

Le politiche

Giustizia

- 1. Inquadramento generale**
- 2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo**
- 3. Il contesto programmatico**
- 4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti**
- 5. Giustizia civile e penale:** *5.1. Spese di giustizia; 5.2. Spese di funzionamento; 5.3. Trasferimenti ai Comuni; 5.4. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche; 5.5. Fondo unico di giustizia.*
- 6. Amministrazione penitenziaria**
- 7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile**
- 8. Giustizia minorile**
- 9. Considerazioni conclusive**

1. Inquadramento generale

Fra le politiche istituzionali dello Stato, la giustizia si caratterizza per attenersi ad una funzione svolta da organi giurisdizionali estranei all'Amministrazione, ma che si avvale delle attribuzioni, sancite costituzionalmente, del Ministro della giustizia, per il funzionamento degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari¹. A fronte dell'esigenza di assicurare l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato, l'Amministrazione competente si trova ad operare in situazioni fortemente condizionate da fattori esterni. Ciò vale per l'attività di supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale e anche per la gestione degli istituti penitenziari, settore più caratterizzato dall'incidenza dell'attività di carattere amministrativo, ma parimenti condizionato da fattori esogeni quali la crescita del numero dei detenuti². Ne deriva l'incomprimibilità di gran parte delle spese, tanto quelle derivanti direttamente dall'espletamento delle funzioni giurisdizionali (le "spese di giustizia"), quanto quelle strumentali o esecutive di dette funzioni (le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive). Ma acquista anche particolare rilievo la necessità di individuare ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi.

Accanto agli obiettivi ed agli interventi rientranti direttamente nella sfera di azione dell'Amministrazione, rilevano altresì le misure di natura ordinamentale che, riguardando il funzionamento degli apparati giudiziari e penitenziari, finiscono con l'interessare

¹ L'art. 110 della Carta costituzionale, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

² Si rinvia a quanto riportato in dettaglio nei paragrafi 6 e 7 di questo capitolo.

l'organizzazione e l'attività del Dicastero, incidendo in misura rilevante sulla relativa spesa³. Si accennerà pertanto alle principali iniziative normative assunte nel corso dell'esercizio in esame, per poi esaminare con maggiore attenzione l'attuazione di questa politica istituzionale in raccordo con la relativa missione del bilancio dello Stato, e con i programmi in cui la stessa si articola. La "giustizia", nell'ambito della nuova struttura del bilancio dello Stato, corrisponde ai contenuti della missione n. 6, di pertinenza esclusiva del Ministero della giustizia, che si articola in quattro programmi (1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile) oggetto di analisi nel presente capitolo⁴.

Nell'ambito della classificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) la giustizia è riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico"). Al riguardo, una prima considerazione va fatta con riferimento alle previsioni della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, che ha previsto il raccordo univoco dei programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello (art. 21, comma 2)⁵. Nella missione in argomento la richiamata previsione acquista rilevanza, in particolare, per il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, attualmente riconducibile, nei suoi contenuti, ad entrambe le funzioni COFOG di secondo livello soprarichiamate⁶.

Allo scopo di delineare compiutamente il contesto nell'ambito del quale viene attuata la missione in esame, vanno ricordati gli sviluppi della materia in ambito europeo. Il trattato di Lisbona ha reso più agevole l'intervento a livello europeo, permettendo all'UE di estendere la sua azione in questo campo, attraverso l'abolizione dei tre pilastri e la previsione di un ampio ricorso, in materia di giustizia, al cosiddetto "metodo comunitario", ovvero al processo decisionale basato sul voto a maggioranza qualificata delle proposte presentate dalla Commissione, con un rafforzamento del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo, un più importante controllo democratico da parte dei parlamenti nazionali e la vigilanza della Corte di giustizia⁷. Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, fa ora riferimento ad un processo decisionale più efficiente, trasparente e democratico.

Va sottolineato, inoltre, che il sistema-giustizia non rimane isolato rispetto al sistema produttivo del Paese, ripercuotendosi le criticità del medesimo sul normale svolgimento dell'attività economica, con potenziali effetti negativi sugli investimenti. Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come l'incidenza negativa del sistema giudiziario sugli investimenti di imprese straniere risulti dimostrato dal rapporto "Doing Business 2010", pubblicato dalla Banca Mondiale, che ha visto l'Italia anche quest'anno al 78°

³ Nell'analisi effettuata nel rapporto 2008 dalla allora vigente Commissione per la finanza pubblica, ben si evidenzia come le criticità connesse al sistema giustizia derivino sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, rilevando sotto il primo aspetto, in particolare, l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali e le modalità di remunerazione degli avvocati, sotto il secondo aspetto l'incidenza tanto di profili strutturali e organizzativi, quanto di profili più propriamente ordinamentali.

⁴ Si precisa che la descritta articolazione della missione "Giustizia" nei programmi sopra citati, rilevata nel bilancio 2009, conferma l'articolazione dell'esercizio antecedente ed è rimasta invariata anche nel bilancio di esercizio per il 2010.

⁵ L'art. 40, comma 2, lettera b, n. 3 della legge n. 196 del 2009, ha anche previsto il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello, fra i principi e i criteri direttivi di delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato. Fra i criteri di delega vi è anche l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa (principio espresso anche all'art. 21, comma 2, della stessa legge). Per l'impatto di quest'ultima previsione sull'attuale organizzazione del Ministero della giustizia si rinvia a quanto riferito nel relativo capitolo, al par. 3.

⁶ Per i programmi che corrispondono in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, la legge precisa che deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione, da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

⁷ Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le decisioni importanti in materia di giustizia richiedevano l'unanimità del Consiglio, mentre limitato era il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia europea.

posto su 183 nazioni, mentre il *ranking* in materia di *enforcing contracts* ha visto precipitare l'Italia al 156° posto. Al riguardo rileva ricordare quanto riferito nell'analisi effettuata nel 2007 dalla allora vigente Commissione tecnica per la finanza pubblica, ovvero che, all'esito dell'esame comparato a livello europeo della spesa pubblica nel settore della Giustizia, la situazione italiana appariva caratterizzata da spesa e risorse umane non inferiori a quelle di altri Paesi⁸. Del resto la crisi del funzionamento degli apparati giudiziari e carcerari della giustizia italiana è nei dati che ne fotografano lo stato al 31 dicembre 2009: a) 5.625.057 i procedimenti civili pendenti, con un aumento del 3 per cento rispetto al 2008; b) 3.270.979 quelli penali, in lieve riduzione rispetto all'anno precedente; c) 65.067 detenuti (di cui 24.152 stranieri) nelle 204 strutture penitenziarie; d) 20.959 minorenni segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, con un incremento dell'incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera⁹.

Rispetto alle criticità del sistema giustizia gli obiettivi posti dal Ministro nell'atto di indirizzo per il 2009 sono stati intesi a soddisfare, già attraverso gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione (in disparte, dunque, le innovazioni ordinamentali pure messe in campo e di seguito sinteticamente richiamate), due macro esigenze sentite come prioritarie: la riduzione dei tempi dei processi e la riduzione del sovraffollamento delle carceri con contestuale miglioramento delle condizioni detentive, rispetto alle quali si sono previsti interventi di varia natura, di breve, medio e lungo periodo.

2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2009 si sono registrati interventi normativi di rilievo che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario. Rinviano per quest'ultimo aspetto alla successiva specifica trattazione, si evidenziano di seguito i principali provvedimenti normativi che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, appaiono riconducibili alle stesse finalità ed obiettivi che hanno guidato l'azione amministrativa, e che comunque incidono sugli aspetti organizzativi e sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla giustizia civile, si segnala la legge 18 giugno 2009, n. 69 - cd. riforma del processo civile - ispirata al contenimento dei tempi del giudizio, che ha inteso perseguire tale finalità, in particolare, attraverso la riduzione dei termini previsti dal codice di procedura e la delega al Governo per la disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione, cui è stata data attuazione con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28. E' stato introdotto l'istituto del filtro in Cassazione e sono state previste misure dirette a disincentivare, con penalità anche risarcitorie prefissate dal giudice, inadempimenti non facilmente sanzionabili, quali quelli degli obblighi di fare infungibile o di non fare, sul modello dell'*astreinte* francese.

Anche la materia penale ed in particolare la normativa antimafia è stata oggetto di interventi normativi nel corso del 2009. Si segnala, in particolare, la legge 15 luglio 2009, n. 94, cd. Pacchetto Sicurezza, per le modifiche intervenute nella disciplina sostanziale, in materia di misure di prevenzione antimafia, di sequestro e confisca, così come in ordine all'ordinamento penitenziario¹⁰. In disparte le nuove figure di reato ovvero le nuove aggravanti introdotte, si sottolineano, in questa sede, gli strumenti forniti alle forze dell'ordine ed alla magistratura per

⁸ E' quanto riferito nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre del 2007.

⁹ Dati riportati nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" per l'anno 2009. Si precisa nella stessa relazione che "questa enorme mole di lavoro – che non ha eguali negli altri paesi dell'U.E. – viene gestita da 9.080 magistrati togati (6.402 giudici e 2.090 pubblici ministeri); 3.513 giudici onorari; 40.456 unità di personale giudiziario; 1.399 addetti al settore minorile; 46.662 dipendenti dell'amministrazione penitenziaria. Tra questi dipendenti, ben 5.183 (circa il 12 per cento) sono impegnati ad effettuare 28 milioni di notifiche manuali ogni anno - pari a 112.000 notifiche al giorno - di cui oltre la metà destinate agli avvocati. Circa il 12 per cento dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica (dati Eurispes 2008) e lo stesso processo penale brucia, in media, 80 milioni di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170.000 processi (465 al giorno, festivi compresi)".

¹⁰ In particolare si è intervenuti sul regime di cui all'art. 41 bis (cosiddetto "carcere duro"), allo scopo di rendere maggiormente difficile il contatto tra il mafioso detenuto e gli associati in libertà.

rafforzare l'attività di recupero dei beni frutto delle attività criminali delle associazioni mafiose, ampliando l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione¹¹. Il quadro normativo si è arricchito, nell'anno in corso, con le previsioni di cui al decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito con legge 31 marzo 2010, n. 50, che ha introdotto importanti innovazioni in materia di sequestro e confisca dei beni immobili ed aziendali appartenenti alla criminalità organizzata, prevedendo, in particolare, l'istituzione di un'Agenzia nazionale con poteri di amministrazione e custodia dei beni fin dal momento del sequestro e per l'intera fase giudiziale che precede l'irrevocabilità del provvedimento di confisca e la sua destinazione finale. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, si evidenzia come da tale provvedimento dovrebbero derivare, oltre ad evidenti utilità sui beni, anche benefici per la funzionalità degli uffici giudiziari, affrancandosi l'autorità giudiziaria di una serie di adempimenti.

Vari sono poi gli ambiti su cui è intervenuto il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 113, convertito con legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante "interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario". Con riferimento ai vuoti di organico nelle sedi disagiate degli uffici giudiziari, si è attribuito al Consiglio Superiore della Magistratura, fino al 31 dicembre 2014, il potere di trasferire d'ufficio i magistrati da altri uffici vicini. Ma soprattutto, per quanto più interessa in questa analisi, si sono introdotti importanti previsioni in materia di digitalizzazione del processo civile e penale, aspetti che saranno trattati analiticamente di seguito, per la loro rilevanza ai fini dell'incremento dell'efficienza dei servizi, con contestuale incremento dei risparmi¹². Si sottolinea come, per quanto disposto all'art. 4, comma 11, dello stesso decreto, debbano considerarsi in ogni caso necessarie, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal CNIPA (ora DigitPA)¹³. Pertanto si consente di assumere impegni estesi a carico degli esercizi successivi, sempre nei limiti delle somme previste nel bilancio pluriennale, se necessario per assicurare la continuità dei servizi, e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, qualora l'Amministrazione ne riconosca la necessità ovvero la convenienza.

Infine vanno richiamate, rinviando alla specifica trattazione (par. 5.5.), le novità in merito all'operatività del Fondo unico di giustizia (art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ove confluiscono le somme di denaro, i proventi, e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale, sequestrati, confiscati o depositati nell'ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi. La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha stabilito che confluiscono nel Fondo unico di giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici, per essere riassegnati, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

Fra le azioni che in maniera coordinata hanno interessato la giustizia nel 2009, occorre anche accennare all'attività internazionale del Ministero della giustizia, ed in particolare alla

¹¹ Si stabilisce che le misure di sicurezza patrimoniali possono essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto; vengono rafforzate le ipotesi di "confisca estesa" (disperso il denaro o i beni illecitamente acquisiti, si consente al giudice di ordinare la confisca per un valore equivalente, incidendo sul patrimonio posseduto dal reo anche per interposta persona); sono state disciplinate le modalità di esecuzione dei sequestri preventivi ed è stato istituito l'albo nazionale degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati per assicurare specifica professionalità nella gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

¹² Fra le misure previste, si segnala l'adozione delle regole tecniche utili per il funzionamento del processo telematico, tanto per il processo civile che per il processo penale; l'uso della posta elettronica certificata (p.e.c.) anche in quest'ultimo, per l'effettuazione delle comunicazioni e delle notificazioni, fatta eccezione per le comunicazioni rivolte all'indagato o all'imputato; norme dirette ad incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie ed a scoraggiare la richiesta di copie cartacee (l'importo del diritto di copia rilasciato su carta sarà in misura superiore del 50 per cento a quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico); pagamenti di spese inerenti alla giustizia con modalità telematiche; la possibilità per il giudice dell'esecuzione mobiliare di disporre "modalità telematiche" per la presentazione delle offerte, l'incanto, i pagamenti; convenzioni con Consip S.p.A. per la realizzazione di innovazioni tecnologiche previste dal programma di digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia.

¹³ Il CNIPA è stato sostituito da DigitPA, in base al d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177.

Presidenza italiana del G8, evento di grande rilevanza sui temi della lotta alla criminalità organizzata e sulle strategie internazionali nella lotta al terrorismo¹⁴.

3. Il contesto programmatico

Nel rinviare alle considerazioni svolte al paragrafo 4 del capitolo sul Ministero della giustizia in merito agli strumenti di programmazione del Dicastero, di seguito se ne illustrano i contenuti ed i correlati stanziamenti.

Nell'atto di indirizzo del Ministro del 19 settembre 2008, si sono individuati 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009, ovvero: valorizzazione delle risorse umane; pianificazione e razionalizzazione della spesa; potenziamento e mantenimento delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili (riducendo, ove possibile, gli stabili in affitto e progettando e costruendo nuovi Istituti Penitenziari); semplificazione delle procedure; introduzione di strumenti di premialità meritocratica, e misurazione dei risultati; attuazione del sistema unico delle intercettazioni (rendendo operativa la riforma legislativa in materia); accelerazione del processo civile, attraverso la messa a regime del processo telematico, oltre che attraverso riforme processuali; miglioramento delle condizioni di detenzione, anche attraverso la ristrutturazione e costruzione di istituti penitenziari e l'ampliamento delle strutture esistenti; tutela dei diritti dei minori; cooperazione internazionale.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), che descrivono gli interventi concreti programmati per dare attuazione ad obiettivi specifici, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo.

La disamina della gestione delle risorse messe a disposizione per l'attuazione della politica istituzionale in esame, non può che seguire la nuova impostazione del bilancio per missioni e programmi. Viene dunque in rilievo la missione Giustizia (n. 6), di competenza esclusiva del Ministero della giustizia, ma occorre tener conto anche degli stanziamenti, pure assegnati a quest'ultimo Dicastero, che attengono a due missioni trasversali (32. Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche e 33. Fondi da ripartire), in quanto comunque strumentali alla realizzazione della politica istituzionale in esame.

La missione Giustizia è articolata su 4 programmi: Amministrazione penitenziaria, di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); Giustizia civile e penale, di competenza del Dipartimento degli affari di giustizia (DAG) e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG); Giustizia minorile, di competenza esclusiva del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM); Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM per i settori di rispettiva competenza. Nei paragrafi successivi se ne analizzano i contenuti e le risorse finanziarie per gli stessi stanziati¹⁵. Rispetto a detti programmi vengono anche esaminate le principali attività realizzate, i risultati conseguiti e le criticità rilevate.

Nell'ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma (Indirizzo politico), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro¹⁶. Anche nella missione Fondi da ripartire gli stanziamenti attengono ad un solo

¹⁴ Come riferito nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, il più significativo risultato raggiunto nella Conferenza dei Ministri della Giustizia e Affari Interni, è stato la Dichiarazione Finale sottoscritta da tutti i Ministri, che ha adottato il modello di legislazione italiana in materia di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati.

¹⁵ Quanto alle connessioni fra la direttiva ministeriale e la nota preliminare del Ministero della giustizia si rinvia al capitolo su questo Ministero (par. 4).

¹⁶ Con riferimento alla missione 32, si evidenzia, per l'unico programma "Indirizzo politico", un incremento pari all'11,2 per cento degli stanziamenti definitivi (33,7 milioni) rispetto agli iniziali (30,3 milioni) che sono leggermente superiori rispetto all'esercizio precedente (29,8 milioni). Tali stanziamenti sono stati impegnati per 27,9 milioni. Si sono evidenziate economie per 6,8 milioni.

programma (Fondi da assegnare) di pertinenza del DOG. Si tratta di stanziamenti destinati ad essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero¹⁷.

Nella nota preliminare dello stato di previsione del 2009, per i 6 programmi corrispondenti alle 3 missioni perseguite dal Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha individuato 38 obiettivi, 18 classificati come strategici e 20 come strutturali. E' significativo rilevare come agli obiettivi annuali, che rappresentano il 66 per cento del totale degli obiettivi, risulti associato il 97 per cento degli stanziamenti iniziali e come agli obiettivi strategici, che pur rappresentano quasi la metà del totale degli obiettivi (47 per cento), sia associato soltanto il 3,5 per cento degli stanziamenti¹⁸. Sono aspetti riconducibili alle caratteristiche della spesa di questo Ministero¹⁹.

4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti

MISSIONE 6 GIUSTIZIA 2009

MISSIONE 6 GIUSTIZIA 2009							(migliaia di euro)
Programmi	Cdr Spese		Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp. 09	st.def/miss (%)	Stanz. definitivo di comp. 08	Diff. Stanz def. 2009/2008 (%)
1.Amm.ne penitenziaria	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	2.552.092,3	2.845.920,1	33,0	3.024.616,7	-5,9
	Totale Programma		2.552.092,3	2.845.920,1	33,0	3.024.616,7	-5,9
2.Giustizia civile e penale	2	Dip. Affari di giustizia	627.716,8	1.139.439,5	13,2	711.544,3	60,1
	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	3.856.317,3	4.266.455,3	49,5	3.717.138,4	14,8
	Totale Programma		4.484.034,1	5.405.894,8	62,8	4.428.682,8	22,1
3.Giustizia minorile	5	Dip. Giustizia minorile	127.795,4	158.272,2	1,8	166.540,4	-5,0
	Totale Programma		127.795,4	158.272,2	1,8	166.540,4	-5,0
4.Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	51.201,5	57.816,8	0,7	80.021,4	-27,7
	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	78.459,7	124.252,8	1,4	117.719,4	5,5
	5	Dip. Giustizia minorile	14.629,0	20.372,9	0,2	22.460,8	-9,3
	Totale Programma		144.290,2	202.442,5	2,4	220.201,7	-8,1
Totale Missione			7.308.212,0	8.612.529,6	100,0	7.840.041,6	9,9

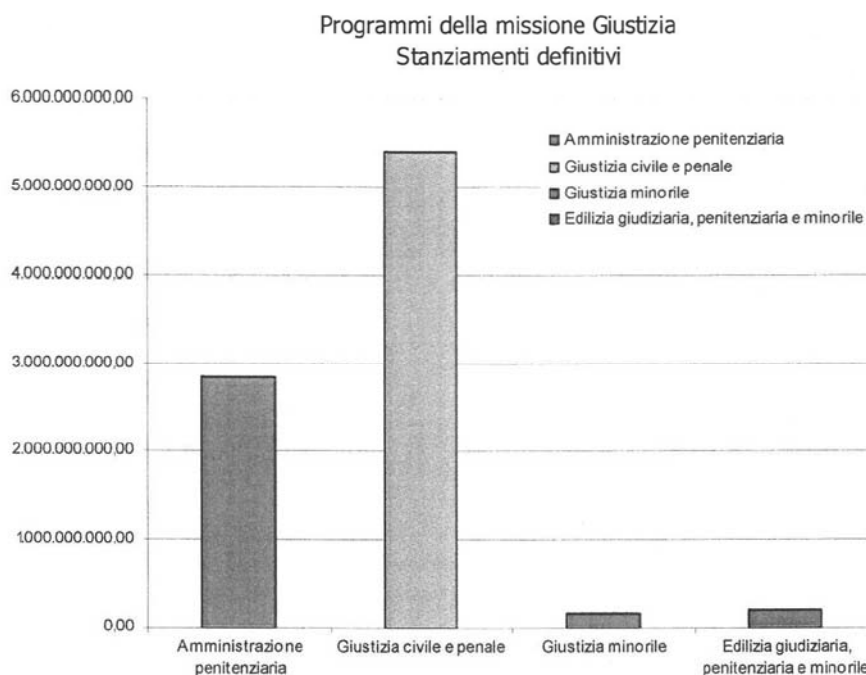
Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

I programmi della missione Giustizia che assorbono la assoluta maggioranza delle risorse sono il programma 2 Giustizia civile e penale (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi della missione 6, pari a 5.405,9 milioni), ed il programma 1. Amministrazione penitenziaria (il 33 per cento, con stanziamenti definitivi pari a 2.845,9 milioni). Gli stanziamenti per gli altri due programmi corrispondono, rispettivamente, al 2,4 per cento per il programma 4 Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 202,4 milioni) ed all'1,8 per cento per il programma 3 Giustizia minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 158,3 milioni). I primi due programmi richiamati saranno pertanto oggetto di analisi più approfondita.

¹⁷ Sull'utilizzazione di questi fondi si rinvia al capitolo sul Ministero della giustizia (par. 2.3.).

¹⁸ Cfr. quanto riportato nel "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" per il 2009 della RGS, ove si rileva anche, quanto agli indicatori, che nel 38 per cento dei casi, il Ministero della giustizia si è dotato di indicatori di realizzazione finanziaria, mentre oltre il 33 per cento dei casi ha dato adito a indicatori classificati come non disponibili. Inoltre, con riferimento alle problematiche riscontrate a seguito dell'analisi specifica effettuata sulle schede programmi/obiettivi, nella stessa relazione si evidenzia come soltanto nel 16,7 per cento dei casi gli indicatori siano stati formulati correttamente.

¹⁹ Si rinvia al capitolo sul Ministero, par. 1.



Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi totali della missione risultano incrementarsi del 9,9 per cento rispetto al precedente anno, passando da 7.840 milioni nel 2008 a 8.612,5 milioni nel 2009. Nel capitolo sul Ministero della giustizia si è rilevato come tale incremento, in controtendenza rispetto alle riduzioni riscontrate negli ultimi esercizi, sia in massima parte riconducibile alle variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi (per un totale di 640,8 milioni) che attengono dunque alla spesa di competenza di esercizi precedenti²⁰.

In ogni caso, gli incrementi, rispetto al 2008, degli stanziamenti definitivi della missione hanno interessato soltanto il programma 2 Giustizia civile e penale, i cui stanziamenti definitivi sono aumentati nel biennio considerato del 22,1 per cento (passando da 4.428,7 milioni nel 2008 a 5.405,9 milioni nel 2009). Per tutti gli altri programmi si registra, invece, una riduzione degli stanziamenti definitivi (del 5,9 per cento per l'Amministrazione penitenziaria; del 5 per cento per la Giustizia minorile; dell'8,1 per cento per l'Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile). Se si considerano gli stanziamenti al netto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (calcolati nella tabella che segue), si comprende come le riduzioni degli stanziamenti per la realizzazione di questi ultimi programmi, nel 2009 rispetto all'esercizio precedente, siano state anche superiori rispetto alle percentuali sopra indicate²¹. Così come l'incremento degli stanziamenti definitivi per la realizzazione del programma Giustizia civile e penale sia stato di misura assai più ridotta²².

²⁰ Vedi par. 2.1. del capitolo del Ministero della giustizia. A tali assegnazioni, che non attengono realmente alle spese di competenza del 2009, devono anche sommarsi importi ulteriori comunque destinati al ripianamento di debito pregresso (così il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie, assegnato al capitolo 1360 - per 100 milioni - per il ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni, vedi *infra*).

²¹ Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli del programma Amministrazione penitenziaria ammontano ad un totale di 184,7 milioni. Quelle effettuate su capitoli del programma Giustizia minorile ammontano ad un totale di 9,04 milioni.

²² Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli di questo programma ammontano ad un totale di 446,8 milioni.

(migliaia di euro)

Programma	Stanz. definitivi di competenza 2009 (A)	Assegnazioni per debiti pregressi esercizi 2007/2008(*) (B)	Differenza (A-B)
Amm.ne penitenziaria	2.845.920,1	184.731,0	2.661.189,1
Giustizia civile e penale	5.405.894,8	446.859,4	4.959.035,4
Giustizia minorile	158.272,2	9.044,4	149.227,8
Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	202.442,5	-	202.442,5

(*) Assegnazioni avvenute ex art 9 DL 185/2009.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e dell'Amministrazione

Come accennato, tutte le attività riconducibili alla missione Giustizia sono di competenza del Ministero della giustizia. Pertanto, l'analisi della gestione finanziaria di quest'ultimo coincide sostanzialmente con quella della missione. Rileva pertanto l'analisi svolta sulla gestione realizzata dai Centri di Responsabilità di detto Ministero nel capitolo a quest'ultimo dedicato. Le considerazioni svolte in quella sede vengono arricchite da un'analisi sui risultati finanziari e gestionali conseguiti, nell'esercizio 2009, rispetto a ciascun programma della missione Giustizia.

5. Giustizia civile e penale

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali al funzionamento della giustizia civile e penale, in particolare attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei relativi servizi, nonché alla gestione delle spese di giustizia²³.

PROGRAMMA 2 GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile ^(a)	Impegni totali ^(b)	Massa spendibile ^(c)	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale ^(d)	Residui finali totali ^(e)	Economie o Maggiori spese ^(f)
2. Dip. Affari di giustizia	funzionamento	23.220,1	43.144,6	0,8	43.226,6	40.008,5	49.794,6	45.595,6	40.513,7	4.513,3	4.767,7
	interventi	604.301,2	1.096.099,5	20,3	1.096.099,5	1.095.752,6	1.112.390,1	1.096.099,5	1.015.343,2	119.466,8	-22.419,9
	investimenti	195,6	195,5	0,0	237,0	102,0	269,7	237,0	128,5	6,2	135,0
	Totale Cdr	627.716,8	1.139.439,5	21,1	1.139.563,1	1.135.863,1	1.162.454,4	1.141.932,2	1.055.983,3	123.986,4	-17.517,3
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	funzionamento	3.541.370,9	3.783.082,1	70,0	3.783.119,0	3.483.018,9	4.112.297,5	4.083.043,6	3.502.492,5	177.824,6	431.980,4
	interventi	267.091,6	423.810,6	7,8	423.810,6	415.005,7	606.359,1	473.810,6	356.226,0	241.228,2	8.905,0
	investimenti	47.854,8	59.412,6	1,1	68.499,2	61.492,6	163.158,6	125.171,4	92.330,0	64.496,0	6.332,6
	oneri c.parte corrente	0,0	150,0	0,0	150,0	100,0	162,5	155,5	0,0	100,0	62,5
Totale Cdr		3.856.317,3	4.266.455,3	78,9	4.275.578,8	3.959.617,2	4.881.977,6	4.682.181,1	3.951.048,5	483.648,7	447.280,4
Totale Programma		4.484.034,1	5.405.894,8	100,0	5.415.141,9	5.095.480,3	6.044.432,0	5.824.113,2	5.007.033,8	607.635,1	429.763,1

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento

(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

²³ Nel dettaglio "Attività di cooperazione giudiziaria; Gestione delle attività inerenti a prove concorsuali; Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; Attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; Gestione delle spese di giustizia; Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; Attività inerenti a notifiche, esecuzioni e protesti in materia giudiziaria; Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; Rapporti con Unione Europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico."

Come già accennato, la realizzazione del programma è affidata a due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), circostanza sulla quale il Ministero della giustizia è chiamato a fare una riflessione, anche nell'ambito della prevista riorganizzazione delle strutture del Dicastero, avuto riguardo alle disposizioni di cui alla legge n.196 del 2009, art. 21, comma 2 e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, che prevedono la concentrazione di ciascun programma presso un unico Centro di Responsabilità, e tenuta anche in debito conto la consistenza delle risorse assegnate a questo unico programma (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione).

In realtà, se il programma è di pertinenza di due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), il 78,9 per cento degli stanziamenti definitivi è di competenza del DOG (4.266,5 milioni). Al DAG ne sono stati assegnati 1.139,4 milioni corrispondenti al 21,1 per cento. Coerentemente con i contenuti del programma, circa il 70 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alle spese di funzionamento, quasi interamente di competenza del DOG. Gli stanziamenti definitivi per interventi (il 28,1 per cento) sono invece in massima parte assegnati al DAG (20,3 per cento). Assai ridotti gli stanziamenti per investimenti, pari a 1,1 per cento, prevalentemente di competenza del DOG.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato una lieve riduzione nella capacità di impegno rispetto a questo programma. Gli impegni totali dell'anno, pari a 5.095,5 milioni (in crescita rispetto ai 4.298 milioni del 2008), risultano equivalere al 94,1 per cento della massa impegnabile, un calo rispetto al 2008 (96,8 per cento) riconducibile prevalentemente alla gestione dei capitoli di competenza del DOG che, come si è visto, attengono per lo più a spese di funzionamento²⁴. Si incrementano anche le economie, pari a 429,8 milioni nel 2009 e a 311,4 milioni nel 2008.

Rispetto al 2008 crescono anche i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (5.007 milioni nel 2009 rispetto ai 4.449,2 nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno evidenziato che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 è cresciuta la massa spendibile (da 5.275,4 milioni nel 2008 a 6.044,4 milioni nel 2009) ed è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e quest'ultima (da 90,2 per cento a 96,4 per cento), si è ridotto di circa 7 punti percentuali il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 93,5 per cento a 86 per cento). Dunque, con riferimento al programma in esame, si è registrato nel 2009 anche un peggioramento della capacità di spesa.

Si rileva, infine, come, nonostante l'incremento della velocità di smaltimento dei residui (pari al 64,5 per cento nel 2009, ed al 57,7 per cento nel 2008), siano cresciuti i residui finali totali (514,8 milioni nel 2008, 607,6 milioni nel 2009).

Questo programma, oltre ad essere quello che assorbe la percentuale maggiore di risorse, è quello i cui capitoli sono stati particolarmente oggetto di variazioni in corso di gestione, e tale circostanza potrebbe aver inciso sulla rilevata riduzione della capacità di impegno e di spesa, ipotizzandosi una maggiore difficoltà nell'utilizzare per tempo somme assegnate durante l'esercizio. Inoltre, le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi hanno interessato in misura maggiore i capitoli di questo programma ed in particolare il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, ed il capitolo 1451, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi²⁵. In relazione a queste spese, non solo sono state certificate le sofferenze maggiori con riferimento agli esercizi 2007 e 2008, ma, attese le insufficienze negli stanziamenti registrate, nel 2009 si è formata l'ennesima situazione debitoria. Del resto, oltre alle spese di giustizia, la maggior parte delle spese relative al funzionamento della giustizia, pur essendo riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, in quanto necessarie all'espletamento del

²⁴ Questo indicatore è stato pari a 92,6 per cento per i capitoli del programma di competenza del DOG (98,5 per cento nel 2008) e pari a 99,7 per cento per quelli di competenza del DAG (87,9 per cento nel 2008).

²⁵ Sul capitolo 1360, gestito dal DAG, relativo alle spese di giustizia, sono stati assegnati, complessivamente, per l'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, 350 milioni (di cui 270 per i debiti al 2008); sul capitolo 1451, di competenza del DOG, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi, sono stati assegnati complessivamente 61,5 milioni.

servizio in questione, risultano per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione. Al riguardo, il DOG ha trasmesso un quadro riassuntivo dei debiti formati nel corso dell'esercizio 2009 per il programma in esame, con importi che potrebbero subire variazioni in aumento, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009 PER IL PROGRAMMA "GIUSTIZIA CIVILE E PENALE" (*)

(valori assoluti)		
Capitolo	Piano gestionale.	Importo
1451	13	4.000.000,00
1451	14	2.000.000,00
1451	19	13.000.000,00
1451	22	120.000,00
1451	24	15.641.054,48
1451	26	15.120,49
1501	1	46.671,88
1360	1	110.000.000,00
1363 (**)		70.000.000,00
Totale parte corrente		214.822.846,85
7203	(N. I.)	46.671,88
Totale parte capitale		46.671,88
Totale debiti 2009		214.869.518,73

(*) Importi che potrebbero subire variazioni, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

(**) Capitolo istituito con legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010 (v. par. 5.1.).

Fonte: Ministero della giustizia – DOG

Si tratta, dunque, quasi interamente di situazioni debitorie relative a spese di giustizia (cap. 1360 e cap. 1363, istituito per le spese per intercettazioni vedi *infra*) e a spese di funzionamento (cap. 1451 e cap. 1501). Segue un approfondimento su tali spese e sui rimedi messi in campo.

5.1. Spese di giustizia

Le spese di giustizia includono voci fra loro eterogenee (quali le spese per intercettazioni relative ad indagini in corso, le spese anticipate dallo Stato per lo svolgimento dei giudizi penali, le indennità corrisposte ai magistrati onorari), che si caratterizzano per afferire direttamente allo svolgimento della funzione giudiziaria.

Si ricorda che il sistema di erogazione delle spese di giustizia, originariamente previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, è stato radicalmente modificato dall'articolo 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge n. 248 del 2006. Secondo il previgente sistema il pagamento avveniva per mezzo degli uffici postali, su ordine dell'ufficio giudiziario competente e con imputazione sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia²⁶. Tale sistema è stato mantenuto per le sole notifiche concernenti i procedimenti penali, in quanto al pagamento delle spese di giustizia si provvede ora secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato²⁷.

Il nuovo sistema se ha causato difficoltà organizzative, per l'insufficienza del numero dei funzionari delegati chiamati dopo la riforma ad effettuare i pagamenti, e dunque ritardi nell'erogazione dei pagamenti, ha senz'altro contribuito alla semplificazione della contabilità del Ministero, implicando l'eliminazione di vari capitoli relativi alle spese di giustizia destinati esclusivamente a consentire le regolazioni debitorie necessarie al ripiano delle anticipazioni degli anni precedenti²⁸.

²⁶ Tali spese venivano poi rendicontate e trasmesse ai funzionari delegati del Ministero presenti presso gli uffici giudiziari.

²⁷ Si precisa che le spese relative all'indennità dei giudici di pace (imputate al capitolo 1362), in quanto sostanzialmente equiparabili agli stipendi, vengono liquidate attraverso i cosiddetti "ruoli di spesa fissa".

²⁸ Rispetto all'originario capitolo 1360 ed al capitolo 1362 relativo alle indennità spettanti ai magistrati onorari, permane il capitolo 1361 utilizzato, solo in termini di cassa, per l'estinzione dei debiti nei confronti di Poste italiane.

Va tuttavia rilevato come la richiamata riforma non abbia inciso in modo sostanziale sulle criticità connesse alla gestione di tali spese ed in particolare sulla formazione di situazioni debitorie. La riduzione degli stanziamenti negli anni ha infatti comportato una crescita esponenziale del debito. Si ricorda che lo stesso decreto legge n. 223 del 2006, contestualmente alla richiamata riforma del sistema di pagamento, ha previsto che lo stanziamento relativo alle spese di giustizia fosse ridotto di 50 milioni per l'anno 2006, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. La situazione è stata poi resa ulteriormente problematica a seguito degli accantonamenti operati in attuazione del comma 507 della legge finanziaria per il 2007 e della riduzione degli stanziamenti per effetto delle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Inevitabilmente questi interventi hanno ingenerato ingenti posizioni debitorie, in quanto operati con riguardo a spese incompressibili da parte dell'Amministrazione, e rispetto alle quali permane una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse²⁹.

Di seguito si evidenziano i flussi finanziari relativi alle spese di giustizia, confrontandoli con la serie storica degli ultimi quattro esercizi.

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

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	684.800,70	684.800,70	531.202,16	344.705,85
2007	584.633,12	589.633,12	729.281,92	131.557,66
2008	484.800,70	508.500,70	551.201,42	8.994,20
2009	474.000,00	949.298,33	842.056,99	115.975,74

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

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

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	0,00	0,00	29.409,89	0,00
2007	0,00	0,00	66.420,47	28.122,29
2008	0,00	0,00	27.873,20	0,00
2009	cap non più presente	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

S.p.A. per le spese anticipate per le notifiche nei procedimenti penali per le quali sopravvive il precedente sistema di pagamento.

²⁹ Se spetta ai magistrati decidere e liquidare spese quali le consulenze e le intercettazioni, i fondi con i quali le spese liquidate devono essere pagate sono gestiti da funzionari delegati spesso competenti per un intero circondario, o comunque per più procure e tribunali.

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

(migliaia di euro)				
Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	137.319,53	137.319,53	138.292,22	97.213,05
2007	137.319,53	137.319,53	184.134,87	28.768,52
2008	137.319,53	147.319,53	167.206,18	7.296,37
2009	130.000,00	146.500,00	173.286,18	3.491,09

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

A determinare gli importi degli stanziamenti definitivi del 2009 hanno contribuito in buona parte le variazioni intervenute per estinguere i debiti certificati al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008: si è provveduto ad assegnare, rispettivamente, complessivi 350 milioni sul capitolo 1360 e complessivi 16,5 milioni sul capitolo 1362³⁰. A tali assegnazioni, che non attengono alle spese di competenza del 2009, deve sommarsi il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie per 100 milioni, assegnati sul capitolo 1360; stando a quanto riferito dall'Amministrazione, come meglio si dirà in seguito, tale assegnazione è stata concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze quale stanziamento destinato al ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni.

La Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia monitora semestralmente, dal II semestre 2003, le spese di giustizia previste dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ed annotate sui registri istituzionali approvati con decreto interministeriale 28 maggio 2003. L'indagine, di natura statistica, utilizza quali fonti, i registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione. La tabella che segue evidenzia le voci di spesa di giustizia desunte dal sistema informativo del Ministero della giustizia. I dati considerati nella tabella sono quelli relativi al Modello 1/A/SG e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'Erario. Dunque forniscono una misura statistica delle spese in termini di cassa³¹.

³⁰ Si evidenzia come sul capitolo 1360 delle somme assegnate per estinguere i debiti pregressi, non è stato impegnato un importo pari a euro 14.621.

³¹ Si precisa che i dati riportati sono relativi al triennio 2006-2008 e sono quelli trasmessi, alla competente Direzione centrale, fino al 20 novembre 2009, dalla maggior parte degli uffici giudiziari; ai fini della comparabilità fra gli anni, la parte mancante è stata stimata dalla stessa Direzione sulla base del peso e del *trend* storico. La Direzione precisa che, come tutte le indagini statistiche, anche questa non è esente dalle criticità connesse al consolidamento della base informativa, dovuta in particolare al ritardo con cui si acquisiscono le necessarie informazioni.

SPESE LIQUIDATE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI CLASSIFICATE PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATO NAZIONALE - TRIENNIO 2006-2008*

<i>(migliaia di euro)</i>			
Voci di spesa	2006	2007	2008
Viaggio	6.712,74	6.860,48	6.911,95
Sostenute per lo svolgimento dell'incarico	16.982,73	18.298,92	21.407,65
Spese per intercettazioni	243.134,93	251.988,08	244.425,06
Altre spese straordinarie nel processo penale	15.597,60	21.917,34	15.985,50
Postali e telegrafiche	600,02	812,90	600,28
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere	9,24	40,40	186,54
Custodia	5.342,16	4.460,28	4.341,39
Stampa	2.912,25	3.435,49	4.998,28
Altre spese	3.938,15	4.377,71	3.431,71
Spese	295.229,82	312.191,60	302.288,37
Trasferta	2.900,46	3.045,73	3.211,20
Custodia	19.994,81	23.641,20	26.293,06
Spettanti a magistrati onorari ed esperti	111.972,57	122.751,27	131.442,78
di cui:			
- spettanti al Giudice di pace	73.230,12	84.537,52	91.125,96
- spettanti ai Giudici Onorari Aggregati (GOA)	6.992,45	2.207,27	1.168,56
- spettanti ai Giudici Onorari di Tribunale (GOT)	11.134,90	13.944,10	14.952,94
- spettanti ai vice procuratori onorari (VPO)	14.838,56	16.347,19	18.152,33
- spettanti ad esperti sezioni: Corte Appello Minori, Trib minori, Trib sorveglianza	5.776,54	5.715,19	6.042,98
Spettanti a giudici popolari	3.120,09	3.563,64	3.252,91
Altre indennità	1.562,90	1.727,99	1.572,97
Indennità	139.550,84	154.729,83	165.772,92
agli investigatori privati	0,00	1,63	1,82
agli ausiliari del magistrato	103.027,63	120.090,55	119.470,84
ai consulenti tecnici di parte	5.797,25	7.512,82	7.600,05
ai difensori	110.696,26	131.020,86	140.963,60
Onorari	219.521,15	258.625,86	268.036,31
Altre voci	2.550,91	2.854,87	3.209,62
Totali voci di Spesa	656.852,71	728.402,16	739.307,21
di cui:			
Oneri previdenziali**	4.342,15	4.911,36	5.229,09
Iva**	76.980,66	83.517,61	84.839,47

* I dati di tutto il triennio sono quelli rilevati fino al 20 novembre 2009 dalla quasi totalità degli uffici, i dati mancanti sono stati stimati sulla base del peso relativo al trend storico.

** Gli importi relativi ad oneri previdenziali ed IVA sono stati distribuiti tra le voci di spesa soggette, per rispettive competenze, a detti oneri e tributi.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica

L'indagine statistica mostra un *trend* di crescita della spesa, nel triennio esaminato, che contrasta con la riduzione degli stanziamenti evidenziata nella tabella precedente e spiega il formarsi dei debiti pregressi.

Dai dati emerge inoltre che le intercettazioni costituiscono la maggior voce di spesa (circa il 40 per cento di tutta la spesa pagata dall'Erario per le spese di giustizia nell'anno 2008)³².

A fronte del rilevante debito contratto dal Ministero nei confronti di società che hanno gestito i servizi di intercettazione a partire dal 2006, per scongiurare ogni possibile blocco delle

³² Dell'importo liquidato per le intercettazioni nel corso dell'ultimo anno il 79 per cento è stato speso per il noleggio degli apparati, il 13 per cento per le fatture emesse e il restante 8 per cento per l'acquisizione dei tabulati. Percentuali indicate dalla stessa Direzione generale statistica, in sede di Relazione al Parlamento sullo stato generale della giustizia per l'anno 2009.

attività investigative in corso, nonché per verificare l'effettivo ammontare del debito pregresso, il Ministro della giustizia a dicembre 2008 ha istituito l'Unità di Monitoraggio sull'andamento della spesa in materia di intercettazioni (U.M.I.)³³. I dati acquisiti dall'Unità di Monitoraggio hanno evidenziato criticità sotto diversi profili: per le intercettazioni telefoniche pagamenti fortemente diversificati per le stesse prestazioni (da 3,85 a 23 euro al giorno, per ogni singola intercettazione telefonica); per le intercettazioni ambientali e per i servizi di sorveglianza tecnologica, differenze nei costi ancora più marcate, correlate anche a fattori quali la variabilità della tipologia di prestazioni richieste (dalla semplice microspia al sofisticato apparato di sorveglianza e tracciamento satellitare assistito anche da videocamere, etc.) e l'elevato numero di aziende fornitrici dei servizi³⁴.

L'Amministrazione rileva come, ad oggi, la costante richiesta di dati e notizie, unitamente all'opera di supporto e consulenza in favore delle singole procure, abbia già determinato una diffusa rinegoziazione dei prezzi unitari ed un risparmio stimabile tra il 25 ed il 30 per cento dei costi unitari stessi. Evidenzia inoltre che, sempre in virtù dell'intervento dell'U.M.I., si è proceduto ad abbattere il debito verso le società di noleggio di apparati relativo al 2008 grazie ad uno stanziamento integrativo di 100 milioni, concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze a fronte di un accordo transattivo con le ditte creditrici, col quale le stesse hanno rinunciato al 10 per cento del fatturato in pagamento, nonché a tutti gli interessi maturati e maturandi, con un notevole risparmio di spesa.

In ragione della particolare rilevanza delle spese in parola rispetto al complesso delle spese di giustizia, per meglio consentirne il monitoraggio e la razionalizzazione, con la legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010, è stato istituito un nuovo capitolo (cap. 1363) sul quale dovranno essere imputate le spese relative alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ivi comprese quelle inerenti al noleggio degli apparati di intercettazione.

Potrebbero anche incidere sull'andamento di questa importante voce di spesa le iniziative legislative all'attenzione del Parlamento³⁵, così come le spese per intercettazioni e più in generale le spese di giustizia potrebbero trarre beneficio dalle iniziative intraprese per la razionalizzazione della spesa, ivi inclusi gli obblighi formativi per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi, cui si fa menzione al successivo par. 5.4.

5.2. Spese di funzionamento

Le spese di funzionamento, qualificate nella categoria dei "consumi intermedi", si riferiscono ad impegni di spesa assunti sulla base di contratti stipulati a favore degli uffici giudiziari, ovvero a forniture di beni e servizi su specifiche esigenze rilevate volta per volta dagli uffici giudiziari in sede locale e autorizzate dalla competente Direzione del Ministero, o a forniture eseguite sulla base di previsioni di spesa stimate ad inizio anno, secondo le richieste di fabbisogno formulate dai funzionari delegati distrettuali per l'intero esercizio finanziario³⁶. In ogni caso trattasi di spese per lo più incompressibili da parte dell'Amministrazione, in quanto relative all'espletamento della funzione giustizia, e per le quali anche nel 2009 si sono riproposte le ricorrenti difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie necessarie per garantire il funzionamento dei servizi.

³³ Unità composta dai massimi vertici dell'Amministrazione centrale ed in particolare dal Capo di Gabinetto, dal Capo dell'Ufficio Legislativo, dal Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dal Capo Dipartimento degli affari di giustizia e dal Direttore generale della Giustizia Civile.

³⁴ Elementi segnalati dal Dipartimento competente (DOG).

³⁵ Cfr. Atto Senato 1611 "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche".

³⁶ In linea di massima i capitoli su cui gravano queste spese sono classificati in base all'oggetto della spesa e distinti, a seconda della destinazione di utilizzo, fra spese di funzionamento degli uffici giudiziari e spese di funzionamento degli uffici giudiziari di Roma, di Napoli e dell'Amministrazione Centrale.

Se carenze di risorse si sono registrate su tutti i capitoli di parte corrente, va sottolineato come le maggiori difficoltà di gestione abbiano riguardato il capitolo 1451 relativo a spese di acquisto di beni, i cui piani gestionali nella maggior parte dei casi hanno dovuto essere integrati, già da inizio anno, con le risorse disponibili sul fondo speciale da ripartire per il funzionamento della giustizia, di cui al capitolo 1537, e successivamente con risorse acquisite dal “fondo di riserva per le spese impreviste”. Il capitolo 1451, fra l’altro, è fra i capitoli su cui ha maggiormente inciso la riduzione operata sugli stanziamenti (7,3 per cento). Nonostante le variazioni intervenute in corso di gestione, non è stato tuttavia possibile procedere a soddisfare tutti gli impegni pluriennali per carenza di fondi³⁷.

(valori assoluti)

Capitolo	Denominazione	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui finali totali
1451	Spese per acquisto di beni e servizi	85.862.463,00	206.312.593,00	200.973.944,44	64.345.309,66

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Fra le spese maggiormente critiche, per molte delle quali risulta il formarsi di nuove situazioni debitorie, si segnalano quelle per fotocopie e per spese di ufficio (capp. 1451/21 e 1451/22), le spese di funzionamento relative a canoni, utenze, spese postali, tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani, spese per la manutenzione, noleggio e trasporto di impianti ed attrezzature degli uffici giudiziari (capp. 1451/13; 1451/14; 1451/17; 1451/19). Negli esercizi futuri la gestione di queste spese si prevede possa risultare ancor più difficoltosa in ragione dell’assenza del fondo speciale per le spese di funzionamento della giustizia (ex cap. 1537), appositamente istituito dalla legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006, comma 1304, per il solo triennio 2007-2009³⁸.

Diventa pertanto di particolare pregnanza ogni iniziativa volta ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse finanziarie disponibili. A tal fine la direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto un Piano Esecutivo di Azione (PEA) finalizzato a monitorare l’andamento della spesa relativa ai “consumi intermedi” attraverso l’elaborazione dei costi sostenuti dai singoli funzionari delegati, trimestralmente rendicontati³⁹. L’obiettivo è quello di disporre, entro il 2010, di un sistema di monitoraggio integrato per mantenere sotto stretto controllo l’andamento delle spese degli uffici giudiziari in territorio nazionale, con particolare riferimento agli acquisti di materiale di facile consumo⁴⁰.

5.3. Trasferimenti ai Comuni

Fra le spese sostenute per la produzione del servizio giustizia, oltre alle spese dirette del Ministero, vanno anche considerati i trasferimenti correnti ai Comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.)⁴¹.

³⁷ Come riferisce il competente Ufficio centrale del bilancio.

³⁸ Vedi par. 2.3. del capitolo sul Ministero della giustizia.

³⁹ Per un approfondimento sui PEA nell’ambito della programmazione ministeriale si rinvia al capitolo sul Ministero (par. 4).

⁴⁰ Il SECIN ha riscontrato una realizzazione di questo PEA pari all’85 per cento, ma ha attestato la possibile realizzazione dello stesso piano, rimodulato, per il 2010.

⁴¹ Come già evidenziato nel capitolo sul Ministero della giustizia, solo il 6,2 per cento degli stanziamenti iniziali è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in “trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (il 52,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, e in “trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private” (il restante 47,3 per cento).