

Parte speciale - MINISTERI

Ministero della giustizia

Sintesi e conclusioni.

1. Il quadro della riforma: 1.1. *Il giudice unico di primo grado; 1.2 Le sezioni stralcio; 1.3 Il giudice di pace; 1.4 I tribunali metropolitani.*

2. Quadro di riferimento programmatico: 2.1 *Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.*

3. Analisi dei risultati di consuntivo: 3.1 *Profili generali; 3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale; 3.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

4. Personale.

5. Dipartimento di amministrazione penitenziaria: 5.1 *I corsi di formazione; 5.2 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario e i corsi di formazione per i detenuti; 5.3 Le misure alternative alla pena detentiva; 5.4 La spesa sanitaria; 5.5 L'edilizia penitenziaria.*

6. Informatica.

7. Esiti del controllo sulla gestione: 7.1 *La gestione del Consiglio Superiore della Magistratura.*

Dati di competenza – esercizio finanziario 2000*(in milioni)*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	3.574	3.500	0	0	66	13.500	8
1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali	5.682	6.882		5.573	5.573	2.764	7.178	373
3.3.1.1 - Attività di indirizzo e programmazione in materia di giustizia e coordinamento dei sistemi informativi	101.829	104.313	2.822	88.358	88.241	74.238	31.448	24.152
3.3.1.2 - Gestione della materia penale	3.087.065	3.056.497	85.035	2.990.310	2.957.427	3.032.701	696.936	-45.155
3.3.1.3 - Gestione della materia civile	3.070.845	3.040.189	81.758	2.971.463	2.938.684	3.018.691	686.377	-42.328
3.3.1.4 - Gestione della giurisdizione volontaria e giudici onorari. Tribunale superiore e magistrature regionali delle acque pubbliche	104.324	64.143		104.220	104.220	115.710	66.061	-25.118
3.3.1.5 - Casellario giudiziario	14.115	14.115	14.115	13.953	13.593	10.627	16.132	460
3.3.1.6 - Gestione del CED Cassazione	2.580	2.580	2.580	2.550	2.485	1.943	2.949	84
3.3.1.7 - Interventi per l'edilizia destinati ad uffici giudiziari	28.561	62.112	61.912	28.188	5.501	39.465	192.401	4.451
3.4.1.1 - Custodia ed esecuzione della pena	4.532.149	4.619.179	171.766	3.917.177	3.891.014	3.705.401	639.273	680.831
3.4.1.2 - Custodia ed esecuzione della pena per i minori sottoposti a misure restrittive	230.712	243.950	9.932	185.035	182.397	181.472	39.466	47.324
3.4.1.3 - Promozione e prevenzione dei diritti dei minori in campo nazionale e internazionale	8.309	25.309		7.400	7.400	7.450	17.253	11.188
3.4.1.4 - Interventi per edilizia penitenziaria	184.671	206.195	122.429	181.539	96.350	126.516	217.213	8.115
7.4.1.4 - Assistenza sanitaria ai detenuti	259.961	266.101		245.438	245.322	212.856	82.051	41.744
10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie	70.152	79.383		70.152	70.152	70.530	8.170	3.907
10.2.1.5 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali	5.393	10.550		5.393	5.393	9.123	4.442	0
10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio	7.100	7.100		7.102	7.102	7.102	100	-2
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	950	950		679	679	636	44	271
TOTALE AMM.NE	11.714.398	11.813.122	555.847	10.824.530	10.621.533	10.617.289	2.720.994	710.305

Sintesi e conclusioni.

Sono note le gravi difficoltà che incontra l'organizzazione della giustizia nel rispondere con la dovuta tempestività alle aspettative della società civile. Le leggi di riforma degli ultimi anni si sono ripromesse di incidere su alcuni elementi strutturali del "sistema" e di dare risposte urgenti ad esigenze ormai non più rinviabili, connesse alla richiesta di una giustizia accessibile a tutti i cittadini, rapida nell'accertamento delle responsabilità e certa nella esecuzione delle decisioni.

Il sistema della giustizia italiana continua ad essere caratterizzato tra l'altro da un elevato numero di cause civili in arretrato¹ e da giudizi penali che si protraggono con tempi troppo lunghi; nei confronti di queste criticità i risultati ad oggi raggiunti non sono ancora tali da far ritenere definitivamente ed efficacemente avviato il processo di modernizzazione dell'organizzazione amministrativa della giustizia, che rappresenta anche un parametro nelle sedi internazionali per valutare l'efficienza complessiva della P.A.; richiede managerialità in chi dirige gli uffici, da parte sia dei dirigenti amministrativi sia dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari, capacità organizzativa del lavoro ed adeguati livelli di produttività.

Per raggiungere questi obiettivi le riforme degli ultimi anni hanno inciso non solo sul diritto sostanziale e su alcune regole del processo, ma anche sull'organizzazione degli uffici, caratterizzata spesso da strutture giudiziarie di piccole dimensioni, che non ottimizzano l'uso delle risorse, umane (magistrati e personale amministrativo) e strumentali. In particolare l'istituzione del giudice unico² si è proposta un recupero dell'efficienza attraverso un migliore dimensionamento degli uffici giudiziari, al fine di incrementarne il rendimento. Il giudice unico ha avuto piena attuazione dal 2 gennaio 2000 e la brevità del periodo di osservazione non consente di esprimere giudizi definitivi sui risultati. Ciò, peraltro, non è di ostacolo ad una riflessione di carattere generale che riguarda tutto l'impianto della riforma degli ultimi anni, la cui attuazione ha incontrato ostacoli nella carenza delle strutture operative, a dimostrazione che non sono sufficienti le riforme processuali se non sono accompagnate da interventi organizzativi sugli uffici e sulla gestione del personale.

Più volte si è sottolineata la necessità che la complessa riforma normativa (attribuzione di competenza penale al giudice di pace, depenalizzazione dei reati minori, istituzione dei tribunali metropolitani, sezioni stralcio per lo smaltimento dell'arretrato in materia civile, giudice unico di primo grado), volta a dare efficienza e celerità alla giustizia, fosse accompagnata da una tempestiva e coerente azione amministrativa, in grado di affrontare i problemi organizzativi che spesso sono stati di ostacolo al raggiungimento dei risultati attesi.

In tale contesto e nell'ambito del più vasto processo di riforma dell'organizzazione di Governo disposto dal d.lgs. n. 300/1999, si colloca anche la riforma, approvata con il d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, del Ministero, al quale è affidato il compito di assicurare all'attività dei magistrati il necessario supporto (risorse umane, strumentali e logistiche); la nuova struttura dell'Amministrazione intende perseguire finalità di ulteriore razionalizzazione dell'azione amministrativa, cui compete sotto l'aspetto gestionale il corretto funzionamento della "macchina giustizia".

Risponde all'esigenza di ottimizzare le risorse l'accorpamento nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria di tutte le attribuzioni in materia di gestione del personale amministrativo e dei mezzi e beni strumentali, necessari per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, compiti prima della riforma ripartiti tra direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e direzione generale degli affari civili. Al Dipartimento fanno capo le attribuzioni

¹ Nella Relazione del Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2000 è stato sottolineato un miglioramento per quanto attiene al numero dei procedimenti pendenti.

² Il d.lgs. n. 51 del 1998 ha istituito il giudice unico ed ha previsto l'unificazione degli uffici di pretura, la riduzione di diverse posizioni direttive dei magistrati e di 23 posizioni dirigenziali per il personale amministrativo.

conferite al ministro dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. La conoscenza unitaria delle esigenze e la disponibilità delle risorse finanziarie, umane e strumentali per farvi fronte, concorrono ad evitare duplicazioni di competenze, consentono economie di spesa, agevolano una programmazione per obiettivi, che individua i risultati da raggiungere in relazione alle risorse disponibili.

Su questa stessa linea si colloca anche la trasformazione dell'Ufficio del responsabile dei sistemi informativi in una Direzione generale inserita nel Dipartimento dell'organizzazione. Lo sviluppo dell'informatizzazione, in particolare degli uffici giudiziari, è un momento determinante del processo di modernizzazione del sistema ed è strettamente connesso alle modalità organizzative del lavoro. In considerazione della trasversalità delle competenze, alla Direzione generale, è stata riconosciuta piena autonomia tecnica per la gestione dei programmi di informatizzazione, che interesseranno tutti gli uffici ministeriali, compresi quelli amministrativi decentrati e quelli giudiziari.

La Corte ha approfondito l'analisi dell'azione amministrativa nel settore dell'informatica³, riferendone nella Relazione sul 1999; in particolare ha sottolineato che, l'informatizzazione ha assunto un ruolo decisivo per un ordinato e celere funzionamento del sistema giudiziario e per la piena realizzazione della riforma attraverso il completamento della "rete giustizia". Sull'efficienza dell'azione amministrativa potrà ulteriormente influire la nuova disciplina organizzativa della Direzione generale, con una più coerente programmazione degli interventi ed un miglioramento dell'efficacia della spesa.

A seguito della riforma è intervenuta una limitazione del numero dei magistrati collocati fuori ruolo ed assegnati al ministero, che l'art. 19 del d.lgs. n. 300/1999 individua in un massimo di 50 unità (120 prima della riforma). Ad oggi è rimasta irrisolta la problematica relativa alla definizione degli ambiti in cui devono operare il magistrato che dirige l'ufficio e il dirigente amministrativo. Con il disposto dell'art. 19 si introduce il principio che ai magistrati siano riservate solo le funzioni strettamente connesse alla loro professionalità, con l'avvio di un processo di valorizzazione della dirigenza amministrativa.

Gli stanziamenti per la giustizia, seppur si sono incrementati negli ultimi anni in termini assoluti (+ 361 mld nel 1998, + 512,8 mld nel 1999, + 806,7 mld nel 2000), in percentuale rispetto al totale delle risorse del bilancio dello Stato, hanno sostanzialmente mantenuto lo stesso livello (1,30% nel 1997, 0,91% nel 1998, 0,90% nel 1999, 1,02% nel 2000), recuperando solo in parte il decremento successivo al 1997. E' necessaria un'attenta analisi sulla adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto agli obiettivi della riforma, in particolare per gli interventi di riorganizzazione e razionalizzazione degli uffici giudiziari.

Per quanto attiene al personale di magistratura, un significativo aumento del ruolo organico è stato previsto dalla legge n. 48/2001⁴ con un incremento di mille unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533/1973⁵; in precedenza, il d.l. n. 341/2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4/2001⁶, ha dettato norme particolari per agevolare la copertura dei posti in organico del giudice di pace e per il conferimento degli incarichi di giudice onorario di tribunale.

Perché l'adeguamento degli organici della magistratura produca benefici, è necessario oltre che intervenire sui tempi di selezione e di immissione in servizio dei nuovi magistrati - l'espletamento dei concorsi, che sono seguiti da un periodo di tirocinio di 18 mesi, richiede infatti tempi eccessivamente lunghi - prevedere altresì l'adeguamento degli organici del personale amministrativo e degli assistenti giudiziari. Su questa linea si è mossa la legge n.

³ Sezione del controllo, Collegio II deliberazione n. 60 del 7 marzo 2000.

⁴ Legge 13 febbraio 2001, n. 48 - Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura.

⁵ Legge 11 agosto 1971, n. 533, disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

⁶ Decreto legge 24 novembre 2000, n.341, convertito con modificazioni dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, recante disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

penitenziari è affidata agli organismi sanitari nazionali e regionali. Sono state definite le regole per la gestione dell'esecuzione all'esterno della pena e si è intervenuti in materia di lavoro, per renderne più agevole l'accesso.

Pur nel rispetto della peculiarità delle funzioni attribuite all'Amministrazione della giustizia, appare grave il continuo rinvio dell'attuazione del Servizio di controllo interno, che non consente di disporre di valutazioni sull'andamento della gestione del precedente esercizio finanziario, sulle cui basi dovrebbero essere costruiti i nuovi documenti programmatici, e dell'esito di monitoraggi ed analisi sul funzionamento e l'efficienza dell'apparato organizzativo.

1. Il quadro della riforma.

1.1 Il giudice unico di primo grado.

Un ruolo determinante nel complessivo quadro della riforma è stato affidato al giudice unico, entrato pienamente in vigore dal 2 gennaio 2000¹⁴; è un passo verso la razionalizzazione degli uffici giudiziari attraverso l'unificazione degli uffici giudiziari di primo grado e la riduzione delle sezioni distaccate, che dovrebbe rendere possibile la formazione di un numero maggiore di uffici di dimensioni accettabili e favorire un'accresciuta specializzazione dei magistrati.

A seguito dell'unificazione, sono state soppresse 165 preture circondariali e 100 procure presso le preture, chiuse 203 sezioni distaccate di pretura, mentre altre 218 sono state trasformate in sezioni distaccate di tribunale.

Ad oggi non si conoscono dati precisi sui risultati raggiunti dagli uffici del giudice unico; risultano, peraltro, ancora gravi difficoltà operative a causa di carenze di personale e delle strutture¹⁵ che rischiano di trasformare la riforma in una semplice redistribuzione dei procedimenti dalle ex preture ai tribunali.

L'Amministrazione centrale ha lasciato all'autonomia dei capi degli uffici la scelta degli interventi organizzativi dei servizi; sono stati dettati criteri generali¹⁶ per l'attuazione degli accorpamenti ma non sono stati proposti modelli, sul presupposto che fosse necessaria "una graduale e progressiva integrazione organizzativa". A fronte di questa ampia discrezionalità di ricerca di soluzioni idonee e delle evidenziate difficoltà nell'adeguamento delle strutture, appare quanto mai opportuna un'attenta azione di monitoraggio e di valutazione da parte dell'Amministrazione centrale delle diverse opzioni adottate.

1.2 Le sezioni stralcio.

Le sezioni stralcio sono state istituite dalla legge n. 276/1997¹⁷ per definire i giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 e sono operative dall'11 novembre 1998. Il loro avvio è stato piuttosto lento per le difficoltà incontrate nel reclutamento dei giudici onorari. Su un organico che ne prevedeva 1.000, alla data dell'11 novembre 1998 ne erano in servizio 295; 329 al 2 giugno 1999; 747 alla data del 9 gennaio 2001.

Attualmente, risultano coperte completamente le sezioni stralcio dei distretti di Messina e di Trento mentre rimangono le maggiori difficoltà presso i Tribunali di Sassari e di Cagliari, dove solo il 36% ed il 50% dei giudici onorari sono in servizio. Complessivamente, è coperto il 75%

¹⁴ Del d.lgs. n. 51 del 1998, misure urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia, sono entrate in vigore il 2 giugno 1999, data dalla quale è stata prevista la riformulazione della mappa degli uffici, le parti che riguardano il contenzioso civile e l'aspetto ordinamentale, mentre quelle che attengono al contenzioso lavoristico ed al processo penale sono state rinviate al 2 gennaio 2000, unitamente alle disposizioni della legge n. 479/1999, che ha modificato le norme processuali per il rito dinanzi al tribunale in composizione monocratica.

¹⁵ Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2000, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione.

¹⁶ Con circolare congiunta delle Direzioni generali dell'organizzazione e degli affari civili e penali del 21 maggio 1999 sono state fornite indicazioni di carattere generali sui criteri da seguire per l'accorpamento dei servizi.

¹⁷ Legge 22 luglio 1997, n. 276.

242/2000⁷ che, per l'attuazione del giudice unico, ha previsto anche per l'Amministrazione della giustizia la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impiegati in lavori socialmente utili.

Un'efficace gestione del personale richiede che la politica delle assunzioni sia seguita da una corretta distribuzione del personale e da un riassetto organizzativo degli uffici, sia sotto l'aspetto della dimensione, uffici di dimensioni troppo ridotte presentano un non soddisfacente rapporto costi/produttività, sia della distribuzione territoriale, ancora oggi regolata sulla base di un'anacronistica rete di strutture. La razionalizzazione e l'adeguamento alla nuova realtà sociale delle circoscrizioni giudiziarie, benché siano state sottolineate più volte ed auspiccate⁸ dalla stessa magistratura, non sono ancora state realizzate.

L'ordinamento penitenziario e più in generale l'azione amministrativa nel settore dell'esecuzione della pena sono stati oggetto nel 2000 di numerosi interventi del Governo⁹, non tutti giunti a conclusione prima della fine della legislatura.

La riforma disposta dal d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146¹⁰, che ha esercitato la delega conferita al Governo dall'art. 112 della legge n. 266/1999¹¹, ha ridisegnato sotto l'aspetto ordinamentale ed organizzativo il sistema penitenziario ed ha previsto un forte potenziamento dei ruoli organici del personale.

Per dare attuazione alle innovazioni introdotte dal decreto legislativo, l'Amministrazione ha provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, alla individuazione degli istituti penitenziari sedi di livello dirigenziale non generale ed allo stanziamento di 10.254 milioni per gli interventi di riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione Penitenziaria.

L'evoluzione della normativa, la previsione di misure alternative alla detenzione, l'esigenza di affrontare le problematiche connesse al trattamento dei tossicodipendenti e di incentivare il lavoro, la formazione professionale e l'istruzione hanno sollecitato l'approvazione di un nuovo regolamento di esecuzione, che è stato emanato con d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230¹², che può essere considerato un completamento della riforma disposta dal d.lgs. n. 146. Tra l'altro, sono stati individuati gli standard ai quali si devono adeguare le strutture detentive¹³ anche in relazione alle "raccomandazioni" del Consiglio d'Europa. Queste disposizioni devono trovare immediata applicazione per gli istituti di nuova progettazione o costruzione.

In materia di assistenza sanitaria, sulla quale la Corte ha svolto un'indagine di cui si riferisce al paragrafo 5.4, l'attività di programmazione ed organizzazione dei servizi sanitari

⁷ Legge 18 agosto 2000, n. 242, autorizzazione al Ministero della giustizia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impiegati in lavori socialmente utili, al fine di garantire l'attuazione della normativa sul giudice unico di primo grado.

⁸ Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1998.

⁹ Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 luglio 2000, nell'ambito del c.d. "piano di azione giustizia" aveva approvato alcuni disegni di legge: "interventi di contrasto alla criminalità minorile" Atto Camera 7224; "disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle misure penali" Atto Camera 7225; "misure legislative del Piano di azione per l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria e del sistema penitenziario" Atto Senato 4738.

¹⁰ La prima riforma del sistema penitenziario è stata disposta dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, seguita dalla legge 10 ottobre 1986 n. 663, che ne è stata un completamento. Successivamente, importanti modifiche organizzative sono state introdotte dalla legge 15 dicembre 1990, n. 395 e dai decreti delegati di attuazione. In particolare, sono stati innovati i vertici centrali e periferici, le articolazioni degli organi operativi, è stato sostituito al disciolto Corpo degli agenti di custodia il nuovo Corpo della polizia penitenziaria, al quale la legge 12 dicembre 1992 n. 492 ha attribuito i compiti di traduzione dei detenuti.

¹¹ Legge 28 luglio 1999, n. 266.

¹² Alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento, era vigente il regolamento di esecuzione approvato con d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

¹³ Il Consiglio d'Europa ha, in alcune "raccomandazioni", individuato le regole minime relative alle strutture penitenziarie. Le "regole penitenziarie europee sono state oggetto della Raccomandazione n. R (87) 3 adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987.

dell'organico dei giudici onorari aggregati. Non sempre al maggior indice di copertura degli organici corrispondono migliori indici di smaltimento dei procedimenti.

L'incremento dei giudici onorari dovrebbe determinare un aumento delle definizioni, che sino ad oggi hanno mantenuto un indice non elevato. Inizialmente i giudizi pendenti erano 636.632, scesi alla data del 31 dicembre 1999 a 503.234, con un indice di smaltimento di circa il 20,9%, scesi ancora a 426.683 al 31 dicembre 2000, con un indice di smaltimento del 21,66%¹⁸. L'indice complessivo di smaltimento, dalla data iniziale di operatività delle sezioni, è pari al 32,98% e da stime dell'Amministrazione l'arretrato dovrebbe esaurirsi in sei anni.

1.3 Il giudice di pace¹⁹.

L'attività del giudice di pace per il 46,9% attiene a giudizi in materia di cognizione ordinaria; per il 37,4% ai procedimenti speciali; per il 14,6% alle opposizioni alle sanzioni amministrative e per l'1,2% ai procedimenti non contenziosi.

Rispetto al 1999 le iscrizioni di nuovi giudizi in materia di cognizione ordinaria, che rappresentano il maggior impegno dei giudici di pace, sono aumentate del 13,8% (passando da 434.938 a 495.047); l'11,8% di questo incremento (pari a 58.792 procedimenti) è costituito dai procedimenti che alla data del 30 aprile 1995 erano pendenti avanti al pretore o al conciliatore e che sono stati trasferiti agli uffici del giudice di pace ai sensi della legge n. 479/1999. Se non si considerano queste iscrizioni, i nuovi procedimenti confermano sostanzialmente il dato del 1999. L'indice di smaltimento, dato dal rapporto tra cause iscritte e giudizi definiti, è rimasto intorno all'80%, ripetendo il livello dei precedenti anni; tale circostanza ha determinato un incremento delle pendenze che sono passate da 369.234 a 462.294.

Anni	Procedimenti ordinari iscritti	Procedimenti ordinari pendenti	Indice di smaltimento
1998	380.686	275.268	81,7
1999	434.938	369.234	78,3
2000	495.047	462.294	79,6

Per quanto attiene alla competenza in materia di procedimenti speciali l'indice di smaltimento ha raggiunto il 100,9% (sopravvenuti 392.313, esauriti 395.995); per le opposizioni alle sanzioni amministrative il 40%, mentre per i procedimenti non contenziosi ha raggiunto il 96,4%.

E' ancora fortemente carente il numero dei giudici di pace in servizio; rispetto alle 4.700 unità previste in organico sono vacanti 2.087 unità (% di copertura 48,8). E' migliorata, ma rimane pur sempre caratterizzata da difficoltà di garantire la piena copertura dei posti, la situazione del personale amministrativo in servizio; su un organico di 5.627 unità, al 31 dicembre 2000, erano in servizio 4.232, con 1.395 vacanze (% di copertura 75,2).

¹⁸ Nel 2000 sono stati attribuiti alle sezioni stralcio 41.440 procedimenti provenienti dalle ex preture, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 479/1999; pertanto, i procedimenti complessivi sui quali calcolare l'indice di smaltimenti sono 544.674.

¹⁹ La legge 21 novembre 1991, n. 374 ha istituito il giudice di pace, attualmente operativo in 848 sedi sparse sul territorio. E' un giudice non professionale, con incarico a tempo e competenza su cause civili inferiori a 5 milioni. Recentemente, la legge 24 novembre 1999, n. 468 ha modificato la legge istituiva sotto il profilo ordinamentale e dello status (requisiti, il tirocinio e la formazione, la durata dell'ufficio.) ed ha conferito al Governo delega in materia di competenza penale del giudice di pace. Entro otto mesi dalla sua entrata in vigore era previsto il decreto legislativo di attuazione e la operatività della riforma entro il centottantesimo giorno dalla sua pubblicazione. Al giudice di pace verrà attribuita la cognizione di reati di minore offensività sociale e di reati previsti da leggi speciali individuati dal legislatore, con una conseguente riduzione del carico anche in questo settore. Inoltre, si procederà ad una revisione dell'apparato sanzionatorio relativo ai reati che saranno attribuiti al giudice di pace con l'applicazione di pene alternative a quelle detentive.

Particolarmente evidenti sono le vacanze nella qualifica C2, dove sono coperti solo il 22,3% dei posti.

L'attribuzione di competenze penali al giudice di pace è stata ulteriormente rinviata al 2 gennaio 2002²⁰, mentre con d.m. 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274/2000²¹, recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace.

1.4 I tribunali metropolitani.

L'istituzione dei "tribunali metropolitani", previsti dal d.lgs. 3 dicembre 1999, n. 491 (di attuazione della delega conferita dalla legge 5 maggio 1999, n. 155) rappresenta un ulteriore passo verso la razionalizzazione del sistema giudiziario. La revisione di cinque aree metropolitane (di Milano, Roma, Napoli, Palermo e Torino) si colloca nell'ampio contesto della riforma, insieme all'introduzione delle tabelle infradistrettuali, che permettono l'allargamento del bacino dei magistrati anche dove non è possibile dare agli uffici giudiziari dimensioni che ne garantiscano una migliore operatività e provvedere alla revisione degli organici di magistratura.

La razionalizzazione delle strutture ed il potenziamento di quelle che, prima della data del 2 giugno 1999, presentavano dimensioni troppo ridotte per rispondere alla domanda di giustizia, passa anche attraverso interventi di decongestione di tribunali che hanno dimensioni eccessive, con riflessi negativi sulla loro gestione. Alcuni uffici giudiziari di grandi città hanno raggiunto dimensioni di tale complessità che un eventuale aumento di organico non favorirebbe più l'ottimizzazione delle risorse per diventare elemento potenziale di disfunzione.

Si deve peraltro osservare che anche questo intervento innovativo ha incontrato ed incontra difficoltà di attuazione. E' stato istituito il solo tribunale di Tivoli, che opera attualmente come sezione distaccata del tribunale di Roma ed è in funzione il tribunale di Ostia, sempre come sezione distaccata di Roma. Problematica appare l'istituzione del tribunale di Giulianova per la difficoltà di reperire idonei locali.

Per quanto attiene ai circondari dei tribunali di Torino, Palermo e Milano, l'Amministrazione è intervenuta alleggerendone le competenze con una redistribuzione tra i tribunali dei comuni limitrofi.

L'attuazione delle diverse leggi di riforma ha richiesto, tra l'altro, complessi interventi in materia di edilizia giudiziaria, per l'adeguamento delle strutture, ai quali gli enti locali non hanno risposto sempre con la dovuta tempestività. La competenza in materia di strutture giudiziarie è infatti attribuita dalla legge n. 392/1941 ai comuni, che possono accedere ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti.

Si osserva in via generale e con riguardo alle diverse leggi intervenute negli ultimi anni per migliorare l'efficienza degli uffici, che per l'avvio reale della riforma è indispensabile l'adeguamento delle strutture; i ritardi nel reperire e mettere a disposizione dei magistrati i locali per l'esercizio dell'attività giudiziaria possono, di fatto, vanificare i programmi di razionalizzazione della rete degli uffici giudiziari.

L'Amministrazione ha comunicato che in alcuni casi, a seguito di insufficienza dei locali o di inattività dei comuni, è stato chiesto l'intervento dei prefetti, mentre alcuni enti locali hanno adottato soluzioni provvisorie, basate tutte, comunque, sul presupposto dell'invariabilità nell'immediato dell'organico del personale giudicante e amministrativo e che richiederanno, a breve termine, la ricerca di ulteriori spazi.

I tempi di realizzazione degli interventi in materia di edilizia giudiziaria risentono anche del particolare riparto delle competenze, che, come già osservato, coinvolge direttamente i comuni. I procedimenti per il rilascio dei nulla-osta ai finanziamenti concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti richiedono spesso tempi non brevi, con ritardi nella realizzazione sia delle

²⁰ Decreto legge 2 aprile 2001, n. 91, convertito in legge 3 maggio 2001, n. 163.

²¹ D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

ristrutturazioni sia delle nuove costruzioni. A fianco di una attenta e tempestiva programmazione che individui le necessità e le priorità di intervento all'Amministrazione è richiesta un' incisiva azione di sensibilizzazione e di cooperazione con gli enti locali interessati.

2. Quadro di riferimento programmatico.

2.1. Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.

L'attività di programmazione del ministro, dopo la riforma della legge di bilancio dello Stato ha assunto non solo il ruolo di atto di indirizzo politico dell'attività amministrativa bensì si pone anche come strumento per l'analisi e la valutazione delle scelte e dei risultati raggiunti. Pertanto, anche per il Ministero della giustizia si pone la necessità che i documenti programmatici a fianco di obiettivi di carattere generale individuino i risultati intermedi e strumentali che si vogliono raggiungere.

Il documento di programmazione deve consentire l'analisi e la valutazione dell'azione amministrativa sia in corso di esercizio sia a consuntivo e deve partire dall'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti esercizi finanziari, al fine di rimodulare gli obiettivi laddove necessario ed assegnare le risorse alla luce di eventuali, diverse esigenze.

Le note preliminari hanno indicato quale obiettivo prioritario per il 2000 l'attuazione, entro il primo semestre dell'anno, della riforma organizzativa disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che doveva accompagnarsi all'adeguamento del sistema dei controlli, ai sensi del d.lgs. n. 286/1999. Mentre con d.P.R. n. 55/2001 è stato approvato il decreto di organizzazione del Ministero, è stato del tutto disatteso l'impegno di dare effettiva attuazione al Servizio di controllo interno.

Le direttive generali hanno, altresì, sottolineato l'impegno di far decollare la riforma del giudice unico di primo grado operativa dal 1° gennaio 2000 anche nel settore penale, alla cui efficacia sono ancora di ostacolo carenze di strutture e di personale. Come già osservato nelle "sintesi e conclusioni", non è possibile dare un giudizio completo sull'efficacia della riforma, atteso che l'esercizio dell'attività giurisdizionale risente delle situazioni logistiche dei diversi distretti. La Corte ritiene che l'azione amministrativa deve perseguire con il massimo impegno l'obiettivo di realizzare condizioni idonee al funzionamento dei nuovi uffici.

Nella considerazione che le modifiche legislative degli ultimi anni (attribuzione di competenza penale al giudice di pace, depenalizzazione dei reati minori, istituzione dei tribunali metropolitani, sezioni stralcio per lo smaltimento dell'arretrato in materia civile, giudice unico di primo grado), tutte indirizzate all'obiettivo strategico di accelerare il processo, richiedono un'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, umane e strumentali, le direttive hanno indicato quali obiettivi strumentali al successo della riforma, l'incremento del personale di magistratura ed una più razionale dislocazione degli uffici giudiziari. Questi obiettivi di carattere generale non sono integrati nelle direttive per i singoli Centri di Responsabilità da obiettivi intermedi, ma mantengono un carattere di astrattezza e non danno conto del percorso che si intende perseguire per il loro raggiungimento.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo, che viene descritto con riferimento alle funzioni attribuite alle nuove strutture. Seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione dei risultati che si intende raggiungere, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Pertanto, il miglioramento, che pur si era osservato nelle note preliminari e nelle direttive generali per il 1999 e che si conferma per il 2000, non consente ancora di ritenere i documenti di programmazione aderenti alla legge n. 94/1997, al d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 3 e 14) e, da ultimo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha dettato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Anche alla luce delle osservazioni formulate, e nel rispetto della peculiarità delle funzioni attribuite all'Amministrazione della giustizia, appare ancora più grave il continuo rinvio

dell'attuazione del Servizio di controllo interno, che non consente di disporre di valutazioni sugli andamenti delle gestioni dei precedenti esercizi finanziari, sulle cui basi dovrebbero essere costruiti i nuovi documenti programmatici, e dell'esito di monitoraggi ed analisi sul funzionamento e l'efficienza dell'apparato organizzativo.

3. Analisi dei risultati di consuntivo.

3.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto gli 11.714,3 mld (10.907,6 mld nel 1999) con un incremento di 806,7 mld e con una percentuale sul bilancio dello Stato pari allo 1,02. Le spese di parte corrente sono state pari a 11.236,5 mld (10.437,9 mld nel 1999 + 798,6 mld), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 477,8 mld (469,6 mld nel 1999, + 8,2 mld).

(in miliardi)

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1997	10.033,8	1,30	9.794,1	239,6
1998	10.394,8	0,91	9.996,2	398,5
1999	10.907,6	0,90	10.437,9	469,6
2000	11.714,3	1,02	11.236,5	477,8

Dell'aumento complessivo di 806,7 mld, 558,3 mld sono stati destinati alla spesa di funzionamento, 298,4 mld alle spese per interventi, 23,4 mld per investimenti, mentre le altre spese hanno subito un decremento di 73,4 mld.

(in miliardi)

Anni	Stanziam. ti compet.za	Impegni compet.za	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziam. ti	Impegni sui residui	%
1997	10.033,8	8.997,7	89,6	10.150,0	9.072,5	89,3	116,2	74,8	64,3
1998	10.394,8	9.592,6	92,2	10.531,9	9.708,8	92,1	136,6	116,2	85,0
1999	10.907,6	9.876,0	90,5	11.045,6	9.977,3	90,3	268,1	101,2	37,7
2000	11.714,3	10.621,5	90,6	11.982,5	10.708,1	89,3	384,5	86,6	24,5

Le economie, che nel 1999 avevano subito un incremento raggiungendo i 656,9 mld (dai 525,7 mld del 1998) sono aumentate ulteriormente a 710,3 mld ed anche nell'esercizio in esame interessano nella quasi totalità le spese correnti 686,4 mld (96,6%).

Il maggior incremento della massa spendibile rispetto alle autorizzazioni di cassa, anch'esse aumentate, ha portato ad una ulteriore riduzione del rapporto tra le due voci (84,08% rispetto all'85,1% nel 1999).

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1997	11.804,9	11.228,9	95,10
1998	12.100,0	10.676,8	88,20
1999	12.743,8	10.856,9	85,10
2000	14.048,5	11.813,1	84,09

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1997	11.804,9	9.120,5	77,2	11.228,9	9.120,5	81,2
1998	12.100,0	9.773,8	80,7	10.676,8	9.773,8	91,5
1999	12.747,8	9.752,7	76,5	10.856,9	9.752,7	89,9
2000	14.048,5	10.617,2	75,5	11.813,1	10.617,2	89,8

I residui totali, al 31 dicembre 2000, sono pari a 2.720,9 mld; complessivamente, si assiste ad un decremento nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 1999 (si passa dal 71,8% al 59,7).

(in miliardi)

Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	% impegni pagamenti	Residui al 31.12.00	Pagamenti su residui	% pagamenti su residui
10.621,5	8.992,0	84,6	2.720,9	1.625,1	59,7

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel triennio 1998/1000.

(in miliardi)

Anni	Residui totali
1998	1.800,4
1999	2.334,1
2000	2.720,9

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. 13 marzo 2001 è stata determinata nella misura del 80% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 2000.

(in miliardi)

Esercizi pregressi	Disponibilità competenze 2000	Totale	%	Richiesta Amministrazione	% conservazione	Somme da eliminare minimo 20%
184,3	211,5	395,8	2,5	392,6	99,2	79,2

3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale.

Per l'esercizio 2000, è stata seguita la classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government (COFOG)*, già utilizzata nel 1999, ed opportunamente modificata, secondo una logica "trasversale", che individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di generalità che non sempre consente un ottimale esame dei dati di rendiconto dei singoli stati di previsione della spesa.

In particolare, le funzioni-obiettivo di 1° livello, per il Ministero della giustizia, sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”; 3) “ordine pubblico e sicurezza”; 7) “sanità”; 10) “protezione sociale”²².

Il 97,4% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) “ordine pubblico e sicurezza”, di cui il 56,3% (6.409,3 mld) nella funzione “tribunali”, il 43,6% (4.955,8 mld) nella funzione “istituzioni penitenziarie”.

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamen- ti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	5,7	5,6	83	5,7	5,6	83
3. Ordine pubblico e sicurezza	11.365,1	10.287,3	90	11.632,0	10.372,7	89
7. Sanità	259,9	245,3	94	261,2	246,5	94
10. Protezione sociale	83,6	83,3	99	83,6	83,3	99
Totale	11.714,3	10.621,5	90	11.982,5	10.708,1	88

La capacità complessiva di impegno raggiunge quasi il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile (90% e 88%).

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzaz.ni di cassa	%	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzaz.ni di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	23,8	10,4	43,6	2,8	11,7	26,9
3. Ordine pubblico e sicurezza	13.583,7	11.438,5	84,2	10.314,2	75,9	90,1
7. Sanità	336,6	266,1	79,0	212,8	63,2	79,9
10. Protezione sociale	104,3	97,9	93,8	87,3	83,7	89,1
Totale	14.048,5	11.813,1	84,0	10.617,2	75,5	89,8

I residui totali (2.720,9 mld) riguardano per la quasi totalità (2.605,5 mld) l'ordine pubblico e sicurezza.

3.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.

La quota maggiore delle risorse è gestita dal Centro di Responsabilità “organizzazione giudiziaria ed affari giudiziari” con 4.354,8 mld, di cui 4.329,9 mld per spese di funzionamento (3.972,9 mld per il personale); all'amministrazione penitenziaria sono stati assegnati 4.944,7 mld, di cui 3.935,5 per spese di funzionamento (3.460,8 mld per il personale).

²² Ad un'ulteriore disaggregazione la funzione “servizi generali delle pubbliche amministrazioni” comprende, al 2° livello: 1.2 “aiuti economici internazionali”; 1.6 “servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili”. La funzione “ordine pubblico e sicurezza” si ripartisce in: 3.3 “tribunali”; 3.4 “istituzioni penitenziarie”. La funzione “sanità” si concentra in: 7.4 “servizi di salute pubblica”. La funzione protezione sociale si articola in: 10.2 “vecchiaia”; 10.3 “superstiti”; 10.4 “famiglia”.

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	1999			2000		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	77,7	63,2	81,3	100,0	80,9	80,9
Organizzazione giudiziaria	4.475,0	4.122,9	92,1	4.354,8	4.191,4	96,2
Affari penali	25,9	25,1	96,9	42,5	39,7	93,4
Affari civili	1.738,2	1.528,6	87,9	2.004,3	1.891,2	94,3
Amministrazione penitenziaria	4.329,8	3.936,0	90,9	4.944,7	4.214,3	85,2
Servizio ispettivo	16,3	10,0	61,3	15,5	10,7	69,0
Giustizia minorile	244,4	189,9	77,7	252,2	192,8	76,4
Totale	10.907,6	9.876,0	90,5	11.714,3	10.621,5	90,6

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	1999			2000		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	84,0	65,4	77,8	111,2	82,2	73,9
Organizzazione giudiziaria	4.475,0	4.122,9	92,1	4.354,8	4.191,4	96,2
Affari penali	25,9	25,1	96,8	42,5	39,7	93,4
Affari civili	1.816,4	1.603,1	88,2	2.192,0	1.929,3	88,0
Amministrazione penitenziaria	4.347,5	3.951,1	90,8	4.961,9	4.229,4	85,2
Servizio ispettivo	16,3	10,0	61,8	15,5	10,7	69,0
Giustizia minorile	280,2	199,5	71,2	304,3	225,1	73,9
Totale	11.045,6	9.977,3	90,3	11.982,5	10.708,1	89,3

Tabella di raffronto delle economie negli anni 1999/2000*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	1999	2000
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	17,6	21,0
Organizzazione giudiziaria	243,0	0,4
Affari penali	1,0	3,1
Affari civili	-113,9	-102,6
Amministrazione penitenziaria	461,5	724
Servizio ispettivo	6,2	4,8
Giustizia minorile	41,2	59,4
Totale	656,9	710,3

Gli "affari civili e libere professioni" mostrano anche nel 2000 un'eccedenza di pagamento di 102,6 mld.

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti/massa spendibile	% pagamenti/autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	137,5	106,4	69,5	50,5	65,3
Organizzazione giudiziaria	4.653,0	4.452,5	4.292,3	92,2	96,4
Affari penali	49,2	42,5	34,7	70,5	81,6
Affari civili	3.200,7	1.858,2	1.982,4	61,9	106
Amministrazione penitenziaria	5.616,6	5.058,4	4.031,2	71,7	79,6
Servizio ispettivo	16,0	15,6	9,7	60,6	62,1
Giustizia minorile	375,2	279,2	197,2	52,5	70,6
Totale	14.048,5	11.813,1	10.617,2	75,5	89,8

Come si evince dalla tabella, che pone a raffronto i rapporti tra pagamenti/massa spendibile e autorizzazione di cassa negli anni 1999/2000, la capacità di spesa è diminuita dell'1% ed i residui sono aumentati passando dai 2.334,1 mld del 1999 ai 2.720,9 mld dell'esercizio in esame.

Centri di Responsabilità	1999		2000	
	% pag.ti totali e massa spendibile	%pag.ti totali autorizzazioni di cassa	% pag.ti totali e massa spendibile	%pag.ti totali autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	56,1	71,9	50,5	65,3
Organizzazione giudiziaria	88,1	90,6	92,2	96,4
Affari penali	71,8	75,1	70,5	81,6
Affari civili	58,4	103,8	61,9	106
Amministrazione penitenziaria	77,2	85,8	71,7	79,6
Servizio ispettivo	59,0	59,5	60,6	62,1
Giustizia minorile	54,2	74,9	52,5	70,6
Totale	76,5	89,8	75,5	89,8

Tabella dei residui totali anni 1999/2000*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	1999	2000
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	37,5	46,9
Organizzazione giudiziaria	312,9	360,3
Affari penali	6,7	11,3
Affari civili	1.196,3	1.320,9
Amministrazione penitenziaria	659,4	861,3
Servizio ispettivo	0,5	1,4
Giustizia minorile	120,6	118,5
Totale	2.334,1	2.720,9