

Il Lavoro

Il lavoro all'interno delle strutture penitenziarie può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sia alle dipendenze di soggetti terzi, che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive. Per incentivare questo tipo di inserimento lavorativo la legge 193 del 2000 ha previsto sgravi contributivi e fiscali per le imprese e le cooperative che assumono detenuti⁴⁵. Le risorse per tali interventi per il 2013 è stata portata a circa 20,6 milioni, per effetto dello stanziamento straordinario di 16 milioni di euro disposto con dPCM del 15 febbraio 2013, adottato in applicazione dell'art. 1, comma 270 della legge n. 228 del 2012. Inoltre, l'art. 10, comma 7bis DL n. 76 del 2013, ha disposto che a decorrere dal 2014, l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 6 comma 1 della legge 193/2000, sia incrementata di 5,5 milioni, portando le risorse disponibili, a regime, a 10,148 milioni.

A fronte di queste nuove risorse destinate a coprire le incentivazioni di cui sopra, si osserva che il cap. 7361 art.1, con il quale vengono retribuiti i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'Amministrazione e vengono acquistati i macchinari e le materie prime, ha subito progressivamente delle riduzioni: da 11 milioni nel 2010, a 9,3 nel 2011; a 3,2 nel 2012, con una riduzione di circa il 71 per cento in due anni. Nel 2013 sono stato assegnato lo stesso stanziamento del 2011, pari a 9,3 milioni.

Al 30 giugno 2013, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale erano 436, mentre il numero totale di detenuti lavoratori alla medesima data è di 13.727 unità.

L'Amministrazione ha sottolineato che le risorse largamente insufficienti destinate alla remunerazione dei detenuti lavoratori alle dipendenze della stessa Amministrazione ha condizionato, limitandole, le attività lavorative per la gestione quotidiana degli istituti di pena.

I tagli di bilancio hanno riguardato anche il capitolo che finanzia il lavoro penitenziario nelle colonie agricole. Il cap. 7361 art. 2 è passato da circa 8 milioni nel 2010, a 5,4 nel 2011 e a 1,2 nel 2012, per tornare su livello del 2011 nell'esercizio in esame. Il numero di detenuti impiegati nel settore è sceso dalle 359 unità al 31 dicembre 2010, ai 268 nel 2011, ai 266 nel 2012 e ai 270 al 30 giugno 2013.

4.2. Giustizia civile e penale (programma 2)

Il Programma "Giustizia civile e penale", ricomprende due Centri di Responsabilità e precisamente il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il Dipartimento degli affari di giustizia. Il Programma, che assorbe il 59,1 per cento della missione, riguarda molte delle competenze del Ministero che vanno dalla gestione delle spese di giustizia, alle attività di cooperazione giudiziaria, dalla organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale, alla gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali, nonché alla attività di contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale.

⁴⁵ Le leggi 9 agosto 2013, n. 94, di conversione del DL 1° luglio 2013, n. 78, 9 agosto 2013, n. 99, di conversione del DL 28 giugno 2013, n. 7; ed il DL 31 agosto 2013, n. 101 hanno apportato sostanziali modifiche alla legge n. 193 del 2000 (cosiddetta "Smuraglia"), ampliando la platea dei beneficiari ed aumentando le risorse finanziarie a disposizione. Si è in attesa della emanazione del nuovo Regolamento.

Tavola 15
(in migliaia)

Programma	2011	2012	2013
	Stanziamiento iniziale di competenza		
	4.233.687,87	4.375.161,19	4.302.293,46
	Variazioni di stanziamento		
Giustizia civile e penale	890.241,55	325.099,53	394.834,64
	Stanziamiento definitivo di competenza		
	5.123.929,42	4.700.260,72	4.697.128,09

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni e i pagamenti incidono complessivamente sulla missione rispettivamente per il 59,6 per cento e per il 59,4 per cento. Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale che comprendono circa il 70 per cento dello stanziamento del programma, mentre le spese per consumi intermedi ne comprendono 25,2 per cento. Nell'ambito del programma si segnala, tra l'altro, il sostanziale dimezzamento degli stanziamenti del capitolo 1551 relativo ai "Contributi ai comuni per le spese giudiziarie", che passa da uno stanziamento di 170,7 milioni nel 2012 a 77,1 milioni nel 2013 (-45,1 per cento). Un consistente aumento si ha per le "Spese per l'acquisto di beni e servizi" (cap. 1451) che da 141,7 milioni nel 2012 passano a 225,2 milioni nel 2013 (+59 per cento).

Sul capitolo 1363, relativo alle "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni", si rileva un aumento degli stanziamenti, passati da 224,8 milioni nel 2012 a 228,8 milioni nell'esercizio in esame (+1,8 per cento). Aumentano, altresì, anche le spese di giustizia che da 461,8 milioni nel 2012 salgono a 484,6 nel 2013 (+4,93 per cento).

Tavola 16
(in migliaia)

missione	006. Giustizia							
programma	002. Giustizia civile e penale							
Categorie	Stanziamiento definitivo		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	3.286.757,05	69,97	3.238.101,02	69,94	3.228.483,73	70,18	19.230,53	4,75
di cui imposte pagate sulla produzione	190.527,40	4,06	198.878,31	4,30	197.670,91	4,30	1.356,22	0,34
Consumi intermedi	1.184.101,90	25,21	1.167.809,75	25,22	1.162.399,95	25,27	212.576,60	52,56
Trasferimenti di parte corrente	77.400,12	1,65	77.400,12	1,67	66.760,34	1,45	77.351,20	19,12
di cui alle amministrazioni pubbliche	77.400,12	1,65	77.400,12	1,67	66.760,34	1,45	77.351,20	19,12
Altre uscite correnti	57.253,24	1,22	57.152,86	1,23	74.123,89	1,61	3.762,65	0,93
di cui interessi passivi	3.000,00	0,06	3.000,00	0,06	681,23	0,01	2.318,77	0,57
SPESE IN CONTO CAPITALE	4.605.512,30	98,05	4.540.463,74	98,07	4.531.767,91	98,51	312.920,98	77,37
Investimenti fissi lordi	91.615,79	1,95	89.307,71	1,93	68.765,48	1,49	91.538,48	22,63
SPESE IN CONTO CAPITALE	91.615,79	1,95	89.307,71	1,93	68.765,48	1,49	91.538,48	22,63
SPESE FINALI	4.697.128,09	100,00	4.629.771,45	100,00	4.600.533,40	100,00	404.459,46	100,00
SPESE COMPLESSIVE	4.697.128,09	100,00	4.629.771,45	100,00	4.600.533,40	100,00	404.459,46	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La durata dei processi. La legge Pinto

Come è noto l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha affermato il diritto alla ragionevole durata del processo, con la particolare caratteristica che il diritto, in base agli artt. 13, 34 e 35 della Convenzione è direttamente azionabile dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Con la riforma costituzionale ad opera della legge costituzionale n. 2 del 1999⁴⁶, il principio della ragionevole durata del processo è stato costituzionalizzato nell'art. 111 della Costituzione

La durata non ragionevole dei processi, oltre ad incidere sul rispetto di diritti fondamentali dei cittadini, quali il diritto alla giustizia, incide pesantemente sul costo del servizio sia in via indiretta per i costi dell'organizzazione assegnata al servizio, sia per gli obblighi finanziari connessi all'equa riparazione prevista dalla legge n. 89 del 2001⁴⁷.

La situazione si è ancor più aggravata a seguito dei ricorsi presentati per i ritardi nell'esecuzione delle sentenze che accolgono la richiesta di equa riparazione, ricorsi decisi in sede di ottemperanza dai TAR ovvero dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si parla, dunque, di "inefficacia del rimedio Pinto".

L'eccessivo protrarsi dei processi, che dà origine all'obbligo della riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole dei processi stessi, è da ricondurre primariamente a una non adeguata gestione ed organizzazione del processo addebitale al sistema giudiziario nel suo complesso, con conseguente insorgere di una responsabilità dello Stato-istituzione verso l'interessato, per non aver approntato le condizioni organizzative e le risorse necessarie per consentire una definizione dei giudizi entro un più congruo lasso di tempo.

Per contrastare l'ulteriore incremento dei costi, la legge n. 134 del 2012 ha semplificato la procedura in vigore per ottenere l'indennizzo in base alla legge Pinto; inoltre sono attesi risultati positivi, ai fini della riduzione dei tempi dei processi, anche dalla modifica del processo sommario di cognizione e della procedura di appello, così come dall'introduzione di un filtro per i ricorsi in Cassazione.

Peraltro, il problema della eccessiva durata dei giudizi italiani ha continuato ad essere oggetto di analisi della Corte Europea, che anche nel 2013 ha emesso numerose pronunce di condanna del nostro Paese⁴⁸.

Al fine di definire i 7.000 ricorsi pendenti davanti alla Corte, accogliendo un sollecito dei giudici della Corte stessa, è stata prospettata la possibilità di risolvere con regolamento amichevole le vertenze mediante l'offerta di una somma forfettaria di euro 200 a ciascun ricorrente, oltre alle spese legali. Il Piano di Azione, in cui è coinvolto oltre al Ministero della giustizia, anche il Ministero dell'economia e delle finanze, è in corso di attuazione.

La collaborazione così instauratasi tra il Governo italiano e la Corte sulle "questioni Pinto" ha avuto influenza positiva anche sulle pronunce di condanna dei giudici di Strasburgo sui ricorsi per eccessiva durata dei giudizi nazionali (civili, penali, amministrativi o "Pinto") e/o per ritardato pagamento dell'indennizzo *ex lege* Pinto; deve, infatti, registrarsi una diminuzione delle decisioni che hanno accertato la violazione dell'art. 6 della Convenzione nell'anno 2013

Il capitolo di bilancio interessato alle spese per l'equa riparazione è il 1264. La tavola che segue illustra l'andamento delle risorse assegnate dal 2008 al oggi per i relativi pagamenti.

⁴⁶ Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 - "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione".

⁴⁷ Legge 24 marzo 2001, n. 89, Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del Codice di procedura civile

⁴⁸ Alla data del 18 dicembre 2013, sono state emesse nei confronti dello Stato italiano 121 sentenze e decisioni, di cui 34 di condanna per violazione di articoli della Convenzione; 2 sentenze che dichiarano la non violazione della Convenzione; 1 decisione determinativa dell'equa soddisfazione; n. 32 provvedimenti di radiazione dal ruolo in seguito a regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale del Governo italiano o per accertata carenza di interesse del ricorrente; 52 decisioni di irricevibilità, legate al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne o alla manifesta infondatezza dei motivi di ricorso o ancora all'abuso del diritto di ricorso individuale.

Fino al 2012 il capitolo ha operato come capitolo “per memoria” e riceveva trasferimenti dal Ministero dell’economia e delle finanze nel corso dell’esercizio, mentre dal 2013 al capitolo sono assegnate risorse dalla legge di bilancio.

I ricorsi conseguenti ai ritardi della giustizia costituiscono la gran parte del contenzioso affidato alla Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, ancorché il Dipartimento degli Affari di Giustizia non disponga di competenze di amministrazione attiva che possano incidere direttamente sulla materia.

Il problema più rilevante attiene alle procedure di pagamento delle condanne, che rimanevano bloccate per l’incapienza del capitolo di bilancio. Al mese di ottobre 2013 l’arretrato debito da pagare era pari a 387 milioni. A seguito di parere favorevole della Ragioneria Generale dello Stato, si può ora ricorrere allo speciale ordine di pagamento in conto sospeso, così da superare l’ostacolo della insufficienza delle risorse sul capitolo.

Tavola 17
(in migliaia)

Esercizio	Stanziamiento definitivo di competenza
2008	25.000,00
2009	13.618,24
2010	16.561,59
2011	20.000,00
2012	30.267,54
2013	50.000,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L’Amministrazione ha sottolineato che l’incremento intervenuto negli ultimi due anni non ha consentito di far fronte agli obblighi risarcitori nascenti da ricorsi già definiti, causa questa di ulteriori ricorsi in ottemperanza ed inevitabile crescita della spesa. Alla data del 31 dicembre 2013 risulta un debito di circa 395 milioni.

A ciò deve aggiungersi il fenomeno del pignoramento di somme allo scopo stanziate ed assegnate alle singole Corti di appello, da parte di creditori dell’Amministrazione, che ha reso, tra l’altro, inattuabile l’applicazione di criteri dettati con circolari alle Corti medesime (quali l’ordine cronologico, i procedimenti dei quali la Corte Europea aveva chiesto notizie, ecc.).

Nel corso del 2012 è stata modificata la procedura di pagamento dell’equa riparazione: le Corti d’appello emanano i decreti di liquidazione e il Ministero procede alla fase finale del pagamento, così da evitare l’assegnazione di fondi in via decentrata. L’Amministrazione ha sottolineato che questo sistema ha consentito di arginare il fenomeno del pignoramento dei fondi stessi da parte di creditori per titoli diversi, con ciò rallentando i pagamenti *ex lege* Pinto.

Al fine di intervenire su tale contesto, la legge di stabilità 2013 ha previsto l’impignorabilità dei fondi stanziati a favore delle Corti di appello per il pagamento degli indennizzi “Pinto”⁴⁹.

Ciò nonostante, la costante incapienza del cap. 1264 ha determinato oltre a numerose procedure espropriative e ai ricorsi alla Corte CEDU (quantificati dall’Amministrazione in 1000 relativamente alla legge Pinto), un incremento importante dei giudizi di ottemperanza, ex art. 112 cod. proc. Amm.. La difficoltà per l’Amministrazione di ottemperare nei termini previsti, determina il ricorso molto frequente a i commissari *ad acta*, con un conseguente ulteriore onere a carico del bilancio dell’Amministrazione. AL 30 settembre 2013 risultano emesse a carico del

⁴⁹ E’ da segnalare che la preclusione di ricorrere al pignoramento presso terzi sta comportando un progressivo e costante aumento dei procedimenti di ottemperanza, che potrebbero aggravare i ruoli dei TAR, oltre ad avere come conseguenza l’ulteriore lievitare dei costi.

Ministero 987 sentenze di ottemperanza per mancato pagamento delle condanne Pinto, di cui 405 eseguite da parte della Direzione generale e ben 187 dai commissari *ad acta*.

Dall'esame dei documenti forniti dall'Amministrazione si evince, a fianco di una grave insufficienza del capitolo sul quale grava la spesa per l'eccessiva durata dei processi, anche un sottodimensionamento della struttura amministrativa destinata al "contenzioso".

4.3. Giustizia minorile (programma 3)

Il Programma si occupa principalmente della tutela e protezione giuridica dei minori, della promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni, della garanzia diritti soggettivi dei minori e delle attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili. Il Programma incide per il 2,12 per cento sul totale degli stanziamenti della missione e, come illustrato nella tavola che segue, rileva un sia pur lieve decremento rispetto al dato del 2012, venendosi così ad interrompere un *trend* in aumento che aveva caratterizzato il precedente triennio.

Tavola 18
(in migliaia)

Programma	2011	2012	2013
	Stanziamento iniziale di competenza		
	136.374,84	138.416,69	150.402,38
	Variazioni di stanziamento		
Giustizia minorile	26.909,39	30.005,70	17.969,93
	Stanziamento definitivo di competenza		
	163.284,23	168.422,39	168.372,31

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame delle diverse voci di spesa, aggregate per categorie economiche, mostra che il 63,64 per cento dello stanziamento è relativo a redditi da lavoro dipendente, comprensivo anche delle imposte pagate sulla produzione, sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente, mentre si pone in diminuzione la spesa per consumi intermedi (-5,20 per cento). In particolare, dall'analisi sui capitoli di spesa si rileva che in diminuzione risulta il capitolo 2131 relativo alla spesa per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile (-15,65 per cento), mentre aumenta la spesa per acquisto di beni e servizi, capitolo 2061 (+32,37 per cento).

Tavola 19
(in migliaia)

Missione	006. Giustizia							
Programma	002. Giustizia minorile							
Categorie	Stanziamento definitivo		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	107.157,68	63,64	101.484,85	63,12	101.417,67	63,04	308,62	1,74
di cui imposte pagate sulla produzione	6.837,01	4,06	6.039,20	3,76	6.038,88	3,75	0,61	0,00
Consumi intermedi	47.183,26	28,02	46.167,72	28,72	47.968,14	29,81	6.883,60	38,76
Trasferimenti di parte corrente	1.718,25	1,02	1.638,09	1,02	1.452,56	0,90	430,85	2,43
di cui alle amministrazioni pubbliche	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
Altre uscite correnti	39,62	0,02	37,38	0,02	43,68	0,03	58,12	0,33
di cui interessi passivi	4,20	0,00	1,96	0,00	1,96	0,00	56,00	0,01
SPESE IN CONTO CAPITALE	156.098,81	92,71	149.328,04	92,88	150.882,05	93,78	7.681,19	43,25
Investimenti fissi lordi	12.273,51	7,29	11.443,30	7,12	10.004,82	6,22	10.076,83	56,75
SPESE IN CONTO CAPITALE	12.273,51	7,29	11.443,30	7,12	10.004,82	6,22	10.076,83	56,75
SPESE FINALI	168.372,31	100,00	160.771,34	100,00	160.886,86	100,00	17.758,02	100,00
SPESE COMPLESSIVE	168.372,31	100,00	160.771,34	100,00	160.886,86	100,00	17.758,02	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Provenienti dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, per la partecipazione a progetti cofinanziati dall'Unione Europea o dal Fondo Europeo per l'integrazione (F.E.I.), sono stati riassegnati 978,5 mila euro sui capitoli 2151 "Oneri derivanti dalla convenzione europea, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, delle convenzioni in materia di protezione e di rimpatrio dei minori e dei regolamenti n. 4 del 2009 e n. 2201 del 2003, attività internazionali" e 2131 "Spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei confronti dei minori". Una minor somma (circa 130 mila euro) proviene da enti territoriali o altre amministrazioni per la compartecipazione a specifici progetti di intervento inerenti i minori.

Al 31 dicembre 2012 erano stati accertati debiti fuori bilancio per circa 3 milioni, ed era stato approvato un piano di rientro per 771 mila euro. L'Amministrazione non ha comunicato i dati relativi al 2013.

Nell'ambito degli interventi di *spending review* e al fine di migliorare il sistema dei Servizi minorili, è stata adottata dal Capo dipartimento, in data 18 marzo 2013, la circolare (n. 1/2013), con la quale è stato individuato il modello di intervento e revisione dell'organizzazione e della operatività dei Sistemi dei servizi sociali della Giustizia. Tenuto conto dei rilevanti cambiamenti sociali, economici e culturali, si introducono nuove modalità organizzative e operative, volte a adeguare gli approcci educativi alle nuove esigenze.

Come obiettivi strategici sono indicati: l'attuazione del programma di definizione degli standard di qualità dei servizi resi al cittadino, con particolare riguardo all'individuazione di migliori forme di rilevazione dei bisogni della generalità degli utenti e del grado di soddisfazione dei servizi resi dall'Amministrazione; il potenziamento e la diffusione delle attività trattamentali e di osservazione, la diffusione capillare delle attività di istruzione, di attività professionale e di avviamento al lavoro all'interno degli istituti penitenziari, da conseguirsi ricercando ogni forma di collaborazione con le altre istituzioni e gli enti locali; l'individuazione di nuovi e più moderni modelli organizzativi per la differenziazione dei diversi circuiti detentivi; una nuova organizzazione nella gestione dell'esecuzione penale esterna; la

revisione del sistema dei servizi minorili della giustizia, anche in funzione di prevenzione della delinquenza minorile.

L'Amministrazione è articolata sul territorio in 12 centri per la giustizia minorile, 19 istituti penali per minorenni, 20 centri di prima accoglienza, 13 comunità ministeriali per minorenni e 29 uffici di servizio sociale per minorenni, 20 Uffici di servizio sociale per minorenni, 3 Scuole di formazione del personale, 18 Uffici giudiziari minorili gestiti direttamente dai comuni e 11 Uffici giudiziari minorili gestiti dalla Giustizia minorile.

Nel 2013 nei centri di prima accoglienza ci sono stati 2.020 ingressi, con una diminuzione del 7,93 per cento rispetto all'anno precedente. Di questi ingressi il 49,60 per cento riguarda minori stranieri, percentuale in aumento rispetto al 2012 (43 per cento).

Presso gli Istituti penali per minorenni si sono registrati 1.201 ingressi, con una percentuale media giornaliera di 417,7 presenze; il dato mostra un sostanziale diminuzione rispetto ai 1.252 ingressi registrati nel precedente anno. I collocamenti presso le Comunità sono stati 2.163, con un aumento rispetto al 2012 1.864, con una riduzione rispetto al 2012 (+299 ingressi). La presenza dell'utenza straniera nelle Comunità è pari al 36,80 per cento, al 45,63 per cento negli Istituti penali e al 49,60 per cento nei Centri di prima accoglienza⁵⁰. Sono stati presi in carico dagli Uffici di servizio sociale 7.045 nuovi minori che si aggiungono ai 13.753 già in carico da periodi precedenti.

La maggior parte dei minori autori di reati sono in carico agli Uffici di servizio sociale per minorenni nell'ambito di misure all'esterno.

5. Il Piano carceri

Al precedente punto 4.2. si è fatto cenno al grave problema dell'affollamento delle carceri che in questa sede si intende approfondire.

In considerazione dell'elevato numero di detenuti e della inadeguatezza del sistema carcerario, cui il Governo aveva voluto far fronte con la nomina nel 2008 di un commissario straordinario, nel 2010 è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale, prorogato fino al 31 dicembre 2014⁵¹.

E' da sottolineare che il problema del sovraffollamento delle carceri è da alcuni anni all'attenzione del Governo⁵² e del Legislatore. Quest'ultimo ha adottato diversi provvedimenti legislativi anche relativi alle misure alternative alle pene detentive (legge n. 199 del 2010; legge n. 82 del 2011; DL n. 211 del 2011⁵³), le quali, peraltro, non sono state sufficienti a migliorare la situazione degli istituti di pena. Inoltre, nel 2012, a seguito degli interventi di contenimento della spesa e delle conseguenti riduzioni delle risorse, il "Piano carceri" approvato il 24 giugno 2010 è stato rimodulato⁵⁴.

⁵⁰ Con riferimento ai CPA, i Centri con il maggior numero di ingressi sono quelli di: Roma, Milano e Napoli, Torino, Firenze e Catania. Mentre i Centri per la Giustizia minorile che attuano il maggior numero di collocamenti in comunità, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, sono quelli di Milano, Palermo e Napoli.

⁵¹ Con dPCM 13 gennaio 2010, successivamente prorogato con dPCM 11 gennaio 2011 e DPCM 23 dicembre 2011. Prorogato, da ultimo, dal DL 1 luglio 2013, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 9 agosto 2013, 94.

⁵² Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, "Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", è stato nominato un Commissario delegato al Ministero della giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri – c.d. "Piano carceri" – approvato il successivo 29 giugno 2010 da un Comitato, costituito dal Ministro della giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile.

⁵³ Legge 26 novembre 2010, n. 199; legge 21 aprile 2011, n. 62; DL 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9.

⁵⁴ La capienza complessiva regolamentare degli istituti penitenziari è di 47.599 posti, a fronte di presenze, al 4 dicembre 2013 di 64.056 detenuti, di cui 11.880 in attesa di primo giudizio, 12.049 condannati non definitivi e 38.828 definitivi, 1.189 internati, 61.266 uomini, 2.790 donne; 41.641 italiani, 22.415 stranieri. Rispetto al 2012 si rileva un lieve calo della popolazione detenuta, da 5.701 a 4.047 presenze (Fonte – *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*).

Il primo “Piano carceri”, per la cui realizzazione erano state assegnati 675 milioni, prevedeva la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari (4.750 posti) e 20 padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (4.400 posti) per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti detentivi. Il successivo 20 giugno 2011 (su autorizzazione del Comitato di indirizzo e di controllo) sono stati inseriti i lavori di rifunionalizzazione del nuovo istituto penitenziario di Reggio Calabria - Arghillà (150 posti), con risorse pari a 21,5 milioni assegnate con delibera del 21 luglio 2009 CIPE.

A seguito dei tagli per 227,8 milioni deliberati dal CIPE il 20 gennaio 2012, il “Piano” è stato rimodulato in funzione delle minori risorse a disposizione. Sono stati espunti i nuovi Istituti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala (2.700 posti) e i nuovi padiglioni negli istituti di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria (600 posti).

Inoltre, sono stati tagliati i fondi per il nuovo istituto di Bolzano (25 milioni per 250 posti), in quanto la realizzazione del carcere è a carico della Provincia di Bolzano, che ha competenza sul suo territorio.

Sono stati previsti nuovi lavori per il completamento di 17 padiglioni già avviati dal DAP (3.347 posti per uno stanziamento di 12,9 milioni di euro); il recupero di 9 istituti (1.212 posti per uno stanziamento di 45 milioni di euro); il completamento di 2 nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1.051 posti per uno stanziamento di 4,7 milioni di euro).

Il nuovo “Piano”, approvato il 31 gennaio 2012, nonostante le riduzioni alle risorse finanziarie, prevede la realizzazione di 11.573 posti detentivi a fronte dei precedenti 9.300. Tale incremento è stato ottenuto valutando l’opportunità e la fattibilità di realizzare i nuovi istituti ed i nuovi padiglioni in una logica progettuale diversa, che rispondesse alle esigenze, tenendo conto sia delle localizzazioni a costi contenuti, sia della possibilità (per i nuovi padiglioni), di sfruttare economie di scala in termini di utilizzo di servizi comuni già esistenti, al fine di consentire maggiore celerità alla fase di realizzazione delle opere e conseguire un’ottimizzazione dell’impiego di risorse umane occorrenti per la relativa gestione.

Successivamente, tenuto conto delle mutate esigenze rappresentate dall’Amministrazione penitenziaria, il 18 luglio 2013, è stata approvata, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, una ulteriore rimodulazione del “piano”, che dovrebbe comportare un incremento di altri 500 posti detentivi.

Al “Piano carceri” sono assegnati 468 milioni, con i quali sono in corso di realizzazione o in corso di affidamento lavori per 12.024 posti detentivi⁵⁵; di questi posti nel 2012 ne sono stati consegnati 750, di 3.962 ne era prevista la consegna nel 2013, per 2.060 dovrebbero essere completati i lavori nel 2014, per 2.452 nel 2015 e per 2.800 nel 2016.

Fermi gli impegni di spesa già registrati in contabilità (circa 320 milioni di euro), per gli interventi già banditi o appaltati, con le risorse ancora disponibili sono stati previsti interventi⁵⁶ (a risorse invariate) che recano un incremento di 500 nuovi posti.

L’Ufficio del Commissario ha comunicato che le procedure di affidamento degli appalti sono state effettuate con gare aperte, in parte secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e in parte secondo il criterio del prezzo più basso. Non sono state utilizzate le deroghe previste dalle ordinanze di protezione civile.

⁵⁵ Quattro nuovi istituti 8 Catania, San Vito al Tagliamento, Nola e in aree da localizzare in Lombardia, per 3.100 posti; 13 padiglioni per 3.000 posti; 16 complementi per nuovi padiglioni, già avviati dal DAP per 3.347 posti; 9 interventi di recupero di istituti esistenti per 1.212 posti; 3 interventi su nuovi penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture per 1.55 posti.

⁵⁶ 300 posti un nuovo istituto in San Vito al Tagliamento con spesa prevista di 25 milioni al posto dell’intervento nella città di Pordenone, 900 posti nuovo istituto in Nola con spesa di 75 milioni, al posto dei nuovi istituti di Camerino e Torino, n. 1450 posti ristrutturazione e recupero degli istituti tra Lombardia, Arghilla (RC), al posto dei padiglioni previsti a Bergamo, Reggio Emilia, Napoli Secondigliano e Agrigento e 150 posti Pianosa, come alloggio per i detenuti lavoratori impegnati sia attività di recupero del patrimonio edilizio esistente sia nelle varie attività agricole e di trasformazione di prodotti ittici.

Per quanto riguarda la struttura commissariale, ci si avvale di personale pubblico assegnato dall'art. 1, comma 5, del d.P.R. 3 dicembre 2012: 14 unità dell'Amministrazione penitenziaria (9 tra amministrativi e tecnici; 5 del Corpo di polizia penitenziaria) e 1 unità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché di un profilo professionale qualificato in discipline amministrativo-finanziarie, cui è stato conferito l'incarico mediante procedura comparativa di evidenza pubblica.

Il Commissario Straordinario ha destinato circa 5 milioni di euro (4,1 milioni già impiegati), per il lavoro dei detenuti presso gli opifici penitenziari, ai fini della realizzazione di mobili ed arredi (letti, comodini, armadi, lenzuola e coperte), per la messa in funzione dei nuovi posti detentivi previsti dal Piano carceri. Ai detenuti coinvolti è stata corrisposta la mercede, quale retribuzione del lavoro manifatturiero e del montaggio in loco..

E' stato sottoscritto con il Ministero dell'interno il documento contenente le "Prime linee guida antimafia" (ai sensi e per gli effetti dell'art. 17^{quater}, comma 3 del D.L. n. 195 del 2009⁵⁷), che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici. In tale Protocollo il Commissario si impegna a costituire e rendere operativa una Banca Dati relativa alle richieste di informazioni antimafia riguardanti le imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere. Le informazioni contenute in Banca dati consentono il monitoraggio della fase di esecuzione dei lavori, dei soggetti che realizzano le opere, dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità (art. 3, della legge n. 13 del 2010⁵⁸) e delle modalità di monitoraggio finanziario (art. 10 della richiamata legge n.136), delle condizioni di sicurezza dei cantieri e del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati. Il contenuto delle suddette linee guida è parte integrante dei bandi andati in gara (successivamente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), e viene richiamato nei contratti anche per quei lavori banditi prima della sua pubblicazione.

La necessità del recupero di efficienza da parte dell'Amministrazione della giustizia è da anni al centro dell'attenzione degli operatori, con l'obiettivo sia di ridurre i tempi per la soluzione dei giudizi sia di contenerne i costi, diretta conseguenza anche dei ritardi nella conclusione dei processi.

È ormai largamente condivisa l'opinione che per lo sviluppo del tessuto produttivo di un Paese sia centrale la rapidità e l'efficienza della giustizia, efficienza del sistema che, con specifico riferimento alla giustizia civile, vede il nostro Paese in particolare difficoltà.

Diverse sono le informazioni statistiche e i rapporti sulla giustizia che offrono il quadro di un sistema ancora lontano dal garantire i servizi attesi dai cittadini in termini quantitativi, numero di procedimenti trattati, nonché qualitativi, tempi per la loro conclusione e che sollecitano interventi per un miglioramento della *performance* delle procedure giudiziarie⁵⁹.

L'attenzione è forte anche in sede europea, nel cui ambito è stata costituita presso il Consiglio d'Europa la *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) allo scopo di migliorare l'efficienza ed il funzionamento della giustizia negli Stati membri e di assicurare l'applicazione degli strumenti a tal fine elaborati dal Consiglio d'Europa. Un sistema che garantisca effettività alla giustizia è considerato essenziale non solo in quanto risponde a un diritto fondamentale di ogni cittadino, bensì anche cruciale per assicurare la crescita economica nel rispetto delle regole comunitarie che garantiscono la concorrenza.

Tali esigenze sono state alla base della delega conferita al Governo con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, finalizzata alla riorganizzazione complessiva della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, volta ad incrementarne l'efficienza, realizzando nello stesso

⁵⁷ DL 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26.

⁵⁸ Legge 13 agosto 2010, n.136.

⁵⁹ Si vedano i risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'ISTAT e del Ministero della giustizia, di cui il Presidente dell'ISTAT ha riferito alla Commissione V della Camera dei Deputati il 16 febbraio 2012; inoltre, il capitolo del Rapporto dedicato alla giustizia del *Doing Business in Italy 2013*, secondo il quale l'Italia, nell'ambito della giustizia civile si collocherebbe al 155 posto su una lista di 185 Paesi.

tempo risparmi di spesa⁶⁰. La delega è stata attuata con i decreti legislativi n. 155 e 156 del 2012⁶¹, con i quali si è provveduto, rispettivamente, alla riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico ministero (d.lgs. 155/2012) e alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace (d.lgs. 156/2012).

La Corte conferma in questa sede la necessità di realizzare quelle economie di scala ancora non pienamente raggiunte nell'attività degli uffici giudiziari, da affiancare all'esame delle reali esigenze di personale nei singoli uffici, la cui produttività è sicuramente condizionata dalle dimensioni degli uffici medesimi⁶².

Tra gli interventi legislativi approvati nell'anno di riferimento incidenti sui tempi della giustizia, si segnala l'art. 54 del decreto-legge n. 83/2012⁶³ con il quale è stato introdotto un meccanismo di filtro⁶⁴, basato su una regola improntata al criterio della ragionevole probabilità di accoglimento, funzionale ad una valutazione non di pieno merito che il giudice di appello deve compiere al fine di distinguere le impugnazioni meritevoli di essere trattate pienamente da quelle fondate su ragioni pretestuose e dilatorie.

Merita altresì di essere ricordata l'istituzione delle Sezioni specializzate in materia di imprese (c.d. Tribunali delle imprese), previsti dall'art. 2 del decreto-legge n. 1 del 2012⁶⁵ (c.d. decreto liberalizzazioni); il Legislatore ha innestato la relativa disciplina nelle previgenti norme relative alle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, di cui al d.lgs. n. 168 del 2003⁶⁶, ampliando in misura significativa la sfera di competenza di dette Sezioni. L'art. 1, del citato decreto-legge n. 1 dispone che l'istituzione delle nuove Sezioni specializzate avvenga senza incrementi di organico e oneri aggiuntivi.

L'art. 2 del decreto ha raddoppiato, per i processi di competenza delle Sezioni specializzate, il contributo unificato previsto dal testo Unico relativo alle spese di giustizia. Parte del maggior gettito derivante dall'aumento (stimato in 600.000 euro), per ciascuno degli anni 2012 e 2013, è destinato agli oneri derivanti dall'istituzione delle nuove Sezioni, mentre dal 2014 l'intero maggior gettito del contributo sarà versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria (ai sensi dell'art. 37, comma 10, del DL n. 98 del 2011⁶⁷).

⁶⁰ Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1. La finalizzazione ai risparmi di spesa è esplicitamente indicata dall'art. 1 con il rinvio all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. La norma ha dettato specifici principi e i criteri direttivi per la riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace.

⁶¹ Decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 156.

⁶² L'ISTAT ha sottolineato che l'eccessivo numero di sedi è confermato anche dal confronto internazionale. Secondo i dati del Consiglio d'Europa in Italia gli abitanti serviti da una Corte di prima istanza sono mediamente 55.000, la metà di ciò che si riscontra in Francia, in Germania e nel Regno Unito (*dall'analisi econometrica ISTAT-Ministero della Giustizia 2012*).

⁶³ Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

⁶⁴ La norma prevede che l'atto di appello sia specificamente motivato, per mezzo dell'indicazione delle parti della sentenza censurata, delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto storico e alla ricostruzione della fattispecie normativa compiuta dal giudice di primo grado ai fini della conseguente applicazione delle norme.

⁶⁵ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Alle Sezioni specializzate sono devolute le controversie in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale; di diritto d'autore; controversie di cui all'art. 33, secondo comma, della legge 10 ottobre 1990, n. 287; afferenti la violazione della normativa antitrust dell'Unione Europea e i contratti pubblici di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria dei quali sia parte una società di capitali ed ove sussista la giurisdizione del giudice ordinario.

⁶⁶ Decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, adottato in attuazione della delega conferita dall'art. 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

⁶⁷ L'art. 37, del DL 6 luglio 2011, n. 98, nell'ambito degli interventi per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie, ha previsto, tra l'altro che i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, individuando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso e gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati, individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della

Da ultimo è intervenuto il DL 21 giugno 2013, n. 96, il quale all'art. 80 ha concentrato la competenza sui giudizi che coinvolgono società straniere, al fine di agevolare gli investimenti esteri, nei Tribunali di Milano, Roma e Napoli⁶⁸.

Il decreto ha previsto altresì all'art. 79 la semplificazione della motivazione delle sentenze civili, favorendo così tempi più brevi per i depositi.

Permane in tutta la sua gravità l'emergenza del sovraffollamento delle carceri, a seguito della quale l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con "sentenza pilota" dell'8 gennaio 2013, confermata e diventata esecutiva, al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti a seguito delle condizioni di detenzione. Il ricorso alla c.d. "sentenza pilota" è stato motivato proprio con la constatazione che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti bensì rivela un carattere strutturale e sistemico della struttura penitenziaria nel suo complesso. Tale situazione, a parere della Corte Europea, emerge chiaramente dai dati statistici e dalla stessa dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, proclamato con il dPCM del 2010 e prorogato fino al 31 dicembre 2013.

A seguito della lunghezza dei tempi processuali il legislatore, con la legge n. 89 del 24 marzo 2001, ha introdotto nel nostro ordinamento il diritto ad un'equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per il mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, in violazione dell'articolo 6, prg. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.d. legge Pinto).

Con il richiamato decreto legge n. 83/2012 sono state apportate modifiche alla legge Pinto, al fine di accelerare e snellire il procedimento. Intervento ritenuto necessario per i ritardi che, a sua volta, si stavano accumulando nella gestione dei ricorsi per l'indennizzo da ritardo, tanto da definire questa situazione "ricorsi *ex lege* Pinto su procedure Pinto". Ne sono derivate numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - 114 dal 2008, di cui 12 nel 2012-, di condanna dell'Italia per "inefficacia del rimedio Pinto".

Il ritardo nei pagamenti dell'equo indennizzo è da ricondurre, come indicato dall'Amministrazione, ad insufficienza sia di risorse finanziarie, allocate al pertinente capitolo di bilancio, sia umane, quest'ultime non adeguate alle necessità del competente ufficio.

L'Amministrazione ha comunicato che la rilevazione del "debito Pinto", riguardante il Ministero della giustizia⁶⁹, ha riscontrato un'esposizione di 276 milioni nel mese di aprile 2012, che ha raggiunto i 336 milioni ad ottobre e i 351 nel mese di dicembre.

La Corte in sede di Relazione al Parlamento ha più volte sottolineato l'esigenza di interventi volti a razionalizzare e ammodernare il servizio giustizia anche attraverso un più ampio ricorso all'uso delle tecnologie telematiche mediante le quali conseguire risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che un miglioramento dei tempi e della qualità del servizio reso. In particolare, il sistema di gestione informatizzato del lavoro consente di prevedere i *trend* e di allocare nel modo migliore le risorse.

Il Ministero ha sviluppato allo scopo un *software* (Consolle del Magistrato e MAG Office) attraverso il quale ogni magistrato può gestire le cause di competenza, sistema la cui diffusione andrebbe ulteriormente incentivata atteso che non viene utilizzato in modo omogeneo da tutti i magistrati⁷⁰.

Si segnalano altresì alcuni regolamenti adottati nel 2012, il primo dei quali ha approvato il modello standard dello statuto e dell'atto costitutivo delle società a responsabilità limitata

durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

⁶⁸ La nuova disciplina non troverà applicazione per le società estere che hanno in Italia una sede secondaria con una rappresentanza stabile. Sono altresì escluse la cause già in discussione o di prossima introduzione. La norma troverà applicazione per le cause instaurate dopo il trentesimo giorno dalla conversione del decreto-legge.

⁶⁹ Le somme alle quali l'Italia è condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo gravano sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁷⁰ Le statistiche del Tribunale di Milano, che dal 2006 partecipa unitamente ad altri tribunali ad un progetto pilota del processo civile telematico per i decreti ingiuntivi, mostrano che nel 2011 i tempi per ottenere un decreto ingiuntivo sono scesi da 50 a 15 giorni.

(decreto ministeriale del 23 giugno 2012); il secondo il regolamento per la riforma degli ordinamenti professionali, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 138/2011⁷¹. L'intervento normativo di riforma degli ordinamenti professionali ha trovato fondamento in un contesto di legislazione modificatosi in un breve arco temporale, nell'ambito del quale si sono succedute diverse disposizioni (art. 3, comma 5, del DL n. 138 del 2011; art. 10 della legge n. 183 del 2011; art. 33, del DL n. 201 del 2011; art. 9 del DL n. 1 del 2012). Con il terzo regolamento, infine, sono stati determinati i parametri per la liquidazione da parte degli organi giurisdizionali dei compensi per le professioni regolamentate.

⁷¹ Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il decreto-legge aveva previsto il termine entro il quale doveva essere approvato il regolamento. Il mancato rispetto di detto termine avrebbe comportato un vuoto normativo.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche;* 2.2. *Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza;* 2.3. *La riorganizzazione degli Enti vigilati;* 2.4. *Gli organismi collegiali*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Gestione delle spese;* 3.2. *Gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri, oltre che con le strutture ministeriali, opera attraverso una rete composta da più di trecento uffici in tutto il mondo costituiti da Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali, Uffici consolari e Istituti italiani di cultura. Si tratta di una rete diplomatica particolarmente diffusa che rappresenta e tutela gli interessi italiani all'estero e che agisce in diversi settori, quali, tra i principali, quello dei rapporti internazionali, della cooperazione allo sviluppo, del sostegno alle imprese, della promozione della cultura e della lingua italiana all'estero, della rappresentanza presso l'UE e presso gli Organismi internazionali, degli italiani all'estero. Il Ministero è, dunque, chiamato a svolgere funzioni che richiedono specifiche professionalità spesso inviate ad operare in zone particolarmente critiche e/o disagiate. Nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, l'Amministrazione degli affari esteri è stata impegnata su diversi fronti con l'intento, da un lato, di mantenere efficiente la rete diplomatica e, dall'altro, di rispondere alle richieste di razionalizzazione della spesa che il Paese sta mettendo in atto, anche ai fini del rispetto degli accordi con l'Unione europea e del raggiungimento del pareggio di bilancio, così come previsto dal nuovo articolo 81 della Costituzione¹.

Nel corso dell'esercizio finanziario in esame le risultanze complessive del bilancio del Ministero sono state pari a 2.092 milioni per gli stanziamenti definitivi, a fronte di una previsione iniziale pari a 1.837 milioni (le variazioni in corso d'anno sono ammontate a circa 255 milioni). Gli impegni lordi sono stati pari a 1.967 milioni, mentre i residui passivi al 31 dicembre 2013 sono stati pari a 272 milioni.

Dalle analisi svolte nella presente relazione, risulta evidente come gli sforzi sin qui prodotti dall'Amministrazione, non abbiano ancora realizzato quegli obiettivi di riduzione della spesa che ormai sono da alcuni anni nei programmi del Ministero. In tale situazione, sembra improbabile che gli obiettivi prefissati possano realizzarsi, quantomeno nel breve periodo, attraverso misure strutturali.

¹ Articolo così modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

La razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie è condizione indispensabile per assicurare l'adeguamento della rete diplomatica – la cui intelaiatura ha avuto origine in contesti storici profondamente diversi dall'attuale, specie con riferimento al cammino dell'integrazione nell'ambito dell'UE – ai mutati scenari internazionali. In tale ottica, la rete estera deve rappresentare uno strumento moderno, aggiornato e finanziariamente sostenibile, a supporto della competitività dell'Italia nel contesto globale delle relazioni internazionali. Il nuovo disegno organizzativo dovrà tendere, in altri termini, a predisporre un'articolazione della rete stessa più aderente alla nuova realtà mondiale e, nel difficile contesto congiunturale degli ultimi anni, più rispondente all'ottica di una razionalizzazione della spesa.

Lo scarso livello di attuazione di alcuni degli interventi necessari a una più idonea organizzazione dell'Amministrazione potrebbe essere imputato alla mancanza di una nuova regolamentazione, improntata a una ferma e ampia revisione del d.P.R. n. 18 del 1967 sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri. Non va, peraltro, trascurato che negli ultimi anni i continui interventi di riduzione lineare delle risorse non hanno indubbiamente favorito l'adozione di quelle misure che invece sarebbero state necessarie, non soltanto ai fini di una diminuzione delle spese in bilancio, ma anche e soprattutto ai fini di una razionalizzazione della attività del Ministero. Senza omettere poi che spesso detti tagli lineari sono andati per lo più ad incidere su quelle spese di carattere necessitate (quali ad esempio i fitti o le utenze, ecc.) che negli scorsi anni hanno causato la nascita di situazioni debitorie.

Particolare attenzione va posta da parte del Ministero anche alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano che costituiscono, ormai, un importante strumento di promozione dell'economia nazionale e che – insieme alle altre componenti sociali e culturali – sono chiamate a dare impulso al rilancio del "Sistema Paese". È auspicabile, pertanto, una forte e costruttiva sinergia di intenti attraverso un rafforzamento del dialogo operativo con tutti gli altri soggetti istituzionali, tra questi, in particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri della difesa, dello sviluppo economico, dell'interno e dell'istruzione. Considerato, tra l'altro, che a breve l'Italia assumerà la presidenza europea di turno, il Ministero è chiamato a svolgere in questo contesto un ruolo di primo piano.

Presso il Ministero è attualmente incardinata la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un settore per il quale, come già affermato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è necessaria, se non indispensabile, una revisione organizzativa. L'esame finanziario svolto per l'esercizio 2013 ha, infatti, ancora una volta, evidenziato che la gestione della cooperazione, per sua natura concernente progetti di lunga durata, inserita nel bilancio dello Stato, porta costantemente alla formazione di una gran mole di residui, spesso avviati alla perenzione. Tra l'altro, proprio per questi motivi, le spese relative alla Cooperazione allo sviluppo godono attualmente di ampie eccezioni che consentono di poter derogare anche alle norme di contabilità e degli appalti pubblici. Finora sono state più volte presentate proposte di modifica della normativa in vigore, che non hanno avuto seguito, e da ultimo (21 febbraio u.s.) un nuovo disegno di legge di riforma, che prevede l'istituzione di una Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, è stato presentato dal Governo ed è attualmente all'esame della Commissione esteri del Senato (A.S. 1326).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Due sono le direttrici sulle quali si è mossa la programmazione strategica e finanziaria del Ministero. La prima è stata quella di dare attuazione agli indirizzi concordati con il Commissario della *spending review* sui quali concentrare la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali dell'Amministrazione, pur mantenendo inalterate le funzioni di coordinamento e controllo dell'azione diplomatica all'estero. Con la seconda si è cercato di mantenere efficiente la rete diplomatica garantendone, altresì, un'articolazione più aderente alla nuova realtà mondiale, pur nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, e di potenziare le

funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano che oggi costituisce un importante strumento di promozione dell'economia nazionale.

La rete diplomatica estera

Il processo di riorganizzazione della rete, già avviato in maniera sistematica a partire dal 2007, su impulso della legge finanziaria, successivamente ripreso dalla legge n. 148 del 2011 in materia di stabilizzazione finanziaria e sviluppo, costituisce per il Ministero un inderogabile obbligo di legge, che è stato da ultimo ribadito dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, concernente la *spending review*.

In tale quadro, la rete estera dal 2007 al 2011 ha subito una riduzione complessiva di 18 strutture (passando dalle 246 del 2007 alle 228 del 2011). Nel 2013, in attuazione del nuovo ciclo di razionalizzazione, sono stati chiusi otto Uffici consolari (Alessandria, *Neuchatel*, Sion, *Wettingen*, Tolosa, Scutari, Spalato e Mons) e sono stati istituiti i Consolati generali di *Ho Chi Minh City* (Vietnam) e *Chonquing* (Cina). Nel primo semestre 2014 è prevista la chiusura degli uffici di Timisoara, *Newark* e Amsterdam ed entro la fine del 2014 è stata programmata la chiusura di altre 24 sedi inserite in un piano recentemente approvato dal Ministero (comprendente rappresentanze diplomatiche, uffici consolari e istituti di cultura). Va sottolineato che la riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale rappresenta per il Ministero un'inderogabile necessità di carattere operativo, tesa a salvaguardarne la futura funzionalità nell'attuale contesto interno ed internazionale. L'accorpamento delle strutture – con la conseguente creazione di Ambasciate e Consolati “*hub*” dotati di adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali – può consentire di generare economie di scala sulla rete ed incrementare, ove possibile, i tassi di efficienza delle strutture stesse.

La tavola che segue riporta la situazione degli Uffici della rete estera del Ministero, ripartiti per rango (Ambasciate, Rappresentanze permanenti, Consolati generali di I classe, Consolati generali, Consolati di I classe, Consolati, Vice consolati, Agenzie consolari) e suddivisi per area geografica.

Tavola 1

UFFICI DELLA RETE ESTERA al 31 dicembre 2013

AREA GEOGRAFICA	RANGO							
	AMB.	RAPP.	C.G. I cl.	C.G.	C. I cl.	C.	V.C.	A.C.
AMERICHE	21	1	3	18	2	6	-	2
ASIA E OCEANIA	23	-	1	9	-	4	-	-
AFRICA SUB-SAHARIANA	21	-	-	2	-	1	-	-
EUROPA	44	8	4	21	1	4	-	1
MEDITERRANEO E M.O.	18	-	1	6	-	-	-	-
TOTALE SEDI (al 31/12/2013):								
222	127	9	9	56	3	15	0	3

Fonte: Ministero degli affari esteri

La spending review del Ministero

L'Amministrazione degli affari esteri nel 2012 aveva costituito una Commissione indipendente per la *spending review*, che aveva predisposto un preciso programma di interventi, con l'obiettivo di produrre un duplice risultato: da un lato razionalizzare l'assetto organizzativo, dall'altro ridurre e contenere la spesa del Ministero. Tale programma, tra l'altro, si collegava ad una serie di misure già previste per la razionalizzazione della rete degli uffici all'estero, per la riduzione progressiva degli oneri sul capitolo delle indennità di servizio percepite dal personale all'estero, per il riequilibrio delle presenze del personale di ruolo rispetto a quello assunto localmente. Esso contemplava, inoltre, l'adozione di interventi mirati a ridurre il contingente dei

docenti di ruolo all'estero, operando una graduale sostituzione con docenti assunti localmente e dedicando le risorse così liberate all'intensificazione delle politiche linguistico-culturali. Altro punto del programma concerneva l'opportunità di procedere ad una razionalizzazione del patrimonio immobiliare all'estero, al fine di favorire una gestione più attiva, anche con l'obiettivo di consentire una riduzione degli oneri per affitti. Esso infine prevedeva la ricognizione – e, ove possibile la riduzione – di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale.

Si trattava, dunque, di un programma di razionalizzazione della spesa che prevedeva alcuni rilevanti interventi di carattere strutturale, che avrebbero dovuto comportare una profonda revisione della gestione del Ministero. Tali interventi, da diversi anni auspicati anche dalla Corte, sono stati altresì ripresi anche dal gruppo di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa, il quale ha a tal fine avviato una nuova attività di *spending review*, secondo gli indirizzi contenuti nel programma di lavoro sviluppato dallo stesso Commissario in relazione alle tre annualità (2014-2016) previste dall'articolo 49 bis del decreto-legge n. 69 del 2013 e finalizzata ad una modernizzazione delle procedure e delle modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Il suddetto programma, che costituisce parte di un più generale progetto di istituzionalizzazione dei processi di revisione della spesa concepiti come parte integrante del procedimento di formazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche - per quel che specificamente concerne il Ministero degli affari esteri - ha confermato, precisandone i dettagli, la linea in precedenza indicata dal legislatore e dal Governo (cfr. il c.d. decreto "Destinazione Italia"), individuando quali priorità indefettibili la razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, il ripensamento del sistema delle scuole italiane e degli istituti di cultura all'estero, puntualizzando la necessità di individuare un nuovo punto di equilibrio nel rapporto tra personale di ruolo e personale assunto localmente, e la riduzione complessiva della spese per il personale, da conseguire intervenendo anche sulla misura delle indennità di servizio corrisposte al personale diplomatico e amministrativo. Gli interventi operati dall'Amministrazione avrebbero dovuto essere mirati al perseguimento delle sopraindicate finalità.

In questo quadro, nel 2013, l'intervento ipotizzato per la riduzione degli oneri complessivi sul capitolo delle indennità di servizio è stato orientato all'adozione di una riforma organica del trattamento economico del personale di ruolo in servizio all'estero secondo le seguenti linee direttrici²:

- 1) riduzione dell'indennità di servizio all'estero commisurata al costo della vita nella sede;
- 2) scorporo in specifiche indennità forfetarie paramtrate alle diversificate situazioni delle singole sedi per sopperire ai costi dei trasferimenti, degli alloggi, dell'istruzione dei figli, della perdita di opportunità lavorative dei coniugi che seguono il personale, della copertura sanitaria e di altri fattori connessi con il rischio e il disagio;
- 3) reintegro della componente retributiva, fiscalmente imponible e assoggettata a contribuzione previdenziale (l'intervento prevede due principali finalità: porre termine ad una condizione di esenzione contributiva e fiscale ed evitare l'insorgere di situazioni sperequative sui trattamenti pensionistici tra coloro che abbiano seguito un percorso di carriera prevalentemente all'estero e coloro che abbiano trascorso la maggior parte del proprio percorso lavorativo in Italia).

Per quanto riguarda la spesa complessiva per il personale, l'esame dei redditi da lavoro dipendente mostra, in una analisi che ricomprende gli ultimi nove anni, un andamento crescente degli stanziamenti definitivi fino al 2011, anche se in modo discontinuo, ed una sensibile

² In attesa delle modifiche normative, nel corso del 2013 è stato prorogato il c.d. "contributo di solidarietà", quale prelievo lineare sulle indennità di servizio pari all'1,5 per cento (con un risparmio stimato dall'Amministrazione di circa 4 milioni).