

lavoro reso, come indicati nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento normativo, sono stati stimati in 2,889 milioni per il 2012; 17,337 milioni per il 2013 e 31,358 milioni per l'anno 2014. Si tratta di risparmi riferiti alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture.

Sul punto la Corte, nella relazione sul 2012, si è riservata ogni valutazione sulla congruità di tale stima che necessitava dell'effettiva entrata in vigore della riforma. Come testé ricordato, la riforma ancora non ha completato la fase di avvio, di conseguenza non si possono ancora conoscere i dati definitivi dei risparmi conseguiti.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

L'Amministrazione ha comunicato di aver adottato le misure per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, secondo le disposizioni di cui alla legge n. 190 del 2012¹⁹, ed in particolare la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dei contratti per le forniture e i servizi; inoltre, è stata data pubblicità agli incarichi conferiti a titolo oneroso al personale esterno dell'Amministrazione.

Con riguardo agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, posti a carico delle pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n. 33 del 2013, nei primi mesi dell'anno si è provveduto a pubblicare le informazioni soggette all'obbligo di pubblicazione e a integrare, dove necessario, i dati già pubblicati con quanto mancante.

2.3. Le spese di giustizia

Le spese di giustizia, che sono quelle relative allo svolgimento del processo penale e del processo civile quando la parte è ammessa al gratuito patrocinio, si articolano su tre capitoli: 1360 – spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio ecc.; 1362 – indennità spettanti ai magistrati onorari; 1363 – spese per intercettazioni.

La tavola che segue illustra gli andamenti degli stanziamenti nell'ultimo triennio.

Tavola 2

SPESE DI GIUSTIZIA – STANZIAMENTI 2011-2013

(in migliaia)

Capitolo di spesa	2011		2012		2013	
	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo
1360	351.113,23	661.113,23	442.801,98	461.801,98	442.801,98	484.560,87
1362	141.785,28	149.785,28	145.718,73	145.842,18	145.718,73	141.885,85
1363	179.801,12	423.801,12	239.801,12	224.801,12	189.801,12	228.838,08

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sul capitolo 1360 gravano le spese per gli ausiliari del magistrato (consulenti, periti, traduttori, ecc.), i difensori di ufficio e di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, le spese per la notifica di atti giudiziari, le spese di custodia e altre spese (giudici popolari, testimoni, ecc.). Si tratta di una spesa, avente natura obbligatoria, degli uffici giudiziari direttamente riconducibile allo svolgimento dell'attività giurisdizionale sulla quale l'Amministrazione non può interferire.

La circostanza che le modalità di erogazione siano direttamente regolata dalla legge (tale è il caso del gratuito patrocinio) determina rigidità alla voce di spesa, sulla quale non si può intervenire con l'azione amministrativa. Inoltre, nel 2012, è stato adeguato il limite di reddito

¹⁹ Legge novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

ammesso al gratuito patrocinio con conseguente incremento del numero di persone ammesse al beneficio.

Si ricorda che nel processo di formazione della spesa di giustizia di cui trattasi grava anche l'aggiornamento del limite di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Ogni due anni il limite di reddito è adeguato in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati²⁰. Conseguenza dell'aggiornamento è che più persone sono ammesse al beneficio con maggiori oneri per l'Erario, anche in considerazione dell'attuale contesto economico.

Nel mese di agosto 2012 è stato adottato il decreto contenente i nuovi parametri; l'Amministrazione ha comunicato che, allo stato, non si dispongono i dati sull'impatto dei nuovi limiti sulla spesa del Ministero.

Dalla tavola su riportata si evince come le previsioni iniziali siano sempre state sottostimate; l'incremento in corso di esercizio è stato particolarmente sensibile nel 2011 a seguito di uno stanziamento straordinario di 210 milioni per il pagamento di debiti pregressi.

Nell'esercizio in esame, ai sensi dell'art. 5 del DL n. 35 del 2013²¹, circa 33,2 milioni sono stati destinati all'estinzione di debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012. Lo stanziamento è comprensivo del piano di rientro di circa 1,264 milioni attuato nell'esercizio. L'Amministrazione ha comunicato di aver programmato sulla competenza 2014 la restante quota del piano di rientro, per l'importo di 1,573 milioni.

Inoltre, circa 19 milioni di euro (somma determinata nell'ambito di un tavolo di lavoro con il Ministero dell'economia e delle finanze), sono dovuti dall'Amministrazione a Poste Italiane (ex art. 189 del d.P.R. 115/2002²²) per le spese, peraltro già fatturate, conseguenti alla notifica degli atti giudiziari relativamente agli anni 1999/2007. Per le suddette esigenze, per il 2014, lo stanziamento iniziale è stato incrementato a 469 milioni (circa il 6 per cento in più rispetto al dato iniziale del 2013).

In proposito si sottolinea che non essendo stata ancora stipulata la convenzione prevista dall'art. 189 del d.P.R. n. 115, la quale costituisce il titolo giuridico per poter procedere ai pagamenti, quanto dovuto a Poste Italiane S.p.A. non può essere considerato, con riferimento all'art. 5 del DL n. 35 del 2013, debito certo ed esigibile, ancorché si riferisca ad esercizi pregressi.

Nell'ambito degli interventi di *spending review* l'art. 37, comma 16, del DL n. 98 del 2011, ha disposto che, a decorrere dall'anno 2012, il Ministro della giustizia presenti alle Camere, entro il mese di giugno, una relazione sullo stato delle spese di giustizia, che comprende anche un monitoraggio delle spese relative al semestre precedente. Nella relazione, concernente il secondo semestre 2012 e al primo del 2013, si osserva che l'attività di monitoraggio ha rilevato come i fondi stanziati sui capitoli 1360 e 1363 potrebbero non essere sufficienti per garantire la copertura integrale delle spese, che comunque devono essere sostenute dagli uffici giudiziari.

Con riferimento al cap. 1362, destinato alla spesa relativa alla magistratura onoraria, gli stanziamenti iniziali hanno subito in corso di esercizio un decremento. La riduzione è da ricondurre in particolare alla disposizione introdotta con la legge finanziaria 2010²³, che all'art. 2, comma 212 ha previsto il contributo unificato nei ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative, ex art. 23, della legge n. 689 del 1981 per violazione del codice della strada. Ciò

²⁰ Così previsto dall'art. 77 del d.P.R. 30 maggio 2002 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

²¹ DL 8 aprile 2013, n. 35, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

²² D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia". Ai sensi dell'art. 189, i rapporti con le Poste Italiane S.p.A. per i pagamenti effettuati devono essere regolati da convenzione approvata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della giustizia.

²³ Legge n. 191 del 23 dicembre 2009.

ha determinato una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace, con conseguente diminuzione del numero di provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità previste dall'art. 11 della legge n. 374 del 1991²⁴. Si deve aggiungere che, nonostante la riduzione degli stanziamenti definitivi, sono state accertate economie per circa 2,4 milioni.

Sempre sul cap. 1362, è stata apportata una variazione di bilancio di 4 milioni di euro, finalizzata al pagamento delle indennità spettanti ai giudici ausiliari previsti ai sensi dell'art. 63 del DL n. 69 del 2013, somma peraltro non utilizzata, in quanto nell'anno 2013 non sono state ultimate le procedure relative all'immissione in servizio dei giudici ausiliari previsti nel numero massimo di quattrocento.

Sul cap. 1363 gravano le spese per intercettazioni, il cui ammontare definitivo è pari a circa 229 milioni, comprensivi di 27 milioni da destinare all'estinzione di debiti maturati al 31 dicembre 2012. Peraltro, l'Amministrazione ha comunicato che dalla gestione finanziaria 2013 sono emerse ulteriori situazioni debitorie pari a circa 35 milioni, non coperte con gli stanziamenti di bilancio. Nonostante questi risultati della gestione, dal 2011 le risorse si sono costantemente ridotte.

La necessità di contenere la spesa per le intercettazioni ha indotto il Legislatore (art. 1, comma 26, del DL n. 95 del 2012) a chiedere al Ministero della giustizia l'adozione di misure volte, tra le altre, alla razionalizzazione dei costi dei servizi di intercettazione telefonica, in modo da assicurare risparmi non inferiori a 25 milioni di euro per l'anno 2012 e a euro 40 milioni a decorrere dall'anno 2013.

Successivamente, la legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 2, della legge n. 228 del 2012) ha previsto ulteriori risparmi di spesa per 10 milioni da conseguire stabilendo un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici.

Peraltro, si osserva che i risparmi di spesa attesi con le norme su richiamate, e ancora non realizzati, potranno essere raggiunti solo con l'adozione di misure di razionalizzazione dei costi delle prestazioni. L'Amministrazione, a tal fine, sta procedendo alla individuazione dei soggetti cui affidare il servizio di intercettazione attraverso una gara unica, ad oggi ancora non espletata.

Si ricorda che nel 2010, ai sensi dell'art. 1, comma 367 della legge n. 244 del 2007 e al fine di recuperare efficienza nella procedura di quantificazione e iscrizione a ruolo dei crediti erariali, il Ministero ha stipulato con Equitalia Giustizia una convenzione per il recupero delle spese processuali e delle pene pecuniarie di cui al d.P.R. n. 115 del 2002. Nell'anno in esame la convenzione è stata estesa ad altri nove distretti di Corte di Appello, che si aggiungono ai dieci già interessati.

Nel 2013 sono stati iscritti a ruolo partite di credito per circa 383 milioni, con un incremento rispetto al dato del 2012 (pari a circa 77,3 milioni).

2.4. Il c.d. "processo telematico"

Tra gli strumenti cui l'Amministrazione ha inteso ricorrere per ridurre i tempi dei giudizi e migliorare la qualità dei servizi giudiziari in area civile, un ruolo di rilievo assume il progetto informatico, c.d. "Processo Civile Telematico" (PCT), che dovrà portare alla dematerializzazione degli atti processuali – con conseguente trattamento dei dati in archivi digitali – e alla delocalizzazione delle attività processuali con la riduzione degli spostamenti delle parti processuali. Il sistema consentirà il compimento di numerose operazioni processuali senza la necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici, bensì utilizzando internet. In particolare, è previsto: il deposito di atti; la trasmissione di comunicazioni e notifiche, con riduzione delle relative spese postali; la consultazione dello stato dei procedimenti e dei fascicoli, nonché della giurisprudenza; l'acquisizione di copie e di certificazioni; il pagamento di diritti e contributi.

²⁴ Legge n. 374 del 21 novembre 1991 "Istituzione del giudice di pace". Si deve peraltro osservare che già il comma 310 della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005) aveva previsto il limite dell'indennità di euro 72.000 lordi annui.

Il DL n. 179 del 2012 ha dedicato la Sez. VI (articoli da 16 a 19) alla “giustizia digitale”. In particolare, l’art. 16bis, comma 1, ha previsto che a decorrere dal 30 giugno 2014 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche.

L’Amministrazione ha stimato che nell’esercizio in esame, attraverso le comunicazioni elettroniche (quali gli avvisi di cancelleria agli avvocati e ai professionisti), sarebbero stati conseguiti risparmi per circa 42 milioni²⁵. Il calcolo è stato effettuato sul costo medio ipotetico di 7,00 euro a comunicazione tradizionale tramite ufficiali giudiziari, prudenzialmente moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate. Rimane da completare la diffusione dei servizi che saranno obbligatori dal 30 giugno 2014.

Con fondi provenienti dai Piani di Azione e Coesione (7,2 milioni di euro), non impegnati da altre Amministrazioni, il Ministero intende procedere con azioni di implementazione del servizio, sia sotto il profilo formativo ed organizzativo, sia sotto quello delle dotazioni strumentali

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risultati complessivi

Il Ministero della giustizia, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia, sull’intero territorio nazionale, svolge un’attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, pari circa al 97,2 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2013, è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 2,8 per cento come spesa in conto capitale²⁶. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (81,2 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio²⁷.

Solo il 3,5 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2013 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono:

a) in “trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (il 31,1 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, con una importante riduzione rispetto al 2012, pari al 61 per cento, decremento da ricondurre alla razionalizzazione degli uffici giudiziari, disposta ai sensi del già richiamato d.lgs. n. 155 del 2012;

b) in “trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private” (pari al 68,9 per cento).

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta all’11,2 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2013. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2013, solo l’8,6 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale lo sono per l’intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, è uno

²⁵ I servizi realizzati a livello nazionale sono stati: le consultazioni da remoto di dati ed atti in materia di esecuzioni e fallimenti e di quelli di competenza degli Uffici del giudice di pace e la comunicazione elettronica da tribunali e corti d’appello agli avvocati, divenuta altresì forma obbligatoria, dal 18/2/2013, per effetto del DL n. 179/2012 s.m.i.. A fine giugno 2013 risultavano registrati circa 345.000 professionisti, dei quali 275.000 avvocati, con fino a 1.500.000 accessi al giorno e 6,5 milioni di accessi in media alla settimana.

Gran parte delle sedi ancora da coinvolgere nei servizi telematici appartiene al Sud d’Italia, dove sono ancora da portare al pieno utilizzo del sistema processo civile telematico molti professionisti e molti Utenti giudiziari interni, magistrati e personale amministrativo.

²⁶ Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

²⁷ Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

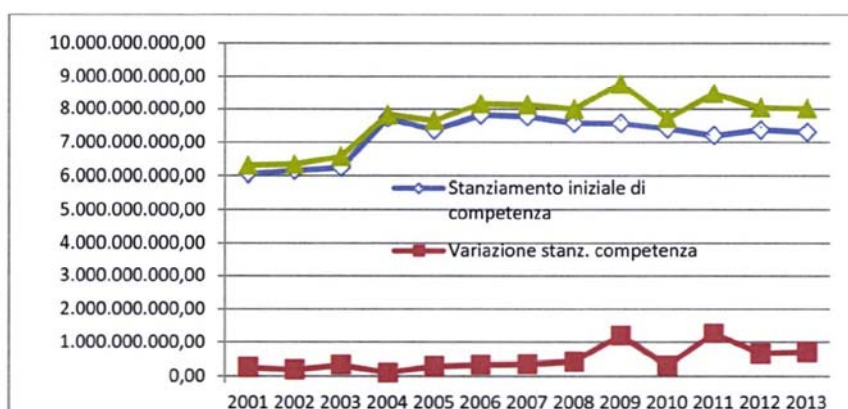
strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi del Ministero.

L'andamento degli stanziamenti di competenza non è costante nel corso degli anni. In particolare dal 2008 si osservano incrementi e riduzioni anche di notevole importo, determinati da stanziamenti finalizzati in particolare al pagamento dei debiti pregressi e che non rappresentano un *trend* costante di crescita. Anche per il 2013 si riscontra infatti una diminuzione degli stanziamenti, che risulta rispetto all'esercizio precedente pari 26,3 milioni (-0,3 per cento)²⁸.

Tavola 3
(in migliaia)

Esercizio	Stanziamiento iniziale	Variazione di stanziamento	Stanziamiento definitivo
2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00
2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64
2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12
2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87
2012	7.372.564,15	665.544,59	8.038.108,74
2013	7.302.133,08	709.669,91	8.011.802,99

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS



Di seguito è rappresentato il valore dei decreti di variazione corrispondente alle categorie economiche di spesa maggiormente interessate dalla razionalizzazione della spesa operata dal DL 95/2012. L'unica categoria in cui le variazioni in oggetto hanno inciso in maniera significativa riguarda i "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" e, in particolare, il capitolo 1551 destinato alla concessione agli enti locali di contributi per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari ai sensi della legge n. 392 del 1941²⁹.

L'Amministrazione ha evidenziato che, in particolare a seguito della riduzione avvenuta nel corso del 2012, si sono manifestate forti criticità che hanno determinato la mancata corresponsione nei confronti dei comuni del saldo previsto per l'anno 2011 e di una parte degli acconti del 2012, a fronte di spese già sostenute a carico dei bilanci comunali, comportando, altresì, il blocco dei contributi spettanti in acconto per gli anni successivi. Tale effetto è dovuto

²⁸ Diversamente, se si considerano le previsioni per il 2014 (gli stanziamenti a legislazione vigente sono pari a 7.540,5 milioni) si osserva un incremento di 238,4 mln (+3,3 per cento) rispetto agli iniziali 2013, ma in decremento rispetto ai dati di consuntivo.

²⁹ Legge 24 aprile 1941, n. 392 - Trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili degli Uffici giudiziari.

a quanto disposto dal d.P.R. n. 187 del 1998³⁰, art. 2, a mente del quale il contributo è corrisposto in due rate: la prima, in acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario nella misura del 70 per cento del contributo globalmente erogato nell'anno precedente, la seconda, a saldo, entro il 30 settembre.

Attualmente, l'Amministrazione, sulla base di una interpretazione innovativa delle disposizioni contenute in detto regolamento, ha avviato le procedure finalizzate al pagamento degli acconti 2012 e 2013, sulla base dei dati relativi all'ultimo anno per il quale sono stati determinati i contributi spettanti nel 2010.

Per il futuro, è in fase di definizione l'adozione di un nuovo regolamento di modifica del d.P.R. del 1998, che dovrà prevedere l'erogazione del contributo non più sulla base dei rendiconti presentati, ma attraverso l'individuazione di costi standard.

Tavola 4

PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO PER CATEGORIE

(in migliaia)

Categoria di Spesa	Previsioni iniziali LB	Atti amministrativi		Assestamento	Previsioni definitive
		DMC	DMT		
01 Redditi da lavoro dipendente	5.220.370,08	- 596,94	339.343,76	3.009,48	5.562.126,37
02 Consumi intermedi	1.230.772,41	-1.771,96	208.343,43	17.061,70	1.454.405,59
03 Imposte pagate sulla produzione	331.215,61	596,94	9.140,01	398,86	341.351,42
04 Trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche	79.776,76	-	2.376,64	-	77.400,12
05 Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	176.451,64	32,92	52.127,17	365,70	228.977,43
09 Interessi passivi e redditi da capitale	942,08	-	3.470,00	-	4.412,08
10 Poste correttive e compensative	-	-	-	-	-
12 Altre uscite correnti	54.437,29	-760,97	10.049,34	-	63.725,66
21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	208.167,21	2.500,00	68.102,82	634,30	279.404,33
Totale complessivo	7.302.133,08	0,00	688.199,88	21.470,04	8.011.802,99

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In via generale, è stato segnalato che le riduzioni lineari agli stanziamenti previste dalle clausole di salvaguardia di diverse disposizioni legislative si traducono quasi automaticamente in debiti fuori bilancio, ciò in quanto nell'Amministrazione giudiziaria molte attività, sebbene siano sostenute con fondi iscritti nella categoria "consumi intermedi"³¹, di fatto, rivestono natura obbligatoria, quali il rilascio di atti giudiziari, le verbalizzazioni di atti processuali, ecc..

Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica "redditi da lavoro dipendente" ammonta per il 2013 a circa 5,6 miliardi di euro (al netto delle imposte), con una riduzione rispetto al 2012 di circa 119 milioni.

Tale riduzione è stata resa possibile anche grazie ai citati interventi di rideterminazione degli assetti organizzativi e della pianta organica del Ministero, con riferimento al blocco del *turn over*.

³⁰ D.P.R. 4 maggio 1998, n. 187 - Regolamento recante la disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

³¹ La categoria di spesa per consumi intermedi è quella sulla quale si è concentrata parte preponderante delle misure di contenimento adottate nel corso degli ultimi anni. Anche per il 2014, è stata disposta per il Ministero della giustizia dal comma 439, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, come novellato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del DL 28 gennaio 2014, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2014 n. 50, una riduzione lineare di 15,5 milioni, su un taglio complessivo per il bilancio dello Stato di 152 milioni.

Tavola 5

VARIAZIONI SUL 2012 DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO PER CATEGORIE

(in migliaia)

Categoria economica	Variazioni 2013	
	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo
Redditi da lavoro dipendente	-161.263,38	-118.901,01
Consumi intermedi	69.671,85	64.764,81
Imposte pagate sulla produzione	-14.013,64	-10.412,80
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-123.038,71	-94.320,01
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-4.391,08	21.348,33
Interessi passivi e redditi di capitale	0,00	3.414,00
Poste correttive e compensative	0,00	0,00
Altre uscite correnti	49.951,19	29.766,18
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	112.652,70	78.034,76
Totale	-70.431,07	-26.305,75

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In forte crescita la categoria 5 “Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private”. In particolare sono aumentati sia il capitolo 1761, dedicato alle spese per l’assistenza, il mantenimento e la rieducazione dei detenuti (di circa 8 milioni di euro), sia il capitolo 1764 per le spese per mercede e trasporto detenuti, internati e personale di scorta (con un incremento di 14 milioni di euro).

Gli effetti del DL n. 95 del 2012 continuano ad incidere anche sul programma “Amministrazione penitenziaria”. Per quanto riguarda i risparmi sul programma “Giustizia civile e penale”, si osserva che a fronte di una forte riduzione degli stanziamenti iniziali, rispetto al dato 2012, pari a circa 72 milioni, i dati di consuntivo presentano risparmi per solo 3 milioni circa (sempre considerati gli omologhi dati di consuntivo del 2012). Da ciò si evince che la gestione dell’anno ha richiesto decreti di variazione in aumento per circa 368 milioni.

Per il programma “giustizia minorile”, troviamo una variazione positiva nello stanziamento iniziale dovuto ad un aumento dello stesso rispetto al 2012 di circa 12 milioni (138,4 milioni nel precedente esercizio finanziario, 150,4 nel 2013), mentre gli stanziamenti definitivi sono rimasti per lo più invariati (circa 168,4 milioni di euro).

Di seguito si rappresentano le variazioni tra gli stanziamenti iniziali e definitivi del 2012 e del 2013 dei programmi dell’Amministrazione³².

Tavola 6

VARIAZIONI SUL 2012 DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO PER PROGRAMMI

(in migliaia)

Programma	Variazione di stanziamento iniziale	Variazione di stanziamento definitivo
Amministrazione penitenziaria	-18.847,42	-20.693,22
Giustizia civile e penale	-72.867,73	-3.132,63
Giustizia minorile	11.985,69	-50,08
Indirizzo politico	4.500,90	866,92
Fondi da assegnare	4.797,49	-3.296,74
Totale	-70.431,07	-26.305,75

³² Da ultimo, si segnala che il comma 428, dell’art. 1, della legge di stabilità 2014, nel disporre la costituzione di accantonamenti indisponibili sulle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per un importo complessivo pari a 710 milioni di euro per l’anno 2014, a 1.028,8 milioni di euro per l’anno 2015, a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall’anno 2016, per la “Giustizia” ha previsto accantonamenti dal 2014 in poi per 13,5 milioni nel 2014, 34,6, nel 2015 e 42,9 dal 2016 in poi.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Gestione delle spese

Il DL n. 138 del 2011, ha previsto riduzioni di spesa per l'esercizio 2013 pari ad 101,6 milioni e per l'esercizio 2014 pari ad 132,1 milioni. L'impatto delle riduzioni di spesa disposte dal DL n. 95 del 2012, riguarda invece gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015 ed in termini di saldo netto da finanziare è pari a 149.044,00 euro per l'esercizio 2013, 122.599,00 euro per l'esercizio 2014 ed 127.486,00 euro per l'esercizio 2015.

I residui finali passivi del Ministero alla fine dell'esercizio 2013 ammontano a 591 milioni di euro, in diminuzione del 3,85 per cento rispetto al precedente esercizio, confermando un *trend* già osservato nel 2012. E' migliorata la capacità di pagamento e sono notevolmente diminuite le economie di competenza (da 541 milioni nel 2012 a 278, nell'esercizio in esame).

Tavola 7

ANALISI DEI RESIDUI PASSIVI 2009-2013

	(in migliaia)					(variazioni percentuali)			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12
Residui definitivi iniziali	1.227.953,67	1.373.875,34	934.179,20	989.985,66	614.175,06	11,88	-32,00	5,97	-37,96
Pagato conto residui	645.804,62	904.685,61	565.558,49	531.179,58	445.032,30	40,09	-37,49	-6,08	-16,22
Residui finali	1.311.871,81	934.179,20	989.985,66	614.175,06	590.509,92	-28,79	5,97	-37,96	-3,85
Economie in c/residui	105.987,41	142.448,79	149.683,83	251.410,70	53.665,02	34,40	5,08	67,96	-78,65
di cui somme in perenzione	55.209,54	74.741,29	134.419,21	147.475,17	32.941,09	35,38	79,85	9,71	-77,66

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I residui finali insistono soprattutto sui consumi intermedi (231 milioni) e sugli investimenti fissi lordi (166 milioni). Per la prima categoria sono interessati il cap. 1511, relativo al Fondo unico di amministrazione, le cui risorse, in caso di insufficiente dotazione di cassa, sono annualmente conservate quali residui di stanziamento e il cap. 1360 – spese di giustizia -, maturate negli ultimi mesi dell'anno che possono essere pagate nell'esercizio successivo. Per tale voce di spesa si osserva una minore capacità di smaltimento dei residui rispetto al 2012, con un incremento dei residui finali pregressi (da circa 90,3 milioni del 2012 a 102,5 dell'esercizio in esame), si riscontra anche un aumento dei residui finali di nuova formazione (da circa 78,3 milioni a 92,1).

Nella seconda categoria è interessato, in particolare, il capitolo 7200 relativo alla manutenzione straordinaria degli immobili demaniali.

I residui passivi per investimenti sono cresciuti del 4,9 per cento rispetto al 2012 a causa di una ridotta capacità di pagamento, 41,29 per cento.

Nell'esercizio 2013 si sono notevolmente ridotte le somme andate in perenzione (-49,5 per cento), sia di parte corrente (-77,8 per cento) che di parte capitale (-77,3 per cento), come si evince dalla tabella che segue.

In diminuzione anche le reinscrizioni in bilancio che complessivamente scendono da 60,5 a 48,6 milioni, di cui circa 5,1 di parte corrente (-49,5 per cento rispetto al 2012) e 43,5 milioni in conto capitale (-16,63 per cento rispetto al 2012).

Tavola 8

ANALISI DEI RESIDUI PASSIVI PER INVESTIMENTI FISSI LORDI

	(in migliaia)					(variazioni percentuali)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2010/09	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12
Residui definitivi iniziali	521.379,52	464.068,61	383.787,56	257.908,54	158.360,02	-10,99	-10,99	-17,30	-32,80	-38,60
Pagato conto residui	170.816,25	177.216,47	195.820,83	115.538,81	67.835,50	3,75	3,75	10,50	-41,00	-41,29
Residui finali	464.068,61	383.787,56	257.908,54	158.360,02	166.120,91	-17,30	-17,30	-32,80	-38,60	4,90
Economie in c/residui	56.787,45	65.431,59	91.514,24	57.691,72	22.997,65	15,22	15,22	39,86	-36,96	-60,14
di cui somme in perenzione	37.112,00	54.750,60	80.181,89	39.353,17	8.922,39	47,53	47,53	46,45	-50,92	-77,33

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Una particolare attenzione merita l'andamento del cap. 7300, destinato alle “*spese per l'acquisto, l'installazione...di immobili, strutture ed impianti per l'amministrazione penitenziaria*”. La riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi, disposta dall'art. 3, comma 3 della legge n. 244 del 2007³³, per appalti di opere edilizie, in considerazione dei tempi di progettazione, espletamento delle procedure di gara e di esecuzione dei lavori, ha comportato un incremento delle perenzioni. Peraltro, la proroga anche per il 2014, prevista dall'art. 9, comma 12, del DL n. 150 del 2013, della possibilità già disposta dall'art. 30, comma 11 della legge n. 196 del 2009³⁴ di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, potrà consentire un più rapido smaltimento dei residui passivi relativi agli impegni assunti nel 2011.

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda anche nel 2013, seppur con una non indifferente riduzione (-57,7 per cento), i capitoli di parte corrente concernenti gli stipendi ed altri assegni fissi al personale (con i correlati oneri sociali e fiscali).

In particolare, come già osservato al paragrafo 2.4, dai dati inviati dall'Amministrazione, risulta che nell'anno 2013 sul cap. 1362, sul quale gravano le indennità spettanti alla magistratura onoraria, sono derivate economia per 2,4 milioni. In sede di assestamento di bilancio, in considerazioni delle minori esigenze a seguito della disposizione normativa che ha disposto il contributo unificato nei ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative ex art. 23, della legge n. 89 del 1981, è stata apportata una variazione in diminuzione di 4,5 milioni, destinati ai cap. 1360 e 1363, che presentavano insufficienze di risorse.

Inoltre, sono stati utilizzati 3,3 milioni per la definizione del piano di rientro di cui all'art. 5, comma 4, del DL n. 35/2013, a copertura dei debiti maturati al 31 dicembre 2012. Peraltro, non è stato possibile utilizzare tutte le economie di gestione, in quanto sul suddetto capitolo vengono corrisposti gli emolumenti stipendiali spettanti ai giudici onorari che hanno una procedura di pagamento il cui importo è noto dopo la chiusura di esercizio.

Sempre sul capitolo in esame sul piano gestionale 02, è stata apportata una variazione di competenza e cassa per 4 milioni relativo per il pagamento dell'indennità spettante ai giudici ausiliari previsti dal DL n. 69/2013. Detta somma non è stata utilizzata in quanto nell'anno 2013 non sono state ultimate le procedure relative all'immissione in servizio di detti giudici.

Sono diminuite le eccedenze pari a 99,9 milioni in conto competenza (-34,6 per cento rispetto al 2012), confermando un *trend* già osservato nel 2012, mentre si azzerano quelle in conto residui.

³³ Legge 20 dicembre 2007, n. 244.³⁴ Legge 31 dicembre 2009, n. 18 – legge di contabilità e finanza pubblica.

Debiti pregressi

Come è noto, l'articolo 5 del DL n. 35 del 2013³⁵, ha imposto l'obbligo per ciascun Ministero di redigere un elenco dei debiti scaduti in ordine cronologico e con l'indicazione dei relativi importi, aggregati per capitolo/articolo di spesa, da trasmettere, entro il 30 aprile 2013, alla Ragioneria Generale dello Stato ai fini del riparto proporzionale, con decreto del MEF, sulla base delle richieste pervenute, di un apposito fondo destinato esclusivamente al pagamento dei debiti inclusi nei suddetti elenchi, prevedendo altresì un monitoraggio trimestrale attraverso la redazione di appositi prospetti a cura di ciascun Ministero sull'attività svolta, da inoltrare ai competenti UCB per la relazione alla Corte dei Conti relativamente alle somme impegnate e effettivamente pagate.

L'esposizione debitoria del Ministero è riconducibile a spese generalmente incompressibili in quanto relative a utenze, imposte per smaltimento rifiuti e spese postali. L'Amministrazione sottolinea che per tutte e tre le tipologie di spesa, a fronte di un fabbisogno ormai consolidato e per il quale viene effettuata apposita richiesta in sede di bilancio di previsione, gli stanziamenti iniziali risultano costantemente inferiori alle rappresentate esigenze. Tale situazione viene aggravata, oltre che dai tagli lineari (soprattutto per le spese postali), dai pignoramenti, con riferimento alle spese per l'imposta sui rifiuti.

L'Amministrazione non è stata in grado di fornire un dato complessivo della situazione debitoria derivante dal 2013, in quanto non dispone ancora dei dati relativi alla struttura periferica. Con riguardo alla spesa per "utenze", la stessa presenta 342.000 euro di debiti pregressi, 350.000 di nuova formazione, 23.000 non ripianati, a fronte di un piano di rientro approvato per 911.000 euro. Nel 2012, a consuntivo, i debiti per "utenze" erano stati pari a 8,728 milioni³⁶.

Relativamente alle "spese postali" (cap. 1451/19), la cui massa debitoria al 31 dicembre 2012 raggiungeva i 14,21 milioni, è stato approvato il piano di rientro per 2,413 milioni. Sono stati emessi a favore dei funzionari delegati di Corti di Appello e Procure Generali di tutto il territorio nazionale, complessivamente, 34 ordini di accreditamento e n. 2 ordini di pagamento per l'importo di circa 10,5 milioni per il pagamento di debiti nei confronti di Poste Italiane S.p.A.. Per la quota dei debiti non soddisfatta con lo stanziamento di cui sopra, a norma di legge, sono stati prelevati fondi attingendo al Fondo Unico Giustizia per un importo di circa 2 milioni a carico dell'esercizio 2013 (comprensivo dei debiti dell'ufficio speciale di Napoli), ripartito tra i vari capitoli di spesa.

In particolare l'Amministrazione giudiziaria ha provveduto, complessivamente, al pagamento dei debiti insoluti per un totale di circa 16,8 milioni.

Infine, si sottolinea, che i dati di consuntivo 2012 riconducevano la maggiore massa debitoria alla "Tarsu", per 15,221 milioni. Non è stato comunicato il dato 2013.

L'Amministrazione giudiziaria ha provveduto complessivamente, al pagamento dei debiti insoluti per un totale di circa 16,8 milioni.

Come già osservato nel paragrafo 2.4., relativo alle "spese di giustizia", il loro carattere obbligatorio, fa sì che un eventuale contenimento possa essere conseguito solo a seguito dell'adozione di provvedimenti normativi, che andrebbero a incidere su istituti o attività previste a garanzia del procedimento giurisdizionale e dell'esercizio dell'azione penale.

In materia di notifica degli atti giudiziari, negli anni 2012/2013, le tariffe postali sono aumentate, in media, del 30 per cento. Tale incremento ha determinato un aumento dei costi di notificazione, ridimensionando gli effetti positivi della riduzione della spesa ottenuta attraverso lo sviluppo della notifica telematica (sul punto si rinvia al precedente paragrafo 2.4.).

³⁵ DL 8 aprile 2013, n. 35

³⁶ Sul capitolo 1451.13 (Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali), sono stati emessi 11 ordini di pagamento a favore delle società fornitrici dei servizi erogati all'Amministrazione centrale e agli uffici giudiziari di Roma, di cui solo per elettricità 2.483.319,16 euro.

Sul capitolo 1250/10 - Compensi per commissioni esame avvocato, anni 2010/2011 – è stato accertato, successivamente al termine stabilito dall'art. 5, del DL n. 35 del 2013 per la predisposizione dei piani di rientro, una posizione debitoria di circa 2 milioni.

Anche in questo caso il carattere obbligatorio della spesa per il funzionamento delle commissioni, i cui parametri di erogazione sono regolati da legge, ha comportato un incremento annuo dei costi di circa 500 mila euro. A ciò deve aggiungersi la carenza delle strutture idonee per lo svolgimento dei concorsi che determina il pagamento di canoni di affitto particolarmente onerosi. Questa situazione ha determinato il Legislatore a prevedere con i commi da 602 a 604, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, l'introduzione di un contributo alle spese di concorso. Relativamente al capitolo in questione è stato approvato un piano di rientro per circa 3,8 milioni.

Una particolare attenzione merita l'evoluzione della situazione debitoria relativa ai capitoli 1262 e 1264, gestiti dall'Ufficio contenzioso, per il cui esame si rinvia al successivo paragrafo 4.2.

Nell'ambito degli interventi per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese, per il quale sono stati destinati ulteriori 500 milioni relativi a debiti dei ministeri, all'Amministrazione della giustizia sono state assentite dal Ministero dell'economia e delle finanze risorse pari 112 milioni.

Con DMT n. 40124 del 15 maggio 2013, si è proceduto all'assegnazione di complessivi 112 milioni per il pagamento ai sensi del DL n. 35 del 2013 dei debiti del Ministero al 31 dicembre 2012.

Tavola 9

PAGAMENTO DEBITI PREGRESSI PER CATEGORIE

(in migliaia)

Amm.ne di spesa	2	5	21	Totale
	Consumi intermedi	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	
Ministero della giustizia	108.772,15	2.409,25	808,93	111.990,34

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.3. Gestione delle entrate extratributarie

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 282,5 milioni, in netto decremento rispetto all'esercizio precedente (-22,8 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (96 per cento) ed in particolare ai capitoli 2414 (per 78,7 milioni) e 3636 (per 140,5 milioni).

L'istituzione in corso di esercizio, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14, del DL n. 102 del 2013³⁷, del cap. 3679 nello stato di previsione del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e del personale (somme dovute per la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile) ha determinato un forte incremento (+655 milioni) delle previsioni iniziali di cassa, cui non è seguito un incremento negli "accertamenti" e nei "riscossi", rimasti ben al di sotto dei dati 2012.

Con l'art. 14 su richiamato è stata disposta, in estrema sintesi, l'estensione della disciplina vigente anche alle fattispecie nelle quali il fatto, ovvero la condotta, siano avvenuti anche solo in parte nel periodo di riferimento ancorché il momento del danno e, quindi, dell'effettivo depauperamento del patrimonio ossia delle finanze pubbliche, sia stato successivo

³⁷ Decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Il capitolo 3679 è stato istituito con DMT n. 7950 del 27 settembre 2013.

allo stesso. Si è previsto quindi per tali giudizi un percorso particolarmente veloce per le richieste di definizione accompagnate dalla disponibilità a corrispondere una quota della somma indicata dal giudice di prime cure.

La Corte ha riferito, in relazione al testo iniziale della norma, in un'apposita audizione il 24 settembre 2013 presso la Camera dei Deputati, sottolineando che il maggior gettito – cifrato in 600 milioni per il 2013 – sarebbe dipeso “non solo dal tasso di adesione alla procedura agevolata ma anche dai margini valutativi riservati al giudice d'appello in ordine al merito delle istanze di definizione presentate”. A tutto il 2013 nell'apposito capitolo di bilancio non risulta comunque essere stato registrato alcun versamento, mentre nella contabilità speciale sono stati contabilizzati, a tutto il mese di dicembre, 366,6 milioni³⁸.

Tavola 10

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

(in migliaia)

Cdr di Entrata	Previsioni Iniziali di cassa	Previsioni definitive di cassa	Accertato	Versamenti	Riscosso comp.	Riscosso residui	Riscosso
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale	195.323,00	851.133,76	273.650,93	271.300,41	272.078,38	663,02	272.741,39
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	11.924,00	16.024,54	10.938,88	11.219,77	10.932,73	230,65	11.163,38
Totale	207.247,00	867.158,30	284.589,82	282.520,18	283.011,11	893,66	283.904,77

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La tabella che segue prende in considerazione le somme in entrata che sono state riassegnate ai sensi del comma 1, art. 2, d.P.R. n. 469/1999 e quelle del comma 2 del citato d.P.R., sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ripartite in Centri di Responsabilità. Nel complesso i provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni per 185,1 milioni di euro, la maggior parte dei quali (61,9 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria; il 35,5 per cento al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il restante è stato distribuito agli altri Centri di Responsabilità.

Con le riassegnazioni sono state coperte soprattutto le spese di personale; merita, comunque, di essere sottolineato l'ulteriore stanziamento, pari a 5 milioni, destinato al cap. 7203, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo e del progetto intersettoriale “rete unitaria della pubblica amministrazione”.

Tavola 11

ENTRATE RIASSEGNATE

Centri di Responsabilità	Importi in migliaia
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	598,03
Dipartimento degli affari di giustizia	30,56
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	65.708,34
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	114.532,78
Dipartimento per la giustizia minorile	4.245,41
Totale complessivo	185.115,12

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

³⁸ Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 novembre 2013 è stata attivata la clausola di salvaguardia prevista dal DL n. 102 del 2013, per l'ipotesi in cui le maggiori entrate previste come mezzo di copertura delle stesse non avessero raggiunto l'importo stimato.

4. Missioni e programmi

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia comprende tre missioni: “Giustizia”, nella sua totalità, missione 6 (0,99 per cento del bilancio complessivo dello Stato); “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, missione 32; “Fondi da ripartire”, missione 33.

La tavola che segue illustra i risultati finanziari più rilevanti della gestione in esame, ripartiti per missioni e programmi.

Tavola 12

<i>Missioni e programmi</i>								
	<i>in migliaia di euro</i>				<i>composizione percentuale</i>			
	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali	Stanz. def. comp. %	Impegni lordi %	Pagato totale %	Residui finali %
006.Giustizia								
001: Amministrazione penitenziaria	3.084.062	2.980.116	2.978.607	133.528	38,80	38,35	38,48	24,03
002: Giustizia civile e penale	4.697.128	4.629.771	4.600.533	404.459	59,09	59,58	59,44	72,78
003: Giustizia minorile	168.372	160.771	160.887	17.758	2,12	2,07	2,08	3,20
Totale	7.949.563	7.770.658	7.740.027	555.745	100,00	100,00	100,00	100,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
Indirizzo politico	29.358	26.403	25.861	2.259	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	29.358	26.403	25.861	2.259	100,00	100,00	100,00	100,00
033.Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	32.882	32.505	33.679	32.505	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	32.882	32.505	33.679	32.505	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione “Giustizia”, come anzidetto assegnata al solo Ministero di cui trattasi, si articola in tre programmi: Amministrazione penitenziaria, Giustizia civile e penale; Giustizia minorile.

“Indirizzo politico” è l’unico programma della missione 32, così come “Fondi da assegnare” lo è per la missione 33.

La complessiva configurazione delle missioni e dei programmi del Ministero risulta coerente con le funzioni ed i compiti ad esso attribuiti e coincide, altresì, con la classificazione COFOG sulla base del modello delineato nella riforma contabile. Emerge, peraltro, un’anomalia, relativa al solo Ministero della giustizia, per quanto riguarda la missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, in quanto l’Amministrazione non è ricompresa all’interno del programma “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”, comune a tutti gli altri dicasteri. Pertanto, lo svolgimento delle attività strumentali a supporto delle amministrazioni per garantire il funzionamento generale sono contenute all’interno degli altri programmi che sono assegnati al Ministero. All’interno della missione 32 sono, quindi, comprese soltanto le spese relative al programma 2, cd. “di indirizzo politico” che nel corso del 2013 subiscono un incremento rispetto all’esercizio precedente di circa 867 mila euro (per la parte relativa ai redditi da lavoro dipendente, l’aumento è di circa 989 mila euro, mentre diminuisce la categoria “consumi intermedi” -190 mila euro).

Una particolare criticità viene segnalata relativamente al capitolo 1537, che è alimentato dal Fondo Unico Giustizia, a causa dell’incertezza delle risorse finanziarie che si rendono

disponibili nel corso dell'anno e, di conseguenza, per i ritardi con cui tali risorse affluiscono al predetto capitolo.

La missione n. 6 "Giustizia" è quella di maggior rilievo e incorpora tre programmi: amministrazione penitenziaria (programma 1), giustizia civile e penale (programma 2), e giustizia minorile (programma 3). Complessivamente, nel quadriennio, la dotazione definitiva di competenza della missione Giustizia ha subito una diminuzione delle risorse pari al 0,3 per cento. In particolare, prendendo in esame l'evoluzione della spesa secondo le categorie economiche si rileva che rispetto all'esercizio 2012 la spesa per redditi da lavoro dipendente risulta in diminuzione (-2,1 per cento) mentre aumentano i consumi intermedi (+4,9 per cento). Per quanto riguarda i trasferimenti, troviamo una diminuzione relativamente a quelli riguardanti le amministrazioni pubbliche (-54,9 per cento), mentre aumentano quelli riguardanti le famiglie (+10,3 per cento). Per la parte in conto capitale, gli investimenti fissi lordi aumentano del 38,7 per cento. Si rileva, infine, una diminuzione nell'ammontare dei residui totali che passano da 578,4 milioni nel 2012 a 555,7 milioni nel 2013 (-3,9 per cento).

4.1. Amministrazione penitenziaria (programma 1)

La configurazione del Programma è coerente con le funzioni e i compiti del Ministero e risponde alla classificazione COFOG ed alla struttura organizzativa centrale e periferica, articolata per Provveditorati regionali e interregionali.

L'Amministrazione penitenziaria si articola in poco più di 200 istituti penitenziari, 72 uffici di esecuzione penale esterna, 9 scuole e 16 provveditorati, un servizio di approvvigionamento, diversi uffici dipartimentali e un Istituto superiore di studi penitenziari. Il programma "Amministrazione penitenziaria", fa riferimento al Centro di Responsabilità Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che assorbe il 38,8 per cento della missione. Il programma si occupa principalmente del funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari, dell'assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione, del trattamento penitenziario dei detenuti ed internati, nonché delle politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari.

Rispetto al 2012 reca dotazioni di competenza per 3.084 milioni, in diminuzione rispetto al 2012 (-0,7 per cento) nonostante le variazioni in corso d'esercizio pari a 300,49 milioni.

Come riportato dall'Amministrazione, tale riduzione è da ricondurre alle misure previste dal DL n. 95 del 2012 ed ha riguardato, in particolare, per 15 milioni il cap. 1762 art. 4 – organizzazione e funzionamento del servizio sanitario nelle regioni Valle d'Aosta, Friuli e Sicilia (-75 per cento)³⁹; per 7 milioni il cap. 7300 art. 5 – spese per l'acquisto, installazione immobili, strutture impianti (- 25,9 per cento); 4 milioni il cap. 1768 – interventi a favore di detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezione HIV (- 95,6 per cento); per 3,5 milioni il cap. 1673 – vestiario e armamento del Corpo di polizia penitenziaria (-20 per cento).

L'Amministrazione ha comunicato che mentre alcune riduzioni non hanno influito sull'efficienza dei servizi istituzionali, difficoltà sono intervenute in materia di interventi finalizzati al trattamento socio-riabilitativo dei detenuti tossicodipendenti e in materia di formazione del personale.

³⁹ Le riduzioni sul cap. 172, art. 4 "Organizzazione e funzionamento del servizio sanitario" erano state previste a seguito del trasferimento delle residue funzioni in materia di medicina penitenziaria alle Regioni a statuto speciale. Peraltro, atteso che tale trasferimento non ha avuto ancora corso, a seguito del mancato recepimento delle relative norme nello Statuto della Regione Sicilia e della mancata concertazione fra lo Stato e le altre Regioni interessate, con la legge di assestamento la dotazione finanziaria del capitolo 172, art. 4 è stata reintegrata di 10 milioni. Da ultimo, la legge di stabilità 2014 ha perfezionato la procedura di trasferimento per la Regione Friuli Venezia Giulia.

Tavola 13
(in migliaia)

Programma	2011	2012	2013
	Stanziamiento iniziale di competenza		
	2.694.260,97	2.802.417,29	2.783.569,87
	Variazioni di stanziamento		
Amministrazione penitenziaria	350.238,21	302.338,14	300.492,34
	Stanziamiento definitivo di competenza		
	3.044.499,18	3.104.755,43	3.084.062,21

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

All'interno del Programma la maggior parte degli stanziamenti (79,5 per cento) sono a carico della categoria dei redditi da lavoro dipendente, nella quale sono ricomprese anche le imposte pagate sulla produzione. Nel corso del 2013 sono stati impegnati complessivamente 2.352,38 milioni (-0,3 per cento rispetto al 2012) e pagati 2.346,73 milioni (-0,2 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 "Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria" (1.955,84 milioni in diminuzione del 3,4 per cento rispetto al 2012) ed il capitolo 1762 "Canoni e utenze, pulizia, nonché funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche" (-22,5 per cento rispetto l'esercizio finanziario precedente). Insieme costituiscono il 68,6 per cento delle dotazioni complessive.

Tavola 14
(in migliaia)

Missione	006. Giustizia							
Programma	01. Amministrazione penitenziaria							
Categorie	Stanziamiento definitivo		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	2.450.653,22	79,46	2.352.377,19	78,94	2.346.728,97	78,79	29.517,08	22,11
di cui imposte pagate sulla produzione	142.431,03	4,62	137.327,51	4,61	137.323,55	4,61	6,92	0,01
Consumi intermedi	219.875,08	7,13	215.854,56	7,24	250.945,81	8,42	10.384,08	7,78
Trasferimenti di parte corrente	227.259,17	7,37	226.376,91	7,60	212.313,87	7,13	20.979,87	15,71
di cui alle amministrazioni pubbliche	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-
Altre uscite correnti	10.844,89	0,35	10.433,03	0,35	2.321,97	0,08	8.141,58	6,10
di cui interessi passivi	1.407,89	0,05	996,03	0,03	963,52	0,03	33,12	0,02
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.908.632,36	94,31	2.805.041,69	94,13	2.812.310,62	94,42	69.022,61	51,69
Investimenti fissi lordi	175.429,85	5,69	175.073,91	5,87	166.296,32	5,58	64.505,37	48,31
SPESE IN CONTO CAPITALE	175.429,85	5,69	175.073,91	5,87	166.296,32	5,58	64.505,37	48,31
SPESE FINALI	3.084.062,21	100,00	2.980.115,60	100,00	2.978.606,94	100,00	133.527,98	100,00
SPESE COMPLESSIVE	3.084.062,21	100,00	2.980.115,60	100,00	2.978.606,94	100,00	133.527,98	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Emergenza sovraffollamento del sistema penitenziario

Quando si affrontano i problemi del sistema della giustizia non si può prescindere dalla questione di costante emergenza che presenta anche la fase dell'esecuzione della pena a causa delle carenze strutturali del sistema penitenziario, che ha comportato la pesante condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo⁴⁰ al risarcimento dei danni a favore

⁴⁰ Sentenza dell'8 gennaio 2013 - Causa Torreggiani e altri c. Italia.

di alcuni ricorrenti, i quali lamentavano le non adeguate condizioni di detenzione. Sentenza diventata esecutiva avendo la Corte Europea respinto la richiesta di riesame presentata dal Governo italiano. Si sottolinea che si tratta di una sentenza c.d. “pilota”, attraverso la quale la Corte Europea che affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, cui consegue una violazione ricorrente della Convenzione⁴¹, nel caso che qui interessa dell’art. 3, che riconosce ad ogni detenuto il diritto a condizioni di vita compatibili con il rispetto della dignità umana. Nella stessa sentenza si dà atto di misure adottate dall’Italia per affrontare il problema del sovraffollamento, considerate, peraltro, insufficienti.

La sentenza dell’8 gennaio 2013 impone che siano rispettate delle condizioni minime di rapporto tra numero dei detenuti e spazi di cui dispongono.

A fronte di una capienza regolamentare per 47.599 posti, alla data del 4 dicembre 2013 sono presenti 64.047 detenuti, dei quali 22.434 stranieri⁴². L’Amministrazione ha sottolineato l’importanza che, nello specifico settore, assumono gli accordi di cooperazione con gli Stati che si affacciano sul mediterraneo per il trasferimento dei detenuti in esecuzione di pena. Ha, peraltro, richiamato la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, che ha ravvisato la violazione dell’art. 8 della Convenzione, nei casi in cui gli interessati hanno acquisito, nello Stato di accoglienza, legami personali o familiari.

Tra gli interventi volti al mantenimento dei livelli essenziali di funzionamento, di sicurezza, di operatività dei servizi e delle strutture dell’Amministrazione penitenziaria rilievo rivestono le misure detentive alternative, quali il c.d. braccialetto elettronico.

L’art. 275bis c.p.p.⁴³ ha introdotto questa misura, che trova applicazione per il controllo di persone sottoposte a misura cautelare nella forma degli arresti domiciliari o condannate in via definitiva ammesse alla detenzione domiciliare. L’Amministrazione ha comunicato che fino al 20 maggio 2013 sono state adottate 56 ordinanze per l’applicazione del braccialetto, per complessive 6.834 giornate. Per un approfondimento, si rinvia al capitolo relativo al Ministero dell’interno, paragrafo 4.2.4.2..

Con riguardo alla necessità di superare le strutture attualmente destinate ad ospedali psichiatrici giudiziari, come da ultimo indicato dall’art. 3bis del DL n. 211 del 2011, i Ministeri della giustizia e della salute, unitamente alle regioni stanno operando affinché le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario siano eseguite esclusivamente all’interno di strutture sanitarie residenziali – Residenze per l’Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS)⁴⁴. Le presenze sono passate da 1.370 internati nel 2008 all’attuale presenza di 879 internati.

Le regioni hanno presentato entro il 15 maggio 2013, termine stabilito dal comma 6 del richiamo art. 3ter, i programmi per la realizzazione dei REMS. Per alcune regioni il programma è stato approvato formalmente (le prime hanno ricevuto il decreto di approvazione a fine novembre 2013). Il mancato perfezionamento di tutti i programmi ha richiesto l’adozione di una norma di proroga del termine, prima fissato al 1° aprile 2014 ed ora al 31 marzo 2015, per la chiusura dell’attuale sistema penitenziario.

Riguardo al c.d. Piano carceri si rinvia al successivo paragrafo 5.

⁴¹ Si tratta di un meccanismo che consente alla Corte Europea, in presenza di molteplici ricorsi riconducibili alla medesima violazione in diritto, di pronunciarsi non solo nei confronti delle parti ricorrenti, bensì anche di tutti coloro che si trovano nelle medesime condizioni.

⁴² Dei quali il maggiore numero proviene dal Marocco (2.583); dalla Romania (1.931); dalla Albania (1.576); dalla Tunisia (1.572).

⁴³ Introdotto dall’art. 16 del DL 24 novembre 2000, n. 341, convertito con modificazioni, dall’art. 1, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4.

⁴⁴ Attualmente sono attivi sul territorio nazionale sei Ospedali Psichiatrici Giudiziari, situati rispettivamente in Lombardia (anche per Val d’Aosta e Piemonte), Emilia-Romagna (anche per PPAA Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Marche), Toscana (anche per Sardegna, Liguria, Umbria), Campania (2 strutture, anche per Lazio, Abruzzo, Molise), Sicilia (anche per Puglia, Basilicata, Calabria).