



Rendiconto 2021 e Assestamento 2022

A.C. 3675, A.C. 3676

Dossier n° 592/0/II - Schede di lettura - Profili di competenza della II Commissione Giustizia
25 luglio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3675	3676
Titolo:	Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2021	Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2022
Iniziativa:	Governativa	Governativa
Date:		
presentazione:	11 luglio 2022	11 luglio 2022

Il presente *dossier* è dedicato alle parti che interessano la giustizia dei disegni di legge concernenti il rendiconto 2021 e l'assestamento del bilancio 2022.

Per un inquadramento di carattere generale dei due provvedimenti si rinvia al dossier n. 592, curato dal Dipartimento Bilancio del Servizio Studi.

Rendiconto 2021 (A.C. 3675)

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia (tabella n. 5) contenuto nella **legge di bilancio 2021** ([legge n. 178 del 2020](#)) recava le seguenti **previsioni iniziali**:

Le previsioni di bilancio 2021

(in milioni di euro)

	Competenza	Cassa
spese correnti	8.364,9	8.370,4
spese in conto capitale	616,6	645,9
spese finali	8.981,5	9.016,4

A seguito della legge di assestamento ([legge n. 143 del 2021](#)) e delle variazioni intervenute per atto amministrativo in corso d'anno, il rendiconto del Ministero della giustizia per il 2021 reca **stanziamenti definitivi di competenza per complessivi 9.820,9 milioni di euro**, con un **aumento** di 839,4 milioni rispetto alle previsioni iniziali e di 428,1 milioni (+4,4%) rispetto agli stanziamenti risultanti dal **rendiconto 2020** (9.392,8 mln). Le **previsioni di cassa** risultano pari a **9.965,7** milioni di euro (+949,4 mln rispetto alle previsioni iniziali).

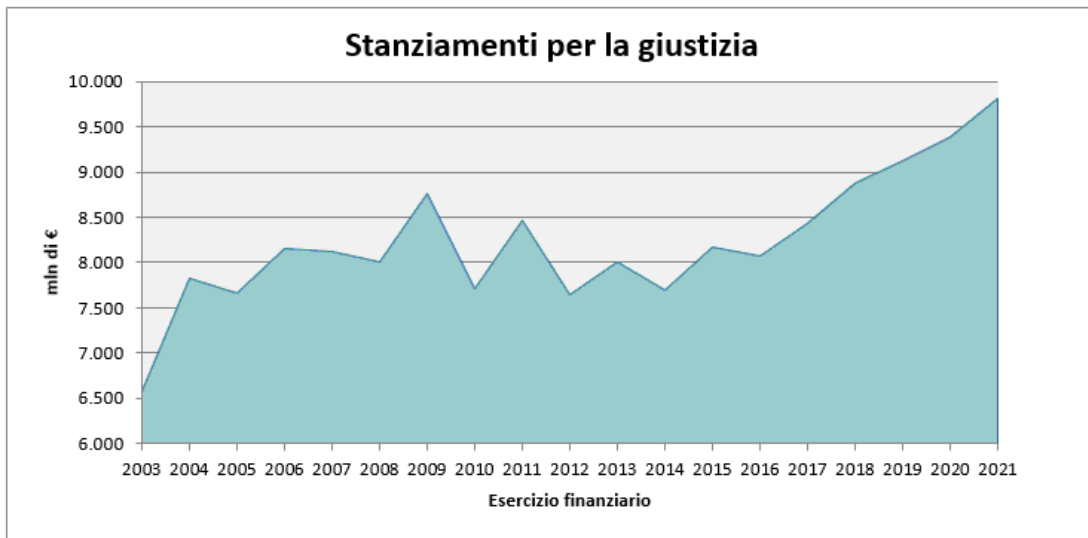
Il Rendiconto 2021

(in milioni di euro)

	Residui	Competenza	Cassa
spese correnti	396,0	9.093,2	9.251,1
spese in conto capitale	349,4	727,7	714,7
spese finali	745,4	9.820,9	9.965,8

L'incidenza percentuale delle risorse per la giustizia sul bilancio dello Stato è stata nel 2021 dell'1,1%. Si tratta di una percentuale in aumento rispetto all'esercizio 2020 (1%), ma ancora bassa rispetto agli scorsi anni: negli esercizi dal 2014 al 2017 la percentuale era stata dell'1,3%, salita all'1,4% negli esercizi 2018 e 2019.

Alla Giustizia l'1,1% del bilancio dello Stato



Nel rendiconto 2021, a fronte dei citati stanziamenti definitivi di competenza per 9.820,9 milioni di euro e di **residui pari a 745,4 milioni**, l'importo della **massa spendibile** (risultante dalla somma dei due valori) è di **10.566,3 milioni di euro**.

Il **coefficiente di realizzazione** - ovvero il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile - per il 2021 risulta essere del **94,3%**, in aumento rispetto all'esercizio precedente (90,9%).

I **pagamenti eseguiti in totale nel 2021** sono stati pari a **8.668,2 milioni di euro**; si tratta della somma dei pagamenti effettuati in base agli stanziamenti di competenza (8.315,5) e dei pagamenti effettuati per smaltimento dei residui (352,7 milioni). Tali pagamenti totali rappresentano l'**87% delle autorizzazioni di cassa**.

Capacità di spesa del Ministero

Il rapporto pagamenti/massa spendibile - pari all'82% - è indice della **capacità di spesa del Ministero della giustizia** ed evidenzia un **miglioramento** rispetto al 2020 (79,2%) e agli ultimi esercizi (il rapporto è stato pari all'80,6% nel 2019, all'81,7% nel 2018, all'81,3% nel 2017, all'85,6 nel 2016, all'86,4% nel 2015, all'89,1% nel 2014).

Per quanto concerne i **residui finali** totali, si conferma la diminuzione già registrata nel precedente esercizio finanziario: **761 milioni al 31 dicembre 2021** (se a fine 2020 i residui erano pari a 707,5 milioni di euro, negli esercizi precedenti si erano registrate cifre molto più alte: 1.051,5 milioni a fine 2019, 1.259,1 milioni nel 2018, 1.139,6 milioni nel 2017 e 1.047 al 31 dicembre 2016). Il totale dei residui a fine 2021 deriva da quelli di nuova formazione annuale (pari a 473,2 mln) sommati ai residui del 2020 non smaltiti in corso d'anno (287,7 mln). La Corte dei Conti evidenzia che risultano aumentati i residui passivi di parte capitale (+18,3% rispetto al 2020), che riguardano quei capitoli di spesa relativi all'edilizia giudiziaria e penitenziaria «che da sempre soffrono degli effetti della lentezza della procedura di spesa».

Residui

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia per il 2021 comprendeva **due missioni**, articolate in programmi:

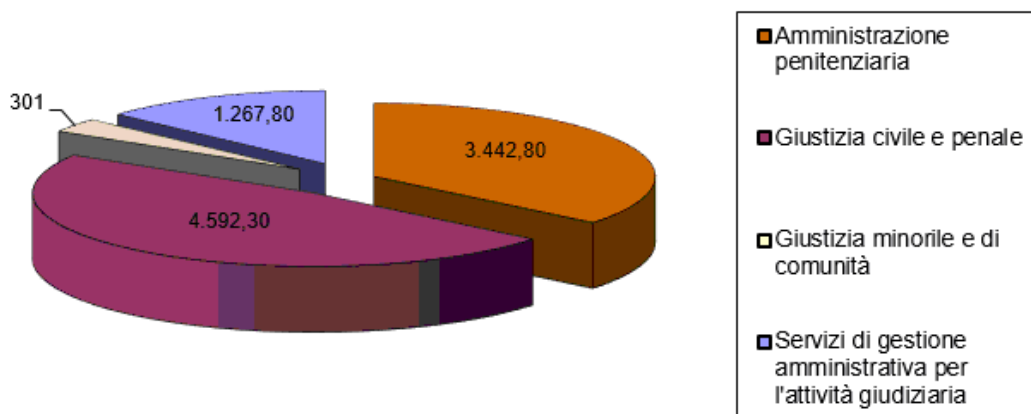
Le missioni

- missione 6 "**Giustizia**";
- missione 32 "**Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche**".

Con riguardo alle spese della **missione 6 "Giustizia"** (che da sola assorbe oltre il **98% delle risorse assegnate** al Ministero), gli stanziamenti definitivi di competenza 2021 sono stati pari a **9.603,9 milioni di euro** (sui 9.820,9 mln totali), in aumento del 3,7% rispetto al rendiconto 2020 (9.257,4 mln). All'interno della missione, gli stanziamenti per i **4 programmi** risultanti dal rendiconto sono i seguenti:

- **amministrazione penitenziaria: 3.442,8 mln** (+291,7 mln rispetto alle previsioni iniziali);
- **giustizia civile e penale: 4.592,3 mln** (+389,3 mln rispetto alle previsioni iniziali);
- **giustizia minorile e di comunità: 301,0 mln** (+17,1 mln rispetto alle previsioni iniziali);
- **servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria: 1.267,8 mln** (+66,5 mln rispetto alle previsioni iniziali).

Missione Giustizia: ripartizione dei fondi tra i programmi



La missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", cui fanno capo il programma "Indirizzo politico" e il programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" ha registrato stanziamenti definitivi di competenza per **217,14 mln** (+74,8 mln rispetto al bilancio di previsione).

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

Missione/Programma	2018		2019		2020		2021	
	Prev.	Def.	Prev.	Def.	Prev.	Def.	Prev.	Def.
1 Giustizia (6)	8.078,4	8.686,8	8.358,2	8.925,9	8.747,2	9.257,4	8.839,2	9.603,9
1.1 Amministrazione penitenziaria (6.1)	2.796,6	3.037,8	2.882,2	3.053,6	3.005,7	3.244,0	3.151,1	3.442,8
1.2 Giustizia civile e penale (6.2)	3.940,0	4.139,7	4.064,6	4.329,1	4.278,9	4.418,1	4.203,1	4.592,3
1.3 Giustizia minorile e di comunità (6.3)	252,8	277,8	272,4	292,9	278,0	295,1	283,8	301,0
1.4 Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria (6.6)	1.089,0	1.232,4	1.138,9	1.250,3	1.184,6	1.300,2	1.201,2	1.267,8
2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	178,4	189,5	222,9	191,7	154,3	135,4	142,3	217,1
2.1 Indirizzo politico (32.2)	46,6	34,0	51,6	36,7	41,1	34,3	35,6	33,6
2.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	131,8	155,5	171,3	155,0	113,2	101,1	106,7	183,5
SPESE COMPLESSIVE MINISTERO	8.256,8	8.876,3	8.581,1	9.115,9	8.901,5	9.392,8	8.981,5	9.820,9

Focus su specifici capitoli del rendiconto 2021 e sulla Relazione della Corte dei Conti

Di seguito si riportano i dati del Rendiconto 2021 relativi ad alcune spese di particolare interesse per la Commissione Giustizia e le valutazioni rese dalla Corte dei Conti nella [Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021](#).

Anzitutto, la Corte dei Conti evidenzia come anche l'anno 2021 presenti **caratteri peculiari** legati all'emergenza pandemica e all'impatto che questa ha avuto sulla gestione dell'amministrazione della giustizia (dai ritardi nelle procedure di reclutamento, alla gestione del sistema penitenziario, al funzionamento degli uffici giudiziari), e quantifica in **55 milioni di euro** l'incremento degli stanziamenti definitivi di competenza per il 2021 del Ministero legati all'esigenza di fronteggiare il **Covid-19**.

Successivamente, la Corte sottolinea come l'esercizio 2021 si sia caratterizzato per l'**impatto del PNRR**, che ha orientato le scelte dell'Amministrazione sia sotto il profilo delle nuove assunzioni (perseguite anche grazie alla normativa emergenziale che ha ammesso procedure di selezione semplificate), che in relazione al processo di informatizzazione del servizio Giustizia. Gli effetti delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza si potranno apprezzare solo a partire dal 2022 e per questo la Corte individua una serie di dati statistici del 2021 (attinenti alla durata dei procedimenti civili e penali) da utilizzare come parametro per valutare l'efficacia delle misure introdotte.

Il programma **Amministrazione penitenziaria** assorbe il 36% dello stanziamento della missione "Giustizia" e reca stanziamenti definitivi pari a **3.442,8 milioni**, in **aumento** (+291,7 mln) rispetto alle previsioni iniziali (3.151,1) e rispetto all'esercizio 2020 (3.244,0 milioni).

Amministrazione penitenziaria



L'incremento della dotazione è imputato prevalentemente a **spese di personale**, con particolare riferimento alla polizia penitenziaria (+188,5 milioni rispetto alle previsioni iniziali).

Come evidenzia la Corte dei Conti, «per quanto riguarda specificamente il **Corpo di polizia penitenziaria**, la situazione pandemica e le conseguenti maggiori difficoltà di gestione dei detenuti nelle carceri si sono verificate in un quadro di scoperta di organico già esistente, determinando così una vera e propria urgenza di procedere all'incremento del personale in servizio. In particolare, nel 2021 sono stati assunti 934 agenti di Polizia Penitenziaria, e sono in corso di assunzione 976 allievi agenti volontari in ferma prefissata. Hanno, inoltre, avuto inizio a fine 2021 le procedure di selezione per 120 allievi commissari della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria e 1.479 allievi agenti del Corpo. Ciò nonostante, dato l'effetto del turn over, nel 2021 la scoperta di organico in servizio è addirittura aumentata rispetto al 2020, quanto meno per il personale non dirigente che passa dalle complessive 37.246 unità del 2020 alle 36.870 unità del 2021 rispetto ad un organico definito in 41.195 unità e per il personale dei ruoli tecnici, che passa dai 52 dipendenti del 2020 ai 49 del 2021 rispetto ad un organico atteso di 72 dipendenti». Peraltro, la stessa Corte evidenzia che «in un quadro di generale sottorganico, il personale dirigenziale di Polizia penitenziaria è in sovrannumero di 56 unità».

La Relazione della Corte dei Conti affronta poi ampiamente il tema del **sovraffollamento carcerario** - nonostante le misure deflative applicate fino a luglio 2021 a causa del Covid - e del trattamento dei detenuti, anche in relazione al rispetto dei parametri imposti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- edilizia
penitenziaria

«I dati a fine 2021 registrano [...] una ripresa dell'aumento dei detenuti, che appaiono, a fine anno, nel numero di 54.134 persone, nonostante che sia stato progressivamente e ripetutamente previsto il rinvio della scadenza delle misure deflative dell'affollamento [...]. La gestione degli spazi di reclusione ha tratto vantaggio delle misure di deflazione dell'affollamento occasionate dalla sopravvenienza Covid, tanto che l'indice di sovraffollamento delle carceri nazionali è passato da 129,42 persone per 100 posto a fine 2019 a 113,12 a fine 2020 a 114,58 a fine 2021, con azzeramento del numero dei detenuti con spazio disponibile oltre la mobilia fissa inferiore a 3 mq e riduzione del numero dei detenuti con spazio tra i 3 e i 4 mq e oltre i 4 mq. Il miglioramento registrato risulta comunque insufficiente rispetto agli obiettivi di trattamento nel rispetto dei diritti umani.

SOVRAFFOLLAMENTO DELLE CARCERI E SPAZI MINIMI PER DETENUTO AI SENSI DEL D.LGS. 2 OTTOBRE 2018, N. 124

	2019	2020	2021
Indice di affollamento nazionale	129,42	113,12	114,58
Detenuti con spazio inferiore a 3 mq	35	0	0
Detenuti con spazio minimo tra 3 e 4 mq	13.511	9.146	9.169
Detenuti con spazio minimo superiore a 4 mq	46.673	43.073	43.498

Fonte: Ministero giustizia -2022

In merito, peraltro, il rendiconto 2021 registra sul cap. 1769, relativo alle somme per far fronte ai ricorsi per trattamento detentivo in violazione dell'art. 3 Cedu, uno stanziamento di 1,3 milioni (con un aumento di 0,5 mln rispetto alle previsioni iniziali). Inoltre, mentre aumenta lo stanziamento per mercedi ai detenuti lavoranti (cap. 1764, che passa da 118 a 124,6 mln), si riduce lo stanziamento sul cap. 1766, relativo al mantenimento dei detenuti (da 132,4 a 124,5 milioni), a causa delle misure di deflazione carceraria in vigore a causa del Covid per i primi mesi del 2021.

Strettamente connesso al tema degli spazi in carcere è quello dell'**edilizia carceraria** e della capacità dell'Amministrazione di impegnare le risorse a tal fine stanziata. La Corte dei Conti sottolinea nel rendiconto 2021 del Ministero della giustizia la formazione di economie sui capitoli dedicati alle infrastrutture penitenziarie valutando criticamente, dal punto di vista della corretta programmazione degli interventi, il riparto di competenze tra Ministero della giustizia e Ministero delle infrastrutture.

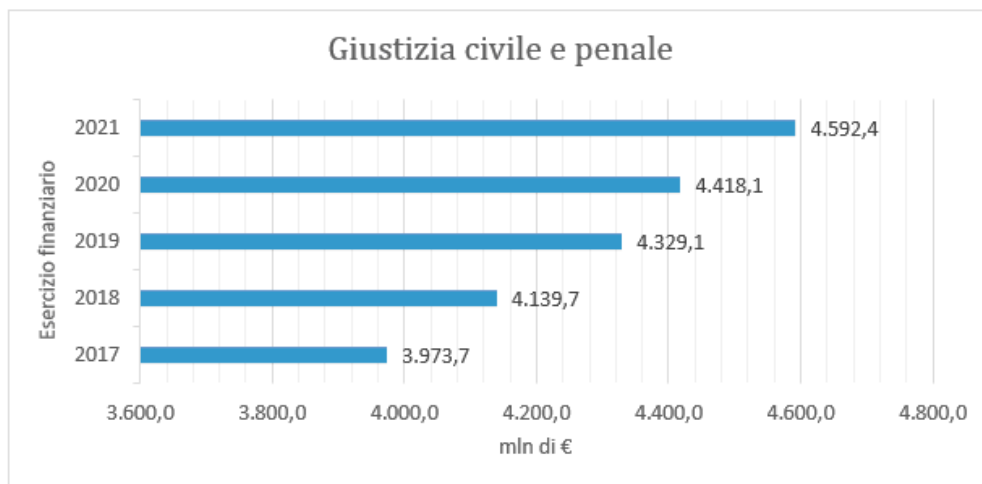
«Si segnala la formazione di economie per 64,15 milioni sul capitolo 7300 e 27,46 milioni sul capitolo 7301. Il fenomeno trova spiegazione nella decisione di finanziare la costruzione di otto padiglioni modello, già iniziata nella programmazione a partire dal 2019, per una spesa di circa 84 milioni, non più a valere sui pertinenti stanziamenti di capitoli di bilancio, ma sul fondo complementare al PNRR di cui al d.l. n. 59/2021, con programmazione della spesa a partire dal 2022. Invero, gli otto padiglioni, erano stati inizialmente assegnati alla competenza del Ministero della Giustizia – Dipartimento Amministrazione penitenziaria, con legge 14 dicembre 2018, n. 135, in deroga al principio di ordinaria competenza del Ministero delle Infrastrutture e trasporti (all'epoca MIT, oggi, MIMS), proprio per accelerare i tempi della realizzazione delle opere, urgenti per poter fronteggiare il problema del sovraffollamento delle carceri. L'aspettativa di un celere risultato concreto era valorizzata dall'assegnazione per legge di una sorta di termine decadenziale della competenza speciale del Ministero, condizionata all'affidamento dei lavori entro il mese di settembre 2021. La riassegnazione alla competenza del MIMS nell'ambito dei lavori a valere sul fondo complementare attesta la mancata riuscita del progetto, e l'effetto opposto ottenuto, di allungare ulteriormente anziché ridurre i tempi della costruzione dei padiglioni detentivi. Sono, infatti, sopravvenute, nel corso del 2021, valutazioni diverse che, nell'ambito della Commissione ministeriale per l'architettura penitenziaria istituita medio tempore (d.m. 12 gennaio 2021), hanno ripensato i requisiti di sicurezza e salubrità, insieme ai requisiti di risparmio energetico dei padiglioni, senza tener conto che erano iniziati gli affidamenti dei lavori di progettazione secondo i precedenti parametri, tanto da costringere l'Amministrazione penitenziaria al recesso dai contratti in corso ai sensi dell'art. 109 del d.lgs.n. 50/2016 e alla trasmissione della documentazione al MIMS. La vicenda è emblematica di quanto risulti essenziale, anche ai fini della corretta gestione delle risorse, un'adeguata programmazione di medio periodo degli impegni del Dicastero, sì da permettere alle strutture un ordinato andamento della gestione».

Per quanto la tutela della salute negli istituti penitenziari sia materia attribuita alla competenza del sistema sanitario, e non del Ministero della giustizia, la Relazione della Corte dei Conti dedica un ampio approfondimento al tema dell'esecuzione delle misure di sicurezza e alla gestione delle **REMS** (Residenze per le misure di sicurezza da destinarsi a persone incapaci di intendere e volere o a persone in attesa di valutazione psichiatrica), definendo - anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e Cedu - inaccettabile il sistema delle liste d'attesa per le REMS con applicazione del carcere in attesa che si liberi un posto («Sono, infatti, presenti in Italia solo 31 strutture, per un numero di 717 posti disponibili, che a febbraio 2022 risultavano tutti occupati. Alla stessa data la lista d'attesa era di ulteriori 614 persone»).

«In specie, si segnala l'intervento della CEDU che, con sentenza del 24 gennaio 2021, in causa Sy c/Italia, ha condannato l'Italia a risarcire il danno da illegittima detenzione a carico del sig. Sy, malato psichiatrico condannato a misura di sicurezza in Residenza per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza (REMS) che, rimasto in lista d'attesa per mancanza di posto letto disponibile, era stato trattenuto in carcere in quanto ritenuto pericoloso. Nello stesso senso si è poi pronunciata la Corte costituzionale con sentenza del 27 gennaio 2022 n. 22. La Corte, pur dichiarando l'inammissibilità della questione sollevata, ha rimarcato l'inaccettabilità del sistema delle liste d'attesa per le REMS e della eventuale soluzione di attesa in carcere del posto letto in Residenza. Il Paese è, pertanto, chiamato a adeguarsi alle indicazioni della CEDU e della Corte costituzionale in relazione al trattamento delle patologie psichiatriche dei condannati a misure di sicurezza, ma anche e non di minor rilievo, al trattamento dei malati psichiatrici in carcere, dovendosi ritenere improcrastinabili, sia la riforma della disciplina delle REMS in senso costituzionalmente conforme, con il coinvolgimento gestionale diretto del Ministero, sia la costruzione di nuove Residenze con posti letto sufficienti per soddisfare la domanda di trattamento di cura e limitazione della libertà dei sottoposti a misura di sicurezza».

Nell'ambito del programma **Giustizia civile e penale** lo stanziamento definitivo 2021 è pari a **4.592,3 milioni di euro**, in aumento di 389,3 mln rispetto alle previsioni iniziali e di 174 mln rispetto al rendiconto 2020.

Giustizia civile e penale



Il 68% dello stanziamento è assorbito da **redditi da lavoro dipendente**, che risultano in **aumento** (+243 mln rispetto alle previsioni iniziali) in ragione delle politiche di **assunzione** del personale intraprese nel 2021, che hanno riguardato sia magistrati che personale amministrativo. In particolare:

- spese per il personale civile: 1.467,1 mln (+75,6 mln rispetto alle previsioni iniziali);
- spese per il personale di magistratura: 2.036,4 mln (+167,3 mln rispetto alle previsioni iniziali).

Tuttavia, come evidenzia la Corte dei Conti, «nonostante l'alacre attività portata avanti, permane una sostanziale continuità della spesa di personale dell'anno rispetto a quella dell'esercizio 2020, per effetto del turn over che ha determinato un **solo limitato aumento del numero dei dipendenti** del Ministero per il programma (stanziamenti pari a 3.194,27 milioni per il Reddito da lavoro dipendente riferito al Programma nel 2020). Altrettanto è a dirsi per quanto riguarda il personale di magistratura, anch'esso notoriamente sottorganico. Infatti, nonostante che nel 2021 si sia avuta l'assunzione di 285 vincitori del concorso a 330 posti di magistrato ordinario, indetto con d.m. 10 ottobre 2018, la spesa dell'anno per questo personale, autorizzata per 1,92 milioni, rimane di poco superiore a quella del 2020, di 1,78 milioni, anche in questo caso per effetto del turn over che riduce la portata dei nuovi ingressi in servizio ad un aumento effettivo di soli 128 magistrati rispetto all'anno precedente».

In relazione alle modalità di reclutamento del personale, tanto amministrativo quanto di magistratura, la Corte evidenzia come i «criteri di selezione fortemente semplificati possono essere ritenuti motivabili soltanto alla luce dell'esigenza di procedere al reclutamento nonostante la situazione pandemica in corso nel 2020, visto il più alto interesse ad ottenere personale in servizio per il fine di miglioramento del servizio di Giustizia nel Paese».

- scoperture di organico

Per quanto riguarda il **sistema informativo**, il rendiconto evidenzia l'aumento degli stanziamenti di competenza; si segnalano in particolare i seguenti capitoli:

- digitalizzazione

- cap. 1501, *Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo*, che passa da uno stanziamento iniziale di 46 mln a uno finale di 72,6 mln (+26,6 mln);
- cap. 7203, *Spese per lo sviluppo del sistema informativo*, che passa da uno stanziamento iniziale di 193,3 mln a uno finale di 200,7 (+7,4 mln).

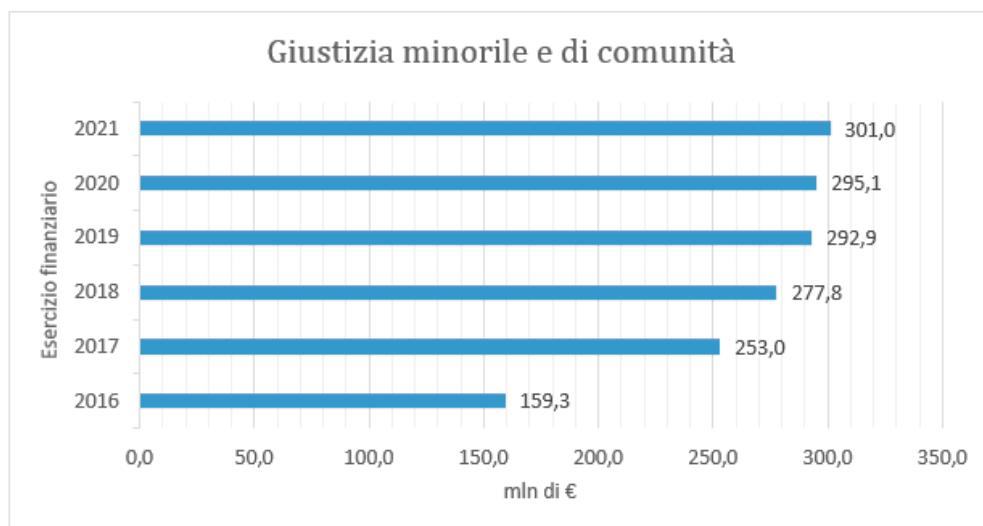
In merito, la Corte dei conti evidenzia uno scarto tra lo stanziamento definitivo e gli impegni di spesa, che è indice della «lentezza del percorso della digitalizzazione, caratteristica ricorrente per gli investimenti di parte capitale, determinata non solo dalla situazione sanitaria del Paese nel 2020–2021, quanto anche dai tempi delle selezioni per l'assegnazione degli appalti informatici, dalla complessità tecnica delle opere richieste, e non da ultimo, dalla continua e magmatica produzione normativa che impone ripetuti riadattamenti della progettualità informatica da adeguare di volta in volta alle nuove esigenze».

Al **funzionamento degli uffici giudiziari** sono dedicati stanziamenti definitivi pari a 762,4 milioni di euro (in aumento di 132,1 mln rispetto alle previsioni iniziali).

Per il programma **Giustizia minorile e di comunità** sono stati stanziati nel 2021 **301 milioni di euro**, con un **aumento** di oltre 17 milioni rispetto alle previsioni iniziali e di circa 6 milioni rispetto agli stanziamenti 2020.

Giustizia minorile e di comunità

Si ricorda che, a partire dal 2017, il programma vede ascritte tutte le aree funzionali inerenti **l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova**, con l'intento di realizzare l'aggregazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna e della messa alla prova. La ratio della riforma organizzativa, con i connessi riflessi contabili, mira alla unificazione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.



Anche in questo programma, i **redditi da lavoro dipendente** assorbono la maggioranza delle risorse (il 73,5%) e sono in costante aumento per le politiche di reclutamento del personale che investono anche la polizia penitenziaria che opera all'interno di questo programma a seguito dello spostamento di risorse umane dal DAP.

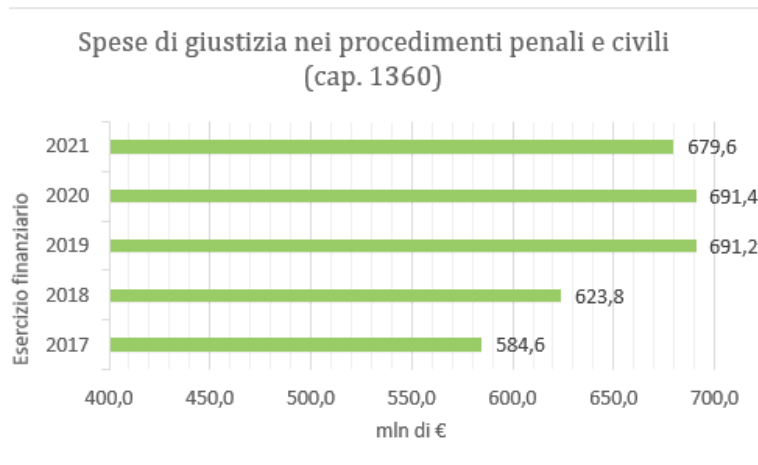
La Corte dei Conti giudica comunque «molto modesto rispetto al 2020 (1,99% comprensivo delle risorse Covid 2020)» l'incremento degli stanziamenti definitivi destinati a questo programma ritenendo tale dato non «pienamente coerente con il dichiarato obiettivo di dare nuovo e maggior impulso alle politiche di recupero ed integrazione sociale dei minori».

Nel programma **Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria** sono appostate, dal 2017, le c.d. **spese di giustizia**. Il programma reca, nel rendiconto 2021, uno stanziamento di **1.267,8 milioni di euro**, in aumento rispetto alle previsioni di bilancio (+66,6 mln) ma in diminuzione rispetto all'esercizio 2020 (-32,4 mln).

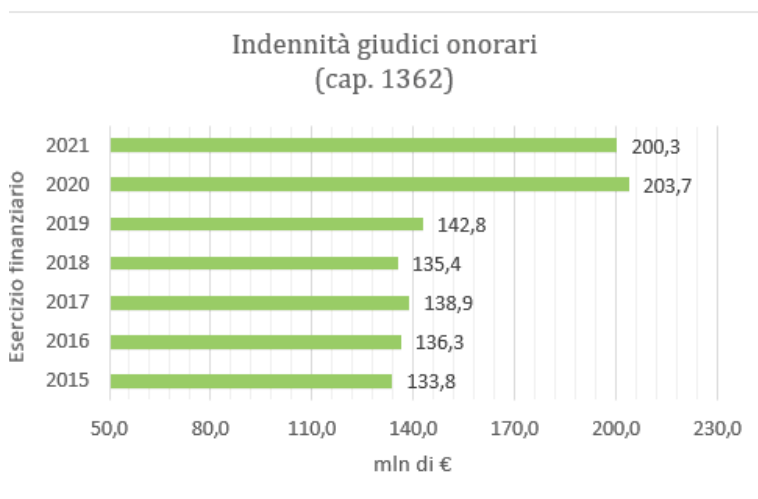
Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria



Di seguito si riportano gli stanziamenti definitivi di alcuni dei principali capitoli in cui si articola questo programma. Si tratta di capitoli i cui andamenti vengono annualmente descritti dalla *Relazione sullo stato delle spese di giustizia* che il Ministero trasmette alle Camere ([DOC XCV](#)). Per il 2021 la relazione non è stata ancora trasmessa (l'ultima disponibile - [n. 4](#) - è aggiornata al 30 aprile 2020).



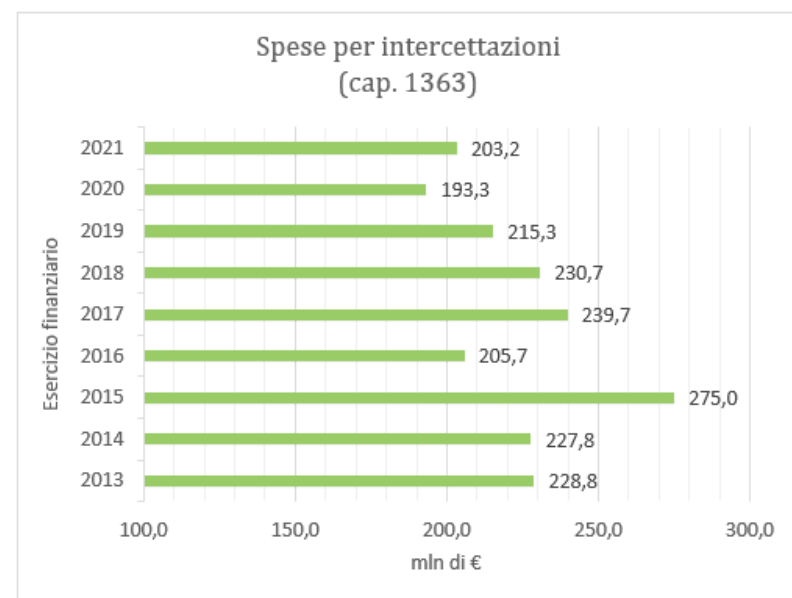
Il cap. 1360 (*Spese di giustizia nei procedimenti penali e civili, gratuito patrocinio, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, traduzioni, notificazioni di atti ecc.*) copre più della metà delle spese di giustizia e registra per il 2021 uno stanziamento definitivo di **679,6 milioni**, in aumento rispetto alle previsioni iniziali (+86,6 mln), ma in diminuzione rispetto al precedente esercizio 2020.



Il cap. 1362 (*Indennità da corrispondere alla magistratura onoraria*) registra nel rendiconto 2021 uno stanziamento di **200,3 milioni di euro**, in calo di 14,1 mln rispetto alle previsioni, e in leggera flessione rispetto al 2020.

Si ricorda che in chiusura del 2021, con la legge di bilancio 2022, è stata introdotta una riforma che riconosce ai magistrati onorari una serie di diritti subordinatamente ad una formale dichiarazione di rinuncia

a qualsiasi pretesa per le pregresse violazioni; su questa riforma esprime delle valutazioni critiche la Corte dei Conti nella [Relazione sul rendiconto generale dello Stato](#) (cfr. p. 267).



Il cap. 1363 (*Spese per intercettazioni*) reca uno stanziamento definitivo di **203,2 milioni di euro**, in calo rispetto al bilancio di previsione (-10,5 mln) ma in aumento rispetto all'esercizio 2020 (+9,9 mln).

Il cap. 1264 (*Spese per equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo*) nel rendiconto 2021 conferma le previsioni iniziali e dunque lo stanziamento in

competenza di **140 milioni di euro** (erano stati 180 nel 2020, 172 nel 2019 e 212 nel 2018).

Legge Pinto

La Corte dei Conti dedica un approfondimento al capitolo 1264, che registra per il 2021 «l'importo di debiti fuori bilancio maggiore del decennio». La Corte imputa solo in parte la lentezza nei pagamenti alle procedure seguite da Ministero e Corti d'appello (che l'Amministrazione sta provvedendo a informatizzare con il progetto "Pinto digitale", operativo dal 2022), affermando che «concorre al ritardo dei pagamenti anche la storica mancanza di copertura finanziaria sul capitolo. Non è da meno il 2021, anno in cui ancora una volta lo stanziamento evidenzia una insufficienza rispetto al fabbisogno, dato che l'importo iniziale assegnato è di soli 140 milioni, nonostante la piena consapevolezza dell'esistenza di debiti fuori bilancio per 377 milioni a fine esercizio 2020. Per effetto della lentezza delle procedure di pagamento, nel 2021 risultano smaltiti solo 75,87 debiti fuori bilancio con conseguente accumulo di ulteriori debiti fuori bilancio per la parte residua dell'esercizio e per la parte non pagata del pregresso, per un ammontare finale di 416,42 milioni di debito a fine esercizio.

DEBITI FUORI BILANCIO LEGGE PINTO 2021

(in milioni)

Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2020	Nuovi debiti accertati nel 2021	Debiti smaltiti nel 2021	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2021
377.350,00	114.955,74	75.877,45	416.428,29

Fonte: Ministero della giustizia - 2022

STANZIAMENTI DI BILANCIO ED ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI EX LEGGE PINTO

(in milioni)

Anno	Debito al 31.12	Stanziamenti definitivi
2011	252,00	20,00
2012	348,00	30,00
2013	395,00	50,00
2014	456,00	101,00
2015	399,00	180,00
2016	336,00	177,00
2017	315,00	172,00
2018	328,00	212,00
2019	327,00	300,00
2020	377,00	118,00

Fonte Ministero della giustizia - 2021

Per quanto riguarda il **Fondo Unico Giustizia**, si ricorda che le sue risorse affluiscono all'**Entrata del bilancio dello Stato** e sono esposte nel capitolo 2414 della tabella n. 1 dell'Entrata. In base al Rendiconto 2021 il Fondo ha versato al bilancio 122,9 milioni di euro (erano stati 114,1 nel 2020; 151,3 nel 2019; 157,9 nel 2018, 141,1 nel 2017 e 218,4 nel 2016), di cui 74,1 milioni derivanti da confische.

Fondo Unico Giustizia

Si ricorda che le risorse del 2020 sono state riassegnate immediatamente agli stati di previsione del Ministero della giustizia e dell'interno in base all'[art. 26 del decreto-legge n. 118 del 2021](#), che ha introdotto una **disciplina derogatoria, valida solo per l'anno 2021**. La disposizione prevede, unicamente in relazione all'anno 2021, la tempestiva riassegnazione delle quote delle risorse intestate al Fondo Unico Giustizia alla data del 31 dicembre 2019, relative alle confische e agli utili della gestione finanziaria del medesimo fondo, versate all'entrata del bilancio dello Stato nel corso dell'anno 2020, agli stati di previsione del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno, in misura pari al 49 per cento in favore di ciascuna delle due amministrazioni. Tali risorse sono destinate al finanziamento di interventi urgenti volti al superamento dell'emergenza epidemiologica, alla digitalizzazione, all'innovazione tecnologica e all'efficientamento delle strutture e delle articolazioni ministeriali.

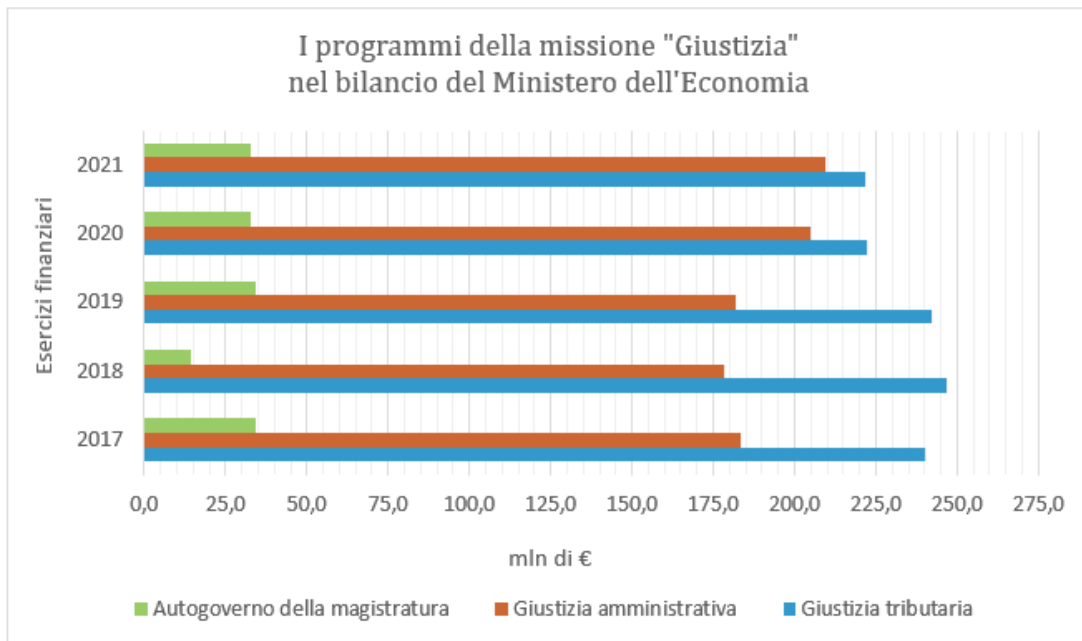
In merito la relazione illustrativa del d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 118/2021 precisava che "le somme versate nel corso dell'anno 2020 all'entrata del bilancio dello Stato sul capitolo 2414, articoli 2 e 3, relative alle confische e agli utili della gestione finanziaria delle quote intestate al Fondo unico giustizia alla data del 31 dicembre 2019 ammontano a complessivi euro 114.126.411,55. Considerato che resta ferma la percentuale del 2 per cento destinata all'erario, pari ad euro 2.282.528,23 e che l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23-quinquies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n.176 (cosiddetto «decreto-legge ristori») comporta oneri pari ad euro 1.000.000 a decorrere dall'anno 2021, la somma da ripartire tra il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia ammonta complessivamente ad euro 110.843.883,32. La riassegnazione, nella misura stabilita dalla norma in esame, consentirà al

Ministero dell'interno di disporre di una somma pari ad euro 55.421.941,66 e al **Ministero della giustizia** di una somma pari ad euro **48.403.941,66** (calcolata al netto della predeuzione relativa alla copertura finanziaria in materia di mediazione civile ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, pari ad euro 7.018.000 in ragione d'anno), **nel corso dell'anno 2021**".

Passando al **rendiconto del Ministero dell'economia**, si ricorda che fanno capo a tale dicastero 3 programmi della complessiva missione "Giustizia", che presentano i seguenti stanziamenti definitivi di competenza:

Ministero dell'economia (tab. 2)

- programma **Giustizia tributaria: 221,7 milioni di euro** (+36,0 mln rispetto alle previsioni di bilancio), sostanzialmente invariato rispetto allo stanziamento 2020 (222,2 mln). Lo scostamento rispetto alle previsioni è imputato essenzialmente a spese di personale (+31 mln);
- programma **Giustizia amministrativa: 209,6 milioni di euro** (+24,6 rispetto alle previsioni di bilancio), in diminuzione rispetto al 2020 (205 mln);
- programma **Autogoverno della magistratura: 32,5 milioni di euro**, invariati rispetto alle previsioni di bilancio e all'esercizio 2020; il programma è integralmente assorbito dalle spese di funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.



Per quanto riguarda le somme da corrispondere a titolo di **equa riparazione**, si evidenzia che per la riparazione **per ingiusta detenzione** (cap. 1312) nel 2021 sono stati stanziati **50 milioni di euro** (confermata la previsione di bilancio), in aumento rispetto agli esercizi precedenti (44 mln nel 2020; 48,8 mln nel 2019; 48 mln nel 2018) e che la riparazione per violazione del **termine di ragionevole durata del processo** (cap. 1313) registra stanziamenti nel 2021 **64 milioni di euro** (confermata la previsione di bilancio).

Nel **rendiconto del Ministero dell'Interno**, si segnala che il programma di **protezione dei collaboratori di giustizia** (cap. 2840) è stato finanziato nel 2021 per **74,6 milioni di euro** (+4 mln rispetto alle previsioni), in leggera diminuzione rispetto all'esercizio 2020 (75,5 milioni di euro).

Ministero dell'Interno (tab. 8)

Tra gli ulteriori capitoli di interesse della Commissione si segnala il cap. 2982, **Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura, dei reati intenzionali violenti nonché per gli orfani di crimini domestici: 137,4 milioni di euro**, a fronte di una previsione di 35,4 mln.

Si ricorda che questo capitolo dello Stato di previsione del Ministero dell'Interno (già cap. 2341), sul quale sono appostate le risorse del Fondo, in tutti i bilanci di previsione riporta il contributo statale previsto a legislazione vigente. In realtà, le dinamiche di alimentazione del Fondo, al quale contribuiscono massicciamente le risorse versate dalla CONSAP e relative al contributo pari allo 0,1 % dei premi assicurativi nel ramo danni (esclusa RC auto), fanno sì che la concreta disponibilità di risorse annuali sia molto più cospicua: ad esempio, nel bilancio di previsione 2020 sul capitolo era iscritto uno stanziamento per 38,9 milioni di euro, che sono divenuti 129,8 milioni nel rendiconto 2020.

L'unico capitolo di interesse della Commissione Giustizia nello stato di previsione del **Ministero delle infrastrutture** è il cap. 7471, *Somme destinate alle infrastrutture*

carcerarie, che reca uno stanziamento definitivo di 24,6 milioni, in aumento rispetto alle previsioni (+16,1 mln). Il capitolo, peraltro, registra residui per 82,7 milioni di euro.

Ministero delle
Infrastrutture
(tab. 10)

Vale anche per questo capitolo quanto affermato dalla Corte dei conti in relazione all'edilizia penitenziaria di competenza del Ministero della giustizia, ovvero che «gli andamenti confermano la storica difficoltà di spesa, dovuta alla complessità delle opere e all'aggravamento quantitativo di cui risentono i Provveditorati delle Opere pubbliche territorialmente competenti spesso coinvolti nelle operazioni di progettazione e ristrutturazione o costruzione, per i quali necessiterebbe l'assunzione di personale adeguato in tutte le competenze necessarie per una corretta e celere gestione dell'attività. Al riguardo, il Ministero segnala il ripetuto ricorso allo strumento della conservazione dei fondi per i quali non si è richiesto l'utilizzo, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lett. b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che prevede la "reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente». In relazione al cap. 7471, 30,4 milioni è la quota dei residui che potranno essere iscritti negli esercizi successivi.

Assestamento 2022 (A.C. 3676)

Con il disegno di legge di assestamento si **correggono**, a metà esercizio, **le previsioni** già contenute nella **legge di bilancio per il 2022**.

Lo **stato di previsione del Ministero della giustizia** (tabella n. 5) per l'**anno finanziario 2022** approvato con la [legge n. 234 del 2021](#), recava previsioni di **competenza** per un totale di **10.193,2 milioni di euro**, di cui 9.307,1 di parte corrente e 886,1 in conto capitale.

Le previsioni di
bilancio 2022

L'assestamento corregge queste previsioni iniziali,

- quanto ai residui, a seguito della loro quantificazione operata in via definitiva con il Rendiconto 2021 (v. *sopra*). Il bilancio di previsione approvato nel dicembre scorso, infatti, non poteva ancora conoscerne l'esatto ammontare;
- quanto alla competenza, tenendo conto delle effettive esigenze di gestione maturate nel primo semestre dell'anno, dell'incidenza di atti amministrativi intervenuti nel periodo gennaio-maggio 2022, che hanno già prodotto i loro effetti sulle poste di bilancio, e della situazione della finanza pubblica;
- quanto alle autorizzazioni di cassa, a seguito dell'accertata effettiva consistenza dei residui, nonché della valutazione delle concrete capacità operative dell'Amministrazione.

Le variazioni già introdotte in bilancio per atto amministrativo, pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, hanno determinato complessivamente un **aumento di 456,4 milioni di euro** delle previsioni di **competenza** e altrettanto delle autorizzazioni di **cassa**. Tale aumento deriva per la gran parte dall'incremento di 356,7 milioni di euro per riassegnazione ai capitoli di cedolino unico.

Le variazioni per
atto
amministrativo

Il disegno di legge di assestamento propone, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, una **diminuzione di 123,3 milioni di euro delle previsioni di competenza** ed una diminuzione di **121,8 milioni di euro** delle autorizzazioni di **cassa**.

Le variazioni
proposte con
l'assestamento

Per quanto riguarda i **residui**, vengono iscritti in bilancio 622,9 milioni di euro.

La tabella che segue riporta i dati relativi alle **previsioni iniziali e assestate** per il **2022** (e per il biennio 2023-2024, in base alle modifiche intervenute alla legislazione vigente), con l'indicazione delle variazioni alle previsioni di competenza e alle autorizzazioni di cassa dovute ad atti amministrativi e proposte con il disegno di legge di assestamento.

Dati riepilogativi

(valori in milioni di euro)

		2021	2022				2023	2024
		RENDICONTO	LEGGE DI BILANCIO	VARIAZIONI PER ATTO AMMINISTRATIVO	VARIAZIONI D.D.L. ASSESTAMENTO	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI ASSESTATE
Spese correnti	Residui	396,0	10,1	-	+382,4	392,5	-	-
	Competenza	9.093,2	9.307,1	+452,3	-121,8	9.637,7	9.514,5	9.530,7
	Cassa	9.251,1	9.317,0	+446,6	-121,8	9.641,8	9.514,5	9.530,7
Spese in c/capitale	Residui	349,4	127,9	-	+240,5	368,5	-	-
	Competenza	727,7	886,1	+4,1	-1,5	888,7	847,0	767,8
	Cassa	714,7	891,9	+9,9	-	901,7	847,0	767,8
SPESE FINALI	Residui	745,4	138,1	-	+622,9	761,0	-	-
	Competenza	9.820,9	10.193,2	+456,4	-123,3	10.526,4	10.361,5	10.298,5
	Cassa	9.965,8	10.208,9	+456,4	-121,8	10.543,5	10.361,5	10.298,5

Per quanto riguarda la **competenza** - per effetto dell'aumento degli stanziamenti intervenuto per atti amministrativi e della riduzione proposta con il disegno di legge di assestamento - **le previsioni assestate 2022** per il Ministero della giustizia risultano pari a **10.526,4 milioni di euro**, in aumento di (+333,2 mln) rispetto alle previsioni iniziali.

Le **autorizzazioni di cassa assestate** ammontano a **10.543,5 milioni di euro**, in **aumento** (+334,6 mln) rispetto alle previsioni iniziali.

La **massa spendibile** (ovvero la somma degli stanziamenti di competenza e dei residui finali) risulta, dopo l'assestamento, pari a **11.287,4 milioni di euro**.

Aumento di 333 mln degli stanziamenti in competenza

L'**incidenza percentuale del bilancio assestato del Ministero della giustizia in relazione al bilancio dello Stato** nel 2022 risulta in base all'assestamento pari all'**1,3%**.

Si tratta di una percentuale in risalita rispetto all'1,1% risultante dal rendiconto 2021 (v. sopra) e all'1% del rendiconto 2020.

In particolare, il disegno di legge di assestamento prevede:

- una **riduzione** delle **dotazioni di competenza** per la Missione 6 (**Giustizia**) pari a 136,6 milioni di euro. Peraltro, per effetto delle modifiche apportate per atto amministrativo (+446,3 mln), la previsione assestata è comunque superiore al bilancio di previsione;
- un **aumento** delle dotazioni di competenza per la Missione 32 (**Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche**), per la quale è previsto un aumento di 13,3 milioni che si somma ai 10,2 già aggiunti per atto amministrativo.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA					
Missione/Programma	2021	2022			
	RENDICONTO	LEGGE DI BILANCIO	VAR. PER ATTI AMMINISTRATIVI	DDL ASSESTAMENTO	PREVISIONI ASSESTATE
1 Giustizia (6)	9.603,9	10.020,0	+446,3	-136,6	10.329,6
1.1 Amministrazione penitenziaria (6.1)	3.442,8	3.275,5	+203,6	+5,4	3.484,5
1.2 Giustizia civile e penale (6.2)	4.592,3	5.155,0	+223,0	-142,0	5.236,0
1.3 Giustizia minorile e di comunità (6.3)	301,0	304,0	+17,4	-	321,3
1.4 Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria (6.6)	1.267,8	1.285,4	+2,3	-	1.287,7
2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	217,1	173,2	+10,2	+13,3	196,7
2.1 Indirizzo politico (32.2)	33,6	46,3	+2,4	-	48,7
2.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	183,5	126,9	+7,8	+13,2	148,0
SPESE COMPLESSIVE MINISTERO	9.820,9	10.193,2	+456,5	-123,3	10.526,4

Analizzando gli specifici programmi della Missione *Giustizia*, si rileva che l'intervento più significativo del DDL assestamento riguarda il programma "**Giustizia civile e penale**", per il quale si propone una **diminuzione** dello stanziamento di **142 milioni di euro**, imputato a spese di personale. Infatti, se gli stanziamenti per i magistrati aumentano di 55,7 milioni, quelli per il personale amministrativo si riducono di 210,8 milioni.

Più contenuta è la modifica che interessa il programma "**Amministrazione penitenziaria**", per il quale il d.d.l. assestamento prevede un **aumento** delle dotazioni di **5,4 milioni di euro**.

Si tratta prevalentemente dell'aumento di 3,2 milioni dello stanziamento sul capitolo 1762, relativo alle spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili e arredi dell'amministrazione penitenziaria. Il d.d.l. motiva questa modifica con l'esigenza di "adeguare lo stanziamento alle effettive esigenze istituzionali".

Un milione di euro è aggiunto al capitolo 1764, relativo alle mercedi per i detenuti lavoranti, e sono integrate di 0,8 milioni le spese per l'acquisto di beni e servizi.

Per quanto riguarda invece la Missione *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, il DDL assestamento aumenta di 13,3 milioni gli stanziamenti del programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza", gestito dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, "al fine di adeguare lo stanziamento alla effettiva consistenza del personale" (come chiarisce lo stesso DDL).

Infine, di seguito si dà conto di alcuni capitoli di spesa, contenuti negli stati di previsione di altri ministeri, di interesse della Commissione giustizia.

Altri dati di interesse per la Commissione

In primo luogo, per quanto riguarda lo stato di previsione dell'**Entrata**, anche a seguito dell'assestamento, si segnala che il capitolo 2414 - dove dovrebbero affluire i versamenti del Fondo Unico Giustizia - risulta privo di risorse. Solo in sede di rendiconto 2022, il prossimo anno, sarà infatti possibile avere i dati dell'entrata.

Per quanto riguarda, invece, lo stato di previsione del **Ministero dell'Economia** (tabella n. 2), si evidenzia che:

- il programma "**giustizia tributaria**", gestito dal Dipartimento delle Finanze, registra in sede di assestamento una riduzione di 4 milioni di euro, ampiamente compensata dall'aumento di 22,4 milioni intervenuto per atti amministrativi, che porta lo stanziamento in competenza per il 2022 a **216,2 milioni di euro**. La riduzione è imputata a spese relative al personale;
- anche per il programma "**giustizia amministrativa**", gestito dal Dipartimento del Tesoro, è previsto un incremento di 6,7 milioni, interamente dovuto ad atti amministrativi, che porta le previsioni assestate a **198,3 milioni di euro**;
- il programma "**autogoverno della magistratura**" ha uno stanziamento invariato pari a **32,5 milioni di euro**.

MINISTERO DELL'ECONOMIA						
Missione/Programma		2021	2022			
		RENDICONTO	LEGGE DI BILANCIO	VAR. PER ATTI AMMINISTRATIVI	DDL ASSESTAMENTO	PREVISIONI ASSESTATE
19	Giustizia (6)	463,8	421,9	+29,1	-4,0	447,0
19.1	Giustizia tributaria (6.5)	221,7	197,8	+22,4	-4,0	216,2
19.2	Giustizia amministrativa (6.7)	209,6	191,6	+6,7	-	198,3
19.3	Autogoverno della magistratura (6.8)	32,5	32,5	-	-	32,5

Sono invariati tanto il capitolo relativo alle *somme da corrispondere per violazione del termine di ragionevole durata del processo amministrativo* (cap. 1313) - con uno stanziamento di 64 mln di euro - quanto il capitolo relativo alle *somme da corrispondere per l'equa riparazione per ingiusta detenzione* (cap. 1312) con uno stanziamento di 50 mln di euro.

Nello stato di previsione del **Ministero dell'Interno** (tabella n. 8) sono sostanzialmente invariati i seguenti stanziamenti:

- cap. 2635, Spese di funzionamento della Banca nazionale del DNA: 1,8 milioni di euro;
- cap. 2840, Spese per i programmi di protezione dei collaboratori di giustizia: 75,6 milioni di euro.

Il cap. 2982, *Fondo di rotazione per le vittime* (v. sopra) prevedeva nella legge di bilancio stanziamenti per 35,4 milioni di euro; con atti amministrativi lo stanziamento è stato aumentato di 30,4 milioni e resta invariato con l'assestamento. Il totale attuale di 65,8 milioni di euro rappresenta però uno stanziamento provvisorio per le già evidenziate particolari modalità di alimentazione di questo fondo, il cui stanziamento effettivo risulterà solo in sede di rendiconto 2022.

Nello stato di previsione del **Ministero delle Infrastrutture** (tabella n. 10), l'unico capitolo di interesse per la Commissione giustizia è il 7471, *Somme destinate alle infrastrutture carcerarie*. L'assestamento conferma le previsioni iniziali della legge di bilancio 2022, con l'aumento di 7,6 mln disposto per atti amministrativi: lo stanziamento in competenza, in base all'assestamento, è di 31,1 milioni di euro. Si segnala peraltro che il disegno di legge interviene su questo capitolo per quanto riguarda i residui, riducendoli di 14,7 milioni di euro rispetto al dato di inizio anno (72,6 mln).

