

Nel corso degli ultimi anni, lo Stato ha accumulato pesanti ritardi nell'erogazione dei trasferimenti a favore di Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari⁴². Infatti sul capitolo 1551 "Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari", attraverso il quale vengono effettuati i trasferimenti, si sono formati negli anni rilevanti residui che vengono smaltiti in tempi assai lunghi, come dimostra il fatto che 107 milioni sono andati in perenzione nel 2008. Nel 2009 su questo capitolo si è rilevato un ulteriore incremento dei residui che ammontano a 234 milioni, inoltre lo stesso capitolo 1551 è risultato essere fra quelli in particolare sofferenza. Pertanto lo stanziamento iniziale di 247 milioni è stato incrementato di 50 milioni in sede di assestamento (50 milioni su una variazione complessiva apportata dall'assestamento pari a 80,3 milioni) e di 106,7 milioni attraverso variazioni effettuate con DMT, di cui 62,9 milioni per reiscrizione di residui perenti.

Il Dipartimento competente (DOG) rileva al riguardo come il ritardo sia in buona parte imputabile ai tempi ed alle modalità da porre in essere per il rimborso⁴³. Tuttavia, nell'esercizio in corso, si sono recuperati parzialmente i ritardi verificatisi negli anni precedenti, essendosi provveduto, in particolare, ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2005, a rideterminare i contributi e ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2006, a rideterminare i contributi per le spese sostenute nell'anno 2007, nonché ad erogare un acconto per le spese sostenute nell'anno 2008, con l'obiettivo di eliminare completamente l'arretrato nel 2010⁴⁴.

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

Dall'analisi svolta è apparso evidente come la realizzazione del programma in esame si sia dovuta confrontare con una carenza di risorse aggravata dalla riduzione nel tempo degli stanziamenti. Una circostanza che, se comune ad altre amministrazioni statali, acquista risvolti peculiari per l'amministrazione della giustizia, in considerazione della tendenziale incomprimibilità di spese che attengono all'espletamento della funzione giustizia e rispetto alle quali si riscontra, in molti casi, una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione (come per le spese di giustizia). Sussistono tuttavia spazi per l'introduzione, da parte della stessa Amministrazione, di misure di razionalizzazione. Ne sono un esempio alcune iniziative intraprese negli ultimi, quali quelle tese a ridurre i costi dei servizi attraverso un maggiore controllo sulle procedure contrattuali, ma soprattutto quelle dirette ad estendere l'informatizzazione delle attività inerenti la funzione giustizia. Si sottolinea al riguardo come l'impegno organizzativo e di risorse che l'implementazione su larga scala di procedure innovative quali quelle telematiche comporta,

⁴² La legge 24 aprile 1941, n. 392, pone a carico dei Comuni sede di uffici giudiziari le spese di gestione degli uffici medesimi (costi relativi alle pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali adibiti ad uso di giustizia), prevedendo un rimborso successivo da parte dello Stato, sulla base dei consuntivi delle spese sostenute nel corso dell'anno di riferimento. Il d.P.R. 4 maggio 1998, n. 187, per evitare eccessivi ritardi nel rimborso e non creare difficoltà finanziarie agli Enti stessi, ha previsto che il contributo venga corrisposto in due rate (un acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario, pari al 70 per cento del contributo globalmente erogato nell'anno precedente; il saldo, entro il 30 settembre). La percentuale di rimborso per ogni anno è determinata rapportando gli stanziamenti di bilancio previsto per il Ministero della giustizia al complesso delle spese sostenute dai Comuni ai fini di giustizia.

⁴³ Il contributo è erogato sulla base di consuntivi di spesa che devono essere presentati alla Commissione di Manutenzione territorialmente competente entro il 15 aprile dell'anno successivo. La Commissione di manutenzione deve trasmettere tali rendiconti con il relativo parere al Ministero della giustizia entro trenta giorni dalla presentazione e non oltre il 15 maggio di ciascun anno. In particolare, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la tempistica prevista dal d.P.R. 187/98 non viene rispettata per le una serie di ragioni tra le quali: i rendiconti spesso vengono inviati in ritardo o in alcuni casi non trasmessi dai Comuni alla Commissione di manutenzione competente per il parere; il necessario parere delle Commissioni di manutenzione viene spesso espresso in ritardo; la natura interministeriale del decreto di determinazione del contributo che incide sui tempi della procedura; il tempo necessario per la preparazione e l'invio all'Ufficio centrale del Bilancio dei mandati di pagamento per ogni singolo Comune.

⁴⁴ Dati forniti dall'amministrazione competente.

possa, nel medio lungo termine, essere più che compensato da importanti risparmi di spesa. Del resto, i risparmi realizzati, ove dette innovazioni sono operative, consentono di formulare un giudizio previsionale positivo sia sugli attesi risparmi di spesa che sull'efficienza complessiva del sistema⁴⁵.

In merito alla prima tipologia di iniziative, si è già richiamata l'attività posta in essere dall'UMI in ordine alle spese per intercettazioni. Nel 2009, alla scadenza del precedente contratto, si sono anche ultimate le procedure di affidamento, tramite svolgimento di gara europea, per il servizio di documentazione degli atti processuali penali (la fornitura dei servizi base di fonoregistrazione, stenotipia e trascrizione, e per la correlata fornitura del sistema di Portale a supporto della registrazione dei dati e dei verbali trascritti). Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, importanti risparmi dovrebbero derivare dalla suddivisione dell'appalto in quattro lotti, dei quali il Lotto 1 esclusivamente riservato alla fornitura del servizio di Portale e gli altri tre Lotti per la fornitura dei servizi base nelle tre diverse aree del territorio nazionale (Nord, Centro e Sud)⁴⁶.

Si segnalano ancora le iniziative per il rinnovo delle procedure contrattuali per i servizi di multivideoconferenza⁴⁷. Nel dicembre 2009 è stata portata a termine la procedura di revisione completa della documentazione di gara, su parere formulato dal CNIPA (ora DigitPA) in data 30 luglio 2009, che ha imposto la necessità di modificare completamente il piano di intervento programmato nell'anno precedente, per l'esigenza di adeguamento alle nuove tecnologie I.C.T. che dovrebbero garantire, nel triennio successivo al 2010, oltre ad un miglioramento dei servizi, un risparmio di spesa sul funzionamento dei medesimi nel loro complesso⁴⁸.

Particolare attenzione merita l'attività posta in essere per il consolidamento del Processo Civile Telematico (PCT), in quanto tesa ad ammodernare il sistema giustizia, perseguendo contestualmente obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Il PCT opera mediante un'architettura che prevede una forte interazione tra gli utenti esterni ed il sistema, previa autenticazione, attraverso un punto di accesso esterno autorizzato dal Ministero della giustizia⁴⁹. Un'applicazione suscettibile di produrre notevoli risparmi sugli oneri di accesso agli uffici

⁴⁵ Rileva al riguardo, la già richiamata previsione di cui all'art. 4, comma 11, del 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, ove si considerano 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).

⁴⁶ L'impegno di spesa complessivo per i quattro lotti, solo per l'esercizio 2009 (pari ad euro 16.547.824,57, a decorrere dal 6 maggio 2009), avrebbe fatto registrare una sensibile riduzione della spesa soprattutto con riferimento alla gestione del sistema di Portale. Inoltre, confrontando gli importi relativi agli impegni di spesa corrispondenti ad un anno di effettivo esercizio contrattuale, con i dati contabili del primo contratto nazionale n. 9/06 (durata 16/11/2006 - 30/04/2008), si è prospettato un risparmio complessivo di spesa pari a circa euro 555.000.

⁴⁷ Servizio destinato a garantire, in base alle disposizioni previste dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, la partecipazione a distanza al procedimento penale e l'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, oltre ad essere riservato ai detenuti in regime carcerario ai sensi dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario. Gli impegni contrattuali assunti nel 2009 per tale servizio hanno comportato una spesa complessiva pari a euro 13.734.329,34 sul capitolo di spesa 1451/14.

⁴⁸ L'Amministrazione prospetta sin da ora, con la sottoscrizione dei nuovi contratti, almeno per quanto riguarda i soli servizi di presidio tecnico per lo svolgimento delle sessioni di multivideoconferenza e di manutenzione ordinaria e straordinaria degli apparati audio-video d'aula, sulla base dell'importo posto a base di gara, un risparmio di spesa sul capitolo di parte corrente (1451.14) di circa 2.000.000 di euro, stimato su un periodo di vigenza contrattuale pari a 18 mesi (dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011).

⁴⁹ Dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emergono i seguenti dati. Sono stati autorizzati 121 punti di accesso a PolisWeb (pari al 72 per cento degli Ordini italiani). L'accesso è inoltre consentito all'Avvocatura dello Stato, all'Inps, all'Inail e al Notariato. La consultazione internet, che consente di ridurre le code agli sportelli, è disponibile per oltre 130 uffici e 60 sezioni distaccate; gli utenti registrati sono circa 160.000. Tramite il sistema denominato "PolisWeb" è possibile per gli avvocati consultare via internet i dati relativi ai procedimenti civili relativi alla cognizione e alle esecuzioni (il PolisWeb per i giudici di pace è attualmente in corso di diffusione). Ai punti di accesso autorizzati al processo telematico è inoltre consentito l'accesso al fascicolo informatico, ossia agli atti in formato elettronico, depositati dalle parti o dal giudice, nonché ai documenti scansionati. Reperito il documento, è possibile richiedere telematicamente la copia semplice o autentica dell'atto. Questa possibilità è disponibile solo per 20 tribunali italiani.

giudiziari, sui costi di gestione cartacea dei procedimenti, nonché sull'utilizzo di risorse lavoro all'interno degli uffici giudiziari, è il deposito telematico degli atti di parte, ovvero di documenti informatici a valore legale, firmati digitalmente e trasmessi tramite punto di accesso al gestore centrale su canali autenticati e criptati, per poi essere accettati dalla cancelleria, archiviati e conservati nel fascicolo informatico (*repository* documentale)⁵⁰.

Altra innovazione di cui si auspica una maggiore diffusione, attesi i risultati raggiunti ove operativa, attiene alle notificazioni *on line* nel giudizio civile. Dal 2 giugno 2009 sono state attivate presso il tribunale di Milano le comunicazioni telematiche degli avvisi di cancelleria ai sensi dell'art. 51 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁵¹. Successivamente sono state avviate le comunicazioni elettroniche presso il Tribunale di Rimini (dal 3 dicembre 2009) e la Corte di Appello di Milano (dal 2 gennaio 2010), e si prevede, nel corso del 2010, una progressiva estensione del sistema di notificazione elettronica a tutti gli uffici, con un incremento dei risparmi già conseguiti⁵². Viene in rilievo non solo la riduzione dei costi medi per la notificazione degli atti giudiziari da tribunale a avvocato, inclusi i connessi oneri organizzativi (attività di cancelleria per l'estrazione di copia conforme dell'atto, invio all'ufficiale giudiziario, registrazione degli atti mandati a notifica, ecc.), ma anche la riduzione dei tempi di giustizia se si tiene conto dei rinvii causati da omissioni o irregolarità nelle notifiche⁵³.

I tagli operati negli ultimi anni hanno interessato anche la spesa informatica, in particolare quella corrente⁵⁴, per la quale gli stanziamenti di bilancio sono risultati sempre inferiori rispetto alle esigenze, rendendo necessarie assegnazioni in corso di esercizio. Ciò ha determinato, da un lato la continuazione di fatto delle attività con creazione di debito, per impedire il venir meno di strumenti da cui dipende lo svolgimento dell'attività giudiziaria, ma dall'altro ha anche reso più difficoltosa la progettazione dell'informatizzazione dei servizi finalizzata alla riduzione delle spese⁵⁵.

⁵⁰ Sempre dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emerge che il deposito telematico è attivo a valore legale per il procedimento di ingiunzione presso 17 tribunali (Bergamo, Brescia, Catania, Genova, Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio, Varese, Vigevano, Voghera, Napoli e Padova). In totale vengono depositati circa 4.000 ricorsi al mese (dati tratti dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009). Nella stessa relazione si riportano i dati del tribunale di Milano ove il decreto ingiuntivo telematico avrebbe notevolmente ridotto i tempi di emissione, passando da una media di 45 giorni (con picchi di 150 giorni), ad una media di 19 giorni. Presso lo stesso tribunale è stato avviato anche il deposito telematico delle memorie processuali.

⁵¹ Prevede la richiamata disposizione che "a decorrere dalla data fissata con uno o più decreti del Ministro della giustizia, le notificazioni e comunicazioni di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo elettronico comunicato ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa al processo telematico, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici".

⁵² Con priorità per i tribunali di Monza, Brescia, Verona, Padova, Bologna, Genova, Torino e la Corte di appello di Venezia.

⁵³ Riferisce l'Amministrazione che, dalla data di attivazione al 31 dicembre 2009, sono state effettuate circa 100.000 comunicazioni elettroniche agli avvocati patrocinatori delle cause civili ordinarie pendenti avanti il Tribunale di Milano, a fronte delle quali non si sono riscontrate omissioni della notifica, né contestazioni sulla correttezza processuale.

⁵⁴ La spesa corrente informatica si articola nelle seguenti voci: spesa per la rete informatica (e di SPC); spese per l'interoperabilità (posta elettronica e collegamenti attraverso la rete); servizi di assistenza sistemistica e applicativa.

⁵⁵ Vanno in ogni caso menzionate anche altre iniziative, quali quelle finalizzate alla realizzazione di sistemi per l'accesso dei dati della giustizia da parte del cittadino: il sistema PASS diretto a consentire la diffusione di sportelli al pubblico dove il cittadino possa usufruire dei servizi certificativi dell'Amministrazione Giudiziaria; il sistema SIGP@internet per consentire agli avvocati ed ai cittadini di visionare lo stato dei procedimenti che li riguardano e di procedere alla pre-iscrizione dei ricorsi accedendo ai dati del sistema informatico dei Giudici di pace; il nuovo sistema di Gestione Documentale che ha lo scopo di realizzare l'infrastruttura per l'erogazione dei servizi documentali integrati della giurisdizione civile e penale, verso utenti interni ed esterni, salvaguardando, nel settore penale, i vincoli di riservatezza dei dati e dei documenti relativi alla fase delle indagini preliminari.

Rilevanti risparmi potrebbero derivare anche dalla diffusione del sistema telematico al settore penale, per il quale è in fase di realizzazione lo strumento tecnologico deputato ad effettuare le notificazioni. In tale settore l'informatizzazione appare in realtà ad un livello meno avanzato. Un impulso dovrebbe derivare dall'attuazione del DL 29 dicembre 2009, n. 193 "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, che all'art. 4 reca "Misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia". Detto provvedimento, con la duplice finalità di assicurare risparmi di spesa ed abbattere i tempi del processo, ha inteso completare la digitalizzazione della giustizia, applicando l'informatica a tutti gli atti del processo, civile e penale⁵⁶. In particolare si prevede che, tanto nel processo civile, quanto nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuino mediante posta elettronica certificata, ferma restando l'applicazione delle disposizioni vigenti fino all'entrata in vigore dei decreti applicativi. La relazione tecnica ha evidenziato che tutti gli uffici giudiziari risultano già dotati delle attrezzature e dei sistemi informatici necessari all'espletamento delle nuove procedure di comunicazione, e che il venir meno degli oneri connessi alle spese di notificazione consentirà risparmi sulle spese di giustizia. Il risparmio che potrebbe derivare dall'adozione delle modalità di notificazione telematica, nel processo civile e in quello penale, è stato stimato dall'Amministrazione intorno al 30 per cento. Lo stesso decreto introduce disposizioni volte a incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per la riproduzione di copia degli atti processuali e scoraggiare contestualmente la richiesta di copie cartacee⁵⁷, nonché la possibilità per il Ministero della giustizia di avvalersi di intermediari abilitati per consentire il pagamento, da parte dei privati, delle spese di giustizia con modalità telematiche⁵⁸.

L'abbattimento dei costi e la velocizzazione di tutte le procedure sono le finalità alla base anche delle disposizioni, contenute nel medesimo decreto legge n. 193 del 2009, intese ad imporre una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché attraverso l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero (artt. 3-*ter* e 3-*quater*). Questi aspetti rilevano anche al fine di attenuare le differenze di rendimento fra i diversi uffici giudiziari che possono dipendere, oltre che da una distribuzione disomogenea delle risorse e più in generale da deficit di tipo organizzativo, anche da una diversa capacità manageriale dei responsabili degli uffici. Al riguardo è in fase di svolgimento il Piano Nazionale di diffusione delle *Best Practices* che coinvolge ormai circa un centinaio di Uffici giudiziari⁵⁹. In tale ambito è stato definito, in

⁵⁶ Il comma 1 dell'art. 4 del citato decreto legge prevede che "con uno o più decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Garante per la protezione dei dati personali, adottati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni. Le vigenti regole tecniche del processo civile telematico continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore dei decreti di cui ai commi 1 e 2."

⁵⁷ Al comma 4 del citato art. 4, modificando l'art. 40 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si stabilisce che l'importo del diritto di copia rilasciata su supporto cartaceo venga fissato in misura superiore di almeno il 50 per cento di quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico.

⁵⁸ In particolare per il pagamento del contributo unificato, del diritto di copia, del diritto di certificato, delle spettanze degli ufficiali giudiziari relative ad attività di notificazione ed esecuzione, delle somme per il recupero del patrocinio a spese dello Stato, delle spese processuali, delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie (art. 4, comma 9).

⁵⁹ Un progetto, cui hanno partecipato 91 uffici nel 2009 (cui vanno ad aggiungersi altri 44 Uffici giudiziari interessati dal Progetto dal 2010) che prevede la realizzazione di 7 linee di intervento: Linea 1 - Analisi e riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni; Linea 2 - Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione ed utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo; Linea 3 - Costruzione partecipata della Carta dei servizi; Linea 4 - Accompagnamento alla certificazione di Qualità ISO 9001:2000 (eventuale); Linea 5 - Costruzione del Bilancio Sociale; Linea 6 -

collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, il progetto di ‘Diffusione del modello di autoanalisi e miglioramento del servizio giustizia’ (*Common Assessment Framework* - CAF), realizzando una versione personalizzata per il sistema giudiziario.

Infine, preme ulteriormente sottolineare come l’implementazione delle misure sin qui descritte, e in particolare il consolidamento dell’informatizzazione e delle applicazioni tecnologiche nei giudizi civili e penali, nel migliorare il supporto reso dall’Amministrazione all’attività giurisdizionale possano fornire un incisivo ausilio contro l’anomala durata dei processi. Già nelle precedenti relazioni si era evidenziato il peso sui costi della giustizia dei tempi “non ragionevoli” dei processi, in primo luogo per l’incremento dei costi organizzativi legati al fenomeno, ma anche per gli oneri finanziari connessi all’obbligo dello Stato di corrispondere un’equa riparaione a chi subisce la lentezza dei giudizi (legge n. 89 del 2001, cd. Legge Pinto). Nel 2009 si è rilevata un’inversione di tendenza rispetto alla crescita dei ricorsi recanti richiesta di indennizzo dei precedenti anni: ne sono stati presentati 9.192, a fronte degli 11.904 del 2008⁶⁰. Tuttavia si è riscontrato un incremento del numero delle condanne e del debito arretrato quantificato dall’Amministrazione in circa 97 milioni di euro⁶¹.

5.5. Fondo unico di giustizia

Le difficoltà dovute alla carenza di risorse a fronte di spese in gran parte incompressibili, possono trovare un importante ausilio, oltre che nelle richiamate misure di razionalizzazione, anche attraverso una più efficiente gestione delle somme derivanti dall’esercizio della funzione giustizia.

Al riguardo, risulta ancora in fase di definizione (nonostante sia scaduto da tempo il termine previsto dalla legge) la convezione attraverso la quale attuare la normativa che ha previsto l’affidamento a Equitalia Giustizia S.p.A. della gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle pene pecuniarie, al fine di conseguire una maggiore rapidità ed efficienza in tali attività (art. 1, commi 367 e ss. delle legge finanziaria per il 2008).

Sono invece da segnalare importanti novità in merito all’operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), costituito ai sensi dell’art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L’art. 2 del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2008, n. 181, ha affidato sempre ad Equitalia Giustizia la gestione del Fondo, 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, amministrativi⁶².

Comunicazione istituzionale: realizzazione del sito web; Linea 7 – Comunicazione con la cittadinanza, rapporti con i media e organizzazione del Convegno finale con la pubblicazione dei risultati del progetto.

⁶⁰ I processi in relazione ai quali sono sorti maggiori domande di indennizzo hanno riguardato, per il 78 per cento il settore civile e per il restante 22 per cento quello penale. Nel primo settore sono prevalse le controversie per obbligazioni e contratti, seguite da quelle per diritti reali, comunioni e successioni.

⁶¹ Come precisato nel capitolo sul Ministero della giustizia, dette spese, comunque inerenti alla politica istituzionale in esame, non incidono direttamente sullo stato di previsione del Ministero della giustizia, in quanto il relativo capitolo (cap. 1264) opera come capitolo per memoria incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze (“fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell’equa riparaione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo”), sulla base di richiesta avanzata dall’Amministrazione che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico.

⁶² In particolare, stando alle previsioni di cui al DL n. 143 del 2008 rientrano nel Fondo le somme di denaro e i relativi proventi, gli interessi, i titoli al portatore, emessi o garantiti dallo Stato, i valori di bollo, i crediti pecuniari, i conti correnti, i conti di deposito titoli, i depositi a risparmio e a ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di sequestro, nell’ambito di procedimenti penali o per l’applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni, o di irrogazione di sanzioni amministrative incluse quelle di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Rientrano ancora nella gestione del Fondo unico di giustizia, le somme di denaro di cui all’art. 262, comma 3-bis, del codice di procedura penale, le somme di denaro e relativi proventi sequestrate in relazione ai procedimenti civili e fallimentari di cui all’art. 2, comma 2, lettere c-bis) e c-ter) della legge 181/2008, nonché le somme di denaro e i proventi che Equitalia Giustizia intesta a Fondo unico giustizia in applicazione dell’art. 2, comma 4, del DL 143/2008. Vanno ancora intestati al Fondo i valori sequestrati dall’Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell’ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in

Con decreto interministeriale 30 luglio 2009, n. 127, è stato emanato il Regolamento di attuazione. Ivi si è fra l'altro stabilito che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro il 30 aprile di ogni anno, sono determinate, sulla base delle entrate affluite sull'apposito capitolo di bilancio nel periodo precedente, le quote del Fondo unico di giustizia da destinare al Ministero dell'interno ed al Ministero della giustizia che le potranno utilizzare, rispettivamente, per la tutela della sicurezza e del soccorso pubblico e per il potenziamento dei propri servizi istituzionali. Appare evidente come una maggiore efficienza nella gestione potrà consentire di destinare più risorse a tali finalità.

Con dPCM del 29 aprile del 2010 sono state determinate, sulla base delle entrate affluite nell'esercizio precedente, le quote del FUG da distribuire ai due Ministeri nella misura del 50 per cento ciascuno. Dai dati riportati dall'Amministrazione, al 31 dicembre 2009 sono confluiti nel FUG oltre 1.592 milioni, di cui 631,4 milioni disponibili per la riassegnazione *pro quota* ai due Dicasteri. I dati aggiornati al 17 maggio 2010, evidenziano un importo di risorse totali confluite nel FUG, pari a 2.049,3 milioni, di cui 1.076,88 disponibili per la riassegnazione, per la parte a ciascuno spettante, ai Ministeri della giustizia e dell'interno. Quest'ultimo risultato, verificato a circa metà dell'esercizio in corso, parametrato a quello al 31 dicembre 2009 sopra riportato, evidenzia un incremento delle risorse monetarie confluite nel fondo e disponibili per la distribuzione.

6. Amministrazione penitenziaria

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali alla gestione del sistema carcerario, dal trattamento ed assistenza ai detenuti, al coordinamento del personale penitenziario, al funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari.

PROGRAMMA N.1 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

(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)
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	funzionamento	2.253.030,1	2.548.020,0	89,5	2.548.020,0	2.447.796,1	2.682.777,9	2.616.505,6	2.444.204,4	164.790,7	73.782,8
	interventi	217.647,9	255.768,5	9,0	255.768,5	253.522,6	274.528,0	265.829,0	258.158,0	11.602,2	4.767,8
	investimenti	42.024,4	42.044,8	1,5	45.291,3	43.825,7	60.122,1	46.544,8	43.454,6	12.985,9	3.681,5
	oneri comuni parte corrente	39.389,8	86,8	0,0	3.827,1	-1,7	88,4	86,8	0,0	0,0	88,4
Totale Programma		2.552.092,3	2.845.920,1	100,0	2.852.906,9	2.745.142,7	3.017.516,4	2.928.966,2	2.745.817,0	189.378,8	82.320,5

(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 Corte dei conti su dati RGS

La realizzazione del programma, affidata ad un unico Centro di Responsabilità (DAP), assorbe il 33 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione Giustizia. Si rileva da subito un decremento del 5,9 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto all'esercizio precedente: passano da 3.024,6 milioni del 2008 a 2.845,9 milioni nel 2009 (nel 2008 gli stanziamenti per l'amministrazione penitenziaria corrispondevano al 38,6 per cento delle dotazioni per l'intera missione). Una riduzione delle risorse per far fronte alle spese di competenza dell'esercizio che appare ancora maggiore se si considera che gli stanziamenti

uscita ai confini comunitari (art. 6, comma 7, del decreto legislativo 18 novembre 2008, n. 195). La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha infine previsto che confluiscono nel Fondo unico giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici per essere riassegnate, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

definitivi includono le assegnazioni avvenute in corso d'anno per l'estinzione di debiti pregressi, per un importo pari a 184,7 milioni. In particolare sono stati ridotti gli stanziamenti per le spese per interventi del 40,6 per cento, (rappresentano il 9 per cento degli stanziamenti per il programma) e del 26,9 per cento quelli per spese per investimenti (che rappresentano solo l'1,5 per cento delle risorse definitive assegnate al programma). Gli stanziamenti per spese di funzionamento, coerentemente con i contenuti del programma, assorbono circa l'89,5 per cento degli stanziamenti complessivi dello stesso, e risultano leggermente incrementati (dello 0,6 per cento) rispetto al precedente esercizio. In realtà, la disponibilità di risorse per l'esercizio 2009 risulta ridotta anche per le spese di funzionamento, se si tiene conto delle richiamate assegnazioni per debiti pregressi, peraltro, come verrà analizzato in seguito, non interamente utilizzate.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile pari al 96,2 per cento, nettamente superiore rispetto al 2008 (89,5 per cento). Si riducono anche notevolmente le economie, pari a 82,3 milioni, rispetto al 2008 (318,4 milioni).

Diminuiscono, rispetto al 2008, i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (2.745,8 milioni nel 2009 rispetto ai 2.750,7 milioni nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno messo in evidenza che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 si riduce la massa spendibile (da 3.192,8 milioni nel 2008 a 3.017,5 milioni nel 2009) in coerenza con la riduzione degli stanziamenti, migliora il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e la stessa massa spendibile (da 96 per cento a 97,1 per cento), e migliora anche di circa 4 punti percentuale il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 89,8 per cento a 93,7 per cento). Si evidenzia, dunque, un miglioramento della capacità di spesa con riferimento al programma in esame⁶³.

In linea generale, dunque, l'analisi finanziaria conferma quanto riportato dall'Amministrazione penitenziaria circa un migliore impiego, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati. Il DAP riferisce di aver svolto una costante attività di monitoraggio sulla gestione finanziaria dei Provveditorati regionali, attività svolta, da questi ultimi, anche sulla gestione dei funzionari delegati alla spesa degli istituti penitenziari e degli uffici e servizi decentrati, tenuto conto della fisiologica dispersione di risorse su una rete con oltre 280 centri di spesa⁶⁴.

Le richiamate iniziative (unitamente a quelle più propriamente dirette a razionalizzare i servizi istituzionali, con contestuale accrescimento dei livelli di efficacia e contenimento della spesa pubblica, di seguito accennate), sono state tuttavia fortemente condizionate, nell'esercizio in esame, dalla evidenziata riduzione delle risorse finanziarie rese complessivamente disponibili⁶⁵. Le descritte difficoltà, comuni a tutte le amministrazioni, acquisiscono particolare significato per l'amministrazione della giustizia non solo con riferimento alle "spese di giustizia" (relative al programma esaminato nel precedente paragrafo), che attenendo

⁶³ Quanto ai residui, va tuttavia rilevato che, se aumenta la velocità di smaltimento (nel 2009 è stata pari al 68,8 per cento, mentre nel 2008 era stata del 61 per cento), crescono comunque i residui finali totali (189,4 milioni nel 2009; 123,7 milioni nel 2008).

⁶⁴ La Direzione generale del bilancio del DAP riferisce di aver elaborato, per la più efficace determinazione dei campi di intervento delle gestioni centrali e decentrate, anche per l'anno 2010, un piano di ripartizione delle risorse corrispondenti ai capitoli di bilancio in cui è articolato lo stato di previsione della spesa, approvato con decreto del Capo del Dipartimento, che avrebbe consentito, nell'esercizio in esame e già nei precedenti, una migliore identificazione dei Centri di costo ed una più appropriata assegnazione di risorse finanziarie per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dagli atti di indirizzo politico ed amministrativo. Il costante monitoraggio dei flussi finanziari rilevati dal SIRGS e dal SICOGE avrebbe poi consentito una progressiva accelerazione degli iter procedurali delle attività contabili e la più corretta assunzione degli impegni e dell'emissione dei titoli di pagamento da parte delle competenti Direzioni generali del Dipartimento e dei Provveditorati regionali.

⁶⁵ A seguito del taglio lineare sugli stanziamenti iniziali dei capitoli di bilancio e piani di gestione previsto dal DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con la direttiva dipartimentale "Progetto di pianificazione delle spese per l'anno 2009" - riferisce il DAP - sono state impartite disposizioni di estremo rigore per un'attenta e puntuale programmazione delle risorse gestite dai Provveditorati Regionali e, quindi, di quelle da questi ultimi accreditate.

direttamente allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali sono incompressibili da parte degli uffici amministrativi, ma anche per spese, come quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari che, se riconducibili a competenze più propriamente amministrative, attengono comunque ad attività meramente esecutive di funzioni giurisdizionali, complementari rispetto a queste ultime, e come tali essenziali per l'ordine sociale. Pertanto acquista il carattere dell'incompressibilità anche molta parte delle spese di pertinenza dell'amministrazione penitenziaria. Ciò tanto per l'incidenza assorbente degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione, quanto per la destinazione della restante parte delle risorse a spese che, se classificate come consumi intermedi e dunque assoggettate ai tagli sopra richiamati, sono comunque dirette ad assicurare il funzionamento di servizi istituzionali⁶⁶. Sono derivati, dunque, problemi gestionali per servizi operativi, quali le traduzioni dei detenuti, il funzionamento degli uffici, l'informatica, ma soprattutto il funzionamento degli istituti penitenziari, la manutenzione e messa in sicurezza delle strutture e degli impianti, il lavoro dei detenuti e degli internati e le altre attività del trattamento rieducativo volto al reinserimento sociale.

Si ritiene opportuno rilevare come la riduzione degli stanziamenti abbia particolarmente inciso anche sulle attività poste in essere per sviluppare e qualificare il lavoro penitenziario (20 per cento in meno di risorse sul capitolo 1764 di bilancio dedicato al pagamento delle retribuzioni dei lavoratori addetti ai servizi domestici), con effetti sulle attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana degli istituti (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.): si è ridotto sia il numero dei detenuti addetti a tali mansioni (10.624 al giugno 2008 e 10.413 al giugno 2009), sia, inevitabilmente, la qualità della vita all'interno delle carceri⁶⁷. Si è invece registrato un aumento dell'impiego di detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (590 al 30 giugno 2009, 459 al 30 giugno 2008, 388 nell'anno precedente), non avendo tale settore subito riduzioni di risorse⁶⁸. Nel complesso è rimasto invariato il numero dei detenuti lavoratori, ma si è ridotta la loro percentuale a fronte dell'incremento della popolazione carceraria.

Le illustrate difficoltà gestionali sono state notevolmente acuite, nell'esercizio in esame, dalla necessità di far fronte a situazioni di emergenza. Nel rinviare al successivo paragrafo per i dati del fenomeno, si evidenzia come il grave problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, se impone interventi mirati sulla gestione delle strutture, contestualmente implica un incremento delle spese di mantenimento. Su tale criticità va ad impattare anche la grave carenza dei ruoli organici del personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria, con effetti preoccupanti sotto profili organizzativi e di spesa⁶⁹.

Per far fronte alla descritta situazione, le ordinarie disponibilità di bilancio sui capitoli maggiormente esposti sono state integrate, nel corso del 2009, attraverso il Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537) e il Fondo per i consumi intermedi (cap. 1515) e, più limitatamente, attraverso il Fondo per le spese impreviste del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre si è fatto largamente ricorso a manovre di compensazione tra i piani gestionali dei capitoli della stessa categoria di spesa.

In ogni caso le criticità sopra descritte sono all'origine del formarsi di rilevanti posizioni debitorie a carico dell'amministrazione penitenziaria. Fra le risorse assegnate nel corso del 2009 per l'estinzione dei debiti pregressi al 31.12.2007 ed al 31.12.2008, una rilevante parte ha

⁶⁶ Fra le altre: missioni, lavoro straordinario, indennità per servizi esterni, turnazioni, spese per il funzionamento degli istituti penitenziari e dei relativi impianti, gestione del parco autoveicoli del Corpo di Polizia Penitenziaria, ecc.

⁶⁷ Si tratta, fra l'altro, di attività che, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

⁶⁸ Pertanto, nel corso del 2009, sono state intraprese iniziative volte ad incrementare e razionalizzare le strutture lavorative presenti all'interno degli istituti penitenziari - industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli - con particolare attenzione a quelle che presentano stretti legami con le realtà economiche e produttive del territorio circostante.

⁶⁹ Rileva l'Amministrazione come tali problematiche abbiano significativamente influenzato settori di spesa maggiormente esposti, quali gli oneri di missione e quelli del compenso per lavoro straordinario, le cui rispettive dotazioni finanziarie sono risultate insufficienti rispetto all'effettivo fabbisogno.

interessato l'Amministrazione penitenziaria: sul capitolo 1762 (per pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche) sono stati stanziati complessivi 160,4 milioni di euro; sul capitolo 1671 (spese per acquisto di beni e servizi) complessivi 24, 3 milioni⁷⁰. Queste risorse sono risultate eccessive in quanto, per una quota della massa debitoria, l'Amministrazione, per la necessità di prevenire l'interruzione della fornitura di servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti, aveva già provveduto ad impegnare parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio. Ciò si è reso necessario, stando a quanto riferisce il DAP, in particolare per i debiti nei confronti delle aziende fornitrici di combustibili da riscaldamento o di carburanti per gli autoveicoli, ovvero per le somministrazioni di energia elettrica, gas, e acqua per gli istituti penitenziari, per le quali erano già stati notificati avvisi di interruzione delle forniture e delle somministrazioni. Inoltre, quanto alle somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi alla data del 31 dicembre 2008, la massima parte dei quali risultava riferita a spese delle articolazioni decentrate, la stessa Amministrazione riferisce che, essendo intervenute le disponibilità in prossimità delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2009, non è stato possibile effettuare assegnazioni di fondi o corrispondenti aperture di credito ai funzionari delegati.

La situazione appena descritta ha reso ulteriormente difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, essendosi sottratte risorse a stanziamenti già di per sé limitati e contribuendo a creare così le condizioni per il ricostituirsi di un'ulteriore esposizione debitoria al 31 dicembre 2009. Al riguardo va anche tenuto conto dell'incidenza di ulteriori fattori, dall'incremento della popolazione detenuta e dunque della spesa per il mantenimento, all'incremento dei costi dei servizi. A fronte di stanziamenti in costante riduzione, infatti, negli ultimi anni le spese connesse all'approvvigionamento energetico hanno risentito dell'incremento dei costi dei prodotti petroliferi, mentre le tariffe per le forniture idriche hanno subito aumenti medi del 47 per cento nel periodo 2002-2009, così come sensibili incrementi si sono registrati per i tributi comunali per la rimozione dei rifiuti urbani⁷¹. L'esposizione finanziaria è destinata, pertanto, a riprodursi nel tempo, con un incremento tendenziale annuo stimato dall'Amministrazione fra i 60 ed i 70 milioni, stante l'insufficienza delle disponibilità di bilancio e la considerevole crescita della popolazione detenuta.

L'Amministrazione penitenziaria ha fornito un quadro della situazione debitoria al 31 dicembre 2009, riportato nella tabella che segue, da cui è possibile evincere, oltre alla rilevanza dell'importo totale, anche la diversa distribuzione dei debiti nei diversi provveditorati. Si rileva, inoltre, la formazione di debiti anche in capitoli non interessati dal fenomeno nei precedenti esercizi⁷².

⁷⁰ Riferisce l'Amministrazione che l'esposizione finanziaria risultava formata, in particolare: a) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari, b) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento nelle sedi delle Scuole di formazione del personale, dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e negli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna; c) per provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive; d) per acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati; e) per interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza; f) per spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta.

⁷¹ Evidenzia l'Amministrazione che se da tempo i costi sono stati congelati a livelli che ormai con difficoltà tengono i rapporti di mercato, le evoluzioni degli stessi ha determinato spese correnti incompatibili con le disponibilità previste in bilancio.

⁷² Sui capitoli 1687 e 1764 non sono state certificare posizioni debitorie ai fini delle assegnazioni avvenute nel corso del 2009.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009
PER IL PROGRAMMA “AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA” (*)

Regione	Capitolo 1671 art. 15	Capitolo 1671 art. 17	Capitolo 1687	Capitolo 1762 art. 1	Capitolo 1762 art. 2	Capitolo 1764 art. 3	TOTALE
	“Acquisto, manutenzione, noleggio mezzi di trasporto terrestri e navali ecc.”	“Spese per canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ...”	“Manutenzione ordinaria degli immobili”	“Spese per acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ...”	“Spese per arredi ed effetti di casermaggio degli istituti ...”	“Spese per il trasporto dei detenuti ...”	
Piemonte e Valle d'Aosta	54.613	114.559	194.651	6.972.906	96.868	668.372	8.101.969
Lombardia	386.266	69.888	1.917.627	13.519.028	567.876	1.310.780	17.771.464
Liguria	4.417	8.757	76.800	768.179	55.205	25.710	939.067
Triveneto	43.802	83.196	237.022	6.241.844	185.886	106.371	6.898.121
Emilia Romagna	91.319	26.377	361.450	4.842.070	252.957	23.407	5.597.580
Toscana	68.319	67.220	89.013	7.763.979	55.436	61.221	8.105.187
Marche	63.826	10.548	31.985	2.146.420	61.205	3.976	2.317.959
Umbria	56.887	5.500	308.699	2.712.740	4.454	642	3.088.921
Lazio	477.957	170.025	875.572	5.830.836	493.569	1.069.677	8.917.636
Abruzzo e Molise	37.811	12.068	14.900	4.530.855	285.846	100.258	4.981.739
Campania	210.042	97.809	98.925	12.655.454	714.111	916.374	14.692.715
Puglia	176.036	91.198	29.753	4.064.317	151.464	352.653	4.865.421
Basilicata	16.217	45.693	88.625	901.992	30.572	11.122	1.094.222
Calabria	73.740	18.251	18.856	2.062.807	91.446	29.442	2.294.542
Sicilia	511.915	42.912	142.592	8.196.952	240.712	349.954	9.485.037
Sardegna	6.832	20.849	18.223	2.094.924	95.713	-	2.236.541
Totale	2.279.999	884.850	4.504.693	85.305.301	3.383.321	5.029.958	101.388.123

Fonte: Ministero della giustizia – DAP

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

Si prospettano, dunque, gli stessi problemi gestionali riscontrati nel 2009, anche per gli esercizi a venire, andando ad incidere, la sopra descritta situazione debitoria, su dotazioni finanziarie pur sempre carenti. Non può pertanto che auspicarsi un maggiore ricorso a misure di razionalizzazione⁷³, oltreché una più attenta gestione della spesa pubblica⁷⁴. Rilevano in tal senso le direttive ai Provveditorati regionali affinché, per ottenere economie, accentrino presso di loro i contratti per le forniture energetiche. Va osservato, tuttavia, come la mancanza di risorse possa inibire il ricorso a iniziative come queste, tese ad una contrazione dell'entità della spesa, presupponendosi comunque la disponibilità delle risorse occorrenti per l'indizione di procedure concorsuali.

In linea generale va rilevato dunque che, se le spese rientranti nel programma “Amministrazione penitenziaria” sono maggiormente caratterizzate dall'incidenza di attività di carattere amministrativo, essendo più determinante il ruolo ivi svolto dalle strutture ministeriali

⁷³ Rileva al riguardo la realizzazione di alcuni PEA quali quelli per il risparmio energetico che sono stati ulteriormente implementati nel 2009 (il PEA n. 23 del 2005 “Interventi finalizzati al risparmio energetico e realizzazione di impianti di cogenerazione con finanziamento tramite terzi” e il PEA n. 4 del 2007 “Conseguimento del risparmio energetico attraverso la riqualificazione delle attività produttive, il lavoro dei detenuti e l'utilizzo di fonti rinnovabili nella Casa di Reclusione di Mamone”), oltre che l'attuazione del Programma Nazionale di Solarizzazione degli Istituti Penitenziari che, nel corso del 2009, ha visto realizzare nuovi impianti in diversi istituti penitenziari.

⁷⁴ L'esame dei 20 PEA assegnati al DAP dalla direttiva per il 2009, ha evidenziato come i 18 riconducibili a questo programma (gli altri 2 riguardano il programma dell'edilizia carceraria) attengano per lo più alla valorizzazione delle risorse ed alla pianificazione e razionalizzazione della spesa, oltre che alla tutela dei detenuti. Se si ha riguardo agli obiettivi stabiliti nella nota preliminare al bilancio, si rileva che per questo programma sono stati stanziati 350.000 euro per la “pianificazione e razionalizzazione della spesa”.

centrali e articolate sul territorio, tuttavia, anche in questo settore, l'Amministrazione è fortemente condizionata da fattori esogeni (quali l'incremento del numero dei detenuti), nonché da risorse non adeguate a spese per lo più incompressibili. Pertanto diventa, da un lato, faticosa la gestione, dall'altro particolarmente difficoltoso il perseguimento di più ambiziosi interventi intesi a realizzare condizioni operative più appropriate nel sistema penitenziario, unitamente a risparmi di spesa, anche nel medio o lungo periodo.

Infine, con riferimento alle iniziative avviate nell'ambito dell'edilizia penitenziaria (di cui si dirà nel prossimo paragrafo), intese a provvedere ad una radicale rivisitazione delle strutture penitenziarie esistenti, si evidenzia come le stesse debbano condizionare anche la futura programmazione, strategica e finanziaria, del programma "Amministrazione penitenziaria" in esame, per assicurare una destinazione ed utilizzazione delle risorse secondo principi di economicità ed efficienza. Tanto rileva per l'allocazione delle risorse umane e materiali, per il coordinamento dei progetti per la razionalizzazione della spesa, per la programmazione di accordi e progetti con l'esterno, nonché per la razionalizzazione delle spese di funzionamento e sicurezza degli istituti esistenti.

7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile

Rientrano nel programma 4 della missione giustizia: le attività di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; il sostegno per infrastrutture giudiziarie e penitenziarie; gli interventi finanziari per l'edilizia giudiziaria comunale e demaniale; le infrastrutture per gli uffici giudiziari minorili.

La realizzazione del programma di pertinenza del Ministero della giustizia è affidata a tre Centri di Responsabilità ovvero il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza⁷⁵. Vale per questo programma quanto già sopra rilevato in merito alla necessità di un adeguamento rispetto alle previsioni di cui alla legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 2 e dell'art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, circa l'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità, oltre che la necessità di raccordare univocamente i programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello.

PROGRAMMA N. 4 EDILIZIA GIUDIZIARIA, PENITENZIARIA E MINORILE

<i>(migliaia di euro)</i>											
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)
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	investimenti	51.201,5	57.816,8	28,6	121.291,1	46.592,6	197.874,9	184.597,8	37.309,3	131.909,3	28.656,3
4. Dip. Amministrazione penitenziaria	investimenti	78.459,7	124.252,8	61,4	212.048,0	190.162,2	350.308,7	144.252,8	110.915,1	224.913,1	14.480,4
5. Dip. Giustizia minorile	investimenti	14.629,0	20.372,9	10,0	35.485,3	23.953,6	52.893,1	26.597,4	14.463,3	29.306,4	9.123,5
Totale Programma		144.290,2	202.442,5	100,0	368.824,3	260.708,3	601.076,7	355.448,1	162.687,7	386.128,8	52.260,2

(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

⁷⁵ A tale programma corrispondono tre obiettivi assegnati ai rispettivi Centri di Responsabilità, identificati, dalla nota preliminare come: 6.4.1 Mantenimento e potenziamento delle strutture minorili attraverso la razionalizzazione ed il recupero del patrimonio già in uso al Dipartimento; 6.4.2 Edilizia Penitenziaria; 6.4.3 Edilizia giudiziaria. Con riferimento all'edilizia penitenziaria ed all'edilizia giudiziaria non vi è alcuna descrizione dell'obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi per tale programma sono in leggero calo rispetto all'esercizio precedente (-8.1 per cento), passando da 220,2 milioni del 2008, a 202,4 milioni nel 2009. Il programma assorbe il 2,4 per cento degli stanziamenti finali della missione giustizia. Se si ha riguardo al macroaggregato degli investimenti dell'intera missione si osserva come quelli di pertinenza di questo programma costituiscano il 66,3 per cento. Per tale programma, infatti, sono previste solo spese per investimenti divise fra i diversi Centri di Responsabilità in misura diversa (61,4 per cento al DAP, 28,6 per cento al DOG, 10 per cento al DGM). Rispetto agli stanziamenti definitivi del precedente esercizio, si accrescono del 5,5 per cento quelli di competenza del DAP, mentre si riducono, in percentuale diversa, quelli degli altri CDR (del 27,7 per cento quelli del DOG; del 9,3 per cento quelli del DGM). Le variazioni intervenute in corso di esercizio sono consistite prevalentemente nella reiscrizione di residui passivi perenti di conto capitale⁷⁶.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un netto miglioramento della capacità di impegno degli stanziamenti (il rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile è stato pari al 70,7 per cento, nel 2008 era stato del 49,1 per cento). Anche le economie si sono ridotte, passando da 58,4 milioni nel 2008 a 52,3 milioni nel 2009. Se è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 45,3 per cento a 59,1 per cento), si è ridotto, lievemente, il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 46,4 per cento a 45,8). La velocità di smaltimento residui è stata pressoché costante (pari a 27,1 per cento nel 2008 e a 26,5 per cento nel 2009). Si sono ridotti i residui finali totali (398,6 milioni nel 2008; 386,1 milioni nel 2009).

L'analisi si sofferma sull'edilizia penitenziaria, attesa la sua maggiore rilevanza nell'ambito del programma, nonché in ragione delle rilevanti criticità legate, in particolare, all'incremento della popolazione carceraria⁷⁷. Va precisato che si riconducono a questo programma di competenza del Ministero della giustizia, gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi, mentre la realizzazione di nuovi istituti è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit), con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero⁷⁸. L'amministrazione della giustizia è tuttavia pienamente coinvolta anche nella realizzazione di nuovi istituti penitenziari, essendo significativa la sua partecipazione nella determinazione e rimodulazione dei programmi⁷⁹. Del resto si tratta di misure di intervento che presuppongono un necessario coordinamento. Inoltre, come si illustrerà nel dettaglio in seguito, il progressivo aggravarsi del sovraffollamento delle carceri ha indotto l'adozione di una serie di interventi che hanno potenziato il ruolo e la responsabilità del Ministero della giustizia nella determinazione dei programmi per l'edificazione dei nuovi istituti e per l'aumento della capienza degli esistenti. Già nella relazione dello scorso anno si era evidenziato come, esaurito l'effetto dell'indulto

⁷⁶ Ciò anche a seguito della riduzione dei termini di perenzione dei residui in conto capitale disposta dalla legge finanziaria 2008.

⁷⁷ In merito all'edilizia giudiziale comunale si osserva che, nel corso dell'anno 2009, non sono stati programmati nuovi interventi con finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti, non essendoci stati rifinanziamenti. L'Amministrazione riferisce che si è comunque provveduto, per quanto possibile, ad effettuare interventi di limitate dimensioni utilizzando i ribassi d'asta ovvero i residui di mutui già concessi. Per quanto riguarda, invece, l'edilizia giudiziaria demaniale, nel corso del 2009 si è potuto operare con i fondi dell'esercizio 2008 suddivisi in un programma di spesa e resi disponibili nella misura di 25,5 milioni sul cap. 7200 PG1 ("spese per ... acquisto, ampliamento, manutenzione straordinaria di immobili ...") e di 27,4 milioni sul cap. 7200 PG2 ("spese per acquisti, installazioni, ampliamento e manutenzione straordinaria di impianti..."). IL DOG riferisce di aver effettuato nel 2009, al fine di consentire una sempre più efficace programmazione pluriennale delle opere da eseguire, un monitoraggio presso le Corti d'Appello ed i competenti Provveditorati Interregionali alle OO.PP., per conoscere lo stato di manutenzione degli edifici giudiziari di proprietà demaniale.

⁷⁸ Nell'ambito della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", il Programma 10 "Edilizia statale e interventi speciali", include, fra l'altro, la definizione del programma di edilizia penitenziaria.

⁷⁹ Infatti tale attività si è sempre realizzata su finanziamenti erogati su capitoli del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ma sulla base di un programma predisposto congiuntamente col Ministero della giustizia e deliberato in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Guardasigilli o da un suo delegato.

approvato dal Parlamento, la situazione stesse tornando a quella esistente nel 2006, anno in cui si stava per toccare il limite massimo di detenuti compatibile con le esistenti strutture del sistema carcerario. Dai dati forniti dal Ministero (DAP), al 31 dicembre 2009 risultava una popolazione carceraria di 64.791 detenuti, superiore non solo alla cosiddetta “capienza regolamentare”, quantificata in 43.000 posti, ma anche alla “capienza tollerabile” stimata dal Ministero in circa 63.000 unità.

L'amministrazione penitenziaria riferisce di aver cercato di arginare il problema intervenendo, ove possibile, con gli strumenti a propria disposizione⁸⁰. Tuttavia le dimensioni del fenomeno hanno reso prioritaria l'esigenza di incrementare la disponibilità di posti detentivi, ponendo in essere, nell'ambito delle diverse competenze ministeriali, attività finalizzate alla costruzione di nuovi istituti e alla realizzazione di nuovi padiglioni detentivi presso istituti già esistenti, ferma restando l'esecuzione dei necessari interventi di straordinaria manutenzione, da coordinarsi, al fine di evitare potenziali sprechi di risorse, alla programmazione dei piani ampliativi⁸¹.

Quanto all'attività di competenza diretta del Ministero della giustizia, si osserva che gli interventi di manutenzione e ristrutturazione che si sono resi necessari, e che sono stati resi possibili dagli stanziamenti messi a disposizione, hanno interessato l'ampliamento delle capacità recettive degli istituti esistenti, attraverso la ristrutturazione di sezioni chiuse e l'ampliamento delle strutture con la costruzione di nuovi padiglioni, attività posta in essere in aggiunta all'ordinaria manutenzione ed al progressivo adeguamento degli istituti alle prescrizioni del regolamento penitenziario⁸².

Oltre queste attività, nel corso del 2009 e del primo semestre del 2010, si sono susseguiti diversi interventi normativi intesi a far fronte all'emergenza, attraverso la previsione di piani straordinari e nuovi stanziamenti. L'articolo 44 bis, inserito nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, ha attribuito al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i poteri previsti dall'articolo 20 del decreto-

⁸⁰ Nell'ultimo anno i provvedimenti di trasferimento disposti a livello centrale per arginare il superamento delle capienze, hanno riguardato 7.014 detenuti comuni, su tutto il territorio nazionale, mentre nel 2008 erano stati complessivamente 6.560. Si riferisce di una continua attività di studio e monitoraggio tesa a verificare le possibilità di miglior utilizzo degli spazi esistenti. Per quanto riguarda, in particolare, i detenuti di alta sicurezza è stata attribuita ai Provveditori Regionali la facoltà di aumentare la ricettività delle camere detentive, secondo gli stessi criteri vigenti per i reclusi comuni, rendendo possibile, a parità di spazi disponibili, l'allocazione nella stessa cella di tre o più reclusi.

⁸¹ La stessa direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto, infatti, una strategia combinata di interventi immediati e di opere di medio e lungo periodo, ponendo quale primo obiettivo l'incremento dei posti disponibili mediante l'ampliamento delle strutture esistenti e la realizzazione di nuovi istituti penitenziari e indicando, contestualmente, la necessità di una migliore gestione delle misure alternative alla detenzione carceraria anche mediante la concreta messa in opera di moderni sistemi di controllo a distanza dei soggetti agli arresti o in detenzione domiciliare. Si rileva al riguardo come nell'atto di indirizzo del Ministro della giustizia per il 2009, l'obiettivo 3 “Infrastrutture” include (oltre alla razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili, riducendo ove possibile, gli stabili in affitto) la progettazione e costruzione di nuovi Istituti Penitenziari. Per la realizzazione del richiamato obiettivo la direttiva ha previsto due specifici programmi: PEA n.8 - Programma di impiego razionale degli investimenti finalizzati all'edilizia penitenziaria, inteso a realizzare, in relazione alla quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate al Fondo infrastrutture da destinarsi all'edilizia carceraria (di cui si tratta più in dettaglio in seguito), un quadro di interventi razionali in termini di recupero, ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti nonché di costruzione di nuovi istituti penitenziari; PEA n.16 - Predisposizione di un piano operativo di interventi di edilizia penitenziaria, per il risanamento delle strutture ed il miglioramento delle condizioni di detenzione nonché per il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, attraverso l'ampliamento delle strutture esistenti, anche attraverso l'individuazione delle necessità prioritarie di nuovi penitenziari, in sostituzione degli istituti maggiormente caratterizzati da grave precarietà e fatiscenza delle strutture edilizie. Entrambi i piani, realizzati al 100 per cento secondo il monitoraggio svolto dal SECIN, hanno subito una variazione a seguito degli interventi sopravvenuti (di cui si tratterà in seguito), e sono stati inseriti nel Piano straordinario, denominato “piano carceri”, trasmesso al Ministro in data 22 maggio 2009.

⁸² Riferisce l'Amministrazione che nel 2009 sono stati portati a completamento, ovvero ultimati con opere di completamento in corso, lavori di ristrutturazione di istituti esistenti nonché di costruzione dei nuovi padiglioni di Milano Bollate, Avellino, Velletri, e del nuovo istituto di Rieti, con un complessivo incremento della capienza di circa 2.400 posti detentivi.

legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, affidandogli la predisposizione di un programma di interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri. Lo stesso provvedimento ha incluso l'edilizia carceraria fra le finalità della Cassa delle ammende, finora utilizzata esclusivamente per programmi di reinserimento sociale dei detenuti. A luglio del 2009 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto il "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione", condiviso dal Ministero della giustizia, a seguito del quale, con delibera CIPE del 31 luglio 2009, sono stati assegnati 200 milioni per la realizzazione di otto opere già in corso di completamento⁸³, incluse in detto programma straordinario⁸⁴. Si è così previsto un incremento complessivo della capienza, con tali interventi, di circa 1.300 posti⁸⁵.

A fronte del progressivo peggioramento del sovraffollamento delle carceri, con dPCM del 13 gennaio 2010, è stato dichiarato lo "stato di emergenza nazionale" quale punto di partenza di un più articolato piano di intervento che prevede, fra l'altro, l'introduzione di norme recanti nuove misure deflative⁸⁶ e l'implementazione dell'organico di polizia penitenziaria. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, il Capo del DAP è stato nominato "Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari" e gli sono stati conferiti poteri straordinari in deroga alle procedure ordinarie. Il Commissario è stato incaricato di predisporre un ulteriore apposito "Piano di interventi" che preveda la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti⁸⁷. Per la realizzazione degli interventi in parola si attingerà, oltre che al bilancio giustizia per 100 milioni, a 500 milioni stanziati con la finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n. 191), nonché ad ulteriori risorse comunque assegnate o destinate a tali finalità, tra le quali quelle rese disponibili dalla Cassa delle ammende, ai sensi del già citato art. 44-bis, comma 5, del DL n. 207 del 2008, convertito dalla legge n. 14 del 2009. L'obiettivo finale è la creazione di 21.709 nuovi posti e il raggiungimento di una capienza totale di 80 mila unità, partendo dalla costruzione di 47 nuovi padiglioni e successivamente di 8 nuovi istituti⁸⁸.

Queste previsioni hanno condizionato la programmazione triennale dell'attività di ristrutturazione e manutenzione straordinaria di competenza dell'amministrazione della

⁸³ Si tratta del completamento di istituti in costruzione in Sardegna, Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Calabria.

⁸⁴ Il DL 185 del 2008, all'articolo 18, comma 1, ha demandato al CIPE di assegnare una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) al Fondo infrastrutture (di cui all'art. 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133), per varie finalità, compresa l'edilizia carceraria, e precisando, al comma 3 della medesima disposizione, che per le risorse derivanti dal FAS restava fermo il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse ed il restante 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord. La delibera 18 dicembre 2008, n. 112 (G.U. n. 50/2009) del CIPE ha, tra l'altro, disposto l'assegnazione di 7.356 milioni a favore del FAS e la delibera 6 marzo 2009, n. 3 (G.U. n. 129/2009) ha assegnato al Fondo infrastrutture ulteriori 5.000 milioni per interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui 200 milioni riservati al finanziamento di interventi di edilizia carceraria. Con delibera CIPE del 31 luglio 2009 vengono assegnati i 200 milioni stanziati per la realizzazione di 8 opere già in corso di completamento, incluse nel "programma straordinario", sopra richiamato. Viene affidato al Mit il monitoraggio dei tempi di attuazione e ad entrambi i Ministeri la definizione di un quadro programmatico unitario in tema di edilizia carceraria che tenga conto del programma degli interventi di cui all'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

⁸⁵ Tenuto conto dei nuovi posti previsti entro il primo semestre del 2010 a seguito della presa in consegna del nuovo istituto di Trento, realizzato a cura e con fondi della Provincia Autonoma di Trento.

⁸⁶ Ci si riferisce al disegno di legge C 3291 – *bis* recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" e al disegno di legge C 3291 – *ter* recante "Disposizioni relative alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova".

⁸⁷ E' previsto che per la realizzazione degli interventi il Commissario delegato si avvalga del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia e che possa richiedere ogni necessaria collaborazione alle Amministrazioni periferiche dello Stato ed agli enti pubblici locali territoriali e non territoriali. Si prevede inoltre l'istituzione di un Comitato di indirizzo e controllo presieduto dal Ministro della giustizia (o da un suo delegato), composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (o da un suo delegato) e dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (o da un suo delegato), cui spetta l'approvazione del Piano, nonché ogni ulteriore attività di vigilanza sull'azione del Commissario delegato.

⁸⁸ Dati riferiti nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento.

giustizia: la necessità di rendere disponibili somme per la realizzazione del piano straordinario ha imposto di destinare gli stanziamenti disponibili all'esecuzione degli interventi di ristrutturazione assolutamente prioritari, la cui mancata realizzazione comprometterebbe la funzionalità delle strutture⁸⁹. Al riguardo l'Amministrazione evidenzia come venga sottostimato il fabbisogno per gli investimenti necessari a dar corso ad un adeguato programma di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria, finalizzato ad assicurarne le indispensabili condizioni di igiene e di sicurezza degli istituti penitenziari esistenti. Secondo le stime del DAP, esso ammonterebbe ad almeno 200 milioni per ciascuno degli anni compresi nel triennio incluso nella programmazione, a fronte dei circa 90,2 milioni annui attualmente previsti. Si paventa pertanto il rischio che le continue difficoltà nella programmazione e gestione degli interventi possano incidere sulla agibilità delle strutture, sulla sicurezza degli impianti, nonché sull'igiene e salubrità degli ambienti, compromettendo l'utilizzabilità stessa di reparti o sezioni dei vari istituti. Tutto ciò va ad aggiungersi alla particolare esiguità degli stanziamenti di spesa corrente destinati alla manutenzione ordinaria degli immobili e degli impianti, che come già si è illustrato, si sono notevolmente ridotti negli ultimi anni.

Alla luce delle forti criticità rilevate nella gestione ordinaria e straordinaria del patrimonio carcerario esistente, si impongono delle riflessioni in merito alla necessità di coordinare il complesso degli interventi in atto, in termini di programmazione, stanziamenti e soprattutto tempi di attuazione, non solo per garantire un'efficiente utilizzazione delle risorse, ma anche per scongiurare il rischio di dover fronteggiare una situazione fortemente critica con strutture carcerarie, per un verso divenute inidonee e per altro non ancora realizzate.

8. Giustizia minorile

Infine qualche breve considerazione sulla "Giustizia minorile", il programma che assorbe meno risorse nell'ambito della missione giustizia (1,8 per cento degli stanziamenti definitivi), ma che merita attenzione per la particolare delicatezza degli ambiti di competenza, ovvero la tutela e protezione giuridica dei minori, la promozione di iniziative di salvaguardia dei loro diritti, l'applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile⁹⁰.

L'atto di indirizzo del Ministro per il 2009 ha posto l'accento sulla necessità di iniziative volte a rafforzare tale tutela. La direttiva per il 2009 ha individuato quattro PEA per il Dipartimento per la giustizia minorile, recanti specifici programmi di formazione e sviluppo professionale del personale, nonché di analisi dell'offerta di risorse trattamentali in relazione ai flussi di utenza locali. Il SECIN ha attestato la piena realizzazione, nell'anno, di detti programmi.

⁸⁹ Il programma per il triennio 2010-2012 degli interventi di ristrutturazione e manutenzione di competenza del DAP, da predisporre ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e dell'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, per la correlazione di un'elevata quota degli stanziamenti dei capitoli dell'Amministrazione penitenziaria al piano straordinario, ha stralciato dal piano triennale in parola la realizzazione di 4 padiglioni detentivi.

⁹⁰ In particolare, anche: ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con Unione Europea, organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

PROGRAMMA N. 3 GIUSTIZIA MINORILE

<i>(migliaia di euro)</i>											
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)
5. Dip. Giustizia minorile	funzionamento	116.471,5	130.974,1	82,8	130.974,1	118.238,9	143.223,9	140.179,8	119.941,9	7.293,4	15.988,5
	interventi	10.282,5	26.257,8	16,6	26.257,8	23.016,2	28.130,7	28.337,1	22.074,3	2.527,7	3.528,7
	investimenti	1.041,3	1.040,4	0,6	1.133,1	1.072,2	1.789,4	2.272,1	1.382,0	373,9	33,4
Totale Programma		127.795,4	158.272,2	100,0	158.365,0	142.327,3	173.144,0	170.789,0	143.398,3	10.195,1	19.550,6

(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 Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi per il 2009 sono risultati ridotti rispetto al 2008 del 5 per cento (si passa da 166,5 milioni a 158,3 milioni). Una riduzione delle dotazioni messe a disposizione per l'esercizio 2009 che risulta ancora maggiore se si tiene conto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (per un importo totale di 9,04 milioni). Sono diminuiti gli stanziamenti per le spese di funzionamento (del 6,3 per cento) che rappresentano comunque gli stanziamenti maggiori nell'ambito del programma (82,8 per cento per un importo di 131 milioni), ma soprattutto gli stanziamenti per investimenti (del 30,2 per cento) che ammontano a circa un milione. Nel corso della gestione, oltre alle variazioni effettuate per l'estinzione dei debiti pregressi, si sono resi necessari prelevamenti dal fondo spese obbligatorie e dal fondo spese impreviste, oltre che variazioni compensative. Si sottolinea il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie sul capitolo 2134 ("spese esecuzione provvedimenti autorità giudiziaria minorile") per 9.000.000 di euro.

Nonostante la riduzione degli stanziamenti definitivi, che hanno inciso sulla riduzione della massa impegnabile (da 166,6 a 158,4 milioni), rispetto all'esercizio precedente gli impegni totali si sono accresciuti (da 139,8 milioni a 142,3 milioni), rilevando un miglioramento del rapporto fra impegni totali e massa impegnabile (da 83,9 a 89,9 per cento), e dunque della capacità di impegno. Anche le economie si sono ridotte (passano da 31 milioni nel 2008 a 19,5 milioni nel 2009). Migliorato, rispetto al 2008, anche il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 94,2 per cento a 98,6), nonché il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 81,7 per cento a 84 per cento). Si registra un aumento della velocità di smaltimento dei residui (da 44,1 per cento a 47,1 per cento). I residui finali del 2009 ammontano a 10,2 milioni (nel 2008 erano 10,9 milioni).

Anche rispetto a questo programma, tuttavia, le spese di funzionamento sono state sostenute con difficoltà dagli uffici giudiziari minorili. Nonostante l'appianamento dei debiti risalenti agli anni 2007, 2008, si prospetta, infatti, il formarsi di ulteriori nuove situazioni debitorie, per l'insufficienza delle dotazioni di bilancio rispetto a quelle che sono state le esigenze effettive, tenuto anche conto dell'evolversi del quadro quantitativo e qualitativo dell'utenza. Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che, se per l'anno 2008 e parzialmente per l'anno 2009 c'è stato un leggero decremento degli ingressi nelle strutture detentive (con un incremento percentuale della popolazione italiana⁹¹), si è invece registrato un rilevante aumento d'ingressi nelle comunità, con una crescita della percentuale di collocamento di minori stranieri.

⁹¹ Nel primo semestre del 2009 il 62 per cento degli ingressi nei centri di prima accoglienza ha riguardato minori italiani.