

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

**ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):**

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamen- ti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	13.500	13.500	0	0	7.395	6.105	0
1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali	7.770	7.770		7.767	7.767	2.484	9.184	3.280
3.3.1.1 - Attivita' di indirizzo e programmazione in materia di giustizia e coordinamento dei sistemi informativi	113.107	120.359	3.643	97.119	96.388	85.757	39.513	19.285
3.3.1.2 - Gestione della materia penale	3.222.192	3.335.767	111.025	3.254.025	3.219.414	3.255.570	795.560	-132.002
3.3.1.3 - Gestione della materia civile	3.221.595	3.335.328	106.958	3.251.523	3.217.006	3.256.607	780.837	-129.471
3.3.1.4 - Gestione della giurisdizione volontaria e giudici onorari, tribunale superiore e magistrature regionali delle acque pubbliche e giustizia amministrativa	106.319	93.981		105.919	105.919	143.813	61.419	-32.851
3.3.1.5 - Casellario giudiziario	17.690	17.690	17.690	17.576	17.243	14.584	18.526	711
3.3.1.6 - Gestione del CED Cassazione	3.234	3.234	3.234	3.213	3.152	2.666	3.386	130
3.3.1.7 - Interventi per l'edilizia destinati ad uffici giudiziari	39.651	64.651	64.651	39.586	16.028	49.730	153.958	28.364
3.4.1.1 - Custodia ed esecuzione della pena	4.642.983	4.894.019	172.642	4.038.852	4.024.291	3.779.594	827.736	674.951
3.4.1.2 - Custodia ed esecuzione della pena per i minori sottoposti a misure	244.141	256.415	9.688	217.282	213.703	209.906	41.018	32.682
3.4.1.3 - Promozione e prevenzione dei diritti dei minori in campo nazionale e	8.764	25.631		8.730	8.730	10.528	7.338	8.151
3.4.1.4 - Interventi per edilizia penitenziaria	291.992	298.905	215.778	287.310	115.600	114.389	384.880	9.910
7.4.1.4 - Assistenza sanitaria ai detenuti	238.945	267.338		234.792	234.792	224.261	84.661	12.073
10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennita' varie	58.261	63.757		58.259	58.259	58.055	336	8.040
10.2.1.5 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali	6.504	7.564		6.504	6.504	6.969	3.935	42
10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio	1.100	1.100		1.023	1.023	334	700	166
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	2.450	2.440		747	747	690	100	1.703
<b>TOTALE AMM.NE</b>	<b>12.226.696</b>	<b>12.809.447</b>	<b>718.808</b>	<b>11.630.226</b>	<b>11.346.564</b>	<b>11.223.334</b>	<b>3.219.193</b>	<b>505.163</b>

**Sintesi e conclusioni.**

Nel 2001 è stato portato a termine il processo di riforma della struttura centrale del Ministero della giustizia, al quale è affidato il compito di assicurare il necessario supporto allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali dei magistrati (risorse umane, strumentali e logistiche).

La nuova struttura dell'Amministrazione centrale, approvata con d.P.R. n. 55 del 2001<sup>1</sup>, si articola su quattro dipartimenti: Dipartimento per gli affari di giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Dipartimento per la giustizia minorile. In particolare, l'accorpamento in un unico dipartimento (affari di giustizia) delle funzioni esercitate in precedenza da tre diverse direzioni generali (Organizzazione giudiziaria, Affari penali ed Affari civili) risponde ad una logica di razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro, evita duplicazioni di competenze e di costi, consente una conoscenza unitaria delle esigenze e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse.

Il nuovo regolamento ha sottolineato anche il ruolo centrale dell'informatizzazione per il miglioramento del sistema giudiziario; il suo sviluppo, unitamente alla individuazione di nuove modalità organizzative del lavoro, è considerato un momento determinante per il processo di modernizzazione del sistema. L'ex Ufficio del responsabile dei sistemi informativi è stato trasformato in una Direzione generale - inserita nel Dipartimento dell'organizzazione - alla quale, in considerazione della trasversalità delle competenze, è stata riconosciuta piena autonomia tecnica per la gestione dei programmi di informatizzazione, che si estendono a tutti gli uffici ministeriali, compresi quelli amministrativi decentrati e quelli giudiziari.

L'art. 19 del d.lgs. n. 300 del 999 ha ridotto notevolmente il numero dei magistrati collocati fuori ruolo ed assegnati al Ministero, che attualmente non possono superare le 50 unità, a fronte delle 120 prima della riforma, ed ha stabilito che ai magistrati siano riservate solo le funzioni strettamente connesse alla loro professionalità. Ciò nonostante, non è stato ancora sciolto il nodo dei rapporti e dei reciproci ambiti di competenza, tra i magistrati che dirigono gli uffici giudiziari ed i dirigenti amministrativi.

Gli stanziamenti per la giustizia si sono incrementati nel 2001, raggiungendo i 12.226,7 mld, confermando il trend di crescita, sia pure discontinua, verificatosi negli ultimi anni (+361 mld nel 1998, +512,8 mld nel 1999, +806,7 mld nel 2000, +512,4 nel 2001); in percentuale, rispetto al totale delle spese del bilancio dello Stato, gli stanziamenti per la giustizia hanno sostanzialmente mantenuto lo stesso livello (0,91% nel 1998, 0,90% nel 1999, 1,02% nel 2000, 1,00% nel 2001), recuperando solo in parte il livello del 1997 (1,30%).

L'osservazione dei dati di bilancio sottolinea come l'ampio processo di riforme che ha interessato il "sistema giustizia" (giudice unico, giudice di pace, sezioni stralcio, tribunali metropolitani) sia stato affrontato a costo zero.

Pur dando atto dello sforzo organizzativo dell'Amministrazione per attuare i nuovi istituti con le risorse a disposizione, anche a causa di una programmazione e ripartizione delle risorse che non sempre hanno valutato correttamente la capacità di spesa dei Centri di responsabilità, si osserva che alcuni uffici risentono ancora di difficoltà logistiche e di carenze di personale e beni strumentali.

La mancata istituzione del Servizio di controllo interno<sup>2</sup>, la cui costituzione ha incontrato nell'Amministrazione della giustizia, a distanza di nove anni dal d.lgs. n. 29 del 1993, non persuasive giustificazioni, determina l'assenza di una complessiva attività di monitoraggio e di valutazione a consuntivo e non consente di conoscere con certezza le cause di tali carenze (sottostime delle risorse, ovvero errori di programmazione e/o di gestione).

I problemi della ridotta efficienza del sistema giustizia non sono riconducibili solo a criticità dell'organizzazione degli uffici e del lavoro, essendo necessari per la loro definitiva soluzione anche ulteriori interventi, per contenere nella giustizia civile l'incremento delle pendenze e garantire tempi più rapidi per i processi<sup>3</sup>; l'assenza di uno strumento interno di conoscenza dell'andamento della gestione e del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte della dirigenza certamente non favorisce la individuazione di strumenti ed interventi migliorativi della produttività.

Dopo la modifica dell'art. 111 della Cost.<sup>4</sup>, la durata ragionevole dei processi è principio fondamentale del nostro ordinamento ed il suo mancato rispetto incide direttamente nel bilancio dello Stato, che deve affrontare, a seguito di condanne ad opera di organi comunitari, un consistente onere finanziario<sup>5</sup>. Le recenti riforme ordinamentali e processuali, seppur indicano un'aumentata produttività degli uffici giudiziari (sul punto si rinvia al successivo paragrafo 1), non hanno ancora inciso, in maniera adeguata, sulla efficienza del sistema, di cui è elemento

<sup>1</sup> d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

<sup>2</sup> L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di perfezionamento il provvedimento di costituzione del Servizio di controllo interno e di nomina dei suoi componenti.

<sup>3</sup> L'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366, di delega per la riforma del diritto societario, introduce i procedimenti sommari, a carattere cautelare e non cautelare, destinati a garantire in tempi rapidi la tutela reale dei diritti che si ritengono violati, pur nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa. La delega è stata esercitata solo relativamente alla disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali (d.lgs. n. 61 del 2002).

<sup>4</sup> Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2: inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione.

<sup>5</sup> Nel periodo intercorrente tra il mese di giugno 2000 ed il mese di giugno 2001, le condanne sono state 276, con una spesa complessiva di circa 33 mld. (dati tratti dalla Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione).

sintomatico anche quanto viene richiesto in sede comunitaria in merito all'adeguatezza del nostro impianto normativo ed organizzativo.

La legge n. 48 del 2001<sup>6</sup> ha previsto un significativo incremento del ruolo organico del personale di magistratura con un aumento di mille unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533 del 1973<sup>7</sup> ed ha modificato, con l'intento di ridurre i tempi delle procedure concorsuali, le modalità di reclutamento dei magistrati stessi; in precedenza, il d.l. n. 341 del 2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2001<sup>8</sup>, 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.

Mentre è stata data attuazione agli artt. 21 e 22 del d.l. n. 341<sup>9</sup>, maggiori problematiche, interpretative ed organizzative, ha presentato l'applicazione delle nuove modalità di reclutamento, sicché l'Amministrazione, con parere favorevole del CSM, ha differito l'applicazione della nuova disciplina<sup>10</sup>. Inoltre, ancora per ragioni organizzative, è stato necessario modificare l'art. 18 della citata legge n. 48, nella parte in cui prevedeva che tutte le vacanze della magistratura, alla data di entrata in vigore della legge stessa, comprensive dell'aumento di organico di mille unità, fossero coperte con tre concorsi banditi mediante unico decreto; a parere dell'Amministrazione, a seguito di tale disposizione i candidati che avessero presentato domanda di partecipazione sarebbero stati presumibilmente gli stessi nelle tre procedure, con la probabilità di una coincidenza, nei tre concorsi, dei candidati che avrebbero superato le prove preliminari. Ad una triplicazione di attività, prevedibilmente, non avrebbe corrisposto una sufficiente copertura dei posti messi a concorsi, vanificandosi gli sforzi anche organizzativi posti in atto. L'art. 19, comma 2 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) ha modificato il comma 1, dell'art. 18 eliminando la previsione di un unico bando di concorso, conservando i tre concorsi da bandire entro due anni. Solo con d.m. del 12 marzo 2002, l'Amministrazione ha potuto bandire il primo dei tre concorsi.

<sup>6</sup> Legge 13 febbraio 2001, n. 48 – Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura.

<sup>7</sup> Legge 11 agosto 1971, n. 533 - Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Sono attualmente in corso di deliberazione da parte del CSM le nomine per la copertura dei posti in organico degli uffici dei giudici di pace del distretto di Napoli, e per i giudici onorari di tribunale.

<sup>10</sup> L'art. 9, comma 5 della legge n. 48 prevede l'istituzione di correttori esterni degli elaborati scritti nei concorsi per uditore giudiziario, banditi successivamente all'entrata in vigore delle legge n. 48. L'applicazione della norma è subordinata alla emanazione di un regolamento ministeriale, che deve disciplinare le modalità della procedura di correzione e la formazione degli stessi correttori per assicurare, pur nel rispetto dell'autonomia di giudizio di ciascuno, l'adozione di criteri di valutazione il più possibile uniformi, evitando il ricorso alla valutazione diretta da parte della Commissione.

Quanto rappresentato sottolinea ancora una volta che uno dei problemi dell'adeguamento dell'organico di magistratura (che si riflette anche sul numero dei giudizi pendenti) attiene ai tempi di espletamento delle procedure concorsuali e di immissione in servizio, che rimane ancora irrisolto; le disposizioni legislative di adeguamento degli organici della magistratura, se non sono accompagnate da norme efficaci di reclutamento, possono produrre solo a distanza di tempo effetti positivi sull'efficienza degli uffici giudiziari.

Un ulteriore elemento di criticità del corretto funzionamento degli uffici giudiziari riguarda l'adeguamento degli organici del personale amministrativo e degli assistenti giudiziari. La legge n. 242 del 2000<sup>11</sup>, per garantire l'attuazione del giudice unico, ha confermato anche per l'Amministrazione della giustizia la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impiegati in lavori socialmente utili.

La Corte ha più volte sottolineato la necessità che si intervenga per 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 più volte auspiccate dalla stessa magistratura, non sono ancora state realizzate.

Il recupero di efficienza dell'apparato giudiziario richiede una più attenta ripartizione delle risorse, intesa anche come articolazione sul territorio delle circoscrizioni giudiziarie e composizione delle piante organiche dei singoli uffici. Nel contempo, non è più rinviabile l'attribuzione ai dirigenti preposti agli uffici giudiziari della responsabilità per i risultati conseguiti, attraverso modelli di rilevazione delle informazioni e di valutazione che tengano conto della specificità e rilevanza delle funzioni esercitate.

## **1. Il quadro della riforma.**

### *1.1 Il giudice unico di primo grado.*

L'istituzione del giudice unico, entrato pienamente in vigore dal 2 gennaio 2000<sup>12</sup>, ha comportato la soppressione di 165 preture circondariali e di 100 procure presso le preture,

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Del d.lgs. n. 51 del 1998, recante 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 del 1999, che ha modificato le norme processuali per il rito dinanzi al tribunale in composizione monocratica.

nonché la chiusura di 203 sezioni distaccate di pretura, mentre altre 218 sono state trasformate in sezioni distaccate di tribunale.

L'unificazione degli uffici giudiziari di primo grado e la riduzione delle sezioni distaccate dovrebbero consentire la costituzione di un numero maggiore di uffici di dimensioni adeguate e favorire un'accresciuta specializzazione dei magistrati.

Nella materia civile, dal 1999 al 2001, si è avuto il seguente andamento:

	Iscritti	Definiti	Finali	Indice di smaltimento*
1° semestre 1999	83.651	93.644	2.306.957	111,9
2° semestre 1999	500.137	449.228	2.410.997	89,8
2000	873.847	1.025.983	2.286.779	117,4
20001	851.427	855.702	2.286.972	100,5

(dati forniti dalla amministrazione)

Nella materia penale:

	Iscritti	Definiti	Finali	Indice di smaltimento*
1° semestre 1999	335.555	326.033	1.568.780	97,1
2° semestre 1999	2.149.060	2.079.725	1.631.189	96,7
2000	2.910.804	2.817.469	1.736.984	96,7
2001	2.790.759	2.577.869	2.305.762	92,3

(dati forniti dalla amministrazione)

\*indice di smaltimento elaborato dalla Corte = procedimenti definiti/procedimenti iscritti

Alcune sedi lamentano ancora difficoltà operative a causa di carenze di personale e delle strutture<sup>13</sup> che rischiano di trasformare la riforma in una semplice redistribuzione dei procedimenti dalle ex preture ai tribunali.

### 1.2 Le sezioni stralcio.

Le sezioni stralcio sono state istituite dalla legge n. 276 del 1997<sup>14</sup> 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; 721 alla data del 31 dicembre 2001.

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<sup>15</sup> di circa

<sup>13</sup> Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione.

<sup>14</sup> Legge 22 luglio 1997, n. 276.

<sup>15</sup> l'indice di smaltimento calcolato dall'amministrazione tiene conto anche delle pendenze.

il 20,9%, scesi ancora a 347.763 al giugno 2001, con un indice di smaltimento del 21,66%<sup>16</sup>. 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 entro il quinquennio previsto dalla legge.

### 1.3 Il giudice di pace<sup>17</sup>.

Complessivamente positivo è il giudizio sui risultati del giudice di pace, che si è dimostrato un importante strumento di razionalizzazione del sistema giudiziario

Rispetto al 2000 le iscrizioni di nuovi giudizi in materia di cognizione ordinaria, che rappresentano il maggior impegno dei giudici di pace, sono diminuite (passando da 495.780 a 438.690). L'indice di smaltimento, dato dal rapporto tra giudizi definiti e cause iscritte, è del 97,4%, superando sensibilmente il livello dei precedenti anni (80% circa); le pendenze, comunque, sono aumentate passando da 465.023 a 475.581 (10 mila unità circa a fronte delle 100.000 unità dell'anno precedente).

Anni	Procedimenti ordinari iscritti	Procedimenti definiti	Indice di smaltimento*
2° semestre 1999	194.329	147.514	75,9
2000	495.780	396.794	80,0
2001	438.690	415.536	94,7

(dati forniti dall'amministrazione)

indice di smaltimento elaborato dalla Corte = procedimenti definiti/procedimenti iscritti

Il numero delle definizioni risulta in costante crescita.

Per quanto attiene alla competenza in materia di procedimenti speciali l'indice di smaltimento ha raggiunto il 99,7 (sopravvenuti 386.899, esauriti 385.887); per le opposizioni alle sanzioni amministrative il 40%, mentre per i procedimenti non contenziosi ha raggiunto il 96,4%.

In materia di opposizioni alle sanzioni amministrative<sup>18</sup>, si è notevolmente incrementato il dato delle nuove iscrizioni (319.440 a fronte delle 153.693 del 2000), con 214.553 definizioni (62.039 nel 2000).

<sup>16</sup> Nel 2000 sono stati attribuiti alle sezioni stralcio 41.440 procedimenti provenienti dalle ex preture, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 479 del 1999; pertanto, i procedimenti complessivi sui quali calcolare l'indice di smaltimenti sono 544.674.

<sup>17</sup> 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 istitutiva sotto il profilo ordinamentale e dello status (requisiti, tirocinio e formazione, 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

Seppur è migliorato il numero delle presenze dei giudici di pace (nel 2000 erano vacanti 2.087 unità, 1.057 nel 2001), esso è, tuttavia, ancora ridotto rispetto alle 4.700 unità previste in organico, per cui tenuto anche conto del progressivo aumento delle pendenze, è opportuno provvedere alla copertura integrale della pianta organica.

Le competenze penali del giudice di pace, regolate dal d.lgs. 274 del 2002, modificato dal decreto legge 2 aprile 2001, n. 91, convertito in legge 3 maggio 2001, n. 163, sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con d.m. 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274 del 2000<sup>19</sup>, recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace.

## **2. Quadro di riferimento programmatico.**

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

La Corte, già nelle precedenti relazioni al Parlamento, pur rilevando una maggiore attenzione nella predisposizione delle note preliminari e delle direttive generali del ministro, ha sottolineato la necessità che anche l'attività del Ministero della giustizia sia oggetto di documenti di programmazione più completi ed approfonditi, i quali, oltre alla descrizione degli obiettivi di carattere generale, individuino i risultati intermedi e strumentali che si intendono raggiungere.

Peraltro, anche in merito alle note preliminari ed alle direttive generali del ministro per il 2001, si deve ribadire che tali documenti mantengono un carattere eccessivamente descrittivo e generico e seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione degli obiettivi previsti, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Dovrebbero, invece, rispondere ad una logica di pianificazione e controllo, individuando i risultati che si intende raggiungere, in un'ottica progettuale organica ed unitaria, integrati da standard minimi temporali quantitativi e qualitativi.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo. Tra gli obiettivi intermedi, funzionali al buon esito delle riforme, era individuato l'avvio delle procedure di arruolamento del personale di magistratura; come già osservato nelle "Sintesi e conclusioni", per la complessità della nuova normativa in materia, l'Amministrazione non è stata in grado di bandire alcun concorso prima del mese di marzo del corrente anno.

---

dell'apparato sanzionatorio relativo ai reati che saranno attribuiti al giudice di pace con l'applicazione di pene alternative a quelle detentive.

<sup>18</sup> Le opposizioni alle sanzioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

<sup>19</sup> D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.



Le direttive per il 2002, attualmente all'esame della Corte dei conti, sono state emanate con notevole ritardo; al riguardo – pur non ignorando la concomitanza con la conclusione della legislatura - non può non sottolinearsi la rilevanza del profilo della tempestività, tanto più in quanto un documento programmatico che viene approvato solo a metà dell'esercizio di riferimento perde gran parte della sua forza progettuale, sviluppandosi su un arco temporale limitato.

A ciò va aggiunto che l'esercizio della funzione programmatica presuppone la conoscenza dei risultati della gestione precedente e di quella in corso, per ottimizzare la ripartizione delle risorse, modificare o annullare i progetti che presentano criticità, valorizzare l'azione amministrativa in quei settori in cui si presentano esigenze anche imprevedute. Come già osservato nel precedente paragrafo, presso il Ministero della giustizia non è stato, invece, ancora costituito il Servizio di controllo interno; tale mancanza non può, quindi, non influire negativamente anche sui documenti programmatici, che sono elaborati dall'Autorità di governo senza gli indispensabili apporti del controllo strategico e, più in generale, senza valutazioni sull'andamento della gestione.

### 3. Analisi dei risultati di consuntivo.

#### 3.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto i 12.226,7 mld (11.714,3 mld nel 2000) con un incremento di 512,4 mld e con una percentuale sul bilancio dello Stato pari allo 1,00. Le spese di parte corrente sono state pari a 11.584,5 mld (11.236,5 mld nel 2000 + 348 mld), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 642,1 mld (477,8 mld nel 2000, + 164,3 mld).

*(in miliardi di lire)*

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
2001	12.226,7	1,00	11.584,5	642,1

Dell'aumento complessivo di 512,3 mld, 456 mld sono stati destinati alle spese di funzionamento, 164,3 mld per investimenti, 17,3 mld alle altre spese, mentre le spese per interventi hanno subito un decremento di 125,3 mld.

La capacità di impegno sugli stanziamenti di competenza e su quelli complessivi si mantiene sostanzialmente stabile.

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

*(in miliardi di lire)*

Anni	Stanziam. competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamenti	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
2001	12.226,7	11.346,5	92,8	12.611,2	11.647,9	92,3	367,4	300,7	81,8

L'incremento della massa spendibile, minore rispetto alle autorizzazioni di cassa, ha portato ad un ritorno del rapporto tra le due voci ai valori del 1999 circa (85,70% rispetto all'84,09% nel 1999). Permane sostanzialmente stabile anche la capacità di spesa.

*(in miliardi di lire)*

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
2001	14.947,7	12.809,4	85,70

*(in miliardi di lire)*

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
2001	14.947,7	11.223,3	75,0	12.809,4	11.223,3	87,6

I residui totali, al 31 dicembre 2001, sono pari a 3.219,1 mld; complessivamente, si assiste ad un decremento nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 2001 (si passa dal 59,7 al 56,6).

*(in miliardi di lire)*

Impegni su competenza	Pagamenti su competenza	% Pagamenti-impegni	Residui al 31.12.01	Pagamenti su residui	% Pagamenti su residui
11.346,5	9.390,5	82,7	3.219,1	1.823,8	56,6

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel triennio 1998/2001, ed evidenzia una costante dinamica accrescitiva, in parte connessa all'aumento degli stanziamenti.

*(in miliardi di lire)*

Anni	Residui totali
1998	1.800,4
1999	2.334,1
2000	2.720,9
2001	3.219,1

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. 20 marzo 2002 è stata determinata nella misura del 80% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 2001.

Le seguenti tabelle riportano le risultanze consequenziali (in euro ed in lire).

<i>(in milioni di euro)</i>						
Esercizi pregressi	Disponibilità competenze 2001	Totale	%	Richiesta Amministrazione	% conservazione	Somme da eliminare minimo 20%
58,6	160,0	218,6	3	218,6	100	43,7
<i>(in milioni di lire)</i>						
Esercizi pregressi	Disponibilità competenze 2001	Totale	%	Richiesta Amministrazione	% conservazione	Somme da eliminare minimo 20%
113.465,4	309.803,2	423.268,6	3	423.268,6	100	84.614,9

### 3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale.

Per l'esercizio 2001, si è proceduto all'analisi in base alla classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato (*Classification of the functions of Government – COFOG -*), già utilizzata nelle precedenti relazioni, che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di aggregazione che non sempre consente un puntuale e significativo esame dei dati di rendiconto.

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"<sup>20</sup>.

Il 97,4% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) "ordine pubblico e sicurezza" (11.911,6), di cui il 56,4% (6.723,7 mld) nella funzione "tribunali", il 43,6% (5.187,8 mld) nella funzione "istituzioni penitenziarie".

<i>(in miliardi di lire)</i>						
Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanzamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	7,7	7,7	100	7,7	7,7	100
3. Ordine pubblico e sicurezza	11.911,7	11.037,4	92,6	12.296,0	11.338,1	92,2
7. Sanità	238,9	234,7	98,2	239,0	234,9	98,2
10. Protezione sociale	68,3	66,5	97,3	68,3	66,5	97,3
<b>Totale</b>	<b>12.226,7</b>	<b>11.346,5</b>	<b>92,8</b>	<b>12.611,2</b>	<b>11.647,3</b>	<b>92,3</b>

La capacità di impegno per le singole funzioni raggiunge quasi il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile.

<sup>20</sup> 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".

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

(in miliardi di lire)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%	Pagamenti totali	% pagamenti massa spendibile	% pagamenti autorizzazioni di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	28,4	21,2	74,6	9,8	34,5	46,2
3. Ordine pubblico e sicurezza	14.517,1	12.445,9	85,7	10.923,6	75,2	87,7
7. Sanità	320,9	267,3	83,3	224,2	69,8	83,9
10. Protezione sociale	81,0	74,8	92,3	66,0	81,4	88,2
Totale	14.947,6	12.809,4	85,7	10.223,3	68,3	79,8

I residui totali (3.219,1mld) riguardano per la quasi totalità (3.114,1 mld) l'ordine pubblico e sicurezza.

### 3.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.

Le maggiori quote di risorse sono gestite dai centri di responsabilità: "amministrazione penitenziaria", con 5.117,4 mld, di cui 4.065,3 per spese di funzionamento (3.582,7 mld per il personale) e "organizzazione giudiziaria ed affari giudiziari", con 4.713,8 mld, di cui 4.657,3 mld. per spese di funzionamento (4.295,3 mld per il personale).

### Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	2000			2001		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	100,0	80,9	80,9	107,7	85,6	79,5
Organizzazione giudiziaria	4.354,8	4.191,4	96,2	4.713,8	4.779,3	101,3
Affari penali	42,5	39,7	93,4	37,1	36,8	99,1
Affari civili	2.004,3	1.891,2	94,3	1.956,6	1.862,4	95,2
Amministrazione penitenziaria	4.944,7	4.214,3	85,2	5.117,4	4.331,7	84,6
Servizio ispettivo	15,5	10,7	69,0	15,4	12,8	83,1
Giustizia minorile	252,2	192,8	76,4	278,4	237,6	85,3
Totale	11.714,3	10.621,5	90,6	12.226,7	11.346,5	92,8

### Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	2000			2001		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	111,2	82,2	73,9	125,2	96,8	77,3
Organizzazione giudiziaria	4.354,8	4.191,4	96,2	4.713,9	4.779,3	101,3
Affari penali	42,5	39,7	93,4	37,1	36,8	99,1
Affari civili	2.192,0	1.929,3	88,0	2.191,0	2.053,4	93,7
Amministrazione penitenziaria	4.961,9	4.229,4	85,2	5.218,2	4.414,3	84,6
Servizio ispettivo	15,5	10,7	69,0	15,4	12,8	83,1
Giustizia minorile	304,3	225,1	73,9	310,0	253,6	81,8
Totale	11.982,5	10.708,1	89,3	12.611,2	11.647,3	92,3

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

Tabella di raffronto delle economie negli anni 2000/2001

Centri di Responsabilità	(in miliardi di lire)	
	2000	2001
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	21,0	16,6
Organizzazione giudiziaria	0,4	-218,0
Affari penali	3,1	0,7
Affari civili	-102,6	-35,9
Amministrazione penitenziaria	724	696,2
Servizio ispettivo	4,8	2,6
Giustizia minorile	59,4	42,8
Totale	710,3	505,1

Le economie, che nel 2000 avevano subito un incremento raggiungendo i 710,3 mld (dai 656,9 mld del 1999) sono diminuite a 505,1 mld ed interessano nella quasi totalità le spese correnti: 790,4 mld su 817,8 (96,6%).

Gli "affari civili e libere professioni" passano da un'eccedenza di pagamento di 102,6 mld. a 35,9mld, mentre la "organizzazione giudiziaria" presenta un'eccedenza di 218 mld.

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti

Centri di Responsabilità	(in miliardi di lire)				
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti/massa spendibile	% pagamenti/autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	154,7	128,2	78,2	50,5	61,0
Organizzazione giudiziaria	5.074,2	4.931,9	4.894,7	96,4	99,2
Affari penali	48,4	36,9	31,9	65,9	86,4
Affari civili	3.277,6	1.991,8	1.883,1	57,4	94,5
Amministrazione penitenziaria	5.978,7	5.397,7	4.084,7	68,3	75,6
Servizio ispettivo	16,8	15,7	12,0	71,4	76,4
Giustizia minorile	396,9	306,8	238,5	60,1	77,7
Totale	14.947,6	12.809,4	11.223,3	75,1	87,6

Come si evince dalla tabella, che pone a raffronto i rapporti tra pagamenti/massa spendibile e autorizzazione di cassa negli anni 2000/2001, la capacità di spesa è rimasta invariata (da 75,5% a 75,1%). I residui sono aumentati passando dai 2.720,9 mld del 2000 ai 3.219,1 mld dell'esercizio in esame.

Centri di Responsabilità	2000		2001	
	% pagamenti totali e massa spendibile	% pagamenti totali autorizzazioni di cassa	% pagamenti totali e massa spendibile	% pagamenti totali autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	50,5	65,3	50,5	61,0
Organizzazione giudiziaria	92,2	96,4	96,4	99,2
Affari penali	70,5	81,6	65,9	86,4
Affari civili	61,9	106	57,4	94,5
Amministrazione penitenziaria	71,7	79,6	68,3	75,6
Servizio ispettivo	60,6	62,1	71,4	76,4
Giustizia minorile	52,5	70,6	60,1	77,7
Totale	75,5	89,8	75,1	87,6

Tabella dei residui totali anni 1999/2000

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	2000	2001
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	46,9	59,8
Organizzazione giudiziaria	360,3	397,5
Affari penali	11,3	15,8
Affari civili	1.320,9	1.430,3
Amministrazione penitenziaria	861,3	1.197,7
Servizio ispettivo	1,4	2,2
Giustizia minorile	118,5	115,5
Totale	2.720,9	3.219,1

L'incremento dei residui ha interessato tutti i Centri di Responsabilità tranne la giustizia minorile.

#### 4. Personale.

Come già osservato, la gestione del personale rappresenta per l'Amministrazione un settore di grande rilievo per il funzionamento della "macchina giustizia".

L'organico complessivo del personale di magistratura prevede 10.109 unità; le presenze al 31 dicembre 2001 erano 8.614, con una diminuzione rispetto al 1999 (quando erano 8.898). L'espletamento di concorsi con un numero alto di partecipanti, nonostante l'introduzione di una preselezione informatica<sup>21</sup>, concorre a spiegare le cause dei ritardi nella conclusione degli stessi e nell'immissione dei vincitori in servizio.

Di seguito vengono riportate le dotazione organiche nazionali del personale di magistratura negli anni 1999/2000 e dopo l'entrata in vigore della legge n. 48 del 2001.

Qualifica	Dotazione organica	In servizio al 31.12.1999		In servizio al 31.12.2000	
		uomini	donne	uomini	donne
Presidente Corte di cassazione	1	1	=	1	=
Procuratore generale Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente aggiunto Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente Trib. Super.Acque Pubbliche	1	1	=	1	=
Magistrato Corte cassazione. con funz. sup	112	1.828	246	1.846	121
Magistrato Corte di cassazione	616	919	246	967	325
Magistrato Corte d'Appello	1.981	863	511	899	593
Magistrato di tribunale con più di tre anni	=	1.417	1.418	1.307	1.347
Magistrato di tribunale	6.246	263	238	239	247
Uditore giudiziario dopo sei mesi	=	359	461	374	476
Uditore giudiziario	150	128	138	3	3
Totale	9.109	5.781	3.258	5.639	3.112

<sup>21</sup> La disciplina in materia di concorso per uditore giudiziario di cui agli artt. 121 e ss. del r.d. n. 12 del 1941 è stata modificata dall'art. 17, commi 113 e 114 della legge n. 127 del 1997 e dal d.lgs. n. 398 del 1997 per semplificare ed accelerare le procedure concorsuale, prevedendo, tra l'altro, l'ausilio di sistemi informatici per la prova preliminare, con funzioni non valutative bensì meramente deflative per limitare il numero dei partecipanti al concorso, applicando criteri oggettivi ed uniformi.

Qualifiche	Organico Ex legge n. 48 del 2001	Uomini	Donne
Primo presidente	1	1	
Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Presidente aggiunto alla Corte di cassazione, Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	3	3	
Presidenti di sezione alla Corte di cassazione ed equiparati	112	1791	
Consiglieri alla Corte di cassazione ed equiparati	642	1.040	
Magistrati di corte d'appello	8.821	907	663
Magistrati di tribunale con più di tre anni		1.295	1.356
Magistrato di tribunale		232	258
Uditori giudiziari dopo sei mesi	330	242	309
Uditore giudiziario		0	1
Organico magistrati fuori ruolo	200		
<b>Totale</b>	<b>10.109</b>	<b>5.511</b>	<b>3.103</b>

Quanto al personale amministrativo, su un organico di 432 dirigenti di secondo livello, alla data del 31 dicembre 2001, ne erano presenti 307 (270 nel 2000), con una scopertura del 28,9%.

L'organico complessivo del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie è di 43.195 unità (43.808 nel 2000) e le presenze al 31 dicembre 2001 sono state 38.276 (11,4% di vacanze), 37.181 nel 2000; l'organico del personale degli uffici Notifiche e Protesti (NEP) (ufficiale giudiziario ed operatore giudiziario) prevede 6.889 unità con 5.347 presenze (22,4% di vacanze).

## 5. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria<sup>22</sup>.

### 5.1 Personale.

Nel corso del 2001 sono state varate ulteriori misure per dare attuazione al d.lgs. n. 146 del 2000, con il quale, sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 12 della legge n. 266 del 1999, sono state introdotte significative innovazioni ed è stato tracciato un nuovo modello del sistema penitenziario. A fianco di un cospicuo potenziamento dei ruoli organici del personale, è stata prevista la modifica dei vertici centrali e periferici e delle articolazioni degli organi operativi. Sono stati rideterminati i provveditorati regionali in ordine alle sedi ed alle

<sup>22</sup> Un'importante modifica organizzativa era intervenuta per effetto della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e dei decreti delegati che sono seguiti, che hanno disegnato un nuovo assetto organizzativo sia nella struttura centrale, con l'istituzione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in sostituzione della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, con la soppressione degli uffici dell'Ispettorato distrettuale sostituiti dai Provveditorati regionali, al fine di dare attuazione ad un decentramento di funzioni, con la sostituzione del Corpo degli agenti di custodia con il Corpo della polizia penitenziaria. Precedentemente, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 era intervenuta, tra l'altro, in materia di misure alternative, con ricadute anche all'interno degli istituti di pena per la maggiore possibilità di concessione dei permessi premio e la possibilità di ricorrere a soluzioni alternative alla detenzione.

circoscrizioni di competenza ed è stato soppresso il provveditorato regionale per la Sicilia orientale, con sede a Messina; il numero degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale generale è stato incrementato di quindici unità, con l'elevazione a sedi di dirigenza generale di dodici provveditorati regionali; il numero degli uffici di livello dirigenziale non generale è aumentato di centosettantanove unità, sono state incrementate le dotazioni organiche complessive dei profili professionali ed è stato istituito il ruolo direttivo e dirigenziale della Polizia penitenziaria.

Il d.P.C.M. 4 ottobre 2000<sup>23</sup> ha rideterminato la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali, delle posizioni economiche e dei profili professionali del personale del Dipartimento, con un incremento di 865 unità (da 9.064 a 9.929). Successivamente, fermo restando tale contingente, con d.P.C.M. dell'11 aprile 2001, è stata determinata la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali del Dipartimento, con un incremento di 96 unità (da 289 a 385).

Con d.m. 28 novembre 2000 erano stati individuati gli istituti penitenziari sedi di livello dirigenziale generale, in relazione al particolare rilievo dei progetti sperimentali e gli istituti penitenziari, i centri per i servizi sociali, le scuole ed i servizi dell'Amministrazione sedi di ufficio di livello dirigenziale non generale. Successivamente, l'art. 50, comma 9 lett. d) della legge n. 388 del 2000<sup>24</sup> (legge finanziaria 2001) ha stanziato 10.254 milioni per la copertura della spesa per la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 50, comma 9, lettera d) della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 2, commi 1 e 2 del d.lgs. 146 del 2000, con d.m. 23 ottobre 2001, in aggiunta alle sedi di dirigenza generale individuati nel d.m. del 28 novembre 2000, sono stati istituiti altri quattro Provveditorati regionali (Basilicata, Liguria, Marche ed Umbria). Con lo stesso d.m. sono stati individuati, quali sedi di dirigenza non generale, ulteriori 34 istituti penitenziari e 17 Centri per i servizi sociali per adulti (CSSA).

Sulla base di tali significative trasformazioni ordinamentali, che sono state accompagnate dal Regolamento di organizzazione del Ministero, approvato con d.P.R. n. 55 del 2001<sup>25</sup>, la dotazione organica nazionale delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali del dipartimento è di 10.025 unità, di cui 385 dirigenti (con solo 47 presenze in servizio ed uno scoperto dell'88%) e 9.640 appartenenti alle aree funzionali (con 7.067 presenze). Lo scoperto dei posti, su base nazionale, raggiunge il 34%, con una carenza complessiva di 2.911 unità alla data del 31 dicembre 2001.

<sup>23</sup> Pubblicato sulla G.U. n. 267 del 15 novembre 2000.

<sup>24</sup> Legge 23 dicembre 2000, n. 388.