziaria fosse assicurata per un ammontare complessivo di 325 milioni, sottolineava la necessità di ottenere per intero la copertura finanziaria prevista, ed in particolare di ottenere da parte del CIPE e del Ministero dell'economia e delle finanze i necessari atti deliberativi e decreti di assegnazione, potendo le stazioni appaltanti bandire gare solo previa verifica della effettività della copertura finanziaria.

¹⁵³ Per le prime attuazioni del piano, si rinvia ai dati da ultimo riferiti al Parlamento dal Ministro nella relazione sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010.

¹⁵⁴ Cfr. relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010.

¹⁵⁵ Come già ricordato, nella stessa relazione sopra citata, si riferisce di un livello della popolazione detenuta che, a fronte di una capienza "regolamentare" di 44.877 posti, e di una "di necessità" di 68.000, è giunta a 69.113 detenuti, di cui 25.421 stranieri. L'incidenza del numero dei detenuti stranieri rileva sotto vari profili, rendendo più difficilmente gestibile la situazione di emergenza, non da ultimo per le difficoltà di accesso alle misure alternative per quei soggetti che, pur in possesso dei requisiti, non sono nelle condizioni di seguire un programma trattamentale esterno a causa di oggettive carenze di riferimenti esterni. Un dato che dà contezza dell'incidenza del fenomeno è il numero dei trasferimenti dei reclusi comuni, operato dagli uffici centrali del Ministero, resi necessari per ripristinare nei limiti del possibile la capienza tollerabile, quantificato nel 2010 in 6.565 trasferimenti che vanno ad aggiungersi a quelli disposti dai provveditori in ambito regionale (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010). Si rileva ancora come la condizione attuale di sovraffollamento renda ancora più urgente l'incentivazione delle misure di sostegno psicologico che tuttavia richiedono risorse, anche con il concorso delle regioni e degli enti locali, oltre che la valorizzazione delle professionalità interne. L'Amministrazione competente ha quantificato in 200 milioni (di cui 160 per spese di funzionamento e 40 per investimenti) le risorse aggiuntive necessarie per realizzare condizioni operative appropriate e conformi all'ordinamento penitenziario.

¹⁵⁶ Con la legge n. 199 del 2010 è stata autorizzata l'assunzione di nuove 1.800 unità di polizia penitenziaria a copertura dell'aumentato fabbisogno connesso al fisiologico avvicendamento ed all'apertura delle nuove strutture carcerarie. La Cassa ammende ha anche finanziato fondamentali progetti mirati al recupero dei "ristretti" anche tramite nuovi posti di lavoro presso le case circondariali, attuando la funzione di rieducazione, risocializzazione e recupero della pena (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010).

¹⁵⁷ Si richiama in primo luogo la legge 26 novembre 2010, n. 199, relativa all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno, dalla cui attuazione si attende un incremento dell'entità dei soggetti in esecuzione penale esterna, già in aumento del 29,5 per cento nel 2010 rispetto al 2009 (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010). Una riduzione degli stranieri detenuti (cui, come già precisato, è spesso difficile applicare misure alternative alla detenzione) potrà derivare invece dal decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che attua la decisione europea in materia di trasferimento delle persone condannate dal nostro Paese verso lo Stato membro di cittadinanza e viceversa, per l'esecuzione delle pene detentive.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. Considerazioni di sintesi.**2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**

3. Quadro normativo e programmatico: 3.1. *Novità introdotte nell'anno;* 3.2. *Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance, Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*

4. Assetti organizzativi: 4.1. *Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.2. *Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009;* 4.3. *Innovazione tecnologica.*

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: 5.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.;* 5.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: 6.1. *Programma 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali";* 6.2. *Programma 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale";* 6.3. *Programma 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali";* 6.4. *Programma 9 "Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del Paese all'estero".*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri (MAE), titolare di una missione politica fondamentale, nel 2010, per far fronte ai suoi delicati compiti ed adeguare la sua azione ai grandi mutamenti sulla scena internazionale ed europea, ha attuato profondi cambiamenti sotto il profilo normativo ed organizzativo. Con risorse finanziarie ulteriormente ridotte ha svolto la sua attività nei diversi settori, sia strettamente politici che di promozione economica e culturale, per assicurare un'adeguata presenza ed immagine dell'Italia nel mondo. Per la natura della sua attività, non a caso, nel 2010 sul piano finanziario la percentuale più elevata è assorbita dagli interventi, mentre gli investimenti costituiscono lo 0,5 per cento del totale degli stanziamenti. Attenzione è stata prestata alla tutela dei nostri cittadini ed alla promozione degli interessi economici all'estero, nonché alla diffusione della lingua e della cultura italiana e all'importante impegno assunto a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), nell'ambito dei c.d. "obiettivi per il millennio" (0,70 per mille del Pil entro il 2015), impegno, che, allo stato attuale, si è ben lungi dal poter rispettare, come si vedrà più innanzi.

Dall'analisi che segue non emergono gravi criticità sotto il profilo finanziario, tranne che per la consistenza dei residui (con una loro ridotta velocità di smaltimento). Il settore caratterizzato da maggiori "sofferenze" resta quello della cooperazione allo sviluppo, anche,

forse, per il mancato adeguamento della normativa, che, dopo l'importante riforma del 1987, è stato oggetto di successivi interventi "episodici", mentre appare ormai evidente l'esigenza di una nuova disciplina organica. Va in particolare affrontato il problema delle rendicontazioni, che potrebbe tuttavia trovare un inizio di soluzione con le ultime disposizioni introdotte dalla legge n. 149/2010, di cui si dirà nell'esposizione successiva, ed anche con il previsto regolamento interministeriale (MAE e MEF) tendente a stabilire le modalità di "armonizzazione del regime giuridico delle rendicontazioni degli interventi" (di cooperazione allo sviluppo), conclusi negli esercizi finanziari fino all'anno 2010. Tale criticità si rileva anche dall'esame di taluni mandati di spesa, che evidenziano aspetti problematici, e dai frequenti rilievi ed osservazioni formulati dall'Ufficio Centrale del Bilancio. A tale riguardo la Corte sta svolgendo un'indagine specifica in sede di controllo sulla gestione.

Nel complesso il MAE, di fronte alla riduzione delle risorse ed al mutato scenario internazionale ed europeo, ha operato una profonda razionalizzazione delle sue strutture centrali e periferiche. In merito alle prime, riducendo le Direzioni generali per adeguarsi al modello seguito dai *partners* europei e facendo coincidere i Centri di Responsabilità (C.d.R.) con i programmi dagli stessi gestiti; per le seconde, con l'attribuzione di un'autonomia gestionale e conseguente responsabilizzazione dei titolari delle stesse direzioni preposti. Nell'ambito della riorganizzazione è proseguita l'opera di ammodernamento tecnologico, sia al centro che in periferia, e, in attuazione del d.lgs n. 150/2009, è stato istituito l'Organismo indipendente di valutazione - OIV (a carattere monocratico) ed è stato avviato il Piano della *performance*.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

La riforma del Ministero, di cui si tratterà successivamente, in realtà ha profondamente rinnovato non solo l'aspetto organizzativo ma, in parte, la sua configurazione, che si ispira all'evoluzione del concetto tradizionale di diplomazia, unendo il profilo di "politica estera" (e dell'insieme dei rapporti con le varie aree geografiche ed i vari paesi), con il rilancio della presenza economica e culturale dell'Italia, con il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese ed a quello che ormai si definisce il "Sistema Paese". Essa si adegua al modello seguito in altri paesi dell'Unione, superando la tradizionale articolazione per aree geografiche e tiene conto della notevole incidenza che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ha sulla sua stessa politica estera, che, per vari settori, non è più solo italiana, ma parte della più generale politica estera e di sicurezza dell'Unione. Questa nuova impostazione trova una precisa rispondenza nelle priorità politiche che il Governo, nel suo complesso, ed il Ministro, nella direttiva, hanno stabilito.

Compiti fondamentali, infatti, o, se si vuole, missioni essenziali, del MAE sono in particolare: il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella comunità internazionale per garantirne la stabilità e sostenere i rapporti bilaterali e multilaterali, ponendo al centro il sistema delle Nazioni Unite ed il suo ulteriore consolidamento, al fine di favorire la pace, il rispetto dei diritti umani, la legalità e la sicurezza internazionale, la solidarietà, attraverso la cooperazione allo sviluppo (priorità politica 1); l'approfondimento del processo di integrazione europea, nonché la centralità delle relazioni transatlantiche, contribuendovi con i lavori fondanti della cultura e della società italiana (priorità politica 2); il rilancio dello sviluppo economico del nostro Paese, pur nella difficile congiuntura internazionale, potenziando il "Sistema Italia" e valorizzando l'apporto dei cittadini e delle imprese italiane all'estero (priorità politica 3).

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Nel 2010 sono state adottate, come negli anni passati, oltre alle leggi di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali, alcune leggi ed atti normativi che riguardano direttamente il Ministero degli affari esteri, ma vi sono anche leggi di carattere generale che contengono richiami a questa materia, quali la legge finanziaria per il 2010, la legge di stabilità per il 2011 e la legge di assestamento n.158 del 2010.