

tra Stato e Regioni; tale accordo dovrà essere rivisto, alla luce del confermato assetto costituzionale.

In materia di politiche attive del lavoro, l'attività del Ministero si è incentrata, in particolare, nella prosecuzione del progetto "Garanzia Giovani", finanziato attraverso l'utilizzo del Fondo sociale europeo.

Alla fine del mese di febbraio 2017 i soggetti registrati nell'ambito del progetto, in progressivo costante aumento, erano 1.256.431. Al netto delle cancellazioni, il numero si riduce a 1.102.623.

I soggetti effettivamente presi in carico risultavano essere 858.042, tra questi 311.053 sono stati interessati ad una misura di tirocinio, già conclusa per 266.410 unità.

Dopo il tirocinio, 144.286 giovani risultavano aver firmato un contratto di lavoro: a tempo indeterminato per 30.000 soggetti, di apprendistato per 43.286, di collaborazione per 28.666, di altra tipologia, infine, per i restanti 2.865 soggetti presi in carico.

Alla luce della particolarità della situazione italiana, che vede un elevatissimo numero di giovani privi di occupazione, e con un basso livello di istruzione, andrebbe posta maggiore attenzione alla qualità dei corsi somministrati. Ulteriori criticità hanno riguardato il ritardo nei pagamenti e l'inadeguatezza delle verifiche sull'eventuale uso improprio dei contratti di tirocinio.

Sul progetto "Garanzia giovani" vanno ricordate le osservazioni critiche formulate dalla Corte dei conti Europea³⁷, che ha evidenziato che dei sette Paesi esaminati (Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Portogallo, Slovacchia), l'Italia ha la percentuale più bassa di "uscite" dal programma con destinazione lavoro, il 31 per cento, contro una media dell'80 per cento e un record del 90 per cento in Francia. Tra i contratti di "Garanzia Giovani", prevale in Italia quello di apprendistato, con una quota del 54 per cento, superiore alla media del 13 per cento.

3.4. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

3.4.1. Considerazioni generali e dati finanziari

La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", che si estrinseca nell'unico programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate", è condivisa, oltre che con il Ministero dell'economia e delle finanze, anche con il Ministero dell'interno e con il Fondo edifici di culto. Le risorse assegnate per l'intera missione 27, in termini di stanziamenti definitivi, sono pari a 3,3 miliardi, in aumento del 44 per cento rispetto al 2015. Dei 3,3 miliardi, il Ministero del lavoro gestisce la parte residuale (0,3 per cento), in quanto la parte più consistente è assegnata al Ministero dell'interno (68 per cento)³⁸.

Il Ministero del lavoro si occupa del fenomeno migratorio, sia con riferimento alle tematiche relative in generale all'immigrazione per motivi di lavoro, sia sotto quello concernente le politiche di integrazione degli stranieri, nonché delle politiche di tutela dei minori stranieri non accompagnati.

La missione di competenza del Ministero del lavoro ha uno stanziamento definitivo pari a 9,9 milioni, con una flessione del 5 per cento rispetto al 2015, dovuta, in particolare al decremento del cap. 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie", che rappresenta il 73 per cento della dotazione finanziaria dell'intera missione. Il 93 per cento delle risorse afferenti al Fondo costituiscono trasferimenti a Comuni e Province.

³⁷ Relazione speciale n. 5 del 2017 (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE).

³⁸ Il MEF gestisce risorse pari al 32 per cento e il Fondo edifici di culto allo 0,6 per cento.

TAVOLA 19

MISSIONE 27 - IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate					
Classificazione economica	Stanziamen- ti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie- Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	1.535,3	1.354,3	1.350,8	3,6	181,0
Consumi intermedi	207,3	140,5	77,6	62,9	66,8
Imposte pagate sulla produzione	97,5	87,9	87,9	0,0	9,6
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	8.068,3	8.057,0	1.500,7	6.556,4	11,3
Altre uscite correnti	5,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,2	0,2	0,2	1,0	0,0
Totale	9.914,6	9.640,0	3.017,2	6.623,8	273,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4.2. Programma “Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate”

Al primo gennaio 2016 gli stranieri non comunitari regolarmente residenti in Italia erano circa 4 milioni (3.931.133). Le donne rappresentano il 48,7 per cento delle presenze regolari. I minori stranieri iscritti nel sistema scolastico italiano, per l'anno 2014/2015, sono stati 815.187 - oltre il 9,2 per cento della popolazione studentesca complessiva - con un raddoppio del dato nell'ultimo decennio.

I minori stranieri non accompagnati, censiti al 31 dicembre 2016, sono 17.373.

In costante crescita il numero di extracomunitari con un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (il 56,3 per cento della presenza regolare).

A partire dal 2011 i flussi in ingresso per motivi di lavoro registrano un forte rallentamento. Secondo gli ultimi dati comunicati dal Ministero, nel 2015³⁹ sono stati rilasciati 239.000 nuovi permessi, circa il 4 per cento in meno rispetto al 2014. Tale componente si attesta su una percentuale del 9,1 per cento a fronte del 23 per cento del 2014, mentre aumentano i richiedenti protezione internazionale, che superano il 28 per cento dei nuovi ingressi complessivi (19,3 per cento nel 2014).

L'incremento dei ricongiungimenti familiari e l'aumento dell'incidenza delle seconde generazioni di migranti ha determinato una diminuzione del numero degli extracomunitari inseriti nel mondo del lavoro.

In aggiunta a quanto sopra, gli ultimi dati rilevati dal Ministero, aggiornati al 1 gennaio 2016, che pure rilevano un miglioramento del tasso disoccupazione dei migranti, evidenziano che tale indicatore resta di gran lunga superiore rispetto a quello riferito ai cittadini italiani.

Il decreto flussi per motivi di lavoro per l'anno 2016 (dPCM 14 dicembre 2015), ha autorizzato l'ingresso regolare di 13.000 lavoratori extracomunitari per attività stagionali, legate ad esigenze dei settori agricolo e turistico-alberghiero e ha previsto quote per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo per 17.850 lavoratori extracomunitari.

A fronte di quanto sopra, nel 2016 si registra un afflusso non programmato di migranti sbarcati sulle coste italiane di oltre 181.000 unità, con un incremento del 18 per cento rispetto al 2015.

E' alla luce di tale complesso quadro evolutivo del fenomeno immigrazione che va letta e valutata l'attività svolta dal Ministero del lavoro nel 2016.

Sulla base di quanto previsto dalla direttiva ministeriale, il Ministero ha proseguito in una serie di specifiche iniziative finalizzate alla realizzazione di percorsi integrati di

³⁹ I dati disponibili al 31 dicembre 2016 sono quelli relativi all'annualità 2015.

inserimento socio-lavorativo e di integrazione avvalendosi di “Italia Lavoro” S.p.A (ora ANPAL servizi S.P.A).

Va in particolare segnalato il progetto INSIDE (INSerimento Integrazione nordsuD InclusionE). Nell’ambito di tale programma, su un totale di risorse disponibili pari a 4,5 milioni, 3,7 sono stati utilizzati per il finanziamento di un’azione pilota di interventi di integrazione e inserimento socio-lavorativo, rivolto a titolari di protezione internazionale.

Nel mese di novembre si sono conclusi tutti i 683 previsti percorsi di tirocinio.

A Italia Lavoro S.p.A. è stato affidato un ulteriore analogo intervento, del valore complessivo di 6 milioni, finalizzato alla creazione, attraverso una serie di attività mirate, di una dote individuale in favore di 960 minori stranieri non accompagnati. Risultano avviati 150 percorsi individuali in tal senso. Tale iniziativa è stata successivamente ampliata prevedendo la realizzazione di ulteriori 850 percorsi, che dovranno concludersi entro il 30 giugno 2018, per un totale di risorse impiegate pari a 4,6 milioni.

Sempre in tema di minori non accompagnati, nel corso dell’anno 2016, il Ministero ha chiesto all’OIM di svolgere 426 indagini familiari, relative al contesto socio economico di provenienza dei minori.

Gli esiti sono stati trasmessi ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili, al fine di fornire elementi utili per la definizione dei percorsi di integrazione in Italia o di reintegrazione in caso di rimpatrio volontario assistito.

La Direzione Generale dell’Immigrazione e delle politiche di integrazione è stata individuata quale Autorità delegata, per le iniziative finanziate attraverso l’utilizzo del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) - obiettivi OS2 Integrazione/Migrazione legale e ON2 Integrazione - nell’ambito del ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020⁴⁰.

Risulta, inoltre, rinnovata anche per il 2017 la Convenzione con il CONI per la realizzazione di attività finalizzate a favorire l’integrazione dei cittadini migranti attraverso lo sport e a contrastare le forme di discriminazione e intolleranza.

Nel 2016, infine, sono stati autorizzati 827 progetti concernenti l’accoglienza e l’ospitalità in Italia per periodi determinati (massimo 120 giorni nell’anno solare) di bambini e adolescenti stranieri in situazioni di difficoltà, presentati da 161 associazioni e 155 nuclei familiari, che hanno riguardato la temporanea permanenza in Italia di oltre 11.000 minori.

⁴⁰ Nel 2016 è stato emanato l’Avviso pubblico multi-azione per la presentazione di progetti da finanziare che proponeva quattro linee di azione:

- Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica;
- Promozione dell’accesso ai servizi per l’integrazione;
- Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione;
- Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione dell’associazionismo privato.

Alla data di chiusura (15 settembre 2016) risultano pervenute 76 proposte progettuali da parte di 20 Regioni e la Provincia autonoma di Trento.

Il 20 dicembre 2016 è stato pubblicato il Decreto Ministeriale di approvazione della graduatoria finale dei progetti ammessi a finanziamento.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: 1.1. *Quadro di insieme delle missioni*; 1.2. *Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale*; 1.3. *Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*.

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*

3. Missioni e Programmi: la missione “Giustizia”: 3.1. *Programma “Giustizia civile e penale”*; 3.2. *Programma “Amministrazione penitenziaria”*; 3.3. *Programma “Giustizia minorile e di comunità”*

4. Consuntivi allegati al Rendiconto generale dello Stato: *Archivi notarili e Cassa ammende*

Considerazioni di sintesi

L'efficienza organizzativa della giustizia è fattore decisivo per il Paese nell'ottica della crescita. Su di essa si dispiega il processo di riforma, quale sintesi di interventi normativi ed organizzativi, ampliando nel contempo l'attenzione dell'Amministrazione al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

Il 2016 ha rappresentato il momento attuativo delle riforme del 2015, con un implementazione di tutti i profili di efficientamento della giustizia.

Il Ministero è intestatario di 3 missioni, la missione “Giustizia”, che assorbe la quasi totalità dello stanziamento di bilancio e due missioni trasversali, “servizi istituzionali” e “Fondi da ripartire”.

Le linee portanti indicate nell'atto di indirizzo sono poliedriche e vanno dalla riorganizzazione, all'efficientamento gestionale e tecnologico, anche con l'utilizzo dei fondi europei, dal miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna, al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale ed alla razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili.

La Direttiva generale destina il 94,3 per cento delle risorse agli obiettivi strutturali, indica le priorità politiche per l'anno 2016 in continuità con le azioni già intraprese e sottolinea i profili di innovazione da implementare, orientati all'innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo. Gli obiettivi strategici sono sostenuti da risorse pari a 446,6 milioni, che per più del 50 per cento sono destinate al miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna.

Lo stanziamento definitivo è pari a 8.069 milioni, quasi interamente assegnato alla missione “Giustizia”, ma in riduzione rispetto al 2015 (8.177,1 milioni nel 2015) e rappresenta l'1,28 per cento delle spese finali dello Stato, al netto della categoria 61 “rimborso passività finanziaria”.

La missione “Giustizia” è suddivisa in 3 programmi, uno destinato all'organizzazione ed amministrazione della giustizia civile e penale, l'altro al settore penitenziario ed infine il terzo alla giustizia minorile ed alla esecuzione esterna della pena.

Per ciò che riguarda le funzioni svolte nell'ambito del programma "Giustizia civile e penale", si pongono in luce alcuni profili di miglioramento, verso una configurazione anche organizzativa più razionale e funzionale. Nel 2016, è stata attuata l'organizzazione del Ministero, già normativamente definita nel 2015. L'Amministrazione ha proceduto alla revisione delle dotazioni organiche della magistratura, per il primo grado di giudizio, ed è inoltre stata programmata un'ingente immissione di personale a vario titolo (assunzioni per concorso, mobilità, percorsi di formazione, tirocinio formativo), abbinata, ma non preceduta, dal riparto del personale amministrativo su base periferica, che potrà essere effettuato dopo la definizione degli organici della magistratura per ufficio.

In ordine alle sedi sul territorio, la c.d. geografia giudiziaria non è del tutto conclusa e sono nuovamente in aumento le sedi ripristinate dell'ufficio del giudice di pace a carico degli Enti locali, che ne fanno richiesta. In tale quadro, si innesta la riforma della magistratura onoraria avviata con la legge di delega n. 57 del 2016.

A supporto delle funzioni istituzionali, particolare attenzione è stata rivolta negli ultimi anni all'ammodernamento tecnologico e nello specifico al processo telematico, che nel 2016 è stato ulteriormente implementato per il settore civile e avviato per il settore penale, per ora solo relativamente ai sistemi informativi ed al settore delle notifiche e del Registro unico penale, ma che tuttavia risente delle difficoltà connesse ai profili di segretezza e sicurezza; lo stanziamento complessivo del processo telematico dal 2011 al 2016 è di 685 milioni, con pagamenti totali per 592 milioni.

Sul versante ordinamentale, si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 - anche per effetto cumulato degli strumenti deflattivi del contenzioso e di degiurisdizionalizzazione, ovvero di misure organizzative quali l'ufficio del processo, le sezioni specializzate in materia di impresa, il ricorso al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, tutti strumenti che hanno prodotto diversificati effetti e sono stati oggetto di monitoraggio non sempre completo ed esaustivo da parte dell'Amministrazione -. Nel settore civile, vi è una flessione del 3,6 per cento rispetto al 2015, con 3,8 milioni di cause pendenti, con la durata del contenzioso di tribunale ed il numero dei procedimenti a rischio "Pinto" in diminuzione. Anche nel settore penale, si evidenzia un calo dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 del 6,2 per cento sul 2015.

Come noto infine, alcuni capitoli sono finanziati attraverso il Fondo unico giustizia, un fondo dinamico in cui confluiscono somme di denaro e i titoli sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi. È gestito da Equitalia giustizia S.p.A. in modo centralizzato, ponendo a reddito denaro e titoli. I versamenti allo Stato, dal 2009 al 2016, sono stati pari a 1.368 milioni. I dati patrimoniali del Fondo indicano risorse liquide per 1.633 milioni e non liquide per 2.194 milioni.

Il secondo esaminato è il programma "Amministrazione penitenziaria", che presenta stanziamenti definitivi pari a 2,86 miliardi, quasi tutti per redditi di lavoro. Sono diminuiti gli impegni per consumi intermedi, ma l'Amministrazione ha riferito l'insorgenza di nuove situazioni debitorie anche nel 2016, che sommate alle pregresse sono quantificate in 29,8 milioni.

I due profili di maggior interesse riguardano l'edilizia penitenziaria e gli aspetti trattamentali del detenuto. Dopo la conclusione della gestione del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e l'attribuzione delle competenze al Ministero della Giustizia ed al MIT, la programmazione degli interventi è stata ricondotta sotto l'egida ministeriale ed il piano carceri ha subito rimodulazioni. Per la parte di competenza del DAP, il Programma annuale per il 2016 ha risorse pari a 27,5 milioni, impegnati per il 52 per cento. Pur se gli interventi strutturali hanno determinato sinora un aumento dei posti regolamentari (al 2016 n. 50.228), sono aumentati i detenuti presenti n. 54.653. Perciò, risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento del 2016, che passa dal 105 per cento al 109 per cento.

Con riguardo all'aspetto trattamentale del detenuto l'Amministrazione, da un lato, ha operato per il potenziamento dell'offerta trattamentale, nell'ambito dell'esecuzione della pena e dall'altro, dopo il caso della "sentenza Torreggiani", il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento penitenziario i rimedi rispettivamente previsti dagli articoli 35-bis e 35-ter,

quali rimedi preventivi e risarcitori per la violazione dell'articolo 3 della CEDU, ottenendo la valutazione positiva del Consiglio d'Europa. A fronte di una quantificazione operata dalla norma in relazione agli oneri risarcitori, per complessivi 20,4 milioni per il triennio 2014-2016, al 2016 risultano liquidati solo 567 mila euro.

Ad oggi è definitiva ed effettiva la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, ma non sono funzionanti in tutte le Regioni le REMS, strutture residenziali da istituire presso le Regioni ed a carico del SSN, per l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili. Data l'insufficiente capienza recettiva delle REMS attivate, va considerata con particolare attenzione ed implementata la sinergia tra il Dipartimento della Amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli Enti locali e va affrontata la problematica dell'adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Infine, l'esigenza ispiratrice del nuovo programma della giustizia minorile e di comunità è individuabile nella necessità di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena esterna per minori ed adulti, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione. Il Dipartimento competente ha visto aumentare le proprie funzioni, con minori risorse (-4,5 milioni). Indispensabile è la sinergia ed il raccordo con l'Autorità giudiziaria, ma occorre dar rilievo ai rapporti con gli Enti locali e con il privato sociale, da selezionare comunque con i canoni della trasparenza e legalità e da sottoporre ad adeguati controlli.

In relazione ai dati finanziari, la prospettazione per il triennio 2016-2018 pone in evidenza una sostanziale stabilità delle risorse. A ciò si aggiungono le risorse dei fondi strutturali nello specifico del PON *governance*, per oltre 119 milioni, messe a disposizione del Ministero, quale organismo intermedio di gestione.

Nel 2016, si riducono le risorse per tutte le categorie di spesa, sia per redditi da lavoro che si attestano a 5.781 milioni (ad eccezione che per il personale del corpo della Polizia penitenziaria), sia per consumi intermedi (1.587 milioni). La diminuzione dei consumi intermedi è riconducibile soprattutto ai minori stanziamenti: 1) per spese di giustizia, spese di natura obbligatoria ma aleatorie o comunque condizionate da fattori esogeni, con stanziamenti per 818,7 milioni, per le quali si sono però riscontrati debiti fuori bilancio per 40 milioni; 2) per spese per le intercettazioni, con stanziamenti per 205,7 milioni, nel cui ambito non si sono verificate nuove situazioni debitorie e si sono estinti i debiti pregressi; 3) per il pagamento dei canoni e delle utenze. Si riduce lo stanziamento per specifici ambiti di intervento, quale la spesa per l'equa riparazione, con stanziamenti per 177,7 milioni, anche se il relativo capitolo di bilancio presenta nuove situazioni debitorie (circa 83 milioni), di poco inferiore agli esercizi precedenti con uno *stock* di debiti fuori bilancio, al 2016, di 336 milioni. Peraltro, proprio in relazione alle spese ex legge Pinto, l'Amministrazione ha varato un Piano straordinario di rientro dal debito, sulla base del quale le Corti di appello si adoperano per lo smaltimento dei pagamenti arretrati, mentre la Direzione generale degli affari giuridici e legali del Dipartimento degli affari della giustizia procede al pagamento tempestivo dei provvedimenti di condanna sopravvenuti. Pur evidenziando gli effetti positivi delle sinergie fra assetto ordinamentale ed attività amministrativa, riscontrati sia nella riduzione della durata dei processi che nei tempi di pagamento e nella drastica diminuzione dei giudizi di ottemperanza di provvedimenti decisori di cui alla legge n. 82 del 2001 e nonostante l'adozione del nuovo modello organizzativo ancora in sperimentazione, la gestione non appare fluida.

Di contro, sono in aumento, rispetto al 2015, le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (con stanziamenti sul cap. 1550), in quanto passate in capo al Ministero della giustizia da settembre dello scorso esercizio. Tuttavia, in relazione a dette spese l'Amministrazione ha rilevato risparmi connessi ai ribassi d'asta del 40 per cento, per i contratti andati a scadenza, nei quali è subentrata nel passaggio di tali spese dagli Enti locali al bilancio dello Stato.

In generale, si registra una diminuzione in valore assoluto sia negli impegni (-3,7 per cento) che nei pagamenti (-1 per cento): la capacità di impegno pur in lieve flessione si attesta al 96 per cento, mentre la capacità di pagamento complessivamente si amplia (pari al 93 per cento). La

gestione dei residui chiude ancora con importi elevati (1.047 milioni). L'entità dei residui finali rileva soprattutto nella categoria "consumi intermedi".

Nonostante gli interventi gestionali ed organizzativi profusi nel 2016, permangono le criticità nella gestione sia per gli elevati residui, sia per l'insorgenza di nuovi debiti fuori bilancio.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero della giustizia svolge funzioni e compiti, che si compendiano nell'organizzazione della giustizia, in ambito civile e penale, del settore penitenziario e della giustizia minorile, su tutto il territorio nazionale. Sono attribuite al Ministero anche le funzioni amministrative, correlate alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli archivi notarili, della Cassa ammende e la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario e la cooperazione internazionale, nonché l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

Il Ministero è intestatario di 3 missioni, che rappresentano 1,28 per cento delle spese finali dello Stato al netto del rimborso prestiti. Detta percentuale si rileva stabile nel triennio 2014-2016, a fronte di maggior incidenza negli esercizi dal 2007 al 2013. La missione "Giustizia" è quella istituzionale ed assorbe la quasi totalità dello stanziamento di bilancio.

Il bilancio di previsione per il 2016 prevede uno stanziamento iniziale di circa 7.743 milioni, ai quali in corso di esercizio sono state aggiunte ulteriori risorse, attraverso l'assegnazione del FUG per circa 60 milioni. Ed ancora nel mese di dicembre 2016 l'Amministrazione, ha avuto accesso a risorse aggiuntive per oltre 119 milioni, a seguito della stipula con l'Agenzia per la coesione territoriale della convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero delle funzioni di Organismo intermedio di gestione, nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020. Lo stanziamento definitivo è pari a 8.069,7 milioni quasi interamente assegnato alla missione "Giustizia". Le missioni di minor rilievo, trasversali agli altri ministeri, sono la missione Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche e la missione Fondi da ripartire, che rispettivamente portano la prima stanziamenti definitivi per 29,8 milioni (+2,5 milioni rispetto al 2015) e la seconda 42 milioni in lieve diminuzione rispetto al 2015. La prospettazione per il triennio 2016-2018 pone in evidenza una sostanziale stabilità delle risorse. La tavola seguente illustra le risorse nel triennio 2014-2016, evidenziandone l'andamento descritto.

TAVOLA I

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Iniziali			Definitivi			Δ% definitivo 2016-2015
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
006. Giustizia	7.476,1	7.609,6	7.595,2	7.828,1	8.106,2	7.997,9	-1,35
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	28,0	26,3	28,2	29,1	27,3	29,8	8,35
033. Fondi da ripartire	49,2	130,4	119,6	32,6	43,7	42,0	-4,00
Totale	7.553,2	7.766,3	7.743,0	7.889,7	8.177,1	8.069,7	-1,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

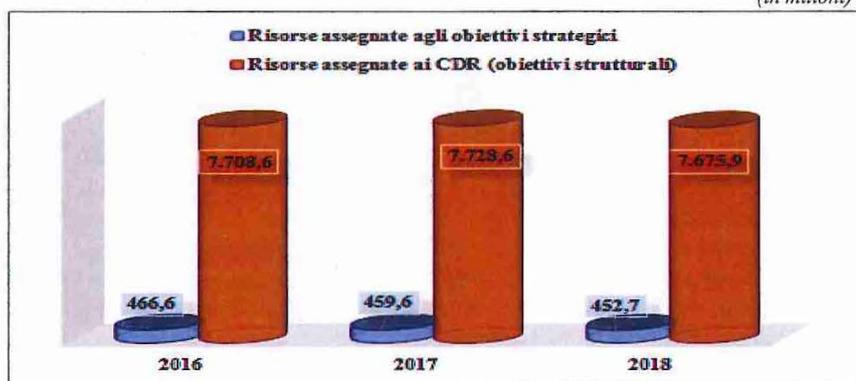
1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale

La direttiva generale per il 2016, emanata il 10 maggio, destina circa il 5,7 per cento (466,6 milioni) dello stanziamento 2016 del Ministero, agli obiettivi strategici e il 94,3 per cento agli obiettivi strutturali (7.708,6 milioni) e ripartisce le risorse tra i cinque Centri di responsabilità amministrativa (C.d.R.). Perciò, gli obiettivi strutturali assorbono la quota più rilevante dello stanziamento 2016. La prospettazione per il triennio successivo 2016-2018 pone in evidenza una

sostanziale stabilità delle risorse assegnate ai Centri di responsabilità per le priorità strategiche. Nella direttiva, gli obiettivi strategici assegnati sono rappresentati unitamente agli obiettivi strutturali, che riguardano l'attività istituzionale ed ordinaria dell'Amministrazione e, per ciò stesso, non rientrano nella programmazione strategica strettamente intesa.

Il grafico sintetizza la prospettazione triennale fra obiettivi strutturali e strategici, ponendo in luce una simmetria finanziaria costante, con la netta prevalenza delle risorse per obiettivi strutturali.

GRAFICO 1
RISORSE ASSEGNATE AGLI OBIETTIVI STRUTTURALI E STRATEGICI
(in milioni)



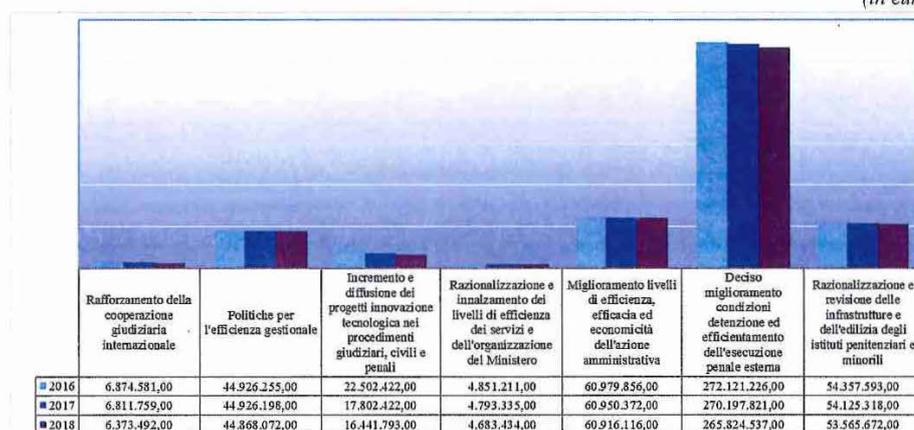
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della giustizia

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

Le priorità politiche per l'anno 2016 sono definite nel solco delle scelte di indirizzo effettuate nell'anno precedente, evidenziando la continuità delle azioni già intraprese ed i profili di innovazione da implementare, orientate all'innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo.

Il grafico illustra la suddivisione delle risorse fra le priorità politiche declinate nella direttiva annuale, per il triennio 2016-2018.

GRAFICO 2
PRIORITÀ POLITICHE E RISORSE DESTINATE AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
PER IL TRIENNIO 2016-2018
(in euro)



Fonte: dati Ministero della giustizia

Per l'esercizio 2016, la maggior parte dello stanziamento destinato agli obiettivi strategici viene rivolto al "deciso miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna" (272,1 milioni), che rappresenta il 58,3 per cento del totale. Altro obiettivo strategico è quello della "Razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili", al quale la direttiva destina circa 54,4 milioni nel 2016, pari all'11,6 per cento del totale. Ulteriori obiettivi trasversali, declinati nella direttiva sono: il "Miglioramento dei livelli di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa" (a cui la direttiva riserva nel 2016 circa 70 milioni pari a 13,1 per cento), le "Politiche per l'efficienza gestionale" (circa 44,9 milioni, pari al 9,6 per cento) e la "Razionalizzazione e innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi e dell'organizzazione del Ministero" (con 4,9 milioni, pari a circa 1 per cento). I tre obiettivi connessi tra loro sono coerenti con il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero (dPCM n. 15 giugno 2015) ed in continuità con le azioni intraprese nel biennio precedente e quindi con l'adozione di nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici, attraverso l'integrazione operativa tra le varie articolazioni, nell'ottica della *spending review*. Anche per il 2016 permane l'obiettivo dell'"Incremento e diffusione dei progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali", con 22,5 milioni di risorse assegnate (pari a 4,8 per cento dello strategico). Ultimo obiettivo strategico che comunque riveste notevole rilievo oggettivo è il "Rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale", con risorse per 6,9 milioni (1,5 per cento del totale).

Le risorse complessive assegnate ai Centri di responsabilità, nel 2016 per gli obiettivi strategici, sono in maggior misura per l'Amministrazione penitenziaria. Gli Archivi notarili seguono, per grandezza finanziaria: le risultanze della gestione delle risorse sono rappresentate, ancora per il 2016, in un allegato al Rendiconto generale dello Stato. Ai due C.d.R. deputati alla giustizia civile e penale ed all'organizzazione è assegnato per gli obiettivi strategici rispettivamente il 23,5 e il 6,8 per cento delle risorse; il 25 per cento infine è per il Dipartimento giustizia minorile e di comunità.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge n. 209 del 28 dicembre 2015¹, reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza di 7.743 milioni (-23,3 milioni rispetto al dato 2015); nel corso dell'esercizio, con decreti di variazione, lo stanziamento definitivo è risultato maggiore, pari a 8.069,7 milioni, ma in riduzione rispetto al 2015 (8.177,1 milioni nel 2015). La tavola seguente indica le variazioni delle risorse nel triennio.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione anno precedente		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	5.843,4	5.798,1	5.781,1	-60,1	-45,3	-17,0
di cui: imposte pagate sulla produzione	347,4	348,7	341,5	6,1	1,3	-7,2
Cosumi intermedi	1.449,5	1.589,9	1.587,0	-4,9	140,4	-2,9
Trasferimenti di parte corrente	304,5	316,3	271,9	-1,9	11,8	-44,4
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	111,2	132,9	88,4	33,8	21,7	-44,5
Altre uscite correnti	124,4	205,7	194,3	56,3	81,3	-11,4
di cui: interessi passivi	1,6	1,3	1,9	-2,8	-0,3	0,6
SPESE CORRENTI	7.721,7	7.909,9	7.834,2	-10,7	188,2	-75,7
Investimenti fissi lordi	168,0	267,2	235,5	-111,4	99,2	-31,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	168,0	267,2	235,5	-111,4	99,2	-31,7
SPESE FINALI	7.889,7	8.177,1	8.069,7	-122,1	287,4	-107,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹ "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018".

Distinguendo le spese correnti da quelle in conto capitale, si osserva che le prime sono di gran lunga prevalenti (7.834,2 milioni, in diminuzione dello 0,96 per cento rispetto al dato 2015), mentre lo stanziamento di quelle in conto capitale si attesta a 235,5 milioni (con una variazione negativa dell'11,9 per cento rispetto all'anno precedente, ma un aumento del 40,2 per cento rispetto al 2014). Nell'analisi delle categorie, nel corso del triennio i redditi da lavoro, che si attestano a 5.781 milioni, sono in lieve flessione (5.798 milioni nel 2015), e ciò è dovuto in gran parte al mancato *turn over* del personale, alla riduzione di quello in servizio ed ai primi effetti della nuova organizzazione del Ministero, intervenuta nel 2015². La diminuzione di stanziamento è riconducibile in prevalenza al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (-70,7 milioni in meno rispetto al 2015) ed al Gabinetto e uffici di diretta collaborazione (-9,8 milioni); in controtendenza, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria beneficia di un aumento delle risorse per redditi di circa +50,3 milioni, aumento imputabile esclusivamente al personale del corpo della Polizia penitenziaria. In diminuzione è la categoria dei consumi intermedi (1.587 milioni, -2,9 milioni sul 2015)³. Si riducono infine i trasferimenti, in special modo quelli alle Amministrazioni pubbliche⁴ e gli investimenti fissi lordi (235,5 milioni di stanziamenti definitivi, in diminuzione rispetto al 2015 di -31,7 milioni), ma si conferma lo stanziamento, pur in lieve flessione, per lo sviluppo del sistema informativo (circa 72,7 milioni), che vede quasi triplicate le risorse rispetto 2014.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2016 sono ripartite tra le tre missioni di spesa, ma la quasi totalità delle stesse (oltre il 98 per cento) è assegnata alla missione "Giustizia", la principale missione di spesa, volta ad assicurare l'Amministrazione e il funzionamento del sistema giudiziario e il supporto ai tribunali civili, penali e minorili, il sistema carcerario ed il sistema della giustizia minorile e di comunità. Confluiscono in tale missione i costi di rappresentanza e per il rapporto con organismi internazionali, in tema di prevenzione e l'analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Per il 2016, a fronte di stanziamenti definitivi per di 8.069,7 milioni, si registra una diminuzione sia negli impegni (-3,7 per cento) che nei pagamenti (-1 per cento circa), ed un forte aumento delle economie rispetto all'anno precedente (146,1 milioni nell'anno, contro i 50,4 milioni nel 2015). Si riduce sia pur di poco la capacità di impegno, pari a 96 per cento, mentre sale la capacità di pagamento pari al 93 per cento.

Non migliora lo stato dei residui finali che, già in crescita nel 2015, rimangono pressoché costanti nell'esercizio in esame (1.047 milioni, mentre erano 709,4 milioni nel 2014); i residui dell'anno sono pari a 714,3 milioni, di cui 165,6 milioni per residui di stanziamento. In aumento invece le economie, che si attestano a 146,1 milioni (50,4 milioni nel 2015), da imputare in gran parte al solo capitolo 1601 (competenze fisse per gli appartenenti al corpo della Polizia penitenziaria che riporta economie per 49,8 milioni raddoppiate rispetto allo scorso esercizio. Le criticità nella gestione, con elevati residui finali, hanno riguardato in particolare alcuni ambiti,

² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzioni degli uffici dirigenziali e dotazioni organiche".

³ La riduzione è determinata da minori risorse per le spese di giustizia (cap. 1360, -11,6 milioni rispetto al 2015), le spese per le intercettazioni (cap. 1363, -69,3 milioni) ed anche la spesa per il pagamento dei canoni e delle utenze (cap. capitolo 1762, -40,3 milioni). In flessione sono le risorse stanziare per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione (con stanziamenti per 100,1 milioni nel 2014, 180 milioni nel 2015 e 177,7 milioni nel 2016): nel capitolo dedicato, peraltro, si riscontrano nuove situazioni debitorie fuori bilancio (i nuovi debiti accertati per il 2016 sono pari a 82,9 milioni. Minori risorse inoltre sono stanziare per i rimborsi a seguito dei ricorsi proposti dai detenuti e dagli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (-4,6 milioni rispetto al 2015). Di contro, sono in aumento le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (cap. 1550), passate in capo al Ministero della giustizia (con una variazione di +99,2 milioni rispetto al 2015).

⁴ Spese per i contributi che il Ministero trasferisce ai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari (-44,5 milioni rispetto al 2015).

quali le spese derivanti dai ricorsi per l'equa riparazione, le spese relative ai tirocini formativi presso gli uffici giudiziari⁵, le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e le spese di giustizia. Residui elevati si sono riscontrati anche negli investimenti⁶.

TAVOLA 3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese		Residui Finali	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
5. Giustizia	Amministrazione penitenziaria	2.730,6	2.760,3	2.856,6	2.857,5	2.786,9	2.724,6	2.741,5	2.671,4	79,0	89,0	17,9	35,6	36,1	97,0	120,5	124
	Giustizia civile e penale	4.735,9	4.689,7	5.085,8	4.981,2	5.016,5	4.826,4	4.333,6	4.375,6	753,2	567,6	32,7	82,9	-1,1	38,0	910,0	861
	Giustizia minorile e di comunità	143,1	145,3	163,8	159,3	145,0	143,9	136,1	135,3	14,6	14,8	4,8	5,3	13,1	9,2	16,5	17
2. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	26,3	28,2	27,3	29,8	26,3	27,6	26,1	27,0	0,8	1,0	0,0	0,0	0,3	1,8		1
3. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	130,4	119,6	43,7	42,0	41,8	0,0	41,8	0,0	0,0	41,8	0,0	41,8	1,9	0,2	1,0	41
Totale		7.766,3	7.743,0	8.177,1	8.069,7	8.016,6	7.722,6	7.279,2	7.209,2	847,6	714,3	55,4	165,6	50,4	146,1	1.047,9	1.047

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3. Missioni e programmi: la missione "Giustizia"

La missione "Giustizia" con uno stanziamento definitivo di 7.997,9 milioni, rappresenta il nucleo delle funzioni attribuite al Ministero: i tre programmi di competenza del Ministero della giustizia sono "Giustizia civile e penale"; "Amministrazione penitenziaria"; "Giustizia minorile e di comunità", ad eccezione del programma relativo "Giustizia tributaria", intestato al MEF.

Le missioni di minor rilievo, trasversali ad altri Ministeri, sono la missione Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche e la missione "Fondi da ripartire", che rispettivamente recano la prima stanziamenti definitivi per 29,8 milioni (+2,5 milioni rispetto al 2015), impegni per 27,6 milioni e pagamenti che si attestano a 27 milioni, e la seconda stanziamenti definitivi pari a 42 milioni, dovuti quasi esclusivamente al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (41,8 milioni).

Nella finalità del perseguimento degli obiettivi di una migliore organizzazione del sistema giustizia, si è fatto ricorso alle risorse dei fondi strutturali e nell'anno 2016 è divenuto definitivamente operativo l'accreditamento del Ministero come Organismo intermedio (OIG) di gestione del PON *Governance*. La dotazione finanziaria del Programma comunitario è pari a complessivi 827 milioni, di cui oltre 119 milioni a disposizione dei progetti del Ministero della giustizia, e comprende risorse comunitarie - provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale - oltre a risorse pubbliche nazionali. In tale contesto, il Ministero

⁵ Ai sensi dell'articolo 21-ter del decreto-legge n. 83 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 13. Nel 2016, lo stanziamento iniziale è di 5,2 milioni, aumentato nel corso del 2016 di 8 milioni dal Fondo per il recupero dell'efficienza giudiziaria, quasi tutti impegnati, ma pagati per soli 3,9 milioni, generando residui di nuova formazione per 9,3 milioni e residui finali per 11,2 milioni. L'Amministrazione ha spiegato che la formazione dei residui si è determinata, perché quasi tutte le risorse finanziarie (8 milioni) sono pervenute in prossimità della fine dell'esercizio 2016 (il DMT n. 93793 ha variato la competenza il e DMT n. 25374 la cassa).

⁶ Spese per l'acquisto, l'installazione, manutenzione straordinaria immobili per gli uffici centrali e periferici (capitolo 7200) e spese per lo sviluppo del sistema informativo e il finanziamento del progetto "rete unitaria della P.A." (capitolo 7203). In tale capitolo l'incremento dei residui è dovuto in parte all'assegnazione di risorse per 51 milioni, in prossimità della fine dell'esercizio 2016 (DMT nn. 81373, 90545 e 93793).

ha pertanto il coordinamento delle azioni del PON con la programmazione regionale (POR) in tema di *governance*, tramite la comunicazione diretta con gli uffici giudiziari ed un rapporto sinergico di collaborazione con le Regioni. Al riguardo occorre sottolineare che le risorse stanziare non risultano impegnate nell'esercizio⁷.

Il Rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale è obiettivo strategico perseguito in particolare sul versante della cooperazione e della condivisione delle informazioni per il contrasto della criminalità internazionale, per la necessità di adeguarne gli strumenti. È stata data attuazione con tre decreti legislativi (nn. 73, 74 e 75 del 12 maggio 2016) alle decisioni quadro 2008/675/GAI e 2009/315/GAI, nonché alla decisione 2009/316/GAI, del Consiglio dell'Unione europea⁸. Ed ancora, nell'anno 2016 sono stati colmati i ritardi nell'implementazione nazionale degli strumenti di cooperazione giudiziaria introdotti dall'Unione Europa⁹.

Intensa è stata nel corso del 2016 l'attività¹⁰ in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale (estradizioni¹¹, mandati di arresto europeo, trasferimento detenuti e assistenza giudiziaria¹²), e sul piano dell'attività internazionale bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, è stata svolta un'intensa attività negoziale, tesa a concludere accordi per l'utilizzo di tali strumenti di cooperazione.

3.1. Programma "Giustizia civile e penale"

Lo stanziamento definitivo del programma nel 2016 è pari a 4.981,2 milioni, gli impegni sono stati 4.826,4 milioni ed i pagamenti 4.375,6 milioni. Si osserva che la spesa per i redditi da lavoro dipendente pari a 3,19 miliardi, pur essendo diminuita rispetto al 2015, è la voce di maggior peso sullo stanziamento definitivo dell'intero programma (64,1 per cento). Crescono in questo programma, in controtendenza rispetto alla totalità del Ministero, i consumi intermedi, la seconda voce di spesa (27,4 per cento del totale), il cui stanziamento definitivo si attesta a 1,36 miliardi (1,32 nel 2015), di cui 1,33 impegnati, e pagati per 1 miliardo. La tavola, prospettata per categorie, illustra la gestione dell'esercizio.

⁷ A seguito dell'esito positivo del controllo preventivo dall'Agenzia per la Coesione Territoriale quale Autorità di Gestione del PON *Governance* in data 16 dicembre 2016, è stata sottoscritta apposita Convenzione, in data 21 dicembre 2016, per la delega, al Ministero della giustizia - Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione, delle funzioni di Organismo intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-200 a cui ha fatto seguito specifico decreto del Ministro della giustizia di approvazione della Convenzione del 13 gennaio 2017.

⁸ Sono relative rispettivamente alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri in occasione di un nuovo procedimento penale, all'organizzazione e al contenuto degli scambi tra gli Stati membri di informazioni estratte dai casellari giudiziari e all'istituzione del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS).

⁹ Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 36, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare; decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 37, recante disposizioni per conformare diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie; decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 38, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

¹⁰ L'Amministrazione ha partecipato ai negoziati sugli strumenti normativi in materia penale, nell'ambito dei gruppi di lavoro organizzati presso il Consiglio dell'Unione europea (Procura Europea, lotta alla frode e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale (P.I.F.), norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), negoziati sulla proposta di direttiva che modifica la Decisione-quadro 2004/757/GAI, del 25 ottobre 2004.

¹¹ In materia di estradizione va segnalato il crescente ricorso a queste procedure, sia in attivo che in passivo, con l'apertura di oltre 700 procedure estradizionali nel 2016.

¹² Nel 2016 sono state iscritte e trattate oltre 2.000 nuove procedure di mandato di arresto europeo; e sono state trattate oltre 1.000 nuove procedure di trasferimento detenuti, basate sia sulla Convenzione di Strasburgo del 1983, sia sulla Decisione-quadro 2008/909/GAI; infine si segnalano l'apertura di oltre 3.000 nuove procedure di assistenza giudiziaria.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese		Residui Finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale (Cat. I+III)	3.166,5	3.080,4	3.263,4	3.192,2	3.241,2	3.150,0	3.255,6	3.165,7	23,2	18,3	0,0	0,0	-15,5	8,2	33,1	34,2
Consumi intermedi	1.204,1	1.299,5	1.320,1	1.362,8	1.307,6	1.336,6	901,6	1.059,4	406,0	277,2	0,0	0,0	12,5	26,2	497,2	422,0
Trasferimenti correnti	132,7	88,5	132,9	88,6	132,9	88,6	0,2	0,5	132,7	88,2	0,0	0,0	0,0	0,0	164,6	93,3
-di cui: alle Amministrazioni pubbliche	132,7	88,3	132,9	88,4	132,9	88,4	0,2	0,5	132,7	87,9	0,0	0,0	0,0	0,0	164,6	93,0
Altre uscite correnti	182,2	180,0	185,8	182,8	184,2	179,4	148,1	123,9	36,0	55,5	0,0	0,0	1,7	3,4	36,5	72,8
-di cui: interessi passivi	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,3	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Spese correnti	4.685,5	4.648,4	4.902,2	4.826,4	4.865,9	4.754,7	4.305,5	4.349,4	598,0	439,2	0,0	0,0	-1,3	37,8	731,4	622,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	50,4	41,2	183,6	154,8	150,6	71,8	28,2	26,2	155,2	128,4	32,7	82,9	0,2	0,2	178,6	239,5
Spese in conto capitale	50,4	41,2	183,6	154,8	150,6	71,8	28,2	26,2	155,2	128,4	32,7	82,9	0,2	0,2	178,6	239,5
Spesa finale	4.735,9	4.689,7	5.085,8	4.981,2	5.016,5	4.826,4	4.333,6	4.375,6	753,2	567,6	32,7	82,9	-1,1	38,0	910,0	861,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame dell'attività svolta nel 2016 ha posto in luce alcuni profili particolari.

Nell'alveo delle priorità politiche individuate, il 2016 ha rappresentato una fase di ulteriore assestamento del processo di riorganizzazione, teso ad una configurazione del sistema giustizia più funzionale e razionale, soprattutto in termini di efficienza, sia con riguardo alla geografia giudiziaria che ai profili organizzativi e strumentali.

La configurazione territoriale degli uffici giudiziari è stata definita, ad eccezione degli uffici del giudice di pace, che continuano ad essere interessati da assestamenti, e non ha subito modifiche ulteriori, essendo ormai scaduto il 13 settembre 2014 il termine biennale assegnato dalla legge delega per adottare eventuali ulteriori disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle determinazioni già assunte con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012 e n. 14 del 2014. Non risulta ancora completata la definizione dell'assetto sul territorio¹³ degli uffici del giudice di pace, le cui sedi sono più che dimezzate dal 2013 ad oggi. Se il numero degli uffici a carico del Ministero è stabile (182 pari al 52 per cento degli uffici al 2016), è in continuo assestamento quello con oneri a carico dei Comuni, relativi alle spese di funzionamento, incluso il fabbisogno di personale amministrativo. Difatti, sono stati ripristinati n. 51 uffici del giudice di pace soppressi¹⁴, in Comuni legittimati alla richiesta in conformità delle previsioni normative¹⁵.

La tavola illustra l'attuale distribuzione degli uffici del giudice di pace, distinti fra quelli a carico del Ministero e quelli, in aumento, le cui spese sono finanziate dagli Enti locali, che ne hanno richiesto il mantenimento. Nel quadro complessivo di finanza pubblica, gli oneri totali sono comunque in aumento.

TAVOLA 5

SEDI DEGLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE

Anno	2013	2014	2015	2016
Uffici a totale carico dell'Amministrazione	846	182	182	182
Uffici con oneri a carico degli Enti locali	0	199	183	169
Uffici totali	846	381	365	351

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

¹³ Previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156.

¹⁴ Con decreto 27 maggio 2016, in virtù dell'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

¹⁵ Al 2016, solo alcuni uffici, che avevano presentato la richiesta, sono stati ricostituiti (n. 24), due sono stati esclusi per mutate decisioni, mentre per altri (n. 25) è intervenuto il differimento al 1° aprile 2017 (d.m. 20 dicembre 2016); sino al maggio 2017 con decreti ministeriali, sono stati ripristinati 44 giudici di pace con oneri a carico degli enti locali.

In tale contesto si inserisce la riforma della magistratura onoraria, introdotta con la legge di delega 28 aprile 2016, n. 57¹⁶. Le novità riguardano la eliminazione della distinzione tra giudici di pace e giudici onorari di tribunale, con una figura unica di giudice onorario, denominato "giudice onorario di pace" (GOP), inserito in un solo ufficio giudiziario; l'accesso per la nomina; il requisito dell'età; la durata dell'incarico e l'ambito di competenza. I magistrati requirenti onorari, invece, confluiranno nelle procure, in una specifica articolazione. Attualmente in servizio sono circa n. 5.000 giudici di pace.

Ed ancora, con riguardo all'organizzazione, l'assunzione in capo al Ministero delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, a decorrere dal 1° settembre 2015 in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 526, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), avrebbe comportato risparmi di spesa, secondo quanto riferito dall'Amministrazione. Ci sono stati interventi per l'organizzazione degli uffici centrali deputati alla gestione di tale processo, per l'individuazione degli strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, attraverso processi di acquisizione di beni e servizi e per la ricognizione dei contratti in corso e dei rapporti in essere con i Comuni. In particolare, l'Amministrazione ha proceduto attraverso una prima determinazione approssimativa dei costi standard delle tipologie di spesa, prima rimborsata ai Comuni, e proprio in relazione a ciò, ha quantificato il risparmio di spesa, rispetto alla precedente modalità gestoria, nella misura dell'avvenuto ribasso d'asta del 40 per cento dei precedenti contratti, nei quali è subentrato il Ministero *ex lege*, andati a scadenza¹⁷. Il capitolo dedicato presenta uno stanziamento di 222,5 milioni. L'effettivo risparmio potrà essere verificato dopo la scadenza dei contratti in atto, nei quali il Ministero è subentrato e le nuove aggiudicazioni.

Particolare attenzione continua ad essere rivolta all'ammodernamento tecnologico. Il Piano triennale per l'Informatica 2016-2018 recepisce i principi dell'articolo 1, commi 510 e ss. della legge di stabilità 2016, nel perseguimento degli obiettivi generali indicati nell'Atto d'indirizzo e nella Direttiva generale del Ministro, e indica le azioni programmate nel triennio e gli obiettivi operativi e tecnologici. L'evoluzione dei sistemi informativi, secondo il Piano, deve contemplare un parallelo sviluppo del sistema in essere di *datawarehouse* per il civile, anche per il sistema penale ora allo stato progettuale. Nello specifico, nel 2016, il processo telematico è stato ulteriormente implementato, con il consolidamento dei risultati ottenuti dal processo civile telematico¹⁸. Il sistema delle comunicazioni telematiche, in ambito civile, è ormai a pieno regime, con risparmi stimati dall'Amministrazione nel periodo 2013-2016, di circa 207 milioni¹⁹. Di contro, nel settore penale, che è in evidente disallineamento²⁰ rispetto all'area civile, dovuto alla complessità dei profili di sicurezza e segretezza, nel 2016 si sono avuti comunque sviluppi, che hanno riguardato il settore notifiche (sistema c.d. SNT), la diffusione su tutto il territorio nazionale del Sistema informativo unico penale (c.d. SICP), cioè un registro unico per gli uffici di primo e secondo grado, la messa a regime del sistema informativo telematico delle Misure di prevenzione

¹⁶ Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace. Termine della delega entro il 14 maggio 2017 è stato rispettato (il Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2017, ha approvato lo schema) ora il decreto legislativo ha iniziato l'*iter* parlamentare.

¹⁷ Per garantire la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, è stato necessario, gestire il subentro previsto dalla normativa nei contratti stipulati dagli Enti territoriali e, quindi, prorogare gli stessi, alle medesime condizioni contrattuali fino al 30 giugno 2016. Fra il 1° settembre 2015 ed il 30 giugno 2016, superata la fase emergenziale dovuta al cambio organizzativo indotto dalla riforma, è stata quindi valutata l'opportunità di emettere provvedimenti di determina a contrarre che prevedessero, per i contratti con scadenza al 30 giugno 2016, l'acquisizione dei servizi ad alto contenuto specialistico con le medesime modalità per l'intero distretto, e non più limitati al singolo ufficio circondariale.

¹⁸ Avvio delle comunicazioni telematiche a valore legale da parte della Corte di cassazione; sviluppo tecnico del portale delle vendite pubbliche previsto dal DL n. 83 del 2015 e delle funzionalità per l'automazione delle iscrizioni agli albi dei professionisti, nonché delle funzioni per la gestione dei procedimenti collegiali.

¹⁹ In termini di costi medi delle comunicazioni tradizionali con ufficiale giudiziario, moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate nel 2016.

²⁰ L'Amministrazione ha sottolineato di aver unificato 24 contratti informatici e sistemi presenti nel settore penale, ma permangono ancora problematiche tecniche relative all'integrazione delle attuali 26 sale *server*. Dal piano triennale 2016-2018 si evince che l'Amministrazione ha provveduto alla distrettualizzazione presso le Corti di appello (n. 26) delle sale *server* prima esistenti negli Uffici giudiziari (oltre 200).

(SIT.MP), la diffusione di un unico sistema penale e civile per gli uffici dei minori (SIGMA) e la diffusione ancora in corso di un unico gestore documentale su tutto il territorio nazionale.

A tutto il 2016, lo stanziamento per le attività dirette o indirette per la realizzazione del processo telematico ammonta a 685,1 milioni²¹, impegnati per circa 596,2 milioni. I pagamenti totali sono di 592,2 milioni. In relazione alle fonti di finanziamento, la quota maggiore (circa 591,2 milioni) è rinvenibile nelle leggi di bilancio e nel riparto del Fondo unico di giustizia. Nel solo 2016 lo stanziamento è pari a 136,2 milioni, di cui impegnati per 113,8 milioni, pagati 29,7 milioni in competenza e pagati in conto residui 98,2 milioni²².

La tavola illustra la dinamica gestionale per esercizio finanziario.

TAVOLA 6

PROCESSO TELEMATICO – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Esercizio	Stanziamento	Impegni	Pagamenti	Pagamenti in c/residui	Totale Pagamenti
2011	124,2	89,3	56,0	49,3	105,3
2012	101,0	87,9	49,0	60,8	109,9
2013	87,0	89,5	41,8	35,3	77,1
2014	85,7	87,5	42,9	44,1	87,0
2015	151,0	128,7	39,2	46,2	85,3
2016	136,2	113,8	29,7	98,3	127,5
Totale	685,1	596,8	258,7	334,0	592,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Oltre alla geografia giudiziaria, all'assetto tecnologico processuale e del sistema giustizia ed ai costi di funzionamento, l'Amministrazione ha prestato particolare attenzione alla revisione delle dotazioni organiche della magistratura; all'esito di una articolata analisi e verifica dei fabbisogni, per ora solo degli uffici giudiziari di primo grado, elaborata mediante l'impiego di parametri quantitativi diretti ovvero di strumenti di verifica e controllo dei risultati conseguiti, è stato revisionato l'assetto dimensionale delle piante organiche del personale di magistratura dei tribunali ed uffici di sorveglianza, nonché dei tribunali ordinari e delle relative procure della Repubblica²³. Sono infine state determinate anche le piante organiche del personale di magistratura onoraria, addetto ai presidi ripristinati di cui si è già detto. Il progetto di revisione in atto è oggetto di monitoraggio da parte del Ministero, finalizzato ad eventuali interventi correttivi. Al 31 dicembre 2016 la funzione giudicante consta di 5.113 unità e quella requirente di 1.955 unità²⁴.

L'Amministrazione ha poi avviato l'analisi degli uffici di secondo grado, di quelli minorili, della Procura Generale della Corte di Cassazione: al completamento del quadro delle dotazioni organiche della magistratura sul territorio, in considerazione anche dei nuovi modelli organizzativi avviati - l'ufficio del processo e la figura del tirocinio formativo - sarà possibile procedere alla ripartizione sul territorio dei profili professionali necessari a supporto della magistratura stessa. In riferimento ai nuovi modelli organizzativi diffusi sul territorio, in particolare nel 2016, sono state attribuite ulteriori risorse per i tirocini formativi (capitolo 1543).

²¹ Gli importi si riferiscono ai capitoli di bilancio 1501 e 7203 che hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo nonché digitalizzazione complessiva degli atti processuali. Sono comprese, in tal senso, le spese per adeguamento infrastrutturale sia HW che SW al fine della migliore diffusione dei sistemi. Per il 2016 sono ricompresi 30 milioni stanziati dal Fondo efficienza, in base all'art. 22, comma 2, del decreto-legge n. 83 del 2015.

²² Il Fondo destinato al completamento del processo telematico (cap. 1536) è stato incrementato rispetto al 2015 di 22,5 milioni, portando lo stanziamento definitivo nel 2016 a 72,6 milioni.

²³ Con i decreti ministeriali del 16 luglio un aumento della d.o. +11 magistrati di sorveglianza e del 1 dicembre 2016 un aumento di +176 unità, fra tribunale e procura.

²⁴ Dati desunti dalla Relazione sull'Amministrazione della giustizia 2017.