

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). C. 2679-*bis* Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. C. 2680 Governo.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della Giustizia per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017.

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'Interno per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza)
(Parere alla V Commissione) (*Esame congiunto e rinvio*) 24

SEDE CONSULTIVA

Martedì 4 novembre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.35.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). C. 2679-*bis* Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. C. 2680 Governo.

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 5: Stato di previsione del Ministero della Giustizia per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017.

Tabella n. 8: Stato di previsione del Ministero dell'Interno per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza).

Tabella n. 10: Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (limitatamente alle parti di competenza).

(Parere alla V Commissione).

(*Esame congiunto e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, osserva che, per quanto concerne il disegno di legge di bilancio 2015, lo stato di previsione del Ministero della giustizia

per il 2015 (AC. 2680/Tab. 5) reca spese finali per complessivi 7.820,5 milioni di euro.

Distinguendo le spese correnti – ossia quelle destinate alla produzione ed al funzionamento dei servizi statali nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi – dalle spese in conto capitale – ossia quelle per investimenti – il complesso delle spese dello stato di previsione del Ministero della giustizia per il 2015, si articola nel seguente modo: 7.673,3 milioni di euro per le spese correnti; 147,2 milioni di euro per le spese in conto capitale.

Complessivamente, rispetto ai 7.553,2 milioni della legge di bilancio 2014, le previsioni 2015 (7.820,5) evidenziano un aumento di 267,3 milioni (+3,5 per cento). Rispetto alla legge di assestamento 2014, ovvero 7.731 milioni, si registra un aumento di 89,5 milioni di euro (+1,2 per cento).

Le spese del Ministero della giustizia rappresentano l'1,3 per cento delle spese finali dello Stato. Dall'analisi dei bilanci statali per gli anni 2006-2015 risulta che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato è progressivamente diminuita passando dall'1,7 per cento del 2006 all'odierno 1,3 per cento.

Per quanto riguarda i residui, quest'anno la tabella n. 5 relativa allo stato di previsione del Ministero della giustizia, non riporta alcuna quantificazione. Ciò, come risulta da informazioni assunte presso la Ragioneria generale dello Stato, anche in relazione al fatto che detti residui non sono oggetto di voto parlamentare. Per la consistenza dei residui passivi si rinvia quindi alla effettiva quantificazione in sede di assestamento del bilancio.

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2015, pari a circa 7 miliardi e 820 milioni di euro, sono ripartite tra le tre missioni di spesa, pur risultando per la quasi totalità (oltre il 98 per cento) assegnate alla missione Giustizia, di integrale pertinenza del Ministero.

Lo stanziamento per il programma amministrazione penitenziaria nel bilancio di previsione 2015 è pari a 2.767 milioni di euro (di cui: spese correnti: 2.684,1 milioni; spese in conto capitale: 82,9 milioni).

La dotazione dell'amministrazione penitenziaria per il 2015, rispetto al bilancio 2014 è quindi in diminuzione (- 136,2 milioni di euro).

La nota integrativa al bilancio di previsione evidenzia che le previsioni di spesa di questo programma sono state formulate «tenendo conto delle misure di contenimento della spesa pubblica che impongono la destinazione della massima parte delle risorse finanziarie ad assicurare gli essenziali compiti e servizi istituzionali. In questo ambito, al fine di sanare la reiterata formazione di situazioni debitorie per canoni ed utenze di energia elettrica, acqua, gas e combustibili da riscaldamento degli istituti penitenziari, sono stati parzialmente adeguati gli stanziamenti del pertinente capitolo della spesa di funzionamento delle strutture penitenziarie, mentre si è considerata la minore esigenza finanziaria per le spese di mantenimento dei detenuti ed internati (ad esempio, vitto e spese di trasporto) conseguente alla diminuzione della popolazione ristretta. Non è stato possibile integrare il finanziamento del sistema dell'esecuzione penale esterna, che tuttavia potrà avvalersi dei fondi comunitari e delle risorse finanziarie della Cassa delle ammende, previo sviluppo di appropriati progetti nel territorio».

Dall'analisi del bilancio per programmi/obiettivo emerge che gran parte dello stanziamento a disposizione dell'amministrazione penitenziaria risulta assorbito dalle spese di funzionamento (2.452,1 milioni di euro) e che, in particolare, 2.165,3 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente.

Fra gli interventi si segnalano invece le seguenti voci di spesa:

spese riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (cap. 1761): 93,1 milioni di euro (le previsioni di spesa sono inferiori di circa 16 milioni rispetto al bilancio assestato 2014

e di circa 45 milioni rispetto al rendiconto 2013). Il calo, prevalentemente determinato dalla riduzione delle spese per la fornitura del vitto e per i servizi legati al mantenimento, appare dovuto alla riduzione del numero dei detenuti realizzata negli ultimi mesi (-10.000 unità da dicembre 2013 a settembre 2014);

interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e affetti da HIV (cap. 1768): 220 mila euro;

somme per far fronte ai ricorsi proposti dai detenuti per violazione dell'articolo 3 CEDU (cap. 1769, di nuova istituzione in attuazione dell'articolo 9 del decreto-legge n. 92 del 2014): 10 milioni di euro.

Per quanto riguarda gli investimenti, sul capitolo 7300, Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento di immobili, strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria, risultano iscritti nel bilancio 2015 28,7 milioni di euro. Nel medesimo capitolo, in base alle previsioni assestate del 2014, risultavano circa 16 milioni e nel rendiconto 2013 erano ben 119,2 milioni.

Si evidenzia che su questo capitolo non risultano stanziamenti per il c.d. piano carceri in quanto i relativi interventi sono passati alla competenza del Ministero delle infrastrutture.

Lo stanziamento previsto dal bilancio di previsione 2015 per il Programma 1.2: Giustizia civile e penale è pari a 4.795,4 milioni di euro (di cui: spese correnti: 4.745,1 milioni; spese in conto capitale: 50,2 milioni.), in aumento rispetto agli esercizi precedenti.

Tra le voci di maggior interesse di questo programma si evidenziano, per quanto riguarda il funzionamento:

cap. 1264, Spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo, che nella previsione 2015 reca uno stanziamento di 180 milioni di euro (negli ultimi anni lo stanziamento è costantemente aumentato: nel rendiconto 2013 erano 50 milioni; 55 mi-

lioni nel bilancio assestato 2014). Tali stanziamenti vanno peraltro ad aggiungersi a quelli contenuti nello stato di previsione del Ministero dell'economia, pari a 40 milioni di euro;

cap. 1363, Spese per intercettazioni, che nella previsione 2015 reca uno stanziamento di 200 milioni (erano 228,8 nel rendiconto 2013 e 192,8 nelle previsioni assestate 2014);

cap. 1478, Istituzione e funzionamento della Scuola superiore della magistratura, che reca stanziamenti per 11,7 milioni di euro (in calo di 3,6 milioni rispetto al 2013 e di 2,9 milioni rispetto alle previsioni assestate 2014). Peraltro, tali risorse saranno ulteriormente ridotte per effetto dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2015 che reca in tabella D su tale capitolo un definanziamento di 1,5 milioni di euro;

cap. 1501, Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, che reca stanziamenti per 49 milioni di euro (erano 54,4 nel 2013 e 54,5 nell'assestamento 2014);

cap. 1542, Somme da assegnare agli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato civile e finalizzate all'incentivazione del personale, che reca stanziamenti per 7,5 milioni di euro (stanziamento invariato rispetto al rendiconto 2013 e all'assestamento 2014).

Si segnala, inoltre, che la nota integrativa al bilancio di previsione del Ministero (Piano degli obiettivi per Missioni e Programma) reca in riferimento all'obiettivo « Accelerazione processo civile e penale – Processo telematico » l'indicazione di uno stanziamento di 18,4 milioni di euro per il 2015.

Peraltro, l'articolo 10 del disegno di legge di stabilità prevede l'istituzione di un apposito Fondo per l'efficienza del sistema giudiziario nonché per il completamento del processo telematico. Detto fondo reca una dotazione di 50 milioni di euro per il 2015, di 90 milioni di euro per il 2016 e 120 milioni a decorrere dal 2017.

Per quanto riguarda gli interventi si segnala il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, che reca uno stanziamento di 470,4 milioni di euro, in diminuzione rispetto al bilancio assestato 2014 (-33,4 milioni) e rispetto al rendiconto 2013 (-14,2 milioni).

Il cap. 1551, Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari, reca uno stanziamento di 300,7 milioni di euro, più che raddoppiato rispetto all'assestamento 2014 (112,6 milioni).

La tab. 5 specifica che la variazione serve per «adeguare lo stanziamento del capitolo alle effettive esigenze connesse alle spese degli uffici giudiziari»; più precisamente, tale aumento va ricondotto all'articolo 38, commi 6-10, del disegno di legge di stabilità AC. 2679, che trasferisce allo Stato, dal 1° settembre 2015, l'obbligo di sostenere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni. La disposizione, per l'anno 2015, apposta i fondi necessari al pagamento di dette spese nel capitolo 1551.

In merito agli investimenti, si segnala che il capitolo 7200, Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'amministrazione centrale che per quelli giudiziari reca uno stanziamento di 20,2 milioni di euro, sostanzialmente invariato rispetto al bilancio assestato 2014, ma in forte calo rispetto al rendiconto 2013 (che prevedeva 35,5 milioni di euro).

Il bilancio di previsione 2015 reca uno stanziamento per la giustizia minorile di 145,1 milioni di euro (di cui 136,2 milioni di spese correnti e 8,9 milioni di spese in conto capitale), in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

La Nota integrativa al bilancio di previsione rileva che le previsioni relative alla Giustizia minorile «risultano condizionate dalle disposizioni del Ministero delle Finanze sul contenimento del debito pubblico e sono, comunque, insufficienti a garantire il completo espletamento dei servizi istituzionali. Nonostante, infatti, la

determinazione e l'impegno di tutti i centri di spesa, centrali e territoriali, le spese non ulteriormente comprimibili e la necessità di garantire comunque il funzionamento dei servizi minimi essenziali determineranno sicuramente spese insolite».

Si segnala la missione «Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche». Alla missione in esame fa capo un solo programma, denominato «Indirizzo politico». La spesa complessiva prevista dal bilancio 2015 è di 26,5 milioni di euro, in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

Si evidenzia che presso il Gabinetto del Ministro ed i suoi uffici di diretta collaborazione per il 2015 è prevista la presenza delle seguenti unità di personale: 177 unità di personale amministrativo (per una spesa di 6,3 milioni di euro); 46 unità di magistratura ordinaria (per una spesa di 6,1 milioni di euro).

Alla missione «Fondi da ripartire» fa capo un solo programma, denominato «Fondi da assegnare».

Il programma ha una dotazione di 86,4 milioni di euro, in netto aumento (+50 milioni) rispetto agli esercizi precedenti: erano 33,9 milioni nel rendiconto 2013; 36,6 milioni nel bilancio assestato 2014.

Tale incremento è quasi interamente imputato al cap. 1537, Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia, che reca uno stanziamento di 47 milioni di euro, così motivato dalla tab. 5: «Variazione che si propone per adeguare lo stanziamento del capitolo relativo al fondo unico giustizia con le risorse non riassegnate relative agli anni 2012 e 2013».

In base al rendiconto 2012 tale capitolo aveva uno stanziamento di soli 2,5 milioni di euro, mentre risultava incapiante nel rendiconto 2013.

È annesso allo stato di previsione del Ministero della giustizia il bilancio di previsione dell'Amministrazione degli Archivi notarili.

L'Amministrazione degli Archivi notarili presenta tradizionalmente un quadro previsionale di sola cassa, nel quale non risultano quindi iscritti stanziamenti di

competenza. Sostanzialmente, si tratta di risorse – 439,8 milioni di euro – che l'Amministrazione degli Archivi notarili è autorizzata ad incassare (rispetto alle previsioni assestate della legge di bilancio 2014 si registra un aumento di tali autorizzazioni di 30,3 milioni di euro).

Si segnalano ulteriori poste di bilancio di interesse della Commissione Giustizia.

In particolare, si ricorda che lo Stato di previsione dell'entrata (Tab. n. 1) prevede un capitolo relativo alle risorse del Fondo unico giustizia (cap. 2414); tale capitolo nel bilancio di previsione non riporta somme in entrata in quanto non è possibile preventivare quanto affluirà al bilancio dello Stato nel corso dell'esercizio 2015. Tale capitolo acquisisce significato in sede di rendiconto del bilancio. Ad esempio, nel rendiconto del bilancio 2013 il capitolo 2414 registrava 78,5 milioni di euro, a fronte dei 162,8 milioni del 2012 e agli oltre 400 milioni di euro del 2011. La quota delle risorse del Fondo assegnata al Ministero della giustizia affluisce al cap. 1537 del bilancio del Ministero (Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia).

Quanto ai capitoli del bilancio di previsione del Ministero dell'Economia di interesse della Commissione Giustizia si segnalano, tra le altre, le somme da corrispondere a titolo di equa riparazione e risarcimenti per ingiusta detenzione nei casi di errori giudiziari (passate da 16.782,6 migliaia di euro del 2014 a 21.458,6 del 2015).

Con riferimento agli stanziamenti nello stato di previsione del Ministero dell'Interno (tab. 8) si segnala, ad esempio, il contributo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento, ricordando come l'articolo 20 del ddl stabilità preveda su questo capitolo una riduzione dei trasferimenti pari a 50 mila euro; le spese di funzionamento della Direzione investigativa antimafia (aumentate da 8.574,2 migliaia di euro del 2014 a 9.816,1 del 2015).

In ordine agli stanziamenti nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture (tab. 10), l'unico capitolo di interesse per la Commissione Giustizia nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture è il capitolo 7471, di nuova istituzione, istituito da quest'anno in applicazione dell'articolo 3, comma 12, del decreto-legge n. 133 del 2014 (cosiddetto Sblocca Italia).

Tale disposizione ha infatti stabilito che le risorse disponibili sulla contabilità speciale del Commissario straordinario per le infrastrutture carcerarie siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze a uno o più capitoli di bilancio dello Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della giustizia secondo le ordinarie competenze. Tali risorse ammontano a 140,9 milioni di euro. Il capitolo è esposto in Tabella E della legge di stabilità.

Passando all'esame del disegno di legge di stabilità (AC. 2679-*bis*), si osserva che gli interventi sulla giustizia riguardano l'istituzione di un Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico (articolo 10) e il trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni (articolo 38, commi 6-10).

In tal senso, le disposizioni del disegno di legge di stabilità si collocano all'interno di un disegno complessivo che si pone la finalità di promuovere l'efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi con riferimento a una pluralità di aspetti, sia di carattere funzionale e processuale sia di carattere amministrativo e organizzativo ed in coerenza con un percorso già avviato nella precedente Legislatura.

L'articolo 10 prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia di un Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei

relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico.

Il Fondo avrà una dotazione finanziaria: di 50 milioni di euro nel 2015; di 90 milioni di euro nel 2016; di 120 milioni di euro a partire dal 2017.

L'articolo 20, al comma 1, dispone la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore di enti e organismi pubblici indicati nell'allegato 6 al disegno di legge in esame, per un importo complessivo pari a 22 milioni per il 2015 e a 21,7 milioni a decorrere dal 2016.

Si tratta, in particolare: delle Spese di funzionamento dell'ufficio del Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali; della somma da assegnare all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni; delle Spese di funzionamento dell'ufficio dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza; del Contributo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento.

L'articolo 21 detta norme per il contenimento delle spese di personale nel settore del pubblico impiego; in particolare, il comma 3 blocca gli automatismi stipendiali del personale non contrattualizzato escludendo comunque che tale misura si applichi ai magistrati.

Il comma 3 proroga fino al 31 dicembre 2015 le disposizioni che prevedono il blocco degli automatismi stipendiali del personale non contrattualizzato, ferma restando l'esclusione dal blocco dei magistrati.

La disposizione, in particolare, proroga le misure di cui all'articolo 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, con cui è stato stabilito, nei confronti del personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico, che per il triennio 2011-2013 non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo e che lo stesso anno non è utile ai fini della maturazione delle classi e scatti di stipendio, correlati all'anzianità di servizio, che caratterizzano il trattamento economico del citato personale.

L'articolo 24 dispone la riduzione delle dotazioni di bilancio, sia in termini di competenza che di cassa, degli stati di previsione dei singoli Ministeri a decorrere dall'anno 2015, per i seguenti importi: 1.017,7 milioni nel 2015, per 1.167,3 milioni nel 2016 e per 1.305,6 milioni nel 2017 e anni successivi, come specificato nell'elenco n. 2 al disegno di legge.

In particolare, per quanto riguarda le dotazioni del Ministero della Giustizia, la gran parte deriva da riduzioni sul programma Amministrazione penitenziaria (-36,2 milioni di euro) e del programma Giustizia civile e penale (-64,2 milioni).

L'articolo 25, comma 1, dispone una riduzione dei trasferimenti per le spese di funzionamento della Corte dei conti, del Consiglio di Stato e dei TAR, del CSM e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, pari complessivamente a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017. Rispetto allo stanziamento iscritto in bilancio, la riduzione risulta pari, per ciascun organo interessato, al 15,3 per cento per il 2015, al 14,8 per cento per il 2016 ed al 14,4 per cento per il 2017.

L'articolo 38, commi da 6 a 10 – modificando l'articolo 1 della legge 392 del 1941 – trasferiscono allo Stato, dal 1° settembre 2015, l'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari, attualmente a carico dei comuni. Spetterà ad un decreto ministeriale Giustizia-Economia determinare l'entità delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, sulla base dei costi *standard* per categorie omogenee di beni e servizi e a un decreto del Presidente della Repubblica individuare le misure organizzative necessarie ad attuare la nuova disciplina. In particolare, per lo svolgimento dei compiti correlati a tali nuovi oneri, è prevista l'assegnazione prioritaria al Ministero della giustizia del personale delle province che, a seguito dell'attuazione della legge n. 56 del 2014, dovesse risultare in esubero.

Avverte che il gruppo SEL ha preannunciato la presentazione di proposte alternative di relazione.

Avverte inoltre che il termine per la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno ai disegni di legge in esame, già fissato alle ore 10 di domani, è prorogato alle ore 17 di domani 5 novembre 2014.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

La seduta termina alle 14.10.