

240/2006 e la soppressione dei “posti recati in aumento” dall’articolo 5 di quest’ultimo decreto<sup>10</sup>. Il nuovo regolamento dovrà consentire la piena attuazione della normativa di riferimento, che impone il processo riduttivo all’intera struttura ministeriale, pur considerando la peculiare complessità funzionale dell’apparato.

La peculiarità dell’assetto dipartimentale trova poi riscontro anche nelle rilevate difformità procedurali riscontrabili nella prassi di conferimento di incarichi dirigenziali<sup>11</sup>.

L’attuale assetto organizzativo prevede, oltre l’Ufficio di Gabinetto del Ministro, quattro Dipartimenti: Dipartimento degli affari di giustizia; Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria; Dipartimento per la giustizia minorile. Sul territorio, sono dislocati 2.160 Uffici Giudiziari<sup>12</sup>, nonché 319 strutture penitenziarie<sup>13</sup>, a livello regionale, provinciale e locale. Il Dipartimento per la giustizia minorile è articolato in 12 centri che operano sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia, previsti dall’articolo 8 del decreto legislativo n. 272/1989 (25 Centri di prima accoglienza, 18 Istituti penali per minorenni, 29 Uffici di servizio sociale per minorenni, 12 Comunità per minori).

## 2.2. Ordini professionali e Organismi di mediazione

Il Ministero della Giustizia esercita la vigilanza sugli Ordini professionali (diversamente articolati sul territorio nazionale a seconda della disciplina che regola ogni singola professione) strutturati in Consigli nazionali e locali<sup>14</sup>. L’attività si concretizza in interventi volti a verificare il regolare funzionamento degli Ordini stessi, con poteri di scioglimento e commissariamento. L’amministrazione è competente anche per la organizzazione degli esami per l’abilitazione all’esercizio della professione forense, per il concorso notarile e per l’accesso alla professione di revisore contabile<sup>15</sup>. Il processo riformatore degli Ordini è giunto alla fase di elaborazione e approvazione –in via preliminare- di uno schema di regolamento (di attuazione dei principi dettati dall’art. 3, comma 5 del DL n. 138 del 2011), fatte salve le particolari specificità delle professioni sanitarie.

Altra attività di vigilanza riguarda quella sui neo costituiti organismi di mediazione; si tratta di una competenza che prevede un’attività preventiva relativa all’iscrizione dell’organismo nel registro e una successiva sulla regolarità di gestione, nonché di monitoraggio dei dati relativi all’esercizio delle mediazioni stesse<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> La relazione tecnica dello schema di regolamento di riorganizzazione ha evidenziato che il riassetto organizzativo del Ministero dovrebbe generare risparmi di spesa stimato in circa 228 milioni (in linea con quanto previsto dalle disposizioni di razionalizzazione degli assetti organizzativi).

<sup>11</sup> In proposito la Corte ha evidenziato l’importanza dell’interpello con riguardo all’assegnazione di magistrati alle funzioni dirigenziali non generali, già oggetto di apposita delibera della Sezione del controllo. L’Amministrazione ha aderito predisponendo un nuovo provvedimento.

<sup>12</sup> Organi giudicanti: Corte Suprema di Cassazione (n. 1), Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (n. 1), Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche (n. 8), Corti di Appello (n. 29) di cui 3 sezioni distaccate, Corti di Assise di Appello (n. 29), Tribunali (n. 386), Uffici notifiche e protesti presso gli Uffici Giudiziari (n. 385), Corti di Assise (n. 93), Tribunali per i Minorenni (n. 29), Tribunali e Uffici di Sorveglianza (n. 87), Giudici di Pace (n. 846). Organi requirenti: Procura Generale della Repubblica Presso la Corte Suprema di Cassazione (n. 1), Procure Generali della Repubblica presso le Corti d’Appello (29) di cui tre sezioni distaccate, Procure della Repubblica presso i Tribunali (166), Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni (n. 29), Direzione Nazionale Antimafia (n. 1), Direzioni Distrettuali Antimafia (n. 26). Commissariati agli usi civici (14).

<sup>13</sup> 214 Istituti penitenziari; 82 Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE); 16 provveditorati regionali; 5 ospedali psichiatrici giudiziari; 2 case di lavoro e colonie agricole; 1 casa di cura e custodia.

<sup>14</sup> Decreto legislativo luogotenenziale n. 382 del 1944.

<sup>15</sup> Il decreto legislativo n. 39 del 2010 ha attribuito i compiti organizzativi al Ministero dell’economia e delle finanze d’intesa con il Ministero della giustizia.

<sup>16</sup> La circolare del 20 dicembre 2011 -Interpretazione misure correttive decreto interministeriale n. 145/2011- ha specificato che l’attività di vigilanza può essere altresì compiuta avvalendosi dell’Ispettorato generale del Ministero, individuando così uno strumento ulteriore per l’esercizio dell’attività di controllo sugli organismi di mediazione e sugli enti formatori.

### **3. I risultati finanziari e contabili**

#### *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa*

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa ha predisposto un programma di attività per l'anno 2012 dal quale sono attesi indicatori di risultato e di contesto, nonché rilevazioni analitiche delle spese delle strutture periferiche, ma non è ancora pervenuto ad elementi di valutazione significativi. Nel 2011 sono state esaminate, in particolare, le spese di giustizia, al fine di acquisire gli elementi necessari a definire le proposte operative per migliorare la previsione dei fabbisogni e meglio definire la programmazione finanziaria attraverso un percorso di razionalizzazione. Si è evidenziato che il bilancio, caratterizzato da una ridotta analiticità, non consente di esaminare specificamente le diverse tipologie di spesa (se non a livello di singolo mandato di spesa), ma soltanto di prendere in considerazione l'intero aggregato. Si segnala l'iniziativa del Nucleo volta ad approfondire l'analisi sulle spese di giustizia e sui debiti pregressi accumulatisi nel tempo, onde acquisire gli elementi necessari a definire le proposte operative per migliorare la previsione dei fabbisogni e la programmazione finanziaria, attraverso un percorso di razionalizzazione.

Al fine di monitorare al meglio tutta la spesa del Ministero, il Nucleo ha ritenuto indispensabile procedere ad una selezione degli indicatori che, associati ai diversi programmi di spesa e tenendo conto delle diverse priorità politiche, dovrà porre le basi per la definizione di una analisi che consenta di realizzare una reale ed effettiva revisione della spesa.

Ciò dovrà avvenire attraverso un coordinamento ed una sinergia di intenti tra il Nucleo e le diverse direzioni generali del Ministero, e con il coinvolgimento dell'OIV. L'obiettivo finale sarà quello di costruire un sistema di indicatori integrati, attraverso le diverse fonti di dati esistenti presso l'amministrazione (ricomprendendo tra questi anche il sistema di controllo di gestione e quello sulla valutazione della *performance*) ed anche eventuali fonti esterne. L'integrazione di differenti sistemi, la definizione degli indicatori e il collegamento di questi con gli obiettivi dell'amministrazione costituirà un organico sistema di monitoraggio e controllo dei flussi finanziari.

Va certo constatato che al momento, sulla base degli attuali sistemi informativi, non saranno possibili, almeno nell'immediato, un confronto ed un collegamento diretto tra il bilancio finanziario ed i predetti obiettivi. Peraltro, va osservato che tale attività è necessaria, se non indispensabile, per le analisi del fabbisogno delle sedi periferiche, rispetto alle quali l'attività legata alla raccolta di informazioni non ha ancora avuto inizio<sup>17</sup>.

#### *3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 580,93 milioni, che afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed in particolare sul capitolo 2414 (per 404,56 milioni) e 3636 (per 127,5 milioni)<sup>18</sup>. Le entrate extratributarie di competenza dell'Amministrazione penitenziaria affluiscono al Capo XI dell'entrata, capitolo 3530 relativo alle entrate eventuali e diverse del Ministero della giustizia. Tali entrate hanno natura eterogenea e sono riferibili all'intera amministrazione della giustizia.

<sup>17</sup> Il Nucleo ha ritenuto di non dover duplicare l'attività prevista dall'articolo 1, comma 2, del DL n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito nella legge n. 148/2011, riguardante la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare dei risparmi di spesa e di incremento di efficienza, avendo l'amministrazione costituito un pool di esperti.

<sup>18</sup> Il capitolo 2141 è relativo a risorse di cui all'art. 2, comma 7, del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, da destinare al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia ed all'entrata del bilancio dello Stato

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	136.800.000,00	545.656.419,00	562.984.337,61	583.260.753,96	567.307.321,78
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	4.523.100,00	9.491.680,00	12.418.268,67	11.776.007,30	13.630.296,29
<b>Totale</b>	<b>141.323.100,00</b>	<b>555.148.099,00</b>	<b>575.402.606,28</b>	<b>595.036.761,26</b>	<b>580.937.618,07</b>

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

La tabella che segue prende in esame le somme in entrata che sono state riassegnate ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011 e quelle del comma 2 del medesimo dpr che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con DMT, ripartite per centri di responsabilità. I provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme che sono affluite nel bilancio del Ministero per 50,27 milioni, delle quali 37,18 al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che hanno gravato, per lo più, sul capitolo 1601 relativo alle competenze fisse e accessorie agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria (31,1 milioni). Per quanto riguarda, invece, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, i 10 milioni sono stati principalmente destinati per l'acquisto di beni e servizi (5,5 milioni) e per lo sviluppo del sistema informativo e per il finanziamento del progetto intersettoriale RUPA (4,0 milioni) mentre le entrate del Dipartimento della giustizia sono state pressoché totalmente destinate all'acquisto di beni e servizi.

#### RIASSEGNAZIONI DI ENTRATE - ANNO 2011

cdr 2 - Dipartimento degli affari di giustizia	2.627.569,00
cdr 3 - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	10.024.255,00
cdr 4 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	37.178.955,00
cdr 5 - Dipartimento per la giustizia minorile	446.072,00
<b>Ministero della giustizia</b>	<b>50.276.851,00</b>

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Si tratta di riassegnazioni che incidono in misura minima sia sullo stanziamento complessivo del Ministero sia nell'ambito di ogni Centro di responsabilità, sia anche sulle cd. spese di funzionamento dell'apparato amministrativo. I decreti di variazione in entrata sui capitoli 2413, 3321, 3499, 3525, 3635, 3636, 3638 e 3640 riassegnano sostanzialmente gli stessi importi sui diversi capitoli di spesa di funzionamento del Ministero.

### 3.3. Analisi della gestione delle spese

L'Amministrazione della Giustizia ha visto nell'esercizio finanziario 2011 aumentare la propria dotazione di bilancio rispetto all'anno precedente (+757,34 milioni). Si tratta di un dato in controtendenza rispetto alle dotazioni definitive della maggior parte degli altri Dicasteri considerato che rispetto al 2010 sono stati apportati, attraverso diverse manovre, tagli alle risorse di quasi tutte le amministrazioni. Tale elemento acquista maggiore significatività, se si considera che, rispetto alla previsione della legge di bilancio, si sono verificate in corso di esercizio variazioni per 1.270 milioni, che hanno determinato uno scostamento tra le previsioni iniziali e quelle definitive pari al 15 per cento. Sia gli impegni che i pagamenti di competenza rimangono pressoché costanti nel corso degli ultimi cinque anni. Diminuiscono, invece i pagamenti in conto residui che passano da 904,68 milioni a 565,55 milioni (-37,4 per cento) ed aumentano i residui finali da 934,17 milioni a 989,98 milioni (+5,97 per cento).

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamen to iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamen to definitivo di competenza	% su anno prec.	Impegni di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2007	7.774.178,47	353.575,89	8.127.754,35		7.166.036,35	6.724.141,16	1.033.692,00	1.897.712,06	1.392.426,06
2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00	-1,56	7.120.106,00	6.792.093,98	697.909,26	1.392.566,78	1.177.418,19
2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64	9,52	7.971.931,72	7.441.403,38	645.804,62	1.227.953,67	1.311.871,81
2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12	-11,93	7.280.032,95	6.948.436,24	904.685,61	1.373.875,34	934.179,20
2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87	9,81	8.006.170,91	7.688.685,59	565.558,49	934.179,20	989.985,66

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Come si riscontra nei dati di consuntivo riportati nella tabella, l'analisi dei dati mostra che, dopo una consistente diminuzione dell'11,93 per cento nel 2010 sugli stanziamenti definitivi, nel 2011 il budget complessivo del Ministero risale del 9,81 per cento (secondo nel quinquennio). La capacità di impegno, sempre in crescendo nel corso degli anni, è pari al 94,48 per cento delle risorse a disposizione.

Centri di responsabilità		Esercizio	Stanziamen to iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	% su anno prec.	Stanziamen to definitivo di competenza
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2010	27.446.428,00	1.205.823,00		28.652.251,00
		2011	24.366.626,00	1.323.143,00	9,73	25.689.769,00
2	Dipartimento degli affari di giustizia	2010	671.265.671,00	43.707.195,69		714.972.866,69
		2011	695.728.169,00	591.338.347,00	1.252,95	1.287.066.516,00
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	2010	3.790.709.733,00	123.250.446,76		3.913.960.179,76
		2011	3.653.151.764,00	300.458.407,40	143,78	3.953.610.171,40
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	2010	2.769.698.077,97	118.661.422,52		2.888.359.500,49
		2011	2.694.260.972,00	350.238.212,00	195,16	3.044.499.184,00
5	Dipartimento per la giustizia minorile	2010	150.496.468,00	20.369.857,22		170.866.325,22
		2011	136.374.839,00	26.909.394,60	32,10	163.284.233,60

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Le variazioni apportate hanno inciso particolarmente sul Dipartimento degli affari di giustizia (591,33 milioni) ed in particolare su quattro capitoli: sul capitolo 1250 relativo all'acquisto di beni e servizi per 7,94 milioni, sul capitolo 1264 per spese derivanti da ricorsi ai fini dell'equa riparazione per 20 milioni, sul capitolo 1360 per spese di giustizia<sup>19</sup> per 310 milioni e sul capitolo 1363 relativo alle spese per intercettazioni per un importo pari a 244 milioni.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi sono state disposte variazioni per 300,45 milioni delle quali 32,34 milioni per redditi da lavoro dipendente, 168,9 milioni per l'acquisto di beni e servizi<sup>20</sup>, 56,40 milioni per il funzionamento del sistema informativo e la microfilmatura e 23 milioni per lo sviluppo del sistema informativo RUPA. Risultano, infine, consistenti anche le variazioni per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ammontano a 350,23 milioni di cui 149,42 milioni (42,66 per cento) per redditi da lavoro dipendente, 30,29 milioni per spese di beni e servizi e 57,27 milioni per il potenziamento, la ristrutturazione e la messa a norma delle strutture carcerarie.

<sup>19</sup> La denominazione del capitolo è la seguente: "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".

<sup>20</sup> In particolare: 48,54 milioni per l'estinzione di debiti pregressi, 22,4 milioni per la rimozione dei rifiuti, 14,71 milioni per le spese postali e telegrafiche, 20,7 milioni per spese di cancelleria, noleggio e trasporto, 11,71 per la verbalizzazione degli atti processuali,

Relativamente all'impatto sull'esercizio 2011 delle misure contenute nel decreto n. 78/2010, la riduzione delle risorse finanziarie delle missioni di spesa del Ministero è stata di 47,83 milioni ed ha gravato quasi esclusivamente sulla missione Giustizia (47,40 milioni).

Tra le altre misure di contenimento l'articolo 40, comma 1-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 ha reso definitivi gli accantonamenti disposti con l'articolo 1, comma 13 della legge di stabilità n. 220/2010, lasciando all'Amministrazione la facoltà di proporre compensazioni tra gli accantonamenti, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, restando preclusa la sola possibilità di disporre maggiori accantonamenti su spese in conto capitale per liberare risorse per spese correnti. Nell'ambito del Ministero soltanto il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha esercitato tale facoltà e pertanto le riduzioni sono state definite a livello lineare investendo in particolare le spese di funzionamento delle strutture.

Per quanto concerne, invece, i definanziamenti delle autorizzazioni di spesa non utilizzate nell'ultimo triennio sono stati interessati i capitoli che riguardavano gli oneri derivanti da ratifiche ed accordi internazionali (capitolo 1380 classificato come fattore legislativo), il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese regolate direttamente per legge (capitolo 1518 classificato come fattore legislativo) e la speciale elargizione in favore del personale della giustizia minorile che abbia riportato un'invalidità non inferiore all'80 per cento (capitolo 2024 classificato come onere inderogabile).

La tavola seguente riporta le specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010).

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni)
Studi e consulenze		80%	I capitoli interessati sono promiscui.	
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	442.835,42	80%	88.567,08	51.994,03
Missioni	28.551.743,50	50%	14.275.871,75	28.212.272,39
Attività di formazione	15.326.546,38	50%	7.663.273,19	3.557.844,89
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	13.550.546,80	20%	10.840.437,45	15.443.674,97

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia

Il superamento del limite di spesa per le missioni riportato in tabella è determinato dalla imputazione, sui medesimi piani di gestione, sia delle spese relative al personale civile (spese soggette ai limiti di spesa), sia di quelle relative al personale di magistratura (non soggette al limite di spesa). Discorso analogo va riferito anche per le spese relative alle autovetture, in quanto sui medesimi capitoli e piani di gestione vengono imputate le spese per le autovetture ordinarie (soggette ai limiti di spesa) e quelle per le autovetture blindate (non soggette ai limiti di spesa).

Attenzione va prestata all'aspetto concernente i riconoscimenti di debito e soprattutto alla ricognizione dei debiti pregressi (circolari R.G.S. n. 38/2011 e n. 6/2012), considerato che nel corso dell'ultimo biennio si sono determinate rilevanti situazioni debitorie.

I dati riportati nella tabella sottostante espongono la situazione debitoria del Ministero al 31/12/2010 e la situazione debitoria aggiuntiva riscontrata al 31/12/2011.

Anni	Ammontare debiti pregressi	Situazione debitoria aggiuntiva al 31/12/2011(*)	Ammontare riconoscimenti debito
2008	31.340.913,37	5.167.501,45	2.335.854,68
2009	382.565.661,15	70.976.025,53	2.125.145,42
2010	428.605.936,22	46.565.426,19	2.362.802,19
2011	430.714.167,55		1.959.918,71

(\*) Nella situazione debitoria aggiuntiva non sono inclusi i debiti del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria.

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Giustizia

A seguito della rilevazione prevista dalla circolare n. 38/2011 sono stati riconosciuti al Ministero dal MEF debiti pregressi per 568,63 milioni. Si tratta della amministrazione che complessivamente ha avuto riconosciute le maggiori somme di debito e che risultano pari al 36,73 per cento del totale dei riconoscimenti pari a 1.547,92 milioni.

Debiti pregressi al 31 dicembre 2009	Debiti pregressi al 31 dicembre 2010	Totale debiti pregressi
196.400.524,09	372.231.088,11	568.631.612,20

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Come già riferito anche nelle precedenti relazioni, la maggior parte del debito è costituita da spese di giustizia, in particolare derivanti da intercettazioni telefoniche (circa il 36 per cento)<sup>21</sup>.

Rilevante è anche l'importo debitorio riconosciuto all'amministrazione penitenziaria pari a 116,51 milioni<sup>22</sup>. Il dato riguardante la situazione debitoria relativa al 2011 (ancora da riconoscere), che risponde alla rilevazione richiesta dalla RGS con la circolare n. 6 del 2012, rimane decisamente critico soprattutto in considerazione delle previsioni normative che impongono riduzioni negli anni a venire.

L'Amministrazione ha fatto ricorso alla flessibilità in fase di predisposizione del bilancio di previsione. Le variazioni hanno riguardato in primo luogo il Dipartimento della giustizia minorile, che ha rimodulato lo stanziamento del capitolo 2061 relativo alle spese per l'acquisto di beni e servizi. Le restanti variazioni hanno preso in esame la sistemazione di problematiche riscontrate con l'applicazione del "cedolino unico", le modifiche apportate al pagamento dei fitti dei locali e la manutenzione straordinaria degli immobili.

Sempre in merito alla flessibilità di bilancio, il Ministero ha riscontrato difficoltà nel sopperire in maniera adeguata alle esigenze inderogabili ed improcrastinabili sui capitoli di bilancio attraverso compensazioni nell'ambito delle unità di voto, dei macro-aggregati ed delle articolazioni più elementari dello stato di previsione della spesa. Tale limitazione è risultata penalizzante e non ha consentito di utilizzare la flessibilità di bilancio quale strumento avente la finalità di adeguare l'impiego delle risorse agli obiettivi prioritari ed essenziali dei programmi.

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;

<sup>21</sup> Al fine di generare considerevoli risparmi l'Amministrazione ha inoltrato una richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato sulla possibilità di esperire una eventuale gara nazionale per la gestione del servizio di ascolti telefonici e ambientali.

<sup>22</sup> Le spese che ciclicamente generano la formazione dei debiti per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria attengono principalmente alle seguenti voci:

- a) somministrazioni di energia, gas, acqua e le forniture di combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari;
- b) fornitura del vitto alla popolazione detenuta e per altri servizi e provviste inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati;
- c) acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati;
- d) interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza;
- e) spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta, sia nei confronti dei vettori aerei o delle società di servizi convenzionate sia nei confronti delle società petrolifere per gli approvvigionamenti di carburanti;
- f) indennità e rimborsi spese di trasferta del personale di Polizia penitenziaria e del personale dirigenziale, educativo, di servizio sociale e tecnico;
- g) provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive.

- 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 L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Tali capitoli operano come fondi e vengono ripartiti prevalentemente tramite d.m. ad esclusione del capitolo 1538, la cui ripartizione avviene previo assenso del MEF, e del capitolo 1511 che viene ripartito con DMT. Va, peraltro, evidenziata la criticità relativa al capitolo 1537, alimentato dalla quota del Fondo unico giustizia destinata al Ministero, connessa con l'incerta disponibilità delle risorse finanziarie che si rendono disponibili in corso d'anno ed ai conseguenti ritardi con cui tali risorse finanziarie affluiscono al capitolo di spesa che è direttamente gestito dall'Ufficio di Gabinetto.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa si verifica unicamente per alcuni capitoli relativi a redditi da lavoro dipendente e, in particolare, sugli stipendi, per i quali sussiste in sede di previsione un disallineamento tra procedura SICO di rilevazione del personale e la previsione presentata dall'Amministrazione in sede di bilancio di previsione. I capitoli che hanno evidenziato un'eccedenza di spesa (sia in termini di competenza che di cassa) sono, infatti, tutti gestiti tramite ruoli di spesa fissa informatici<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda la consistenza dei residui passivi perenti e la loro effettiva reiscrizione in bilancio si rileva un forte aumento nel 2011 sia per quelli di parte corrente che per quelli in conto capitale.

*(in migliaia)*

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2008	80.431.753,12	46.378.916,00	15.032.089,80	7.122.184,54
2009	16.546.422,68	281.371,40	25.797.490,03	9.936.516,59
2010	19.989.399,01	125,47	54.367.355,06	13.128.765,56
2011	54.324.869,36	-	92.103.541,60	-

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Giustizia

Con riferimento alle spese per consumi intermedi, va rilevato che l'Amministrazione ha segnalato difficoltà nel 2011 nel reperimento di risorse finanziarie necessarie per garantire il funzionamento di alcuni servizi. Le maggiori difficoltà hanno riguardato in particolare il capitolo 1451 "Spese per acquisto di beni e servizi" che risulta, tra l'altro, un capitolo promiscuo in quanto confluiscono in esso, diversi piani gestionali eterogenei fra loro. In corso di esercizio su tale capitolo sono state assegnate risorse pari a 258,58 milioni (nel 2010 147,06) rispetto ad uno stanziamento iniziale pari a 89,67 milioni. Altra voce di spesa critica ha riguardato, sempre sulle spese per consumi intermedi, il capitolo 1250 "Spese per acquisto di beni e servizi", che già nel 2010 aveva determinato per l'Amministrazione il prodursi di una rilevante situazione debitoria pari a 3,5 milioni; sono state assegnate risorse pari a 10,6 milioni (nel 2010, 6,50) rispetto ad uno stanziamento iniziale pari a 2,7 milioni.

Un'altra situazione peculiare, di cui si è già dato conto, per le variazioni apportate in corso di esercizio, è quella relativa ai capitoli di spesa per consumi intermedi 1360 e 1363. Il capitolo 1360 ricomprende diverse tipologie di spesa. Tra queste, le spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio, le indennità e le trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle

<sup>23</sup> Sono i seguenti: 1005, 1008, 1402, 1420, 1421, 1600, 1602, 1607, 2002, 2031. Si segnalano, inoltre, i capitoli 1201, 1400, 1460, 2001 nei quali i piani di gestione che presentano eccedenze sono compensati dalle economie presenti sugli altri piani di gestione dello stesso capitolo.

sezioni di polizia giudiziaria, le trasferte alla magistratura onoraria, le spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari, le spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa<sup>24</sup>. Su entrambi i capitoli si sono riscontrati forti scostamenti degli stanziamenti in corso di esercizio (310 milioni, +46,9 per cento per il capitolo 1360 e 244 milioni, +57,5 per cento per il capitolo 1363) che sono per il 35,4 per cento determinati da somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi (210 milioni per il capitolo 1360 e 174 milioni per il capitolo 1363).

(in migliaia)

Capitolo	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
1360 - Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili, ecc.	328.332,48	351.113,23	339.364,84	661.113,23	339.356,22	661.113,23	433.286,64	543.871,35	22.008,05	139.024,83
1363 - Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni.	179.801,12	179.801,12	179.801,12	423.801,12	179.801,12	423.801,12	179.594,47	370.289,83	206,65	53.717,93

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Un profilo particolare attiene alla circostanza che la Corte ha rilevato per le spese informatiche. Continuano infatti a pervenire alla sede del controllo, provvedimenti, riferibili alla gestione delle strutture e degli apparati informatici, correlati ad atti aggiuntivi a contratti già in essere o a rinnovi di licenze già in uso.

#### 4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

La misurazione e valutazione della performance costituisce il presupposto per il miglioramento della efficacia, della efficienza e del buon andamento. Tale sistema rappresenta un punto di passaggio verso cui il Ministero si sta confrontando. L'OIV ha concentrato la sua attenzione sul Piano per la performance, sul sistema di misurazione e valutazione della performance e sul Piano triennale per la trasparenza e l'integrità. Nel corso del 2011 sono stati individuati i servizi e i relativi standard qualitativi che costituiscono la parte integrante del piano della performance. Va rilevato che il Piano per la performance 2011-2013 non ha coperto la totalità degli uffici del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, né quella degli uffici giudiziari e per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria gli obiettivi inseriti incidono soltanto su una quota residuale del sistema penitenziario pari all'8 per cento. La CIVIT ha rilevato, in sede di analisi del documento, alcune aree da migliorare<sup>25</sup>; tali rilievi sono stati recepiti dall'Amministrazione in sede di predisposizione del Piano 2012-2014. Si segnala l'opportunità, peraltro evidenziata in sede di riscontro preventivo di legittimità, che in futuro,

<sup>24</sup> 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".

<sup>25</sup> Con riferimento ad una dimensione qualitativa sono stati effettuati rilievi sulla leggibilità e la trasparenza, e sono state espresse criticità sugli indicatori e sul target. Sul piano delle politiche del consenso sono emerse perplessità su: obiettivi di promozione delle pari opportunità, informazioni sulle azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance, target pluriennali sugli obiettivi strategici; analisi degli stakeholders; fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano, Programma triennale per la trasparenza; Sistema di misurazione e di valutazione della performance dell'Amministrazione.

la direttiva – prevista sia dall'articolo 8 del d.lgs. n. 286/1999, sia dall'articolo 14 del d.lgs. n. 165/2001 – mantenga una sua autonomia e non sia posta in forma ancillare, nel pieno rispetto della disciplina della performance e delle caratteristiche tecniche previste dalle norme vigenti. Il necessario completamento della Piattaforma tecnologica consentirà di monitorare, secondo le modalità ed i tempi previsti dal Manuale del controllo, e di misurare la *performance*, garantendo così maggiore tempestività, affidabilità e qualità dei dati utilizzati per la misurazione.

##### 5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

La configurazione dei programmi risulta coerente con le funzioni ed i compiti propri del Ministero, corrisponde pienamente alla classificazione COFOG, ed alla struttura organizzativa centrale e periferica, sulla base del modello delineato nella riforma contabile.

Le attività riconducibili alla missione Giustizia si sostanziano nel supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale da parte degli Organi a ciò preposti. Ciò risulta dalla Missione n. 6 Giustizia che incorpora tre programmi: giustizia civile e penale, amministrazione penitenziaria e giustizia minorile. Complessivamente, nel quadriennio, la dotazione del Ministero ha subito un aumento pari al 5,92 per cento: si passa, infatti da uno stanziamento definitivo di euro 8.000 milioni nel 2008, ad euro 8.474 milioni nel 2011. A tale aumento sono seguiti altrettanti impegni e pagamenti, mentre si rileva una diminuzione considerevole nell'ammontare dei residui iniziali che passano da 1.392 milioni nel 2008 a 934 milioni nel 2011.

(in migliaia)

Missione	Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanzi. Competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui iniziali
006 - Giustizia	2008	7.278.169,36	561.872,27	7.840.041,63	6.766.292,79	695.664,20	1.272.683,22
	2009	7.308.211,97	1.304.317,62	8.612.529,59	7.416.131,26	642.805,42	1.048.104,94
	2010	7.273.357,92	298.159,91	7.571.517,82	6.921.762,06	901.974,25	1.193.337,86
	2011	7.064.323,68	1.267.389,15	8.331.712,84	7.663.108,85	528.680,51	814.903,26
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	29.816,55	3.890,31	33.706,86	25.801,20	2.245,06	2.686,30
	2009	30.328,05	3.390,66	33.718,71	25.272,12	2.999,19	3.692,53
	2010	27.446,43	1.205,82	28.652,25	26.674,18	2.711,37	2.936,16
	2011	24.366,63	1.323,14	25.689,77	25.576,73	1.835,86	2.691,26
033 - Fondi da ripartire	2008	266.755,16	-139.834,65	126.920,51	0,00	0,00	117.056,54
	2009	222.201,01	-106.148,67	116.052,34	0,00	0,00	125.620,73
	2010	108.812,03	7.829,02	116.641,05	0,00	0,00	115.597,79
	2011	115.192,06	1.555,21	116.747,27	0,00	35.042,12	116.584,68
Totale Ministero	2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00	6.792.093,98	697.909,26	1.392.426,06
	2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64	7.441.403,38	645.804,62	1.177.418,19
	2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12	6.948.436,24	904.685,61	1.311.871,81
	2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87	7.688.685,59	565.558,49	934.179,20

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

La serie storica evidenzia, relativamente agli stanziamenti definitivi, un andamento oscillante, soprattutto relativamente alla missione 6 – Giustizia. Quest'ultima missione presenta aumenti di risorse dal 2008 al 2009 pari al 9,8 per cento per subire nel 2010 una riduzione degli stessi pari al 12 per cento ed un nuovo rialzo nel 2011 del 10 per cento. La missione "Giustizia" occupa il 98 per cento delle risorse totali del ministero, la voce più consistente è data dalle spese di categoria I - redditi da lavoro dipendente (nel 2011 pari al 63 per cento del totale della missione) - e dalla categoria II – consumi intermedi (nel 2011 pari al 23 per cento della missione). La missione 32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche si realizza con un solo programma – Indirizzo politico ed incide, in termini di stanziamento definitivo solo per lo 0,30 per cento dello stanziamento totale del Ministero. Le risorse assegnate sono diminuite, nel quadriennio, del 23,78 per cento, passando da 33,7 milioni nel 2008 a 25,6 milioni del 2011. Anche per questa missione la quota più consistente di risorse è rappresentata dalle categorie I e II, che occupano rispettivamente il 79,5 e il 13,8 per cento del totale missione nel 2011.

Dalla tavola sottostante si evidenzia come il 98,3 per cento delle dotazioni siano concentrate nella missione 6 “Giustizia” che racchiude tutte le attività che rientrano nelle competenze del Ministero della giustizia. Conseguentemente, l’analisi della gestione finanziaria di quest’ultimo viene a coincidere con quella della stessa missione.

(in migliaia)

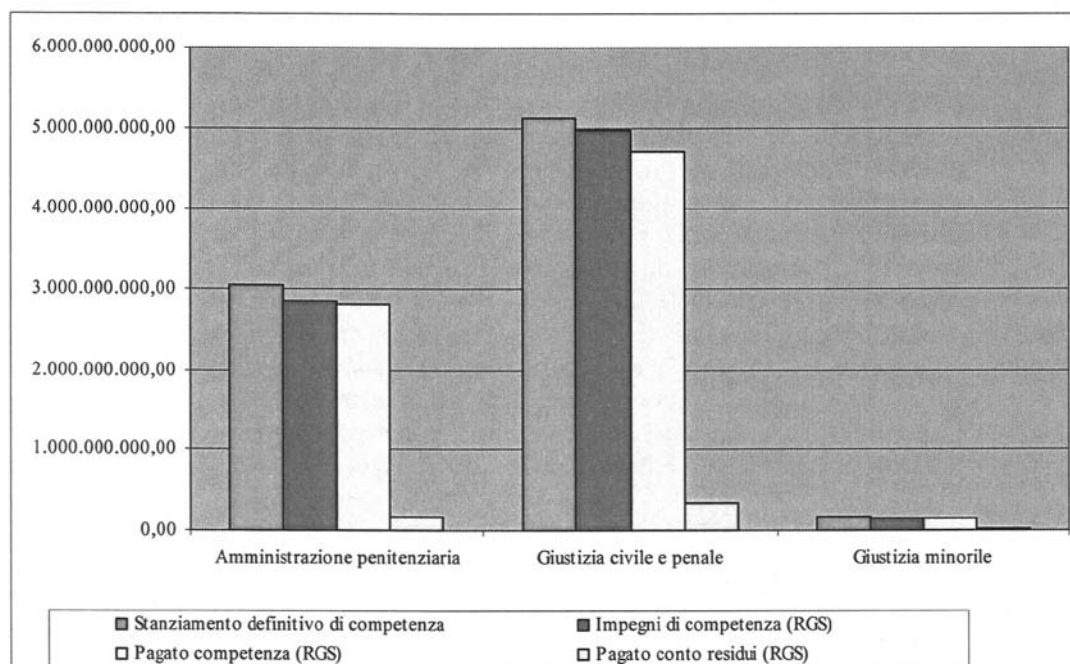
Missione	Residui definitivi iniziali		Stanziamiento definitivo di competenza		Stanziamiento definitivo di cassa		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
006.Giustizia	1.369,90	814,90	7.571,52	8.331,71	8.147,82	8.580,96	7.409,65	8.316,85	7.823,74	8.191,79	814,90	790,76
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3,97	2,69	28,65	25,69	30,25	25,94	28,69	27,28	29,39	27,41	2,69	2,08
033.Fondi da ripartire	0,00	116,58	116,64	116,75	18,78	117,25	116,58	115,60	0,00	35,04	116,58	197,14
<b>Totale</b>	<b>1.373,88</b>	<b>934,18</b>	<b>7.716,81</b>	<b>8.474,15</b>	<b>8.196,85</b>	<b>8.724,15</b>	<b>7.554,92</b>	<b>8.459,74</b>	<b>7.853,12</b>	<b>8.254,25</b>	<b>934,18</b>	<b>989,99</b>

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Rispetto all’esercizio precedente gli stanziamenti sono aumentati dell’8,9 per cento, con incremento decisamente concentrato nella missione che caratterizza il ministero (+9,1 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali l’aumento è più incisivo (+15,2 per cento) soprattutto a seguito di provvedimenti di variazione per 894,8 milioni affluiti a seguito di riassegnazione di entrate (DL n. 98, articolo 10, comma 17). Gli impegni seguono lo stesso andamento della competenza con un incremento rispetto allo scorso anno del 10,9 per cento, sostanzialmente omogeneo a quello dell’intera amministrazione. Anche i pagamenti subiscono un aumento, seppur in misura minore (+4,5 per cento e +4,9 per cento sulle spese finali del Ministero).

La Missione 6 “Giustizia” consta di 3 programmi:

- Amministrazione penitenziaria;
- Giustizia penale e civile
- Giustizia minorile



Le dotazioni sono essenzialmente concentrate sul programma “giustizia penale e civile” (61,5 per cento) con impegni che incidono per il 63 per cento e pagamenti per il 60,1 per cento. Sono principalmente da imputare a 6 capitoli che assorbono il 50,4 per cento del programma:

Capitolo	Denominazione	% inc. sul programma
1360	Spese di giustizia	8
1363	Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni	5,1
1400	Stipendi personale di magistratura	13,5
1404	Competenze accessorie al personale	16,2
1420	Oneri sociali sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	4,1
1551	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari	3,6

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale. Ciò viene ulteriormente confermato da un esame più dettagliato sulla natura delle spese del programma; infatti, queste per il 67,3 per cento sono spese di funzionamento e per il 30,4 per cento sono interventi.

Il programma “Amministrazione penitenziaria”, che assorbe il 36,5 per cento della missione, rispetto al 2010 reca dotazioni di competenza per 3.044 milioni (+8,5 per cento), impegni per 2.921 milioni (+6,3 per cento) e pagamenti per 2.962 milioni (+4,7 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 “Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria” (1.954 milioni) ed il capitolo 1762 “Canoni e utenze, pulizia, nonché funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche” (200 milioni). Insieme costituiscono il 70,7 per cento delle dotazioni. Anche il macroaggregato “funzionamento” è fortemente influenzato dai suddetti capitoli che ne rappresentano il 79 per cento.

Il programma “Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile”, che nel 2010 era gestito dai Dipartimenti dell'organizzazione giudiziaria, dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile, viene, nell'anno assorbito negli unici tre programmi della missione. Ciò spiega l'andamento ascendente del macroaggregato “investimenti”, che mostra forti aumenti sia per il programma “Amministrazione penitenziaria” (+68,5 per cento), sia per la “Giustizia civile e penale” (+40 per cento), sia per la “Giustizia minorile” (+90 per cento). Tale andamento si riflette di conseguenza anche sugli impegni e sui pagamenti. Nel considerare il macroaggregato “investimenti” nella sua totalità, si inverte la tendenza. Ad un apparente aumento consistente della voce “investimenti”, riferita ai singoli programmi, corrisponde un effettivo decremento, a livello di missione, dell'8 per cento. Va ancora rilevato che nello stato di previsione del Ministero – Missione 33 - sono presenti cinque capitoli fondo gestiti dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e ripartiti tra i Dipartimenti del Ministero con decreto del Ministro. In particolare si segnalano il capitolo n. 1538, “Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per il quale non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato”, le cui dotazioni sono state azzerate con il provvedimento di assestamento ed il cap. 1511, “Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali”, che reca impegni per 115,6 milioni registrati totalmente, a consuntivo, come residui di stanziamento.

#### *La situazione del settore penitenziario*

La situazione inclusa nel programma “Amministrazione penitenziaria”, rimane ancora caratterizzata da notevole gravità per alcuni aspetti già evidenziati dalla Corte nelle precedenti relazioni. Prima fra tutti emerge la questione relativa all'affollamento delle carceri. Rispetto all'anno precedente, infatti, non si sono verificati sostanziali cambiamenti. Il numero dei

detenuti, attualmente circa 66,4mila (in diminuzione rispetto al 2010 di circa 2.700 unità, di cui il 36,13 per cento costituito da stranieri), risulta superiore all'attuale capienza c.d. "regolamentare" pari a circa 45,5mila posti (-31,46 per cento rispetto al fabbisogno effettivo)<sup>26</sup>. È del tutto evidente che tale quantità risulta superiore non solo alla capienza regolamentare, ma anche a quella c.d. "di necessità". Il Governo ha predisposto, sia sul piano programmatico che su quello normativo, misure tendenti a ridurre in primo luogo la situazione di "sofferenza"<sup>27</sup>. Il decreto-legge n. 211/2011<sup>28</sup>, che mira ad interrompere il *turn over* prodotto dagli ingressi a breve e brevissima durata, sta già producendo effetti, limitando significativamente gli ingressi. Si tratta però di interventi che non determinano una modifica sostanziale della attuale situazione e le risorse finanziarie, seppur in aumento nel corso del 2011 (i +156 milioni in aumento per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria rispetto al 2010 sono da riferire per l'importo di 116,51 al riconoscimento dei debiti pregressi), sono considerate dall'amministrazione insufficienti nel contesto di funzioni e servizi in forte espansione, soprattutto a causa della crescita della popolazione detenuta e dell'esigenza, quindi, di realizzare e mettere in esercizio nuove infrastrutture detentive<sup>29</sup>. In particolare, le condizioni di sovraffollamento degli istituti penitenziari hanno indotto il Governo a prorogare lo stato di emergenza sia per l'intero anno 2011 che per l'anno 2012 ed a proseguire l'attuazione di un Piano di costruzioni di nuovi istituti ed ampliamento della ricettività di quelli esistenti<sup>30</sup>. Infatti, con successivo DL n. 216 del 2011, emanato 7 giorni dopo il 212, si sono operati interventi di miglioramento del "Piano carceri", che hanno portato alla proroga della gestione commissariale del piano straordinario fino al 31 dicembre 2012<sup>31</sup>. L'Amministrazione, preso atto della situazione e delle difficoltà di riuscire a conseguire in tempi brevi soluzioni efficaci della problematica, sta cercando di intervenire anche attraverso operazioni cd. di *staff multidisciplinare*<sup>32</sup>, in modo da prevenire situazioni turbative tra i detenuti, per evitare che gli eventuali disagi possano sfociare in atti di rivolta<sup>33</sup>.

### *La giustizia minorile*

Il Dipartimento si occupa della tutela dei diritti dei minori e dei giovani-adulti, dai 14 ai 21 anni, sottoposti a misure penali, mediante interventi di tipo preventivo, educativo e di reinserimento sociale, in quanto la giustizia minorile deve essere principalmente improntata

<sup>26</sup> Nel 2010 i detenuti risultavano 69.113 di cui 25.421 stranieri.

<sup>27</sup> Un segnale positivo si è parzialmente avuto con la legge n. 199/2010 "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" che ha determinato a decorrere dal 30 aprile 2012 la scarcerazione di circa 6mila detenuti.

<sup>28</sup> Recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri", convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2012. Il provvedimento prevede l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere, permettendo quindi di applicare la detenzione presso il domicilio introdotta dalla legge 26 novembre 2010, n. 199 ("sfolla carceri") ad un maggior numero di detenuti e riducendo il fenomeno delle c.d. porte girevoli. La detenzione presso il domicilio non è applicabile ai soggetti condannati per delitti gravi (terrorismo, mafia, traffico di stupefacenti, omicidio, violenza sessuale di gruppo), ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, e nei casi di concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

<sup>29</sup> Nell'audizione del 18 aprile presso la Commissione Giustizia della Camera, il Commissario per l'attuazione del Piano carceri ha illustrato il nuovo Piano che prevede l'edificazione di nuovi istituti penitenziari, per un totale di 1.800 posti a Torino, Camerino, Pordenone e Catania.

<sup>30</sup> In proposito si è tenuta un'audizione il 29 novembre 2011 presso la commissione Giustizia del Senato del Ministro della Giustizia appena insediato, nel corso della quale è stato affrontato in particolare il tema delle carceri e delle pene alternative.

<sup>31</sup> Si è ritenuto opportuno separare le funzioni di Commissario straordinario da quelle di Capo del Dipartimento affidando il compito di gestire il Piano ad una figura diversa.

<sup>32</sup> La circolare n. 3594 del 25 novembre 2011 ha introdotto un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione del detenuto. Ad ogni detenuto di media sicurezza è stato attribuito un codice che concede ai soggetti più meritevoli un regime più aperto e flessibile.

<sup>33</sup> Le Regioni che risultano in maggiore sofferenza sulla base della capienza dei detenuti sono: Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia, Veneto e Liguria.

all'aspetto rieducativo della pena<sup>34</sup>. In questo senso sono pervenute indicazioni anche dall'Europa che ha sollecitato ad adeguare il nostro sistema giudiziario agli *standards* stabiliti a livello continentale. Va, infatti, messo in rilievo che nel 2010 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha approvato le "linee-guida per una giustizia *“child friendly”*, nei confronti dei minori che, per qualsiasi ragione, entrano in contatto con la giustizia civile, penale o amministrativa. Nel corso degli ultimi anni risulta in aumento nei centri di prima accoglienza (CPA) la presenza di minori italiani. Il dato più recente reso disponibile, relativo al 2010, è pari a 1.423 unità (circa il 63 per cento delle presenze complessive, +10 per cento rispetto al 2008). La presenza straniera proviene prevalentemente dall'Est europeo con 552 presenze, di cui la maggior parte (264) dalla Romania, e dal Nord Africa con 128 presenze di cui 98 provenienti dal Marocco. In generale i reati contestati riguardano prevalentemente il patrimonio (60 per cento) mentre interessante risulta il dato sulle violazioni in materia di sostanze stupefacenti (10 per cento). I dati sopra evidenziati rivelano una delicatezza del settore di intervento che possono costituire non poche criticità. Il Ministero sta comunque elaborando una nuova strategia soprattutto per i minori stranieri, attraverso un piano di contatti internazionali e di convenzioni bilaterali volte al riavvicinamento al Paese di origine<sup>35</sup>.

#### *L'istituto della Mediazione civile*

Un contributo per la riduzione dei tempi della giustizia civile, oltre che derivare dalle nuove misure che il Governo sta ponendo in essere, viene dall'istituto della mediazione per la risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali<sup>36</sup>. Si tratta di uno strumento conciliativo di recente introduzione nel nostro ordinamento<sup>37</sup>, che sta cominciando ad ottenere qualche risultato nonostante la sua diffusione non sia ancora tale da incidere in maniera sensibile sulla diminuzione del contenzioso civile<sup>38</sup>. Infatti, nel periodo compreso tra marzo 2011 e marzo 2012, gli affari iscritti presso gli organismi di mediazione abilitati risultano pari a 91.690. Con il DL n. 212 del 2011 sono state operate alcune correzioni ed integrazioni finalizzate proprio al potenziamento di tale strumento, quale sistema deflattivo del processo civile. Al 31 dicembre 2011, infatti, i procedimenti iscritti sono stati 60.810 e quelli definiti 40.162 (determinando un aumento nell'ultimo trimestre del 2011). I procedimenti instaurati più di frequente sono quelli in materia di diritti reali (pendenti 11.999 e definiti 7.704) e di locazione (pendenti 7.239 e definiti 4.727)<sup>39</sup>. Sarà interessante valutare, nel breve periodo, l'incremento delle istanze e l'impatto dell'istituto sull'instaurazione di contenziosi civili, a seguito dell'entrata in vigore della norma che dispone l'obbligatorietà della mediazione in materia di condominio e di risarcimento danni da R.C.A. e natanti, che rappresentano il volume maggiore del contenzioso.

<sup>34</sup> Il Ministero, per la rieducazione del minore, attua diversi programmi che prevedono le seguenti attività: scolastiche e di formazione professionale, lavorative, espressive, culturali, ludico-ricreative e sportive.

<sup>35</sup> Il Dipartimento ha sottoscritto diverse convenzioni, protocolli di intesa con le regioni e con il privato sociale, nonché partecipa a diversi progetti. Tra questi, si segnala il progetto Europeo *Specific Programme “Criminal Justice 2010” Project “Cooperation FD 2008/947 JHA Romania”*, che vede in partenariato i Ministeri della giustizia Romeno (capofila), Italiano (DGM) e Irlandese.

<sup>36</sup> La mediazione è obbligatoria nei casi di una controversia in materia di diritti reali (distanze nelle costruzioni, usufrutto e servitù di passaggio ecc.), divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. A partire dal 20 marzo 2012 l'obbligatorietà è stata estesa anche alle controversie in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

<sup>37</sup> Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, “Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali” in attuazione della direttiva dell'Unione europea n. 52 del 2008.

<sup>38</sup> Secondo il rapporto *Doing Business 2012*, l'Italia e tra i 45 Paesi (su 183 monitorati) in cui risulta più facile risolvere le insolvenze attraverso procedure extragiudiziali.

<sup>39</sup> Al 31 marzo 2012 l'esito delle mediazioni definite nel periodo 21 marzo 2011 – 31 marzo 2012 era di del 48 per cento con accordo raggiunto (dato in diminuzione rispetto a quello rilevato al 30 giugno 2011 che si attestava al 58 per cento).

*La legge Pinto - Procedimenti pendenti con durata "non ragionevole"*

I tempi "non ragionevoli dei processi" costituiscono una grave carenza del Sistema giustizia e un rilevante costo per lo Stato. Tale spesa incide in maniera sempre più rilevante sul bilancio dell'Amministrazione: nel corso del 2011 sono state complessivamente impegnate somme pari a circa 90 milioni euro (16,5 nel 2010) e pagati importi per 50 milioni (16,5 nel 2010). Nel corso degli ultimi anni, l'aumento dei ricorsi ha determinato il formarsi di una consistente situazione debitoria (circa 187 milioni al 31 dicembre 2010 dei quali 81,5 maturati solo nel 2010).

Capitolo di Spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui Iniziali	Residui finali
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	0,00	20.000.000,00	19.847.027,89	19.788.216,97	42.670,22	99.730,92
1313 - Somma da corrispondere a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo e per il mancato rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ivi comprese le spese legali e gli interessi	15.000.000,00	71.561.585,00	71.561.585,00	30.832.041,79	0,00	40.729.543,21

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Preme segnalare la predisposizione di un provvedimento legislativo contenente norme che modificano la disciplina relativa alle domande di indennizzo per violazione del termine di durata ragionevole dei processi civile e penale. L'iniziativa mira a contenere ulteriormente gli oneri ed ad arginare il fenomeno denominato "Pinto su Pinto", ossia per i nuovi e maggiori oneri conseguenti alla sanzione per la mancata applicazione della citata legge. Sono previsti indennizzi predeterminati e calmierati (da euro 500 a 1.500 per ogni anno di ritardo), termini di fase e complessivi prefissati (sei anni complessivi, di cui tre per il primo grado, due per l'appello e uno per la Cassazione), nonché cause di non indennizzabilità riconducibili alla condotta non diligente, dilatoria o abusiva della parte. Obiettivo è non solo di razionalizzare il carico di lavoro che grava sulle Corti d'appello, ma anche di contenere gli oneri a carico della finanza pubblica, ammontanti – nell'anno 2011 – a oltre 200 milioni.

*Il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia*

Il DL n. 193 del 2009 convertito nella legge n. 24 del 2010, Misure per l'informatizzazione delle procedure esecutive ed il processo telematico civile e penale ha previsto il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011 con uno stanziamento di 50 milioni<sup>40</sup>. L'obiettivo del Piano è quello di dotare entro 12 mesi tutti gli uffici giudiziari aderenti di un *kit* informatico per la digitalizzazione gli atti, per procedere alle notifiche *on line* e per consentire agli operatori pagamenti via *web* delle spese di giustizia. Nel corso del 2011 circa 470 uffici giudiziari hanno aderito al Piano; sono stati presi contatti con gli Ordini al fine di dotare il "Sistema giustizia" degli indirizzi PEC di tutti gli avvocati, in coerenza con i tempi di diffusione degli apparati

<sup>40</sup> Il Piano è adottato in condivisione con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione - Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica con la definizione dei modelli, delle metodiche, dei piani di lavoro locali, delle analisi, impostazione e presidio degli aspetti tecnici, monitoraggio a cura di Invitalia S.p.A. e DigitPA che forniranno anche supporto al *change management*, formazione e assistenza organizzativa agli operatori a livello territoriale.

tecnologici (più dell'82 per cento degli Ordini degli avvocati ha fornito le indicazioni necessarie per a dare avvio al nuovo processo di notifica). Ai 477 uffici considerati sono stati interessati anche 165 uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e 28 Uffici di sorveglianza, arrivando così a un totale di 670 uffici. Tra le principali innovazioni, già operative nel 2011, va segnalata l'installazione in tutti gli uffici del settore civile di primo e secondo grado di sistemi elettronici di gestione dei registri, di servizio telematico di deposito degli atti e di attivazione del sistema per la gestione telematica dei pagamenti delle spese di giustizia, già operante in alcuni uffici giudiziari, che consente di pagare on-line il contributo unificato ed i diritti di segreteria per i processi civili.

#### *La scuola della Magistratura*

La scuola della magistratura sembra aver intrapreso un percorso indirizzato ad una sua piena operatività. Il progetto<sup>41</sup>, che ha subito nel corso degli anni diverse interruzioni, (il decreto legislativo istitutivo risale al gennaio 2006<sup>42</sup>), sembrava aver trovato definizione con l'attivazione della struttura di Benevento e con il protocollo d'intesa firmato nel settembre 2008 con il Comune e la Provincia di Bergamo e con l'acquisizione in locazione (onerosa) di un immobile. Il 29 maggio 2012 è stato firmato un nuovo protocollo di intesa con le Amministrazioni locali (Regione, Provincia e Comune) che ha previsto per il prossimo settembre 2012 l'apertura della scuola a Firenze (presso Villa Castelpulci, di proprietà demaniale). Appare necessario segnalare la previsione, inserita nei provvedimenti in itinere e positivamente valutabile nell'attuale momento di difficoltà economica ed in coerenza con i principi della *spending review*, di attivare una sola struttura formativa in luogo delle tre previste dal decreto legislativo citato.

---

<sup>41</sup> A livello nazionale come sedi della scuola erano state individuate con successivo decreto interministeriale Bergamo, Latina e Benevento; è stata poi disposta la sostituzione della sede di Latina con Firenze e quella di Catanzaro con Benevento.

<sup>42</sup> Decreto legislativo n. 26 del 2006 recante "Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150" modificato dalla legge n. 111 del 2007.

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

### Considerazioni di sintesi.

#### **1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.**

**2. Analisi della struttura organizzativa:** *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche; 2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati.*

**3. I risultati finanziari e contabili:** *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese.*

#### **4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.**

**5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.**

### Considerazioni di sintesi

L'avvio della riforma del Ministero<sup>1</sup> ha avuto come obiettivo quello di rinnovare profondamente l'assetto organizzativo centrale e la rete diplomatica e consolare. In realtà, tale nuova impostazione, già pienamente avviata per la sede centrale, è ancora in fase di completamento per gli altri ambiti. Infatti, i compiti prioritari del Ministero<sup>2</sup>, affidati dal Ministro ai rappresentanti diplomatici e consolari sulla base della direttiva annuale, richiedono un maggiore impegno, nella prospettiva di rafforzare la tutela e la promozione degli interessi italiani nelle aree attualmente a forte indice di sviluppo. Il disegno organizzativo intende assicurare un'articolazione della rete più aderente alla nuova realtà internazionale, garantendone comunque la sostenibilità finanziaria, nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, attraverso un'analisi costi/benefici finalizzata al miglior utilizzo delle risorse disponibili.

Pertanto, in questo primo anno di attuazione del riassetto organizzativo, è stato possibile approntare i necessari meccanismi di coordinamento interno ed innovare i metodi di lavoro, al fine di garantire il migliore funzionamento dell'Amministrazione, anche attraverso il reinvestimento delle risorse recuperate.

L'analisi finanziaria non ha messo in rilievo particolari criticità del Ministero, anche se il settore che presenta ancora "sofferenze" rimane quello della cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un ambito in cui la Corte, nelle precedenti relazioni, ha più volte sottolineato la necessità di una nuova disciplina organica, osservazione che si conferma anche in questa sede. Va, invece, sottolineato lo sforzo compiuto dall'Amministrazione nell'affrontare l'annoso problema del ritardo con cui vengono effettuate le rendicontazioni. Infatti, è stata costituita una

<sup>1</sup> Il nuovo regolamento, approvato con il d.P.R. n. 95 del 19 maggio 2010, entrato in vigore il 16 dicembre 2010 è stato seguito dal d.m. n. 2060 dell'11 ottobre 2010, che ha disciplinato gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, le articolazioni interne (unità e uffici) delle strutture di livello dirigenziale generale presso l'Amministrazione centrale del Ministero, nonché quelle delle altre strutture di primo livello e della Segreteria generale.

<sup>2</sup> Il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella comunità internazionale, per garantirne la stabilità e sostenere i rapporti bilaterali e multilaterali, l'approfondimento del processo di integrazione europea, nonché la centralità delle relazioni transatlantiche e il rilancio dello sviluppo economico del nostro Paese.