

relazione); sul piano organizzativo sono necessarie idonee strutture e risorse e, per quanto attiene al passaggio del contenzioso civile dal vecchio rito ai giudici aggregati ordinari, è indispensabile un riesame dei carichi di lavoro in rapporto alla situazione determinatasi dopo l'insediamento dei nuovi giudici. Le sezioni stralcio sono diventate operative alla data dell'11 novembre 1998, dopo una complessa attività dell'Amministrazione per la nomina dei giudici aggregati e l'individuazione delle sezioni stesse.

Anche l'ordinamento penitenziario è stato oggetto di un intervento normativo di riforma (legge n. 165 del 1998), che affronta il complesso problema delle misure alternative con l'obiettivo di ridurre il numero di detenuti negli istituti penitenziari (con pena residua inferiore a tre anni). In tale ottica l'istituto della detenzione domiciliare, dall'essere uno strumento marginale, è avviato a diventare il riferimento nel nuovo sistema delle misure alternative.

1. Quadro di riferimento programmatico

Uno degli aspetti qualificanti della recente riforma del bilancio è da rinvenire nello stretto raccordo che avvicina in connessione logica due momenti della programmazione: la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione della spesa e l'elaborazione da parte del Ministro, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, delle direttive per l'azione amministrativa. Ai sensi dell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 94 del 1994,

le note preliminari devono individuare compiutamente gli obiettivi e contenere gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati; le direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo assumono come base le indicazioni contenute nelle note preliminari agli stati di previsione. Si realizza un circuito che porta alla creazione di documenti che definiscono le politiche di settore e le linee-guida per la gestione.

Tale correlazione tra “nota politica”, relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero, allegata al disegno di legge di bilancio di previsione e direttiva generale del Ministro, non è stata ancora raggiunta.

La direttiva⁴ di programmazione generale per il 1998 si articola in tre documenti; il primo espone in modo sintetico la strategia delle politiche di settore, individuando due obiettivi prioritari: l'istituzione del giudice unico di primo grado e l'istituzione delle sezioni stralcio presso i tribunali. Il secondo allegato enuncia le direttive per l'azione amministrativa e per la gestione, che risultano, peraltro, troppo generiche per essere utili agli effetti della visibilità dei concreti programmi del dicastero, delle priorità e degli obiettivi anche in relazione all'impiego delle risorse finanziarie disponibili. Il terzo documento si configura quale assegnazione pro-quota delle risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità.

⁴ La programmazione è stata approvata con decreto ministeriale del 10 gennaio 1998.

Pur confermando il giudizio già espresso nelle precedenti relazioni⁵ di un miglioramento dei documenti programmatici, si osserva che il rinvio ad ulteriori “programmi di esecuzione”, per l’individuazione dei progetti concreti e delle attività da realizzare, rende il documento di programmazione inidoneo a rappresentare gli obiettivi concreti dell’Amministrazione. E’ necessaria, inoltre, una puntuale rappresentazione dei livelli e dei tempi di realizzazione degli obiettivi e delle priorità della gestione, tuttora assente. Non vengono precisati (al riguardo è indispensabile che il Servizio di controllo interno diventi operativo) gli indicatori di efficienza (neppure di tipo finanziario) o di efficacia, in assenza dei quali appare arduo per l’Amministrazione stessa valutare gli esiti della gestione in corso. Infatti, alla programmazione ed alla gestione deve seguire la verifica sui risultati conseguiti che permetta una valutazione comparativa negli anni degli obiettivi raggiunti, come premessa indispensabile per la programmazione successiva.

Nella precedente relazione (sull’esercizio 1997) si era data contezza di una direttiva del Ministro, indirizzata ai capi degli uffici giudiziari, per sollecitare una maggiore attenzione per rendere più efficiente l’organizzazione del lavoro giudiziario, attraverso una razionale utilizzazione del personale secondo strategie di piano e di risultato, unitamente ad una vigilanza sui tempi dei procedimenti e su una programmazione delle udienze adeguata agli effettivi carichi di lavoro.

⁵ In particolare, si veda sul punto la relazione al Parlamento sull’esercizio 1997.

Il Ministro ha affrontato nuovamente il problema⁶ della produttività e delle tempestività della “resa di giustizia”, disponendo una rilevazione statistica sul carico di lavoro degli Uffici e sul lavoro dei magistrati. Dell’attività è stato incaricato l’Ufficio delle statistiche⁷ della Direzione generale dell’organizzazione giudiziaria; ad oggi hanno risposto il 50% degli Uffici ed i dati acquisiti sono stati utilizzati dall’Amministrazione per una prima revisione degli organici della magistratura e del personale amministrativo. Si osserva che alcuni ritardi sono stati determinati dalla necessità di elaborare nuovi modelli di rilevazione che devono tenere conto delle novità ordinamentali recate soprattutto dall’entrata in vigore della normativa sul giudice unico di primo grado.

2. Analisi dei risultati di consuntivo

2.1 Profili generali

Gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto i 10.395,3 mld, con un incremento di 361,5 mld, ma con una percentuale sul bilancio dello Stato pari allo 0,91% in diminuzione dopo due esercizi che avevano registrato un lieve incremento. Le spese in conto corrente hanno raggiunto i 10.008,8 mld (+ 202,6), mentre quelle in conto capitale i 386,4 mld (+ 158,9). Quest’ultimo dato è in contro tendenza rispetto ad un andamento in costante decrescita per le spese per investimenti.

⁶ Circolare inviata ai Presidenti di Corti di appello e ai Procuratori generali in data 15 luglio 1998.

⁷ L’Ufficio delle statistiche è stato istituito con d.m. 21 gennaio 1999.

(in mld)

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1996	9.511,8	1,23	9.258,4	253,3
1997	10.033,8	1,30	9.806,2	227,5
1998	10.395,3	0,91	10.008,8	386,4

Dell'aumento complessivo di 361,5 mld, 100,4 mld sono stati destinati alla spesa di personale, 70 mld all'acquisto di beni e servizi, 145,4 mld ad opere e beni immobiliari e mobiliari. Si è incrementata con 13,5 mld la cat. XII, che nei precedenti esercizi era pressoché priva di risorse.

(in mld)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamenti	Impegni sui residui	%
1996	9.511,8	8.964,4	94,2	9.725,4	9.178,0	94,3	213,6	213,6	100,0
1997	10.033,8	8.997,7	89,6	10.150,0	9.072,5	89,3	116,2	74,8	64,3
1998	10.395,3	9.592,6	92,2	10.531,9	9.708,8	92,1	136,6	116,2	85,0

Rispetto all'anno 1997, esercizio in cui si sono maggiormente sentiti gli effetti delle manovre di contenimento della spesa volute dall'azione di governo, per il controllo dei disavanzi pubblici, e che hanno interessato anche la facoltà di impegno, l'Amministrazione ha recuperato la capacità di impegno (in modo più accentuato sui residui di stanziamento).

Le economie, che nel 1997 avevano subito un incremento raggiungendo i 994,6 mld, sono diminuite a 685,1 mld.

(in mld)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1996	431,1	226,9	658,0
1997	940,8	53,8	994,6
1998	685,1	- 159,4	525,7

La voce “economie su residui di stanziamento” offre un dato negativo determinato da eccedenze di pagamento su alcuni capitoli di bilancio; in particolare, sul cap. 1494 (stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria) risulta un’eccedenza di pagato sui residui di 117,7 mld e di 37,5 mld sul cap. 1502 (indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali giudiziari).

Anche nell’esercizio in esame le economie interessano nella quasi totalità le spese correnti 466,3 mld (88,7%) e tra queste, in particolare, le spese di personale (350,6 mld), che denotano i ritardi nei processi di assunzione del personale.

Hanno subito una riduzione le autorizzazioni di cassa, ed il rapporto con la massa spendibile è sceso all’88,2% (95,1% nel 1997).

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1996	11.485,3	10.992,0	95,7
1997	11.804,9	11.228,9	95,1
1998	12.100,0	10.676,8	88,2

Percentualmente, i pagamenti si sono incrementati sia rispetto alla massa spendibile (+3,5) sia alle autorizzazioni di cassa (+10,3), con un maggiore aumento per queste ultime conseguente anche alla riduzioni delle autorizzazioni.

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1996	11.485,3	9.056,3	78,	10.992,0	9.056,3	82,3
1997	11.804,9	9.120,5	77,	11.228,9	9.120,5	81,2
1998	12.100,0	9.773,8	80,	10.676,8	9.773,8	91,5

I residui totali, al 31 dicembre 1998, sono pari a 1.800,4 mld, di cui 1.305,8 mld di spese correnti (che si ripartiscono in 295 mld per il personale, 738,3 mld per l'acquisto di beni e servizi, 229,8 mld per trasferimenti e 42,6 mld per altre spese).

Si conferma l'osservazione, formulata già in sede di Relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, in merito alla maggiore difficoltà che incontra l'Amministrazione nei pagamenti sui residui (determinata dai ritardi nell'attuazione dei programmi che riguardano le dotazioni ambientali), rispetto ai pagamenti effettuati sugli impegni di competenza (da ricondurre in particolare alle spese per il personale); complessivamente, peraltro, si assiste ad un incremento nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 1997 (si passa dal 62,0% al 78,9%).

(in mld)

Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	% impegni pagamenti	Residui al 1.1.98	Pagamenti su residui	% impegni pagamenti
9.592,6	8.428,5	87,8	1.704,7	1.345,2	78,9

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel triennio 1996/1998.

(in mld)

Anni	Residui totali
1996	1.770,9
1997	1.689,2
1998	1.800,4

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. del 25 febbraio 1999 è stata determinata nella misura del 70% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998. Successivamente, il d.P.C.M. del 30 aprile 1999, modificando il precedente provvedimento, ha riferito la percentuale non già a ciascuna amministrazione bensì all'intero bilancio.

Unità previsionale	Cap.	Disp. conservabili			Somme da eliminare		Diff.za
		Eserc. pregres.	Disp. comp. 98	totale	Prop. Anni.	Delib. C.M. 21.04	
Edilizia di servizio							
totale		17.171	119.153	136.324	40.278	40.897	619
	7001	2.787	69.615	72.402	23.139	21.721	-1.418
	7003	238	7.450	7.688	2.382	2.306	-76
	7004	10.593	1.342	11.935	4.109	3.581	-529
	8600	1.862	3.549	5.411	1.760	1.623	-137
	8601	1.141	36.770	37.911	7.911	11.373	3.462
	8603	101	14	121	121	36	-85
	8604	443	413	856	856	257	-599
Manutenzione, assistenza, rieducazione detenuti							
totale		348	3.226	3.574	1.661	1.072	-589
	2120	348	3.226	3.574	1.661	1.072	-589
Interventi diversi							
totale		1.879	3.226	5.105	=	1.532	1.532
	2.492						
		1.879	3.226	5.105	=	1.532	1.532
Attrezzature impianti							
totale		9.922	35.820	45.742	16.275	13.723	-2.552
	7005	6.359	749	6.108	1.904	1.832	-72
	7010	29	28.218	28.247	8.387	8.474	87
	8605	1.684	2.716	4.400	1.318	1.320	2
	8606	582	468	1.050	1.050	315	-735
	8676	1.480	2.120	3.600	1.430	1.080	-350
	8677	788	1.549	2.337	2.186	701	-1.485
Informatica di servizio							
totale		2.546	7.183	9.729	1.928	2.919	991
	7013	2.088	1.333	3.421	1.928	1.026	-902
	7014	458	5.850	6.308	=	=	0
Totale Ministero		31.866	168.608	200.474	60.142	60.142	0

Percentuale di incidenza

30%

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione

Per l'esercizio 1998, è stata elaborata una particolare classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government (COFOG)*, 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 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 di grazia e giustizia, sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”; 3) “ordine pubblico e sicurezza”; 10) “protezione sociale”.

Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione “servizi generali delle pubbliche amministrazioni” comprende, al 2° livello: 1.1 “organi esecutivi e legislativi”; 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 “carceri” e 3.5 “ricerca e sviluppo connessi all'ordine pubblico ed alla sicurezza”.

La funzione protezione sociale si articola in: 10.1 “malattia e invalidità”; 10.2 “vecchiaia”; 10.3 “superstiti”; 10.4 “famiglia” e 10.9 “protezione sociale non altrimenti classificabili”.

Il 99,3% delle risorse di bilancio sono assegnate alla funzioni-obiettivo 3) “ordine pubblico e sicurezza”, di cui il 56,8% (5.873,6 mld) nella funzione “tribunali”, il 43,1% (4.458,5 mld) nella funzione “carceri” ed il rimanente 0,1% nella funzione “ricerca e sviluppo connessi all’ordine pubblico e sicurezza”.

(in mld)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	15,3	15,2	100	15,2	15,2	100
3. Ordine pubblico e sicurezza	10.333,0	9.532,6	92,2	10.469,6	9.648,8	92,1
10. Protezione sociale	47,0	44,7	93,5	47,0	44,7	95,1
Totale	10.395,3	9.592,5	92,2	10.531,9	9.708,7	92,1

La capacità complessiva di impegno raggiunge il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile (92,2% e 92,1%), ed è pressoché analoga per tutte le funzioni-obiettivo.

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzaz. ni di cassa	%	Pagamenti totali	% pag. ti massa spendibile	% pag. ti autorizza di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	20,8	19,7	94,9	1,1	5,66	5,97
3. Ordine pubblico e sicurezza	12.013,1	10.595,2	88,2	9.726,1	80,96	91,80
10. Protezione sociale	66,0	61,8	93,6	46,5	70,44	75,20
Totale	12.100,0	10.676,8	88,2	9.773,7	80,78	91,54

La massa totale (1.800 mld) riguardano per 1.767,0 mld l’ordine pubblico e sicurezza.

2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità.

La quota maggiore delle risorse è gestita dal centro di responsabilità “organizzazione giudiziaria ed affari giudiziari” con 4.442,9 mld, di cui 4.410,9

mld per spese di funzionamento (di cui 4.353,4 mld per il personale); all'amministrazione penitenziaria sono stati assegnati 4.136,5 mld, di cui 3.278,2 per spese di funzionamento (3.048,6 mld per il personale).

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

Centri di responsabilità	1997			(in mld) 1998		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	64,1	57,6	89,8	77,6	55,8	71,9
Organizzazione giudiziaria	4.374,5	3.802,7	86,9	4.442,9	4.065,6	91,3
Affari penali	17,6	16,0	90,9	20,0	18,8	94,0
Affari civili	1.312,6	1.221,4	93,0	1.445,2	1.354,9	93,7
Amministrazione penitenziaria	4.027,1	3.704,7	91,9	4.136,5	3.903,8	94,3
Servizio ispettivo	11,4	10,2	89,4	16,6	7,8	46,9
Giustizia minorile	226,1	184,8	81,7	256,2	185,6	72,4
Totale	10.033,8	8.997,7	89,6	10.395,3	9.592,6	92,2

Per il servizio ispettivo all'incremento degli stanziamenti non è seguita una adeguata capacità di impegno e di pagamento; ciò dipende dal ridotto utilizzo dei capitoli relativi al personale ed alla gestione degli automezzi, affidati, rispettivamente, alla Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria ed alla Direzione generale degli affari civili. L'organizzazione giudiziaria, gli affari penali, gli affari civili e l'amministrazione penitenziaria dimostrano un incremento della percentuale di impegno. Maggiori difficoltà, rispetto al 1997, incontrano anche il gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e la giustizia minorile.

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in mld)

Centri di responsabilità	1997			1998		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	64,1	57,6	89,8	82,2	60,0	72,9
Organizzazione giudiziaria	4.374,5	3.802,6	86,9	4.442,9	4.065,6	91,5
Affari penali	17,6	16,0	90,9	20,0	18,8	94,0
Affari civili	1.383,8	1.262,9	91,2	1.564,3	1.466,8	93,7
Amministrazione penitenziaria	4.062,1	3.730,9	91,8	4.149,4	3.908,3	94,1
Servizio ispettivo	11,4	10,2	89,4	16,6	7,8	46,9
Giustizia minorile	236,1	192,0	81,3	256,2	181,2	70,7
Totale	10.150,0	9.072,5	89,3	10.531,9	9708,8	92,1

Dalla ridotta capacità di impegno del servizio ispettivo e della giustizia minorile, consegue un incremento della voce "economie" per questi due centri di responsabilità (a fronte del decremento delle economie totali del Ministero).

Tabella di raffronto delle economie negli anni 1997/1998

Centri di responsabilità	1997	1998
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	6,2	15,5
Organizzazione giudiziaria	498,4	159,6
Affari penali	1,5	1,5
Affari civili	69,6	16,2
Amministrazione penitenziaria	378,1	276,6
Servizio ispettivo	1,2	8,7
Giustizia minorile	39,3	47,1
Totale	994,6	525,7

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

(in mld)

Centri di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti/ massa spendibile	% pagamenti/ autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	124,7	89,7	63,5	51,01	70,91
Organizzazione giudiziaria	4.639,7	4.508,1	4.207,7	91,51	94,18
Affari penali	21,0	20,8	17,8	84,74	85,53
Affari civili	2.324,3	1.548,0	541,0	62,47	93,80
Amministrazione penitenziaria	4.629,7	4.212,4	3.035,5	82,05	91,80
Servizio ispettivo	16,8	16,7	7,7	46,27	46,56
Giustizia minorile	343,4	280,8	130,5	54,82	67,03
Totale	12.100,0	10.676,8	8.004,0	80,78	91,54

Come si evince dalla tabella, che pone a raffronto i rapporti tra pagamenti/massa spendibile e autorizzazione di cassa negli anni 1997/1998, la capacità di spesa si è incrementata, senza peraltro comportare una riduzione dei residui che sono aumentati passando dai 1,689,7 mld del 1997 ai 1.800,4 mld dell'esercizio in esame. Incremento determinato, come osservato al paragrafo 2.1), dalla riduzione delle autorizzazioni di cassa.

(in mld)

Centri di responsabilità	1997		1998	
	% 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	79,15	80,45	51,01	70,91
Organizzazione giudiziaria	85,48	85,93	91,51	94,18
Affari penali	75,15	78,00	84,74	85,53
Affari civili	55,51	65,52	62,47	93,80
Amministrazione penitenziaria	81,12	84,37	82,05	90,18
Servizio ispettivo	79,68	81,21	46,27	46,56
Giustizia minorile	56,70	63,00	54,82	67,03
Totale	77,26	81,22	80,78	91,54

Tabella dei residui totali anni 1997/1998

Centri di responsabilità	1997	1998
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	8,4	45,5
Organizzazione giudiziaria	171,5	234,4
Affari penali	3,5	1,6
Affari civili	931,4	856,0
Amministrazione penitenziaria	475,3	554,4
Servizio ispettivo	1,3	0,2
Giustizia minorile	98,0	107,9
Totale	1.689,7	1.800,4

L'incremento dei residui ha interessato tutti i centri di responsabilità ad eccezione degli affari penali, degli affari civile e del servizio ispettivo.

Da ultimo si osserva che l'attuazione della riforma del bilancio ha determinato una maggiore specificazione delle voci di spesa, con una riduzione dei capitoli promiscui.

3 Organizzazione e personale

3.1.1 Servizio di controllo interno

Nel corso dell'esercizio in esame è stato approvato il regolamento per la verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero di grazia e giustizia⁸ ed è stata istituita la Commissione (con tre componenti) per la valutazione. L'organo collegiale è composto da un magistrato ordinario (di qualifica non inferiore a quella di magistrato di cassazione collocato fuori ruolo),

⁸ Decreto ministeriale dell'8 giugno 1998.

da un dirigente generale e da un esperto, in tecniche di valutazione e di gestione del personale esterno all'Amministrazione.

Il regolamento in parola indica anche i principi generali per il controllo e la valutazione dei dirigenti.

Il Servizio di controllo interno è stato istituito sulla base di uno schema che tiene conto delle osservazioni della Corte in merito all'applicabilità della disciplina dei controlli interni anche al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (escluso in un primo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione).

Nel sottolineare positivamente l'istituzione dell'organo interno di controllo, che riveste un ruolo essenziale nel progetto di miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, si osserva che difficilmente il Servizio stesso potrà operare fintanto che non sarà realizzata l'automazione dell'amministrazione giudiziaria, che registra notevoli ritardi.

3.1.2 Sezioni stralcio

L'Amministrazione con d.m. del 18 novembre 1997 ha individuato i tribunali presso i quali istituire le sezioni stralcio per la definizione delle controversie civili pendenti, determinando le piante organiche dei giudici aggregati (previsti in 1.000 unità) e del personale amministrativo. Per il reclutamento dei giudici sono stati banditi due concorsi; la prima procedura