

L'Organismo Interno di Valutazione (OIV) ha validato la relazione sulla *performance* 2013, ha intrapreso il monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance*, mentre la relazione sulla *performance* per l'anno 2014, ad oggi non disponibile, sarà presentata dall'OIV entro il mese di giugno 2015. Peraltro, sono stati portati a compimento alcuni "progetti trasparenza", i quali mirano a favorire l'efficacia e la comprensione dei fenomeni che regolano il servizio giustizia (Censimenti giustizia e programma Strasburgo 2 e «Censimento speciale sulla giustizia penale»).

### 3. Analisi finanziarie e contabili

#### 3.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 27 dicembre 2013, n. 148 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016", reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza 7.553,2 milioni di euro, di cui 7.476,1 milioni di euro relativi alla missione 6 "Giustizia", 28 milioni circa di euro alla missione 32 "Servizi Istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 49,2 milioni di euro alla missione 33 "Fondi da ripartire".

Dall'analisi dei dati di bilancio per gli anni 2011-2014, risulta che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia, in rapporto alle spese finali dello Stato è nel complesso diminuita, procedendo dall'1,3 per cento dell'anno 2011, all'1,4 per cento dell'anno 2012 e all'1,3 per cento dell'anno 2013. Il bilancio a legislazione vigente per il 2014 presenta una percentuale ancora più contenuta dell'1,3 per cento del Bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti).

Come si evince dalla tavola 2, a partire dal 2010, ad eccezione della variazione positiva del 2012, gli stanziamenti iniziali sono complessivamente diminuiti fino al 2013, per poi espandersi nuovamente nell'esercizio 2014, nel quale si osserva una variazione in aumento del 3,4 per cento. Anche l'andamento degli stanziamenti definitivi di competenza non è lineare nel corso degli anni. In particolare dopo il rialzo consistente nel 2011 (+9,8 per cento), si è assistito ad un decremento continuo, anche per il 2014, con una variazione negativa pari a -122,1 milioni (-1,5 per cento). Da notare che le variazioni di bilancio hanno portato tuttavia ad un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto agli iniziali, in particolare nel 2014, con una crescita pari a 336,5 milioni di euro (+4,5 per cento). A tal proposito, va segnalato che nel corso del 2014 sono stati disposti aumenti di stanziamento, soprattutto per l'estinzione dei debiti pregressi che non hanno impatto sull'indebitamento netto (45 milioni), per spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni (35 milioni), per competenze fisse e accessorie agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria (74 milioni) e per integrare il Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia- (37 milioni); mentre risulta ridotto il Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali (-39,4 milioni).

TAVOLA 2

#### ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

<i>(in migliaia)</i>				
Esercizio	Stanzamenti iniziali di competenza	var. % es.- 1	Stanzamenti definitivi di competenza	var. % es.-1
2010	7.409.616	-2,0	7.716.811	-11,9
2011	7.203.882	-2,8	8.474.150	9,8
2012	7.372.564	2,3	8.038.109	-5,1
2013	7.302.133	-1,0	8.011.803	-0,3
2014	7.553.229	3,4	7.889.725	-1,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei dati finanziari ha evidenziato alcuni aspetti peculiari. In primo luogo si osserva che la missione "Giustizia" assorbe il 99 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero. L'incremento dello stanziamento definitivo, sempre sussistente nel triennio per la predetta missione, è minore nel 2014 (+4,71 per cento).

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI  
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Missione	2012			2013			2014		
	iniziali	definitivi	^ %	iniziali	definitivi	^ %	iniziali	definitivi	^ %
006.Giustizia	7.315.995	7.973.439	9,0	7.236.266	7.949.563	9,9	7.476.076	7.828.056	4,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	22.992	28.491	23,9	27.493	29.358	6,8	27.964	29.061	3,9
033.Fondi da ripartire	33.577	36.179	7,7	38.375	32.882	-14,3	49.188	32.608	-33,7
<b>Totale</b>	<b>7.372.564</b>	<b>8.038.109</b>	<b>9,0</b>	<b>7.302.133</b>	<b>8.011.803</b>	<b>9,7</b>	<b>7.553.229</b>	<b>7.889.725</b>	<b>4,5</b>

L'esame del bilancio del Ministero secondo la classificazione economica in categorie di spesa nel 2014 evidenzia, come rappresentato nella tavola seguente, la peculiarità della distribuzione delle diverse voci. Il 98 per cento circa degli stanziamenti iniziali per il 2014, è classificata come spesa corrente (da 7.094 milioni di euro dell'anno 2013 a 7.400 milioni di euro nel 2014, con un incremento di 306 milioni di euro). Il restante 2 per cento rappresenta la spesa in conto capitale<sup>16</sup> (da 208 milioni di euro dell'anno 2013 a 153 milioni di euro, con un decremento di circa 55 milioni di euro). La voce di spesa maggiore (74 per cento della spesa complessiva) è dedicata ai redditi da lavoro dipendente ed in minor parte ai consumi intermedi (18 per cento). Rispetto al precedente esercizio, comunque si registra una lieve flessione nello stanziamento definitivo, sia dei redditi di lavoro dipendente che dei consumi intermedi. Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica "redditi da lavoro dipendente", ammonta per il 2014 a circa 5,8 miliardi di euro, con una riduzione rispetto al 2013 di circa 60 milioni, connessa alla limitazione del "turn over" e alla previsione del tetto di spesa per la retribuzione accessoria. L'aumento dello stanziamento definitivo rispetto all'iniziale per i redditi di lavoro è stato del 2,2 per cento, mentre i consumi intermedi presentano una previsione definitiva del 9,8 per cento più elevata dell'iniziale. I consumi intermedi, il cui stanziamento iniziale (1,3 miliardi di euro) appare ridotto rispetto al definitivo del 2013, recuperano nelle previsioni finali attestandosi ad 1,44 miliardi. Solo il 4 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2014 è costituito da trasferimenti correnti, la maggior parte dei quali destinati a "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private". Il 36,5 per cento dei trasferimenti correnti invece è destinato ad Amministrazioni pubbliche, interamente a favore dei per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, con un rilevante aumento rispetto al 2013, pari al 38 per cento, nonostante la riduzione degli uffici giudiziari.

<sup>16</sup> Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA  
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2012			2013			2014		
	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %
Redditi di lavoro dipendente	5.726.863	6.032.792	5,3	5.551.586	5.903.478	6,3	5.717.488	5.843.369	2,2
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	345.229	351.764	1,9	331.216	341.351	3,1	341.128	347.438	1,8
Consumi intermedi	1.161.101	1.389.641	19,7	1.230.772	1.454.406	18,2	1.320.422	1.449.459	9,8
Trasferimenti di parte corrente	383.658	379.349	-1,1	256.228	306.378	19,6	301.776	304.469	0,9
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	202.815	171.720	-15,3	79.777	77.400	-3,0	110.095	111.219	1,0
Altre uscite correnti	5.428	34.958	544,0	55.379	68.138	23,0	60.362	124.430	106,1
<i>di cui interessi passivi</i>	942	998	5,9	942	4.412	368,3	942	1.645	74,7
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>7.277.050</b>	<b>7.836.739</b>	<b>7,7</b>	<b>7.093.966</b>	<b>7.732.399</b>	<b>9,0</b>	<b>7.400.047</b>	<b>7.721.727</b>	<b>4,3</b>
Investimenti fissi lordi	95.515	201.370	110,8	208.167	279.404	34,2	153.181	167.997	9,7
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>95.515</b>	<b>201.370</b>	<b>110,8</b>	<b>208.167</b>	<b>279.404</b>	<b>34,2</b>	<b>153.181</b>	<b>167.997</b>	<b>9,7</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>7.372.564</b>	<b>8.038.109</b>	<b>9,0</b>	<b>7.302.133</b>	<b>8.011.803</b>	<b>9,7</b>	<b>7.553.229</b>	<b>7.889.725</b>	<b>4,5</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sotto il profilo dei Centri di responsabilità, il Dipartimento che ha ricevuto nel corso dell'anno più risorse è stato quello dell'Amministrazione penitenziaria, con una forte crescita nel corso d'anno nella categoria "redditi da lavoro dipendente" e più precisamente nel capitolo destinato al pagamento delle competenze agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria (cap. 1601), ha visto un aumento dello stanziamento iniziale di circa 114,8 milioni di euro<sup>17</sup>. Anche la categoria dei consumi intermedi, ha subito un incremento di risorse, più che altro destinate al capitolo 1762 "spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico" che nel corso d'anno ha beneficiato di un aumento di 23 milioni. Il Dipartimento degli affari di giustizia, nella categoria "consumi intermedi", ha visto un incremento di risorse considerevole, più che altro per i capitoli legati alle spese di giustizia (nel capitolo 1360 l'aumento delle risorse è stato pari a 40,5 milioni di euro, mentre nel capitolo 1363, lo stanziamento è aumentato di 38 milioni).

Come risulta dai dati esposti, i decreti di variazione in aumento hanno assorbito in parte i minori stanziamenti iniziali, ridimensionando l'effettivo risparmio preventivato con la legge di bilancio.

La spesa del dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta all'11,4 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2014. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2014, solo il 9,4 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale lo sono per l'intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, si è dimostrata uno strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi del Ministero.

In via generale, l'Amministrazione ha segnalato che le riduzioni lineari agli stanziamenti previste da disposizioni legislative, pari per il Ministero nel 2014 ad un taglio lineare di 15,5 milioni<sup>18</sup> (comma 439, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014), si traducono quasi automaticamente in debiti fuori bilancio, in quanto nell'Amministrazione giudiziaria molte attività, sebbene siano sostenute con fondi iscritti nella categoria "consumi intermedi", di fatto,

<sup>17</sup> Decreti del Ministero del tesoro per 110,5 milioni e decreto del Ministro competente per ulteriori 4,2 milioni.

<sup>18</sup> La categoria di spesa per consumi intermedi è quella sulla quale si è concentrata la parte preponderante delle misure di contenimento adottate nel corso degli ultimi anni. Anche per il 2014, è stata disposta per il Ministero della giustizia dal comma 439, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, come novellato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del DL del 28 gennaio 2014, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2014 n. 50, una riduzione lineare di 15,5 milioni, su un taglio complessivo per il bilancio dello Stato di 152 milioni.

rivestono natura obbligatoria, quali, a titolo esemplificativo, il rilascio di atti giudiziari e le verbalizzazioni di atti processuali.

In relazione agli stanziamenti dei programmi nel 2014, si rappresenta che il programma “Giustizia civile e penale” assorbe il 60 per cento delle risorse definitive ed il 38 per cento è riservato all’“Amministrazione penitenziaria”, mentre il 2 per cento alla “Giustizia minorile”.

TAVOLA 5

## STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	2014		
		Iniziali	definitivi	^%
006.Giustizia	001 Amministrazione penitenziaria	2.799.159	2.943.796	5,17
	002 Giustizia civile e penale	4.530.413	4.721.237	4,21
	003 Giustizia minorile	146.504	163.023	11,28
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 Indirizzo politico	27.964	29.061	3,92
033.Fondi da ripartire	001 Fondi da assegnare	49.188	32.608	-33,71
<b>Totale</b>		<b>7.553.229</b>	<b>7.889.725</b>	<b>4,45</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Si osserva nel programma “Amministrazione penitenziaria”, una riduzione del 4,5 per cento negli stanziamenti definitivi rispetto al 2013, dovuta anche in parte al capitolo destinato alle “*Spese per l'acquisto, l'installazione...di immobili, strutture ed impianti per l'Amministrazione penitenziaria*” (cap. 7300) che ha avuto una variazione negativa negli stanziamenti dell’86 per cento (lo stanziamento definitivo rispetto all’iniziale è diminuito di 17,6 milioni di euro).

Di contro, nel programma “Giustizia civile e penale”, gli stanziamenti sono aumentati sia rispetto all’anno precedente (+5,3 per cento negli stanziamenti iniziali e +0,5 per cento negli stanziamenti definitivi), sia nel corso della gestione del 2014 (con decreti di variazione pari a circa 190 milioni di euro)<sup>19</sup>.

Per il programma “Giustizia minorile”, si evidenzia una variazione negativa nello stanziamento iniziale rispetto al 2013 (-3,9 milioni), dovuto in gran parte a risparmi per competenze fisse ed accessorie per il personale (-5 milioni circa rispetto al 2013), mentre lo stanziamento definitivo, diminuito rispetto all’anno precedente, aumenta rispetto a quello iniziale (+11,3 per cento). Ciò è dovuto all’incremento degli stanziamenti definitivi rispetto agli iniziali del capitolo per l’attuazione dei provvedimenti penali emessi dall’autorità giudiziaria minorile (cap. 2134) che, nel quadriennio 2011-2014 esaminato, ha sempre avuto una non attendibile programmazione delle risorse stanziate con evidente sottostima delle stesse (nel 2014 gli iniziali sono pari a 25 milioni di euro, mentre i definitivi arrivano a 32,7 milioni di euro). Analogamente, anche per il capitolo riguardante le spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ed energia (cap. 2061), gli stanziamenti iniziali sono sempre molto più contenuti rispetto a quelli definitivi (nel 2014, gli stanziamenti iniziali sono circa 9,5 milioni di euro, i definitivi arrivano a 14,7 milioni di euro).

### 3.2. Le misure di contenimento della spesa

Sul fronte dell’effettività delle misure di contenimento della spesa si osserva quanto segue. Il Ministero, secondo quanto verificato dall’UCB, ha operato i tagli disposti dal DL n. 66

<sup>19</sup> Nel 2013 le variazioni di bilancio erano state più elevate, pari a 395 milioni di euro.

del 2014 per un totale di 5,9 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 16 comma 1 e 11,9 milioni di euro ai sensi dell'articolo 50 comma 1 del medesimo decreto-legge.

Oltre alla limitazione al *turn-over* del personale e all'introduzione del tetto di spesa per le retribuzioni accessorie, il forte impatto sul rendiconto 2014 si è avuto nell'Amministrazione penitenziaria che ha razionalizzato l'utilizzo degli immobili e ha ridotto i canoni passivi, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4 del DL n. 95 del 2012.

L'osservanza dei limiti di spesa di cui al DL n. 78 del 2010 invece si è dimostrata di difficile riscontro, atteso che quasi tutte le voci di riduzione hanno capitoli e piani di gestione promiscui. Infatti, dalle risposte inviate dall'Amministrazione, si evince che il superamento del limite di spesa per la tipologia "Missioni" è determinato dal fatto che sui medesimi piani di gestione vengono imputate sia le spese relative al personale civile (soggette ai limiti), sia quelle relative al personale di magistratura (non soggette al limite) per un totale di circa 4,2 milioni di euro<sup>20</sup>. Nel corso del 2014 è stata concessa la deroga per il superamento del limite di spesa per le missioni effettuate dal personale reggente posti vacanti di uffici dirigenziali degli Uffici Notarili. Analogo discorso per le spese relative alle autovetture, perchè sui medesimi capitoli e piani di gestione vengono imputate sia le spese per le autovetture ordinarie (soggette ai limiti) e sia per quelle blindate (non soggette ai limiti), con conseguente difficoltà di verifica sull'applicazione delle misure di contenimento. Anche per le spese riguardanti gli studi e le consulenze si rilevano capitoli promiscui.

Per quanto riguarda infine le spese per la manutenzione ordinaria degli immobili, non risulta intervenuta invece alcuna valutazione immobiliare dell'Agenzia del demanio: tuttavia, al riguardo, l'UCB sostiene che le spese effettuate "dovrebbero" rientrare nel limite del 2 per cento del valore degli immobili.

Risultano rispettati gli altri limiti di spesa (attività di formazione del personale, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza) che si riscontrano molto al di sotto del tetto previsto.

### 3.3. La gestione delle spese

La quasi totalità degli impegni lordi e dei pagamenti totali del Ministero, in diminuzione rispetto all'anno precedente (rispettivamente -126,2 milioni e -245 milioni circa), sono imputati (per circa il 99,2 per cento) alla missione "Giustizia".

TAVOLA 6

#### I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI

Missione	Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
006.Giustizia	7.770.658	7.645.429	7.740.027	7.497.605	555.745	675.875	332.022	267.850
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	26.403	25.854	25.861	26.482	2.259	1.416	3.402	3.504
033.Fondi da ripartire	32.505	32.108	33.679	32.505	32.505	32.108	377	500
<b>Totale</b>	<b>7.829.569</b>	<b>7.703.393</b>	<b>7.799.567</b>	<b>7.556.592</b>	<b>590.510</b>	<b>709.400</b>	<b>335.800</b>	<b>271.854</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

<sup>20</sup> Il tetto di spesa di 3,5 milioni di euro, è stato determinato analizzando le somme impegnate per missioni nell'esercizio 2009 e prende in considerazione le sole spese per il personale civile. A decorrere dal 2015 sono stati creati dei piani gestionali distinti per le missioni del personale civile e di magistratura ad eccezione del Dipartimento degli affari di giustizia e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria che continueranno ad utilizzare due piani di gestione promiscui.

Appare viceversa in controtendenza l'andamento dei seguenti capitoli: il capitolo per le spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori rimborso delle spese di patrocinio legale (cap. 1262) che per l'anno 2014 rileva impegni lordi per 3,5 milioni (nel 2013 erano 1,5 milioni) e pagamenti totali per 4,1 milioni (nel 2013 erano 1,6 milioni); in forte aumento anche gli impegni ed i pagamenti del capitolo riguardante l'estinzione dei debiti pregressi (cap. 1264), che si attesta 100,9 milioni (con un incremento di circa 50,9 milioni rispetto al 2013); i contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari (capitolo 1551) vedono in aumento gli impegni che si attestano a 111 milioni (erano 77 milioni nel 2013).

Per quanto riguarda la missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", si registra una diminuzione degli impegni lordi e dei pagamenti totali in quasi tutti i capitoli di spesa; in special modo risalta la variazione negativa del capitolo dedicato al pagamento degli stipendi e assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari, che riporta impegni e pagamenti per 148,821 euro (-75,3 per cento, nel 2013 erano di circa 600 mila euro).

In generale, si rileva una riduzione delle economie totali, pari a 271,8 milioni nel 2014 (-63,9 milioni rispetto al 2013), anche se è da notare che il capitolo che raccoglie più del 40 per cento delle economie totali del Ministero, è quello dedicato al pagamento delle competenze agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria (cap. 1601 con 109,5 milioni di euro) che peraltro nel corso del 2014 aveva ricevuto risorse aggiuntive per 114,8 milioni di euro<sup>21</sup>; economie si sono realizzate anche nel capitolo per la concessione buoni pasto del personale penitenziario in connessione con la riorganizzazione dei servizi di mensa presso gli istituti penitenziari. L'Amministrazione ha sottolineato che nel futuro verrà ridimensionato il relativo piano gestionale, assumendo a parametro gli impegni del 2014.

Le altre economie di spesa nei capitoli non aventi natura stipendiale, riguardano somme accantonate dalla Ragioneria Generale dello Stato in applicazione di norme di contenimento della spesa o clausole di salvaguardia e diventate economie alla scadenza dell'esercizio.

### 3.4. *I residui passivi*

I residui finali presentano un incremento del 20 per cento rispetto agli iniziali, passati dai 590,5 milioni del 2013 ai 709,4 milioni nel 2014.

L'aumento dei residui di stanziamento è dovuto in special modo ai capitoli di parte capitale. Per i residui propri, invece si rileva quanto segue. Per i redditi di lavoro, si pone in luce un aumento dei residui finali da 82 milioni a 92,5 milioni dei quali circa 40 milioni dalla competenza. Residui propri si riscontrano anche nei consumi intermedi (+31,9 per cento), soprattutto per le spese per acquisto di beni e servizi (capitolo 1451) e per le spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni (capitolo 1363), per le spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (capitolo 1501). Nel complesso crescono da 231 milioni a 305 milioni, di cui 262,7 milioni derivanti dalla gestione di competenza. Per quanto riguarda le spese correnti, si evidenzia il capitolo relativo ai contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari che per il 2014 riporta residui finali 102,1 milioni di euro (nel 2013 i residui sono stati circa 77,4 milioni), di cui 90 milioni dalla competenza. Da rilevare anche il capitolo dedicato alla manutenzione ordinaria degli immobili (cap. 1687), in cui i residui finali sono saliti a 5,3 milioni di euro nel 2014 (nel 2013 erano pari a 349 mila euro). Anche sul cap. 1360 – spese di giustizia –, le cui risorse, maturate negli ultimi mesi dell'anno, possono essere pagate nell'esercizio successivo, si osserva una minore capacità di gestione delle risorse di competenza rispetto alla capacità di smaltimento dei residui pregressi, con un incremento dei residui finali che si attestano a 155,1 milioni di euro (erano 102,5 milioni del 2013), di cui 132 milioni derivanti dalla competenza. La dinamica della gestione dei residui evidenzia, dunque,

<sup>21</sup> Le risorse non sono state utilizzate a causa della cessazione dal servizio di più di 800 unità e di ritardi nelle procedure di nuove assunzioni per il 2014. Non si è proceduto a variazioni compensative in linea con quanto disposto dal MEF in ambito "cedolini unico".

uno smaltimento dei residui pregressi, ma anche una nuova formazione di residui della competenza piuttosto consistente, indice di criticità gestionale.

Lieve l'incremento dei residui per investimenti (da 166 milioni a 177 milioni, di cui 148 milioni propri e 29,8 milioni di stanziamento).

Fra le spese in conto capitale, il capitolo dedicato allo sviluppo del sistema informativo, per il finanziamento del progetto intersettoriale "rete unitaria della pubblica Amministrazione" (cap. 7203), ha riportato residui per 31,7 milioni di euro (+21,9 per cento rispetto al 2013) e il capitolo per le spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'Amministrazione centrale che per quelli giudiziari (cap.7202), ha registrato residui per 58,9 milioni di euro.

L'Amministrazione riferisce che l'incremento dei residui passivi perenti negli anni è riconducibile alla riduzione dei termini di conservazione dei residui passivi in bilancio (art. 3 comma 36 legge n. 244/2007). Risultano più elevati i residui perenti al 1/1/2014 di parte corrente (480,7 milioni) rispetto a quelli di parte capitale (176,9 milioni), ai quali occorre aggiungere le nuove perenzioni, come illustrato nella tavola sottostante e detrarre le reiscrizioni in bilancio e le economie o prescrizioni. Al termine dell'esercizio 2014 risultano 174,3 milioni di residui perenti di parte corrente e 140 milioni di parte capitale. Per quest'ultima, sono più elevate le reiscrizioni in bilancio.

Sono state presentate richieste di reiscrizioni dei residui passivi perenti per 26,1 milioni di euro alle quali sono state aggiunte le richieste relative all'esercizio 2013, non assentite e riproposte nell'esercizio 2014, per 2,9 milioni di euro<sup>22</sup>. Sono stati assegnati fondi per la parte corrente pari a 2,7 milioni di euro e per la parte in conto capitale circa 16 milioni di euro, per un totale di 18,6 milioni di euro<sup>23</sup>.

TAVOLA 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE  
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	736.863	108.122	10.099	324.015	510.870
2013	510.870	24.019	5.100	49.034	480.756
2014	480.756	16.951	2.653	320.715	174.338

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE  
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	246.213	39.353	50.412	22.110	213.044
2013	213.044	8.922	43.536	1.451	176.978
2014	176.978	2.575	15.981	23.529	140.044

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

<sup>22</sup> Reiscrizioni richieste euro 26.071.267,53 di euro +2.940.680,49 di euro non assentite nel 2013.

<sup>23</sup> Reiscrizioni richieste 653.100,02 euro per la parte corrente +15.981.316,40 di euro per la parte c/capitale = 16.634.416,42 euro.

Le somme eliminate dal conto del patrimonio per prescrizioni nel 2014 sono state pari a 6,5 milioni di euro per le spese in conto corrente<sup>24</sup> mentre per le spese in conto capitale l'ammontare delle prescrizioni è stato pari a 343 mila euro<sup>25</sup>. Le somme eliminate per economia, nell'esercizio 2014, ammontano a 314,2 milioni di euro per le spese in conto corrente e 23,2 milioni di euro per le spese in conto capitale.

Per quanto riguarda il riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'articolo 49 del DL n. 66 del 2014<sup>26</sup>, con contestuale versamento in conto entrata della disponibilità di cassa per l'esercizio 2014, risulta che l'Amministrazione in base all'art. 49 comma 2 del citato DL, ha eliminato residui passivi di bilancio per 7,4 milioni di euro (lettera a), residui passivi perenti per circa 337 milioni di euro (lettera b) e residui passivi perenti relativi ai sospesi di tesoreria per 0,5 milioni di euro (lettera e). Nell'esercizio finanziario è stata prevista la riassegnazione di 6 milioni di euro in conto corrente e di 10 milioni di euro in conto capitale. Sono stati istituiti i capitoli 1539 e 7230 ma, in fase di approvazione della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), è stato utilizzato, a copertura parziale degli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori (articolo 1 commi 107 e 108), proprio lo stanziamento di 6 milioni del capitolo 1539.

### 3.5. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, l'Amministrazione non è stata in grado di fornire un dato di consistenza totale al 2014, in quanto gli unici Dipartimenti che hanno fornito elementi sono stati il DAP, che ha riportato il dato del 2013 (circa 31,6 milioni di euro al netto del piano di rientro finanziato a valere sul Fondo per le spese di funzionamento del Ministero negli anni 2013 e 2014 – Cap. 1537 – alimentato dal FUG) ritenendo che il 2014 non si dovrebbe discostare di molto e il DOG che, sempre per il 2013, specifica che i debiti fuori bilancio si riferiscono principalmente ad obbligazioni relative ad utenze non impegnate per carenza di fondi che nel corso del 2014 hanno ripianato con Fondi resisi disponibili.

Si osserva che le tipologie di debiti fuori bilancio derivano da causali ripetute negli anni, che, pertanto, non presentano più carattere della imprevedibilità.

Per quanto attiene le eccedenze di spesa, esse sono prevalentemente relative alle retribuzioni del personale di magistratura in servizio sia presso il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione (cap. 1008), compensate nell'ambito del capitolo stesso e sia presso il Dipartimento per gli affari di giustizia (cap. 1201) che invece vengono compensate nell'ambito dell'unità di voto. Lo scostamento rispetto agli stanziamenti di bilancio può essere riconducibile sia all'avvicendamento dei singoli magistrati (con differenti livelli retributivi), sia alla tempistica nell'imputazione delle partite stipendiali e sia alle progressioni di carriera o economiche riconosciute ai magistrati. Per il capitolo 1400<sup>27</sup>, le eccedenze pari allo 0,32 per cento dello stanziamento iniziale (circa 4 milioni di euro), risultano compensate nell'ambito dell'Unità di voto. Le eccedenze di spesa sul capitolo 1601 p.g. 1, relativo al Fondo unico per il Corpo della polizia penitenziaria, si sono generate, riferisce l'Amministrazione, perché l'ente<sup>28</sup> liquidatore (STP MEF) ha applicato una aliquota media più alta sulla base pensionabile per il personale a regime previdenziale retributivo. Mentre in sede di previsione per il 2015 l'Amministrazione ha tenuto conto di tale maggiore aliquota da applicare al trattamento economico fondamentale del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, non ha potuto procedere in corso di esercizio a variazioni compensative sui piani

<sup>24</sup> Capp. 1350, 1081, 1402, 1421, 1451, 1671, 1768, 2019, 2022, 2061, 2131, 2161 tutti con piano gestionale 80, il 1408 pg. 84, il 1405 pg. 96, e il 1541 pg. 96.

<sup>25</sup> Capp. 7200, 7211, 7203 e 7211 piano gestionale 80.

<sup>26</sup> Decreto-legge n. 66/2014 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

<sup>27</sup> “Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione”.

<sup>28</sup> Ente di Assistenza Penitenziaria (EAP).



di gestione del suddetto capitolo per l'espresso divieto posto dal MEF con decreto del 1° dicembre 2010 (introduzione del "Cedolino Unico").

### 3.6. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie

A fronte di 168 milioni di previsioni definitive di cassa, di cui 78,9 risorse del FUG (Fondo Unico di Giustizia), sono state versate entrate per 794,8 milioni; tale andamento pone in luce una esigua capacità programmatica. Ben 53,3 milioni sono intestati al capitolo 3530 "entrate eventuali e diverse" ed in particolare all'articolo 4 "versamento di somme a favore del bilancio dello Stato" che, per il 2014, registra previsioni iniziali e definitive di 40 milioni, alle quali corrisponde però un accertamento di soli 3,8 milioni, pari a meno del 10 per cento.

TAVOLA 8

LE ENTRATE EXTRA-TRIButarie PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

(in migliaia)

Cdr Entrata	2013			2014		
	Previsioni definitive di cassa	Riscossioni totali	Versamenti totali	Previsioni definitive di cassa	Riscossioni totali	Versamenti totali
10 DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	851.134	278.681	271.301	152.571	791.211	783.449
11 DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	16.025	12.497	11.287	15.612	13.017	11.329
<b>Totale</b>	<b>867.158</b>	<b>291.179</b>	<b>282.588</b>	<b>168.183</b>	<b>804.228</b>	<b>794.778</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I versamenti delle entrate extra-tributarie del Ministero sono in netto aumento rispetto all'esercizio precedente (+181,2 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (98,6 per cento) ed in particolare al capitolo 2414 riguardante le risorse del FUG (per 190,5 milioni)<sup>29</sup>; di rilievo anche il capitolo 3636 dedicato alle somme da erogare al personale del Ministero per le competenze fisse ed accessorie (previsioni per 105,6 milioni) quasi totalmente a carico dell'articolo 1 cioè alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio per le competenze accessorie (per 104,8 milioni di euro sia accertati che versati).

Si rileva l'anomalia programmatica e gestionale, con riguardo al capitolo 3679, istituito per le entrate derivanti dalla "Definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile" (art. 14 del DL n. 102 del 2013<sup>30</sup>): la previsione di bilancio 2013 era pari a 600 milioni, peraltro individuati quale copertura dei maggiori oneri previsti dalla norma stessa per il 2013, ma non è seguito alcun accertamento; al contrario, per il 2014, non si riscontra alcuna previsione finanziaria, mentre si evidenzia un accertamento nonché un versamento per circa 448,6 milioni<sup>31</sup>. Al riguardo si sottolinea che questa Corte, nell'audizione

<sup>29</sup> In special modo composte da risorse derivanti da sequestri (articolo 1 per 78,9 milioni sia di accertamenti che di versamenti), da risorse derivanti da confische (articolo 2 per 59,9 milioni sia di accertamenti che di versamenti) e da altre risorse destinate al Ministero ai sensi dell'art. 2 comma 7 DL n. 143 del 2008 (articolo 3 per 51,6 milioni di euro sia accertati che versati).

<sup>30</sup> Decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Il capitolo 3679 è stato istituito con DMT n. 7950 del 27 settembre 2013.

<sup>31</sup> Il versamento comunque è inferiore del 25,3 per cento rispetto alle maggiori entrate a copertura di nuovi oneri di cui al citato decreto-legge.

del 24 settembre 2013 presso la Camera dei Deputati<sup>32</sup>, aveva sottolineando che il maggior gettito – quantificato in 600 milioni per il 2013 – sarebbe stato condizionato “non solo dal tasso di adesione alla procedura agevolata ma anche dai margini valutativi riservati al giudice d’appello in ordine al merito delle istanze di definizione presentate”.

La tavola che segue prende in considerazione le entrate, ripartite per Centri di responsabilità, che sono state riassegnate ai sensi dei commi 1 e 2, art. 2, d.P.R. n. 469 del 1999, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze. Nel complesso i provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni per 161,9 milioni di euro (-12,3 per cento rispetto al 2013), la maggior parte dei quali (54,2 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria<sup>33</sup>; il 39,5 per cento al Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (nel capitolo 1537 “Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia” sono stati riassegnati circa 37,3 milioni di euro, pari al 58,3 per cento delle risorse assegnate al Centro di responsabilità) e la restante parte è stata distribuita agli altri Centri di responsabilità. Si pone in luce comunque che il Dipartimento per gli affari di giustizia, che nell’anno precedente si era visto riassegnare solo circa 31 mila euro, nel 2014 ha ricevuto ben 7,9 milioni di euro di cui 6,1 milioni di euro sul capitolo delle spese di giustizia (cap. 1360) e 1,8 milioni di euro sul capitolo 1250 “spese per l’acquisto di beni e servizi”<sup>34</sup>.

Con le riassegnazioni sono state coperte soprattutto le spese di personale (circa 99,3 milioni per le competenze fisse ed accessorie ai dipendenti e 2,8 milioni per le imposte regionali sulle retribuzioni ai dipendenti); rispetto all’anno precedente il cap. 7203, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo e del progetto intersettoriale “rete unitaria della pubblica Amministrazione” sono state riassegnate risorse per 3,1 milioni (5 milioni nel 2013). La riassegnazione sul capitolo 1360 spese di giustizia di cui al DMT 42744 deriva dal Fondo politiche comunitarie (Fondo di rotazione - cap. 3499), cioè da entrate di natura diversa non qualificabili come corrispettivo di un servizio reso.

TAVOLA 9

<i>(in migliaia)</i>		
<b>Centri di responsabilità</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all’opera del Ministro	598	302
Dipartimento degli affari di giustizia	31	7.917
Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	65.708	64.020
Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria	114.533	87.606
Dipartimento per la giustizia minorile	4.245	2.094
<b>Totale complessivo</b>	<b>185.115</b>	<b>161.939</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

#### 4. Missioni e programmi

Di seguito sono analizzati i singoli programmi della missione “Giustizia”, in ordine di grandezza dello stanziamento, lo stato di realizzazione e le evidenze contabili più significative, nonché specifici profili della gestione presi in considerazione per la rilevanza che hanno assunto negli ultimi anni.

<sup>32</sup> Audizione del Presidente della Corte dei conti f.f. Raffaele Squitieri presso le Commissioni riunite V - Bilancio, Tesoro e programmazione e VI - Finanze della Camera dei deputati, nell’ambito dell’esame in sede referente del DL n. 102 del 2013 - “Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici”.

<sup>33</sup> Il cap. 1601 relativo alle competenze per il corpo di polizia penitenziaria, si è visto riassegnare 74,3 milioni poi non impegnati.

<sup>34</sup> Anche se risultano poi sul cap. 1250 nel 2014 residui finali per 3,8 milioni ed economie 0,5 milioni.

TAVOLA 10

## MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	2013				2014			
		Stanz. iniziali di comp.	Stanz. definitivi di comp.	Impegni Lordi	Pagamenti totali	Stanz. iniziali di comp.	Stanz. definitivi di comp.	Impegni Lordi	Pagamenti totali
006. Giustizia	Amministrazione penitenziaria	2.783.570	3.084.062	2.980.116	2.978.607	2.799.159	2.943.796	2.820.748	2.804.416
	Giustizia civile e penale	4.302.293	4.697.128	4.629.771	4.600.533	4.530.413	4.721.237	4.670.122	4.547.469
	Giustizia minorile	150.402	168.372	160.771	160.887	146.504	163.023	154.559	145.720
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		27.493	29.358	26.403	25.861	27.964	29.061	25.854	26.482
033. Fondi da ripartire	Indirizzo politico Fondi da assegnare	38.375	32.882	32.505	33.679	49.188	32.608	32.108	32.505
<b>Totale</b>		<b>7.302.133</b>	<b>8.011.803</b>	<b>7.829.567</b>	<b>7.799.567</b>	<b>7.553.229</b>	<b>7.889.725</b>	<b>7.703.391</b>	<b>7.556.592</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

## 4.1. Giustizia civile e penale

Il programma “Giustizia civile e penale” nel 2014 assorbe il 60 per cento degli stanziamenti definitivi della missione “Giustizia”. Le attività di competenza<sup>35</sup> sono declinate in numerosi settori che si estendono, dall’organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale, alla gestione delle spese di giustizia, dalle attività inerenti le notifiche, le esecuzioni e i protesti in materia giudiziaria ai rapporti con Unione europea, l’Organizzazione delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione.

La tavola seguente espone i dati gestionali in termini di classificazione economica, evidenziando fisiologicamente anche nel 2014 una preponderanza (70 per cento della spesa corrente) dei redditi di lavoro in termini di stanziamento, ma anche di impegni totali e pagamenti totali; di minor entità si sono rilevati i consumi intermedi (25 per cento della spesa corrente). A questi ultimi è riconducibile la quota maggiore di residui finali in termini assoluti.

TAVOLA 11

## PROGRAMMA: GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	3.260.130	3.189.448	3.220.674	32.354	73.291
di cui imposte pagate sulla produzione	197.329	197.276	196.492	3.050	172
Consumi intermedi	1.166.281	1.137.572	1.069.022	267.662	42.174
Trasferimenti di parte corrente	111.219	111.219	86.449	102.121	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	111.219	111.219	86.449	102.121	0
Altre uscite correnti	107.408	107.257	108.990	2.030	152
di cui interessi passivi	0	0	870	1.449	0
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>4.645.038</b>	<b>4.545.495</b>	<b>4.485.134</b>	<b>404.167</b>	<b>115.616</b>
Investimenti fissi lordi	76.199	74.140	62.335	100.714	4.689
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>76.199</b>	<b>74.140</b>	<b>62.335</b>	<b>100.714</b>	<b>4.689</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>4.721.237</b>	<b>4.619.635</b>	<b>4.547.469</b>	<b>504.880</b>	<b>120.305</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

<sup>35</sup> Attività di cooperazione giudiziaria; gestione delle attività inerenti prove concorsuali; gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; gestione delle spese di giustizia; contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; attività inerenti le notifiche, le esecuzioni e i protesti in materia giudiziaria; Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; rapporti con Unione europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Particolare attenzione viene dedicata alle politiche di settore che vengono in rilievo nel 2014 in coerenza con i provvedimenti normativi e gli strumenti di programmazione. Numerose e diversificate sono state le misure normativamente individuate per l'efficientamento del sistema giudiziario di cui al DL n. 69 del 2013, al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili attraverso nuovi modelli organizzativi e processuali. Fra questi interventi occorre menzionare la nomina di 400 giudici ausiliari, la previsione di "tirocinio formativo" presso gli uffici giudiziari civile e penali; le attribuzioni di magistrato assistente di studio, nonché misure processuali atte a deflazionare il contenzioso ed a ridurre l'arretrato quali la conciliazione giudiziale e la mediazione civile e commerciale.

Le novità normative delle quali si è trattato nel paragrafo 1.1, hanno riguardato profili organizzativi ed hanno introdotto misure di degiurisdizionalizzazione e di definizione dell'arretrato in materia di processo civile e hanno previsto il trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti, la negoziazione assistita, la separazione consensuale, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio dinanzi all'ufficiale di stato civile, le modifiche al regime della compensazione delle spese e le disposizioni per la tutela del credito e accelerazione processo esecutivo.

In ambito penale ugualmente vi sono stati interventi normativi, sia sul piano sostanziale che procedurale. In effetti sono state numerose le iniziative normative sostanziali, procedurali ed organizzative in parte analoghe al settore civile (ad es. sul versante dell'informatizzazione). Al riguardo si evidenzia che l'OIV ha proposto un riordino delle leggi penali. L'organicità sistematica della materia consentirebbe di conseguire livelli attuativi più efficaci.

Non sono ancora del tutto attuate tutte le misure organizzative-funzionali e tecnologiche programmate, ma l'Amministrazione riferisce che sono in via di completamento. L'utilizzo dei fondi strutturali, inoltre, nell'ambito del PON *governance* ed azioni di sistema (FES 2007-2013) ha invece supportato il miglioramento organizzativo e gestionale degli uffici giudiziari, con il progetto "*best practices*" (il 50 per cento degli uffici monitorati ha concluso i progetti). Inoltre sono stati avviati il progetto "Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2", il piano straordinario per lo smaltimento dell'arretrato civile con misure organizzative a costo zero<sup>36</sup>. A questi vanno aggiunti interventi per il reclutamento di risorse umane<sup>37</sup>.

Peraltro, considerata l'insufficienza delle risorse impiegate e quindi il mancato raggiungimento degli ambiziosi quanto necessari obiettivi degli ultimi anni, che dovevano essere tendenzialmente a costo zero, saranno impiegate nuove risorse finanziarie (con il citato fondo per l'efficienza del sistema giudiziario, istituito dalla legge di stabilità 2015). Infine occorre segnalare che anche il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) ha finanziato un progetto per il completamento della digitalizzazione del processo civile.

Sono parzialmente apprezzabili gli effetti degli interventi normativi specifici già avviati negli scorsi esercizi, in ordine ai quali l'Amministrazione ha fatto presente che l'osservazione in termini di operatività delle sezioni specializzate in materia di impresa di cui al DL n. 1 del 2012, suggerite dall'Unione europea, per la specializzazione dei giudici e la qualità e rapidità delle loro decisioni, mostra positivi effetti sia nell'indicatore della durata media dei procedimenti sia in quello del tasso di definizione degli stessi entro un anno<sup>38</sup>.

In tema di riduzione dell'arretrato, l'Amministrazione riferisce che il totale dei procedimenti civili pendenti risulta ridotto rispetto agli anni passati (da più di 5,7 milioni di

<sup>36</sup> Il progetto prevede tre fasi. La prima sull'acquisizione delle statistiche aggiornate dell'arretrato esistente. La seconda sull'azzeramento in tempi brevissimi di parte dell'arretrato, secondo il cosiddetto principio *first in first out* (FIFO) consigliato nel cosiddetto decalogo Strasburgo, o altra *best practice* analoga: entro 6 mesi gli affari contenziosi iscritti a ruolo fino all'anno 2000; entro 9 mesi gli affari contenziosi iscritti a ruolo fino all'anno 2005. La terza riguarda la gestione ordinaria dell'arretrato residuo nonché delle giacenze infra-triennali.

<sup>37</sup> Da destinare agli uffici giudiziari per circa mille posti di personale amministrativo (pubblicato il bando di mobilità volontaria esterna) in aggiunta a più di 200 unità in mobilità compartimentale e scorrimento di graduatorie di altre Amministrazioni.

<sup>38</sup> Dati della DG statistica: relativamente al volume di affari iscritti si è passati da 1455 nel 2012 a 4644 nel settembre 2014, la percentuale di definizione entro un anno dall'iscrizione raggiunge l'83 per cento nei primi 9 mesi dello scorso anno con un tempo medio di definizione del procedimento pari a circa 495 giorni.

cause nel 2011 a 5,2 milioni al 2014). Il dato non è consolidato a tutto il 2014, anche se nel DEF 2015 si riferisce a una riduzione del 15 per cento e comprende gli effetti aggregati di tutte le riforme sia in termini normativi che tecnologici ed organizzativi. I positivi effetti annunciati connessi agli istituti deflattivi e di degiurisdizionalizzazione<sup>39</sup>, così come i riflessi delle modifiche al C.P.C., introdotte dall'art. 54 del DL n. 83 del 2012, in ordine, fra l'altro, all'inaffidabilità dell'appello ed alle pronunce sull'inaffidabilità dell'appello<sup>40</sup>, non sono pienamente ancora valutabili. In tema di mediazione peraltro, gli esiti proficui hanno dapprima subito un freno nel 2013, dopo la pronuncia della Corte costituzionale - che aveva rilevato l'eccesso di delega legislativa in ordine all'obbligatorietà della mediazione, quale condizione di procedibilità - per poi riprendere vigore con la reintroduzione normativa con il citato DL n. 69 del 2013. L'analisi dei dati, effettuata dall'Amministrazione, evidenzia che il *trend* positivo della mediazione è influenzato dalle suddette variazioni normative (nel 2013 hanno prevalso le mediazioni volontarie con esito positivo sicuro). Comunque i settori di maggior ricorso volontario nel 2013 alla mediazione, sulla base dei dati indicati dal Ministero, sono le controversie in materia di contratti bancari (17,6 per cento) e diritti reali (11,8 per cento), che invece, in seno all'obbligatorietà nel 2014, risultano gli ambiti con maggior percentuale di iscrizione ma con maggior difficoltà di successo.

Un attento monitoraggio delle misure potrà dar contezza dell'effettività delle stesse, in termini di accrescimento di efficienza e di risparmio di spesa, in termini deflattivi e di riduzione dell'arretrato pendente.

#### 4.1.1. Fondo Unico Giustizia

Il FUG<sup>41</sup> è stato istituito per perseguire obiettivi fra i quali il censimento e la gestione in modo centralizzato del denaro e dei titoli sequestrati (e poi confiscati), mettendo a reddito denaro e titoli. La gestione del Fondo unico giustizia è stata attribuita a Equitalia Giustizia<sup>42</sup>.

Di recente si è conclusa una specifica indagine della Corte dei conti<sup>43</sup> programmata sul Fondo unico giustizia, all'esito della quale sono emerse numerose criticità nel complesso processo di alimentazione, Amministrazione e versamento all'erario delle ingenti risorse intestate al Fondo (3.521,4 milioni di euro al 30 aprile 2014)<sup>44</sup>.

L'Amministrazione ha riferito che non è risultato agevole programmare le risorse assegnate al capitolo 1537 ("Fondi da ripartire") che derivano anche dalla ripartizione di una quota del FUG, risorse volte a integrare lo stanziamento necessario al fine di evitare posizioni debitorie, attesa la dilatata tempistica del riparto stesso. Difatti, il decreto di integrazione è stato emanato dal MEF il 13/11/2014 ed il riparto in oggetto è stato effettuato in data 19 dicembre,

<sup>39</sup> Scelta normativa in linea con le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea n. 362 del 2013.

<sup>40</sup> Il Ministero ha riscontrato nel 2013 un calo del 19 per cento dei procedimenti iscritti, rispetto al 2012, riduzione meno marcata nel primo semestre 2014.

<sup>41</sup> Con due successivi decreti-legge (n. 112 del 2008 e n. 143 del 2008), è stato istituito e disciplinato il Fondo unico giustizia (FUG), con l'obiettivo di farvi confluire le somme di denaro (contante) e i titoli (Bot, CCT, obbligazioni, azioni etc.) sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi. Il FUG è un fondo dinamico che dovrebbe custodire e gestire le ricchezze finanziarie della criminalità, in attesa della confisca definitiva, in seguito alla quale lo stesso devolve una parte di queste risorse alle spese del Ministero della giustizia, una parte alle spese del Ministero dell'interno e la restante alla tesoreria generale dello Stato.

<sup>42</sup> Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia SpA..

<sup>43</sup> Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato- Deliberazione n. 6/2014/G "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico giustizia".

<sup>44</sup> La predetta Sezione ha evidenziato la presenza di risorse ancora in sequestro, alcune risalenti addirittura a 30-35 anni addietro, per le quali non risultano intervenuti (o comunicati) successivi provvedimenti definitivi di confisca, restituzione o devoluzione allo Stato, nonché un numero non indifferente di uffici giudiziari, tra quelli non ancora abilitati alla trasmissione delle informazioni con sistema web, che non hanno mai effettuato comunicazioni di provvedimenti di pertinenza del FUG. Infine è stata rilevata la mancata volturazione al Fondo di molte delle liquidità oggetto di sequestro e, poi, di confisca e la non osservanza degli obblighi di rendicontazione da parte di tutti gli amministratori giudiziari.

per un complessivo importo pari a 26,4 milioni, per le esigenze di spesa segnalate dagli uffici per il funzionamento, per la manutenzione ordinaria degli immobili e delle strutture penitenziarie, per l'informatizzazione (processo civile telematico). Nel 2015, invece, le risorse sono state assegnate all'inizio esercizio, agevolando la gestione in termini di programmazione e maggior trasparenza.

#### 4.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione

La durata eccessiva dei processi ha comportato, in poco più di 10 anni dalla c.d. legge Pinto, una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione. Il capitolo 1264 a ciò dedicato è divenuto nel 2013 capitolo di spese obbligatorie. Pur non potendo gestire le cause dei ritardi<sup>45</sup>, ma solo monitorare la tipologia delle stesse, il Ministero dovrebbe poter governare le procedure di pagamento delle condanne. Tuttavia, l'Amministrazione riferisce di non poter effettuare alcun monitoraggio, per anno, della spesa, ma di aver contezza solo del debito complessivo ancora esistente presso le Corti d'appello, per più di 456 milioni nel 2014. Negli ultimi anni gli accreditamenti non sono stati sufficienti e dal 2005 i Presidenti delle Corti d'appello sono stati delegati al pagamento degli indennizzi e delle spese di lite connesse. La legge di bilancio ha stanziato nel 2014 solo 55 milioni, esauriti al mese di giugno e incrementati con altri 45 milioni esauriti alla fine dell'anno. I ritardi nei pagamenti hanno incrementato i contenziosi: la novella di cui al DL n. 35 del 2013, tesa ad assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti ai creditori di somme liquidate ai sensi della legge Pinto, non ha prodotto il contenimento delle procedure esecutive e sono raddoppiati nel 2014 i ricorsi (circa 5.800) al giudice amministrativo per l'ottemperanza.

Peraltro, si sono aggiunti negli ultimi anni anche i ricorsi per ritardo nell'esecuzione di decisione giudiziaria che ha riconosciuto l'indennizzo ai sensi della legge n. 89 del 2001. Proprio in ordine al ritardo nel pagamento dell'equa riparazione, dovrà infine attendersi il pronunciamento della Corte costituzionale, adita dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 754 del 2014 che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, che prevede un tetto-limite di bilancio per il pagamento degli indennizzi. Ciò in quanto, con la modifica dell'art. 81 della Costituzione e l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, tale principio è posto accanto agli altri valori costituzionalmente protetti.

Sulla base dei dati trasmessi dall'Amministrazione, relativi al 2014, a fronte di uno stanziamento definitivo di 100,9 milioni, in aumento rispetto al 2013, risultano pagamenti totali per 100,6 milioni<sup>46</sup>.

Il debito complessivo a tutto il 2014, ancora non saldato, riferito dal Ministero, è pari a 456,5 milioni di cui 72,5 milioni relativi al 2014, al netto di ulteriori somme maturate (interessi etc.). Le Corti d'appello con maggior debito risultano essere Roma (79 milioni), Lecce (43 milioni), Napoli (42 milioni) e Catanzaro (40 milioni). L'ammontare del debito annuo evidenzia una netta riduzione nell'esercizio considerato. Tale miglioramento è da attribuirsi in buona parte allo sbarramento processuale introdotto nella procedura di equa riparazione nel 2012 (ammissibilità della domanda riparatoria solo al termine del procedimento giudiziario attinto dal ritardo) che tuttavia è stato giudicato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 30 del 2014)<sup>47</sup> non in linea con la normativa europea e da rivedere con urgenza da parte del legislatore. Riferisce l'Amministrazione che si prevede di poter effettuare i pagamenti nei termini di legge e di smaltire l'arretrato in quattro anni, azionando più leve, finanziarie ed organizzative (deroga al

<sup>45</sup> Connesse spesso alle dinamiche difensive processuali.

<sup>46</sup> Dal 2010 si è assistito ad una evoluzione incrementale del capitolo: dai 13,6 milioni del 2009 ai 30 milioni nel 2012 ai 50 milioni nel 2013.

<sup>47</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 30/2014, ha ritenuto che il meccanismo del risarcimento contro la durata eccessiva dei processi è carente e va riformata al più presto: la previsione del risarcimento suddetto solo dopo la fine del giudizio è un vulnus nella tutela di uno dei capisaldi della Costituzione, la ragionevole durata (art. 111) e "l'inerzia legislativa" sul tema, è ormai intollerabile.

criterio cronologico di pagamento in caso di ricorso per ottemperanza; 180 milioni per 4 anni messi a disposizione dal MEF; studio di un progetto di collaborazione con Banca d'Italia per i nuovi pagamenti; studio delle problematiche relative all'aggravamento delle spese per azioni esecutive plurime a fronte di un unico decreto emesso per più soggetti).

#### 4.1.3. Spese di giustizia

Ulteriore aspetto rilevante della gestione riguarda le spese di giustizia, sia per i profili finanziari che per i profili dell'evidenza pubblica e dei risparmi relativi all'ambito dei servizi di intercettazione. La semplificazione di alcuni settori delicati, come le spese di giustizia così qualificati dal piano della *performance* 2014, risulta uno degli obiettivi programmatici dell'anno.

Le spese di giustizia come noto sono a carico di tre capitoli di bilancio: capp. 1360, 1362, 1363 con uno stanziamento definitivo di 882,6 milioni nel 2014.

Circa il 74,2 per cento degli stanziamenti definitivi sono dedicati alle spese di giustizia tipiche (capp. 1360 e 1362) ed un quarto alle spese per l'intercettazione (cap.1363).

I dati contabili evidenziano nel capitolo 1363, spese di giustizia per intercettazioni, uno stanziamento definitivo 227,8 milioni di euro di poco inferiore al 2013 ed una spesa effettiva (pagamenti totali) di circa 218 milioni, in diminuzione rispetto al 2013 del 10 per cento e, come riferito dall'Amministrazione, con debiti fuori bilancio per 22 milioni. Peraltro, la stessa aggiunge che, a causa della riduzione delle dotazioni di bilancio (DL n. 92 del 2012 art. 1 comma 26 e DL n. 98 del 2011 art. 37 comma 17), sono conseguite situazioni debitorie per 34 milioni relative al 2013 non ancora ripianate. Perciò complessivamente sussistono 56 milioni di debiti pregressi.

In tale ambito, sono pertanto due gli aspetti sui quali l'Amministrazione è chiamata ad operare. L'uno attiene al ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni. Tale procedura, secondo il Ministero, "potrà infatti assicurare una omogeneizzazione delle modalità di acquisizione e della qualità dei servizi di intercettazione, oltre a sollevare i magistrati dalle defatiganti attività volte al reperimento degli stessi sul libero mercato ed il personale amministrativo dalle incombenze legate alla contabilizzazione delle relative spese". Anche il piano Cottarelli per la *spending review* aveva ipotizzato che potessero derivare risparmi di spesa dall'acquisizione centralizzata dei servizi di intercettazione telefoniche, telematica ed ambientali" attraverso una gara unica nazionale, risparmi stimati nel 2015 per 10 milioni e a decorrere dal 2016 per 20 milioni di euro. Tuttavia, ad oggi non è ancora completata la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale<sup>48</sup>.

L'Amministrazione riferisce che stanno procedendo le attività del "Gruppo di Lavoro" istituito presso il Ministero, per l'elaborazione delle modalità operative della procedura, ed in particolare per la predisposizione del bando e del capitolato di gara, in attuazione della Direttiva emanata dal Ministro in data 25 febbraio 2013<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Si rammenta che l'art. 2 comma 82 della Legge finanziaria 2008, aveva previsto un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche ambientali delle altre forme di comunicazione disposte o autorizzate dall'Autorità giudiziaria. Dal 2008 quindi ancora non si è definito quello che doveva esser il nuovo modello ed i connessi risparmi.

<sup>49</sup> L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali aveva emesso un provvedimento in data 18 luglio 2013, con il quale prescriveva misure fisiche ed informatiche volte al rafforzamento della sicurezza nel trattamento dei dati personali e dei sistemi nell'attività di intercettazione di conversazioni o comunicazioni elettroniche, anche informatiche o telematiche, nonché di controllo preventivo, svolta presso le Procure della Repubblica. Constatato l'elevato numero di adempimenti da adottare al fine di rispettare il suddetto provvedimento, il Garante si è reso disponibile a diverse modulazioni ed ha previsto il termine ultimo del 30 giugno 2015 per adottare le misure previste e poter procedere alla Gara unica.

#### 4.2. Amministrazione penitenziaria

Il 38 per cento dello stanziamento della missione “Giustizia” è intestato al programma “Amministrazione penitenziaria”. Le funzioni del Dipartimento che cura il programma volgono al “Coordinamento tecnico operativo del personale penitenziario e dei collaboratori esterni; Assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione - Trattamento penitenziario detenuti ed internati - Servizi sanitari penitenziari; Politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari, per i detenuti con misure alternative a detenzione; Funzionamento e sicurezza istituti penitenziari”.

Gli stanziamenti definitivi di 2.943 milioni nel 2014, sono in riduzione già dal 2012<sup>50</sup>. Si riducono i redditi di lavoro ed i trasferimenti correnti, mentre aumentano i consumi intermedi.

Gli impegni totali sono stati 2.802 milioni e le economie solo per il 5 per cento dello stanziamento definitivo.

TAVOLA I2

## PROGRAMMA: AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	2.423.517	2.299.506	2.309.986	26.075	124.284
di cui imposte pagate sulla produzione	142.258	135.224	135.224	7	7.035
Consumi intermedi	230.835	226.175	212.167	23.819	5.233
Trasferimenti di parte corrente	192.165	190.275	194.884	16.260	2.001
Altre uscite correnti	16.948	16.502	12.052	12.591	446
di cui interessi passivi	1.638	1.206	990	249	432
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>2.863.465</b>	<b>2.732.458</b>	<b>2.729.088</b>	<b>78.745</b>	<b>131.965</b>
Investimenti fissi lordi	80.331	69.423	75.328	66.299	3.210
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>80.331</b>	<b>69.423</b>	<b>75.328</b>	<b>66.299</b>	<b>3.210</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>2.943.796</b>	<b>2.801.880</b>	<b>2.804.416</b>	<b>145.044</b>	<b>135.174</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche il settore penitenziario è tuttora interessato da processi di razionalizzazione e revisione, sia al livello strutturale che trattamentale, soprattutto in risposta a pronunciamenti della CEDU, nella cornice della *spending review*. Peraltro è in corso di approvazione la delega per il riordino dell'ordinamento penitenziario<sup>51</sup>.

##### 4.2.1. Piano carceri

Sul versante delle infrastrutture carcerarie e quindi dello stato di attuazione del Piano carceri, come noto, l'art. 6 *bis* del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 ha anticipato al 31 luglio 2014 il termine delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, già previsto per il 31 dicembre 2014<sup>52</sup>, demandando ad un decreto interministeriale di natura non regolamentare l'attuazione di misure necessarie per assicurare la continuità delle attività del Commissario stesso (il decreto interministeriale è stato emanato il 10 ottobre 2014). Sono intervenuti gli adempimenti prescritti dal decreto stesso, quali il versamento in conto entrate del bilancio dello Stato della somma pari ad 410,4 milioni di euro, ancora giacente sulla contabilità speciale n. 5421 del Commissario Straordinario e la richiesta di riassegnazione delle somme di competenza del DAP ammontanti complessivamente ad 7,6 milioni di euro. Infine, il personale distaccato presso l'Ufficio del Commissario straordinario è rientrato, dalla fine di

<sup>50</sup> Gli stanziamenti definitivi nel 2012 erano 3,1 miliardi, e nel 2013, 3 miliardi.

<sup>51</sup> A.C. 2798 presentato il 23 dicembre 2014: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena Il Titolo IV (artt. 24-30); delega il Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

<sup>52</sup> Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, art. 4, comma 1.