

GIUSTIZIA

2. Analisi finanziarie e contabili**2.1. Le risorse finanziarie assegnate**

La legge 23 dicembre 2014, n. 191 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza di 7.766,3 milioni (+213 milioni rispetto al dato 2014); lo stanziamento definitivo è più elevato (8.177,1 milioni; +287,4 milioni rispetto al 2014, in termini percentuali +3,6 per cento) e rappresenta l'1,3 per cento dello stanziamento totale dello Stato (al netto del rimborso prestiti). La tavola seguente indica le variazioni delle risorse nel triennio.

TAVOLA I

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2015

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza			Variazione anno precedente		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	5.903,50	5.843,40	5.798,10	-129,3	-60,1	-45,3
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	341,4	347,4	348,7	-10,4	6,1	1,3
Consumi intermedi	1.454,40	1.449,50	1.589,90	64,8	-4,9	140,4
Trasferimenti di parte corrente	306,4	304,5	316,3	-73	-1,9	11,8
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	77,4	111,2	132,9	-94,3	33,8	21,7
Altre uscite correnti	68,1	124,4	205,7	33,2	56,3	81,3
<i>di cui interessi passivi</i>	4,4	1,6	1,3	3,4	-2,8	-0,3
SPESE CORRENTI	7.732,40	7.721,70	7.909,90	-104,3	-10,7	188,2
Investimenti fissi lordi	279,4	168	267,2	78	-111,4	99,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	279,4	168	267,2	78	-111,4	99,2
SPESE FINALI	8.011,80	7.889,70	8.177,10	-26,3	-122,1	287,4
SPESE COMPLESSIVE	8.011,80	7.889,70	8.177,10	-26,3	-122,1	287,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Distinguendo le spese correnti da quelle in conto capitale, si osserva che le prime sono di gran lunga prevalenti (7.909,9 milioni, in aumento del 2,4 per cento rispetto al dato 2014, superando anche lo stanziamento del 2013), mentre lo stanziamento di quelle in conto capitale si attesta a 267,2 milioni (con una variazione positiva del 59,1 per cento rispetto all'anno precedente, ma una diminuzione del -4,4 per cento rispetto al 2013). Andando ad analizzare le categorie delle spese correnti, nel corso del triennio troviamo una diminuzione dei redditi da lavoro (con 5.798,1 milioni, rispetto al 2014 di -45,3 milioni), dovuto in gran parte al mancato *turn over* del personale ed alla riduzione di quello in servizio, imputabile quasi esclusivamente al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (-60,5 milioni in meno rispetto al 2014), mitigata però dall'aumento della spesa per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (+13,0 milioni rispetto al 2014), e dal Dipartimento per la giustizia minorile con stanziamenti per 105,4 milioni (102,4 nel 2014). Di contro, si registra un aumento nei consumi intermedi (1.589,9 milioni, +9,3 per cento rispetto al 2013 e +9,7 per cento la variazione con il 2014), connesso all'istituzione del capitolo dedicato alle spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (cap. 1550), passate in capo al Ministero della giustizia (con stanziamenti di circa 123,3 milioni) ed alle spese per intercettazioni, il cui capitolo dedicato reca uno stanziamento definitivo di 275 milioni, rispetto agli anni precedenti aumentato del 20 per cento (+20,7 rispetto al 2014 e +20,2 per cento rispetto al 2013). Ulteriore incremento di risorse si è avuto per i tirocini formativi negli uffici giudiziari, nell'ambito del funzionamento dell'ufficio del processo. Aumentano anche i trasferimenti, in special modo quelli alle amministrazioni pubbliche, per i contributi che il Ministero trasferisce ai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari (dal 2013 al 2015 +72 per cento). L'ampliamento costante nel triennio della categoria "altre uscite correnti" è dovuto all'incremento delle risorse per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo (con stanziamenti per 50 milioni nel 2013, 100,1 milioni nel 2014 e 180 milioni nel 2015); nel capitolo peraltro, si riscontrano nuove situazioni debitorie fuori bilancio. Riguardo agli investimenti fissi lordi, lo stanziamento del triennio presenta un andamento non costante dovuto alle politiche prioritarie dell'Amministrazione, che nel 2013 aveva investito gran parte delle risorse nell'ampliamento degli immobili delle strutture carcerarie per il sovraffollamento carcerario, mentre nel 2015 rivolge risorse allo sviluppo del sistema informativo (che vede triplicato lo stanziamento rispetto sia al 2013 che al 2014); infatti nel corso dell'anno si sono aggiunte risorse per 61,9 milioni, di cui 46,0 milioni con decreto del ministro del tesoro¹⁰ e 15 milioni circa provenienti dalla ripartizione della seconda quota del Fondo unico Giustizia 2015¹¹. In aumento sono anche le spese straordinarie per il restauro e manutenzione degli uffici sia centrali che periferici (+70 per cento rispetto allo stanziamento del 2013 e +131 per cento circa rispetto a quello del 2014).

2.2. Analisi della gestione delle spese

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2015 sono ripartite tra le tre missioni di spesa, pur risultando per la quasi totalità (oltre il 99,1 per cento) assegnate alla missione "Giustizia" che costituisce la principale missione di spesa ed è essenzialmente volta ad assicurare l'amministrazione e il funzionamento del sistema giudiziario e il supporto ai tribunali civili, penali e minorili, il sistema carcerario ed il sistema della giustizia minorile e di comunità. Confluiscono in tale missione anche i costi di rappresentanza e rapporto con organismi internazionali, in tema di prevenzione, e l'analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

TAVOLA 2

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI- COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Res N Form Totali		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Residual finali		Economic/ Maggiori spese comp	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
006.Giustizia	Amministrazione penitenziaria	2.943,8	2.856,6	2.790,5	2.786,9	2.722,6	2.741,5	98,1	79,0	75,2	61,1	22,9	17,9	145,0	120,5	123,0	36,1
	Giustizia civile e penale	4.721,2	5.085,8	4.618,2	5.016,5	4.278,5	4.333,6	391,6	753,2	386,6	720,5	5,0	32,7	504,9	910,0	51,1	-1,1
	Giustizia minorile	163,0	163,8	149,3	145,0	134,4	136,1	20,2	14,6	18,2	9,8	2,0	4,8	26,0	16,5	8,5	13,1
	Totale	7.828,1	8.106,2	7.558,0	7.948,5	7.135,5	7.211,2	509,9	846,8	480,0	791,4	29,9	55,3	675,9	1.046,9	182,6	48,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	29,1	27,3	25,5	26,3	24,8	26,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,3	0,0	1,4	1,0	3,2	0,3
	Totale	29,1	27,3	25,5	26,3	24,8	26,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,3	0,0	1,4	1,0	3,2	0,3
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	32,6	43,7	0,0	41,8	0,0	41,8	32,1	0,0	0,0	0,0	32,1	0,0	32,1	0,0	0,5	1,9
	Totale	32,6	43,7	0,0	41,8	0,0	41,8	32,1	0,0	0,0	0,0	32,1	0,0	32,1	0,0	0,5	1,9
Totale		7.889,7	8.177,1	7.583,5	8.016,6	7.160,3	7.279,2	543,1	847,6	480,8	792,2	62,3	55,4	709,4	1.047,9	186,3	50,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁰ DMT n. 64943 del 14 settembre 2015 dispone una variazione del Fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 96 della legge di stabilità 2015, con una dotazione iniziale di 50 milioni per l'anno 2015) per circa 48,6 milioni.

¹¹ D.m. 5 ottobre 2015.

GIUSTIZIA

Per il 2015, a fronte di stanziamenti definitivi per di 8.177,1 milioni, si registra un aumento degli impegni (+5,7 per cento), mentre i pagamenti si mantengono quasi allo stesso livello (+1,7 per cento).

Crescono i residui finali, che ammontano a 1.047,9 milioni (circa il 12,8 per cento dell'ammontare dello stanziamento del Ministero, 709,4 milioni nel 2014), dei quali 847,6 milioni di nuova formazione (55,4 milioni per residui di stanziamento); ciò è dovuto in parte alle risorse aggiuntive (circa 496,7 milioni) che il Ministero ha avuto, tramite disposizioni legislative avvenute nel corso dell'esercizio in esame (ne è esempio il capitolo per le *spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari*, passate in capo al Ministero della giustizia dal 1 settembre 2015 ai sensi della legge di stabilità 2015, che, a fronte di stanziamenti di 123,3 milioni, ha registrato pagamenti solo per 19,1 milioni, creando residui per 103,3 milioni) ed anche in relazione alle criticità sul versante dei pagamenti, in particolare sul capitolo dedicato alle spese di giustizia, che, a fronte di impegni per 487,5 milioni, presenta residui per 107 milioni. Diminuiscono di contro le economie, che si attestano a 50,4 milioni (186,3 milioni nel 2014).

3. Missioni e programmi

La missione "Giustizia", che come già accennato, è la principale missione di spesa del Ministero della giustizia, comprende 3 programmi: "Giustizia civile e penale", "Amministrazione penitenziaria"; "Giustizia minorile e di comunità".

Le missioni di minor rilievo, trasversali ad altri ministeri, sono la missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e la missione "Fondi da ripartire", che rispettivamente portano la prima stanziamenti definitivi per 27,3 milioni (-1,8 milioni rispetto al 2014), impegni per 26,3 milioni e pagamenti che si attestano a 26,1 milioni e la seconda stanziamenti definitivi pari a 43,7 milioni, dovuti in gran parte al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (41,8 milioni) ed il nuovo Fondo per l'efficienza del sistema giudiziario, nonché per il completamento del processo telematico (il capitolo 1536 istituito dall'articolo 10 del legge di stabilità 2015 prevede una dotazione di 50 milioni iniziale e 1,4 miliardi definitiva per il 2015 (di 90 milioni per il 2016 e 120 milioni a decorrere dal 2017).

3.1. Giustizia civile e penale

Nel programma sono ricondotte le seguenti attività: 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 U.E., O.N.U. e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Le risorse stanziare, pari al 62,2 per cento dell'intero stanziamento del Ministero e cioè 5,08 miliardi, sono state maggiori rispetto all'anno precedente (+7,2 per cento), in aumento anche gli impegni per oltre 5 milioni, mentre i pagamenti si sono attestati a 4.333,6 milioni, creando residui di nuova formazione per 753,2 milioni e residui finali per circa 910 milioni (in forte aumento rispetto al 2014, erano 504,9 milioni). I capitoli che hanno generato questo incremento sono stati principalmente le "Spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo" (cap. 1264), con stanziamenti di 180 milioni (nel 2014, 101 milioni circa), quasi tutti impegnati (178,4 milioni) ma pagati solo

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

in parte (circa 142,3 milioni), generando residui di nuova formazione per circa 36,0 milioni (residui finali pari a 36,5 milioni). In aumento si registrano le economie per 1,6 milioni (0,1 milioni nel 2014) indice di non utilizzo delle risorse.

Come sopra accennato, le “Spese di giustizia”¹², il cui stanziamento viene quantificato monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell’anno in corso, sono una spesa connessa al numero di processi, alla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie ed anche agli aggiornamenti biennali dei parametri reddituali per il patrocinio a spese dello Stato. Per il 2015, nel capitolo in argomento sono stati stanziati 488,2 milioni (-21,7 milioni rispetto al 2014), quasi tutti impegnati (487,5 milioni), ma pagati solo in parte (380,4 milioni), creando così residui di nuova formazione per 107,1 milioni (mentre i residui finali sono stati circa 172,3 milioni, nel 2014 erano 155,1 milioni). Anche le “Spese per intercettazioni” (cap. 1363), spesa anche questa influenzata dalle esigenze processuali, e connessa ai tempi degli uffici giudiziari che procedono alla liquidazione delle fatture (con decreto del magistrato), presenta stanziamenti di 275 milioni (47,2 milioni in più rispetto al dato del 2014), tutti impegnati, ma pagati solo per 177,1 milioni, determinando i residui finali per 101,9 milioni (di cui 97,9 di nuova formazione). Ulteriori residui si sono creati con le “Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo” (cap. 1501), ove a fronte di impegni per 56,3 milioni, sono stati pagati solo 23,9 milioni. Conseguentemente, sono aumentati i residui finali, 33,5 milioni, dei quali 32,5 di nuova formazione. Il capitolo “Somme da assegnare agli uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato civile e finalizzate all’incentivazione del personale” (cap. 1542) ha ricevuto stanziamenti per 7,5 milioni (nel 2014 erano 15 milioni), tutti impegnati, ma andati tutti ad incrementare i residui (sul capitolo non risultano pagamenti). In aumento i residui sia nel capitolo riguardante le “Spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari” (cap. 1550 di nuova istituzione), passate in capo al Ministero della giustizia dal 1 settembre 2015 ai sensi della Legge di stabilità 2015, che presenta stanziamenti di 123,3 milioni, impegni di competenza per 122,3 milioni, ma pagamenti di competenza per solo 9,1 milioni, con ingenti residui propri, e sia nel capitolo per “Contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari” (cap. 1551) dove l’intero stanziamento (132,7 milioni, in aumento rispetto al 2014 di +21,7 milioni) si è trasformato tutto in residui di nuova formazione, incrementando i finali che sono pari a 164,5 milioni. Anche negli investimenti si sono formati forti residui: 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. 7200) a fronte di uno stanziamento di 60,4 milioni (nel 2014, erano 26,1 milioni)¹³, presenta residui finali di 70,0 milioni (di cui 53,2 milioni di nuova formazione). Analoga situazione si è riscontrata con le “Spese per lo sviluppo del sistema informativo” (cap. 7203), per l’attuazione del processo telematico e la completa implementazione del Processo Civile Telematico PCT, che nel corso dell’esercizio ha ricevuto un incremento di risorse sia provenienti dal riparto del Fondo unico di giustizia (31,5 milioni) e sia con il DMT del 14 settembre 2015, che in base alle disposizioni del decreto-legge n. 83 del 2015 convertito con modificazioni nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, ha incrementato le risorse per ulteriori 46,0 milioni, portando lo stanziamento definitivo a 93,3 milioni; di questi solo 9,2 milioni risultano pagati, determinando 87,4 milioni di residui di nuova formazione e 91,2 milioni di residui finali (circa il 97,7 per cento dello stanziamento del capitolo).

L’analisi dell’attività ha posto in luce alcuni profili particolari.

In primo luogo, con riguardo alle sedi degli uffici giudiziari ed alla su richiamata “geografia giudiziaria”¹⁴, si rappresenta che è stata chiusa la maggior parte degli uffici del Giudice di Pace,

¹² Nel capitolo dedicato alle spese di giustizia n. 1360 vengono imputate le generalità delle spese processuali, di carattere obbligatorio, i cui parametri sono regolati da norme di legge (es. patrocinio a spese dello Stato).

¹³ Con decreto ministeriale del 5 ottobre 2015 - Ripartizione della seconda quota del Fondo unico Giustizia 2015, il capitolo ha ricevuto risorse in più per 34,5 milioni.

¹⁴ Sono stati chiusi al 13/09/2013 per accorpamento di 30 tribunali (di cui quattro sospesi) 220 sezioni distaccate.

GIUSTIZIA

i quali allo stato sono 365, di cui 182 sedi ad integrale gestione statale e 183 sedi mantenute con oneri a carico degli Enti locali richiedenti.

La tavola che segue illustra l'evoluzione dell'assetto di tale tipologia di uffici a seguito della riforma (dal 2013 sono ridotti del 57 per cento) e l'attuale situazione rilevata; il provvedimento ministeriale, di accoglimento delle 72 domande di ripristino presentate, dovrà essere emanato, valutata la rispondenza delle richieste e degli impegni pervenuti ai criteri di legge, entro il 31 maggio 2016.

TAVOLA 3

SEDI DEGLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE					
Anno		2013	2014	2015	2016
Uffici a totale carico dell'Amministrazione		846	182	182	182
Uffici con oneri a carico degli Enti locali		0	199	183	178
Uffici totali		846	381	365	360

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione, aggiornati al 18 maggio 2016

Nel 2015 sono state utilizzate le risorse relative allo stanziamento 2014 di 111 milioni, per contribuire alla spesa sostenuta dai comuni per il funzionamento delle sedi giudiziarie, come rappresentato in tavola. È stato erogato solo l'acconto per 58,4 milioni.

TAVOLA 4

PAGAMENTO CONTRIBUTI AI COMUNI PER IL FUNZIONAMENTO SEDI GIUDIZIARIE
(in milioni)

Stanziamento 2014 – Rendiconti 2013	111,0
Acconto erogato (al netto dei saldi a debito 2011)	58,4
Saldo anno 2011	20,7
Disponibilità residua per saldo spese 2013	31,8

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

Ed ancora, la gestione delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, come già accennato, è stata interessata da una riforma normativa. L'art. 1, comma 526 della legge di stabilità 2015 ha sostituito il secondo comma, articolo 1, della legge n. 392 del 1941 e abrogato i successivi articoli 2, 3, 4 e 5, e quindi ha previsto il trasferimento al Ministero della giustizia dal 1° settembre 2015 delle spese obbligatorie di funzionamento per gli uffici giudiziari¹⁵, che sulla base della previgente normativa erano a carico dei Comuni (e parzialmente rimborsate dallo Stato). È stato emanato a tal fine il Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico, per l'attuazione delle disposizioni dei successivi commi 527, 528, 529 e 530 (DPR 18 agosto 2015, n. 133). L'Amministrazione, sull'argomento, ha fatto presente di non avere ancora una situazione completa dei vari contratti, con particolare riguardo all'entità della spesa ed alla possibilità di procedere ad un impegno pluriennale. Comunque, sta completando la trasmissione delle deleghe gestorie dei contratti nei quali il Ministero è subentrato per effetto della sopracitata normativa, nonché delle deleghe per la stipulazione di contratti relativi a servizi per i quali non esistevano rapporti in essere alla data del 1° settembre 2015; inoltre è prossima la stipula della Convenzione Consip FM4 e di procedura competitiva, finalizzata ad un accordo quadro per l'acquisizione del servizio di vigilanza.

¹⁵ Da tale data, lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili di loro proprietà adibiti a sede di uffici giudiziari, mentre continueranno a conservare tale destinazione i locali demaniali adibiti allo stesso uso. Il trasferimento al Ministero della giustizia della titolarità delle spese obbligatorie per gli uffici giudiziari non comporta lo scioglimento dei rapporti contrattuali in corso, né modifica la titolarità delle posizioni di debito e di credito sussistenti al momento del passaggio.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

L'abbattimento dell'arretrato civile, come sottolineato, è una delle priorità indicate nei documenti programmatici. L'Amministrazione ha esposto i risultati delle statistiche giudiziarie del settore civile, elaborati attraverso lo strumento del *datawarehouse*. Individuate le criticità, le misure correttive intraprese hanno consentito di ridurre parzialmente l'arretrato civile.

In particolare, sono state apportate innovazioni nell'esposizione dei dati, meccanismo che non va ad incidere di per sé nello smaltimento dell'arretrato, ma risulta rilevante in un confronto internazionale. Nello specifico i dati sono commentati al netto delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, le cui modalità di gestione le rendono inadatte ad essere qualificate come pendenze o come arretrato¹⁶.

Ciò posto, il totale nazionale dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2015 risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a circa 4,2 milioni di procedimenti¹⁷, confermando il *trend* decrescente degli anni precedenti, con la sola Corte di Cassazione in controtendenza dal momento che la pendenza cresce del 3,6 per cento, mentre la percentuale di riduzione più marcata si osserva in Corte d'appello (-10,2 per cento).

TAVOLA 5
MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI CIVILI RILEVATI PRESSO GLI UFFICI GIUDIZIARI

Gran Totale dei procedimenti civili	2013/2014			2014/2015		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
	4.009.109	4.124.969	4.548.834	3.499.199	3.809.596	4.221.949

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati statistici del nuovo sistema di *datawarehouse* della giustizia civile

Tale andamento, in particolare la diminuzione delle nuove iscrizioni, è frutto soprattutto delle novità normative recenti, che hanno contemplato strumenti deflattivi, ovvero di degiurisdizionalizzazione - anche con meccanismi di incentivazione fiscale¹⁸ - (arbitrato, mediazione, negoziazione assistita, separazione consensuale, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio dinnanzi all'ufficiale di stato civile, modifiche al regime della compensazione delle spese e disposizioni per la tutela del credito e accelerazione del processo esecutivo; gestione processuale delle procedure di insolvenza¹⁹); altri interventi hanno riguardato le preclusioni in appello.

Il *trend* decrescente, fotografato al giugno 2015, pone in luce però la stretta interconnessione con le minori iscrizioni a ruolo, mentre al contrario si evidenzia un minor tasso di definizione delle controversie in tutti i gradi di giudizio.

Di positivo il Ministero indica che si sono ridotti i tempi di definizione. Sono stati registrati, difatti, sensibili miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9 per cento), del civile ordinario di Tribunale (-12,5 per cento) e del contenzioso commerciale in Tribunale (-7,6 per cento). Però, nell'analisi effettuata con la "targatura degli affari civili pendenti", l'amministrazione ha rilevato che le cause ultra-triennali sono aumentate; le pendenze globali sono diminuite, ma nel contempo sono invecchiate: risultano pertanto a rischio indennizzo ex legge Pinto circa 3,5 milioni di cause.

¹⁶ Infatti una "pratica" di amministrazione di sostegno dura per tutta la vita del soggetto tutelato.

¹⁷ Vi sono circa 370 mila cause in meno rispetto al 2014.

¹⁸ DL n. 83 del 2015.

¹⁹ Legge n. 132 del 2015.

GIUSTIZIA

In riferimento alle sezioni specializzate in materia di imprese²⁰, i dati statistici dei primi tre anni di vita dei tribunali delle imprese sono soddisfacenti (risulta definito entro l'anno più del 70 per cento delle cause).

Il monitoraggio degli strumenti deflattivi ha evidenziato quanto segue.

In riferimento alla mediazione civile, l'osservazione di dati evidenzia che, nell'anno 2014, sono state iscritte circa 180.000 mediazioni civili, molte delle quali "obbligatorie in quanto condizione di procedibilità ai sensi di legge" (84 per cento); poiché l'obbligatorietà era stata reintrodotta con il "Decreto del fare" (DL n. 69 del 2013) nel mese di settembre 2013, le mediazioni volontarie hanno subito quindi una forte riduzione (dal 40 per cento, registrato nel 2013, passano al 10 per cento nel 2014). Le iscrizioni al 2° trimestre 2015 risultano aumentate del 21 per cento, rispetto a quelle al 2° trimestre 2014. Il tasso di successo delle mediazioni con aderente comparso è relativamente costante (24,4 per cento nel 2014 e 22,2 per cento nel 1° semestre 2015).

In ordine agli effetti deflattivi dell'istituto della negoziazione assistita²¹, l'Amministrazione ha rappresentato di non essere in grado di relazionare, atteso che il Consiglio nazionale forense, deputato alla raccolta dei dati, non ha effettuato il monitoraggio e la trasmissione dei dati stessi. Anche per la valutazione degli effetti del contributo unificato ulteriore²² in caso di appello respinto, solo dal 2016 sarà possibile effettuare il monitoraggio proprio a seguito della previsione di un apposito codice tributo.

Altri interventi finalizzati a velocizzare i tempi dei processi hanno riguardato:

- progetto denominato "Piano Strasburgo 2"²³, sulla scorta dei risultati del censimento speciale dell'arretrato civile iniziato nell'anno 2014;
- tirocinio formativo nell'ambito degli Uffici per il processo²⁴.

Nel 2015 vi è stato il consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico PCT, il rafforzamento dell'infrastruttura informatica anche per una programmazione, per i futuri anni della digitalizzazione avanzata del processo civile e penale. Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico "obbligatorio" per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, nel corso del 2015 l'obbligatorietà del PCT è stata estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello.

La tavola espone le risorse finora impiegate per il PCT, dal 2011 al 2015. In totale lo stanziamento complessivo è di 549 milioni, l'impegnato ammonta a 483 milioni ed il pagato totale 464,7 milioni. Le risorse provengono per la maggior quota dalla legge di bilancio e FUG (489,3 milioni) ma anche dal piano straordinario digitalizzazione giustizia (7,4 milioni), dal Piano di azione e coesione (6,2 milioni) e dalla LS 2015 (46 milioni). Se il processo telematico è a regime nel settore civile, con un risparmio stimato dall'amministrazione in 53 milioni, non lo è ancora nel settore penale per le difficoltà di unificazione dei fascicoli e per i profili di riservatezza, con aspetti concernenti la sicurezza. Gli importi si riferiscono ai capitoli 1501 e 7203, che hanno

²⁰ Sono state concentrate in pochissimi tribunali queste tipologie di contenzioso, che assumono un valore importante nella reputazione del Paese rispetto ad investitori esteri.

²¹ Sono stati emanati la circolare del 29 luglio 2015 sulle modalità applicative e il d.i. del 23 dicembre 2015 per la definizione delle modalità di accedere agli incentivi fiscali.

²² Codice tributo relativo alla riscossione dell'importo previsto all'articolo 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

²³ Targatura cause: il progetto mette a disposizione di tutti gli uffici giudiziari gli strumenti necessari per abbattere l'arretrato, proponendo di adottare nell'impostazione del lavoro, quale criterio di calendarizzazione delle cause da decidere, quello della assoluta priorità dei procedimenti di più risalente iscrizione.

²⁴ Il tirocinio formativo è stato destinatario di risorse specifiche nel 2015. Infatti è stato istituito il nuovo capitolo (cap. 1543), con stanziamenti pari a 10,6 milioni e 9,6 milioni di residui iniziali stornati dal capitolo che assegna agli uffici giudiziari le somme per lo smaltimento dell'arretrato civile finalizzate all'incentivazione del personale (cap. 1542).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

contribuito direttamente ed indirettamente alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo e di digitalizzazione complessiva²⁵.

TAVOLA 6

SPESE PER ATTIVITÀ DIRETTE O INDIRETTE PER LA REALIZZAZIONE DEL PROCESSO TELEMATICO E
DIGITALIZZAZIONE DEGLI ATTI PROCESSUALI - ANNI DAL 2011 AL 2015*

(in milioni)

Fonte di finanziamento	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Totale pagamenti
Legge di Bilancio e Fondo unico di Giustizia	489,3	446,0	224,3	229,1	453,4
Piano Straordinario Digitalizzazione Giustizia Convenzione 03 maggio 2011	7,4	6,3	1,9	3,7	5,6
Piano di Azione e Coesione (Delibere CIPE n. 111/2012 e n. 113/2012)	6,2	6,0	2,7	3,0	5,7
Legge di stabilità (ex art. 19 co. 2 DL 83/2015)	46,0	24,7	0,0	0,0	0,0
Totale	548,9	483,0	228,9	235,7	464,7

*Gli importi di cui alle tavole suddette si riferiscono ai capitoli di bilancio 1501 e 7203 che hanno contribuito direttamente ed indirettamente alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo nonché digitalizzazione complessiva degli atti processuali. Sono comprese, in tal senso, le spese per adeguamento infrastrutturale sia HW che SW al fine della migliore diffusione dei sistemi.

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

Sul versante della giustizia penale, vi sono stati interventi sia sul piano del diritto sostanziale che di quello processuale, nonché regolamentare²⁶. Sono stati recepiti molteplici strumenti normativi europei in materia di cooperazione giudiziaria penale²⁷.

In ordine al ricorso alle risorse europee, si fa presente che il Ministero della giustizia, nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, è stato accreditato come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale²⁸; con il Regolamento di organizzazione, come già sottolineato, è stata allo scopo creata una nuova Direzione generale che, tra le sue competenze, ha quella di gestire i fondi strutturali europei. Con riguardo agli esiti del Progetto diffusione best *Practices* (PON *Governance* e Azioni di Sistema FSE 2007-2013), il numero dei progetti operativi conclusi censiti è di 1231. Nel 2015 sono 131 gli uffici giudiziari che hanno concluso le attività, 57 gli uffici che hanno attività in corso e 21 gli uffici in *start-up*.

²⁵ Sono pertanto comprese le spese per adeguamento infrastrutturale sia HW che SW al fine della miglior diffusione dei sistemi.

²⁶ Decreto-legge n. 7 del 18 febbraio 2015 recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo..."; Riforma degli ecreati-legge n. 68 del 22 maggio 2015; Rafforzamento delle garanzie difensive, la legge n. 47 del 16 aprile 2015 ha introdotto modifiche al codice di procedura penale; Nuovo regolamento ministeriale n. 177 del 7 ottobre 2015, che reca "Disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto-legislativo 4 febbraio 2010 n. 14", cui compete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

²⁷ Legge 18 giugno 2015 n. 101 con la quale l'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

²⁸ In data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione europea n. C(2015)1343.

GIUSTIZIA

3.1.1. Fondo unico Giustizia

Il Fondo unico Giustizia-FUG²⁹, la cui gestione è stata attribuita a Equitalia Giustizia³⁰ dal 2009, 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.

L'aggio complessivo erogato ad Equitalia Giustizia dal 2009 al 2015 è stato di 2,9 milioni.

Nel 2014, si è conclusa una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte sul Fondo unico Giustizia, come già esposto nella relazione dello scorso anno, all'esito della quale sono emerse numerose criticità nel complesso processo di alimentazione, amministrazione e versamento all'erario delle ingenti risorse intestate al Fondo (3,5 miliardi al 30 aprile 2014)³¹.

Il monitoraggio, avviato anche a seguito della citata delibera della Corte, è ancora in corso, poiché gli uffici giudiziari hanno rilevato una estrema difficoltà nel rinvenire i procedimenti ed i relativi provvedimenti (di devoluzione o di restituzione agli aventi diritto) iniziando dai dati forniti dalla società Equitalia Giustizia, in molti casi privi di ogni riferimento al numero di ruolo del procedimento da cui la risorsa traeva origine.

La tavola illustra i versamenti allo Stato, complessivamente per 1.164,8 milioni, eseguiti da Equitalia Giustizia, nell'attività di gestione del FUG, aggiornati alla data del 31 dicembre 2015³².

TAVOLA 7
VERSAMENTI ALLO STATO ESEGUITI DA EQUITALIA GIUSTIZIA
(in milioni)

Anno	Per provvedimenti giudiziari (confische e devoluzioni)	Per "anticipazioni" di somme sequestrate	Per utile della gestione finanziaria del FUG dell'anno precedente	Totale
2009	26,8			26,8
2010	40,3		3,9	44,2
2011	59,7	343	6,3	409,1
2012	82,5	72,3	14,4	169,2
2013	75		23,1	98,1
2014	91,5	78,9	22,2	192,6
2015	97,9	105,8	21	224,7
Totale	473,8	600	91	1.164,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

²⁹ Il Fondo unico giustizia (FUG) è stato istituito e disciplinato con i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 143 del 2008, 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 custodisce e gestisce le ricchezze finanziarie della criminalità, sino alla confisca definitiva, in seguito alla quale lo stesso devolve una parte di queste risorse al Ministero della giustizia, altra parte al Ministero dell'interno e la restante alla tesoreria generale dello Stato.

³⁰ Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia S.p.A.

³¹ Deliberazione n. 6/2014/G "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico Giustizia". La Sezione centrale di controllo 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.

³² Equitalia Giustizia peraltro «anticipa» allo Stato una percentuale delle risorse liquide sequestrate, in funzione della «rotatività» del FUG (dinamica delle entrate: sequestri, e delle uscite: confische e dissequestri) in attesa della definizione dei procedimenti penali.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Nella tavola seguente sono, invece, rappresentati i dati patrimoniali del FUG al 31.12.2015 pari a 3.769,4 milioni.

TAVOLA 8

DATI PATRIMONIALI DEL FUG AL 31 DICEMBRE 2015
(in milioni)

Natura delle risorse	Importo
Liquide	1.644,90
di cui già "anticipate"	600
Non liquide	2.124,50
di cui:	
deposito titoli	525,4
gestioni patrimoniali	49,7
gestione collettiva del risparmio	115,3
contratti assicurativi	191,9
mandati fiduciari	1.160,80
altri rapporti	81,4
Totale FUG	3.769,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

Fino al 2014, il riparto del FUG ha comportato difficoltà programmatiche e non è risultato agevole programmare le risorse assegnate al capitolo 1537 ("Fondi da ripartire"), derivanti anche dalla ripartizione di una quota del suddetto FUG. Nel 2015, invece, le risorse sono state assegnate in tempi più congrui rispetto al pregresso, agevolando la gestione in termini di programmazione e di maggior trasparenza.

È stata realizzata, perciò, un'azione continuativa sulle risorse FUG, recuperando nel 2015 due annualità³³ del 2012 e 2013 per 140 milioni, somme queste ultime destinate agli interventi di potenziamento informatico, alla manutenzione, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria. Le risorse del FUG affluiscono ai capitoli di bilancio, attraverso l'alimentazione del Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537). La legge di bilancio ha previsto uno stanziamento del suddetto "fondo da ripartire", di 47 milioni circa ed in corso d'anno dal fondo sono stati stornati circa 35,8 milioni. Con d.m. del 12 maggio sono state ripartite le risorse di detto fondo con quota parte del FUG, pari a 30,5 milioni poi nel corso dell'anno il capitolo è stato incrementato con DMT (n. 30166 dell'8 luglio 2015) per 99,5 milioni. Da ultimo, il DM del 5 ottobre 2015 ha ripartito la seconda rata per un totale di 102,1 milioni. Le maggiori quote sono assegnate a capitoli di spesa per il sistema informatico (cap.7203 16,5 milioni +15 milioni), per le borse di studio tirocinanti (8 milioni), spese funzionamento –canoni utenze (20 milioni), immobili (34,5 milioni).

³³ La legge n. 191 del 2014 prevede per il capitolo 1537 "Fondo da ripartire per le esigenze correnti connesse all'acquisizione di beni e servizi dell'Amministrazione della giustizia" uno stanziamento complessivo di 47 milioni, comprensivo di 41,4 milioni quale quota parte delle risorse rivenienti dal Fondo unico Giustizia, relative agli anni 2012 e 2013.

GIUSTIZIA

3.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione

La durata eccessiva dei processi ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione, in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89. Il capitolo 1264 a ciò dedicato è divenuto, dal 2013, capitolo di spese obbligatorie.

Il Ministero deve monitorare la tipologia delle spese in esame e deve poter governare le procedure di pagamento, a seguito di condanna dello Stato.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, il Ministero della giustizia ha varato un piano straordinario, teso a realizzare il progressivo rientro del debito; a tal fine nel 2015 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, ai sensi del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenienti sarà effettuato in sede centrale, per consentire alle Corti d'appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso.

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. Da ultimo poi la Corte Costituzionale, con sentenza n. 36 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001³⁴, perciò verrà considerato il limite del biennio ai fini dell'equa riparazione.

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 art. 1 comma 777 del 28 dicembre 2015) è intervenuta riformando la legge Pinto, con la finalità di porre limiti stringenti. Le modifiche apportate alla già riformata legge sull'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo prevedono fra l'altro l'onere, a carico della parte che promuova domanda di indennizzo, di aver esperito nel corso del processo i cosiddetti rimedi preventivi³⁵, a pena di inammissibilità della domanda di "equa" riparazione. È posto infine un limite all'indennizzo, che è liquidabile per un importo tra un minimo di 400 euro e un massimo di 800 euro, per ciascun anno o frazione d'anno superiore a sei mesi.

Se le anzidette modifiche ordinamentali influiscono sulle eventuali nuove posizioni di diritto all'equa riparazione, occorre portare a soluzione la situazione relativa ai debiti pregressi.

La situazione debitoria dell'amministrazione al 31 dicembre 2015 sul capitolo 1264 è la seguente. Ai debiti al 31 dicembre 2014, pari a 456,4 milioni, si aggiungono 85,7 milioni di nuovi debiti³⁶; nel 2015 sono stati pagati 142,3 milioni³⁷. Quindi, l'entità del debito pregresso, al 31 dicembre 2015, ammonta a 399,9 milioni, parzialmente in diminuzione rispetto alla fine del 2014. Lo stanziamento, peraltro, per l'anno 2016 è lievemente inferiore, pari a 177,72 milioni.

Permane la criticità relativa al monitoraggio sostanziale e cioè che i dati riferiti al cap. 1264 risultano solo dalle tabelle a consuntivo che vengono compilate dalle Corti d'appello e dai dati estratti dal SICOGE. Per ovviare parzialmente, dal 2005 i Presidenti delle Corti d'appello sono stati delegati al pagamento degli indennizzi e delle spese di lite connesse.

Dalla rappresentazione sinottica degli stanziamenti di bilancio e dell'entità degli obblighi risarcitori per l'equa riparazione, emerge l'insufficienza delle risorse e l'urgenza sempre più

³⁴ La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, è fondata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince (sentenza n. 49 del 2015) il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'Amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012).

³⁵ Tali rimedi sono l'aver introdotto il giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione, l'aver chiesto il passaggio dal rito ordinario a quello sommario, o l'aver proposto istanza per la decisione a norma dell'art. 281-sexies c.p.c. a seguito di trattazione orale, anche allorché il giudizio sia di competenza del collegio o in fase d'appello. Analoghi oneri sono previsti anche per il processo penale e per il giudizio amministrativo e di cassazione.

³⁶ Per quanto riguarda l'anno 2015, dai dati forniti dalle Corti di appello, risulta che sono stati emessi complessivamente n. 9.668 decreti di condanna per l'importo complessivo di 85,8 milioni (di cui 76,7 milioni per indennizzi e 9,1 per spese di lite).

³⁷ SOP-pagamenti in conto sospeso, relativi al cap. 1264, per 894,74 mila euro derivanti da OP emessi dalle Corti d'Appello e dai commissari ad acta dal 2012 in poi, sono stati tutti ripianati.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

acclarata di pervenire a soluzioni sia organizzative che funzionali, per definire l'arretrato debitorio.

TAVOLA 9

STANZIAMENTI DI BILANCIO E ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI
EX LEGGE PINTO

(in milioni)

Anno	Debito al 01/01	Stanziamiento	Incremento debito da gennaio a dicembre
2011	187,6	20	65
2012	252,6	30	95,4
2013	348	50	47,1
2014	395,1	101	61,4
2015	456,4	180	-56,6
2016	399,9	177,7	

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

3.1.3. Spese di giustizia

Le spese di giustizia sono uno dei profili di particolare interesse analizzato negli ultimi anni da questa Corte, sia con riguardo alle evidenze finanziarie, sia con riferimento alla spesa per intercettazione.

La direttiva per il 2015 ribadisce la necessità di risolvere le specificità dei pagamenti in detta materia³⁸ e di completare la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale per i servizi tecnici in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

Le spese di giustizia, come noto, sono a carico di tre capitoli di bilancio: capp. 1360, 1362³⁹ e 1363, con uno stanziamento definitivo 897 milioni nel 2015.

Gli aspetti sui quali l'amministrazione è chiamata ad operare sono il ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro, strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni.

Circa il 69,3 per cento degli stanziamenti definitivi sono dedicati alle spese di giustizia tipiche (capp. 1360 e 1362) ed il 30,7 per cento alle spese per l'intercettazione (cap. 1363).

Ingenti residui si sono formati sui capitoli afferenti le spese di giustizia e di intercettazione (1360 e 1363). La formazione di detti residui è connessa alla circostanza che le spese relative agli ultimi mesi dell'anno possono essere pagate, in maniera fisiologica, solamente nell'esercizio successivo.

Nell'anno 2015, lo stanziamento definitivo del cap. 1360/01 è pari ad 478,2 milioni, ed è stata sostenuta una spesa in linea con lo stanziamento di bilancio. Si segnala che sul piano gestionale 7 del cap. 1360 (debiti progressi maturati nei confronti di Poste italiane S.p.A. - riferiti agli anni 2009/2013) sono stati assegnati 1,3 milioni per far fronte al rimborso delle somme anticipate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A. negli anni 2009/2013. È stata anche assentita la reiscrizione di residui perenti per circa 8,6 milioni sul cap. 1360, per far fronte al pagamento dei compensi spettanti alle Poste italiane S.p.A. per il servizio relativo alla notificazione degli atti giudiziari reso negli anni 2011/2013. Si tratta dell'aggiornamento delle

³⁸ Peculiarità che si riverberano sui meccanismi di operatività tecnica con il sistema informatico proprietario del MEF (SICOGÉ).

³⁹ Capitolo 1362 indennità spettanti alla magistratura onoraria. La spesa relativa alla magistratura onoraria tra cui i compensi giudici di pace, GOT, GOA E VPO) ha mostrato, negli ultimi sei anni, un trend in forte diminuzione passando da circa 150 milioni (anno 2010) a circa 130 milioni (nel 2015 e nell'ultimo triennio). La riduzione di spesa può essere collegata a due provvedimenti normativi che hanno inciso sul trattamento economico dei magistrati onorari (comma 310 della legge n. 311 del 2004) e l'introduzione del contributo unificato (legge finanziaria per l'anno 2010).

GIUSTIZIA

tariffe postali. Con la nuova convenzione con le Poste italiane S.p.A. è in via di superamento la problematica. Dalla gestione finanziaria dell'anno 2015 su tale capitolo non sono emerse situazioni debitorie fuori bilancio.

In più, i dati in possesso evidenziano una forte flessione della spesa per intercettazioni sul capitolo 1363. Si è, di fatto, passato dai 300/280 milioni rilevati rispettivamente negli anni 2009 e 2010, ad una spesa di circa 230 milioni dell'anno 2015, che conferma la flessione della spesa rilevata negli ultimi anni. Inoltre circa 30 milioni sono stati destinati per il ripianamento di posizioni debitorie progressive (relative agli esercizi 2013 e 2014) mediante atti transattivi, i quali, producendo la novazione delle obbligazioni sottostanti, hanno consentito di utilizzare i fondi dell'anno 2015, con risparmi di spesa per l'Erario correlati ai minori importi pagati rispetto all'obbligazione originaria. I dati contabili evidenziano, nel predetto capitolo 1363, una spesa effettiva (pagamenti totali) di circa 190 milioni, di cui 177 milioni di competenza.

Anche sul capitolo 1363, dedicato alle intercettazioni, non sono emerse nuove situazioni debitorie. Ma, alla data del 31 dicembre 2014, sussistevano debiti non ancora ripianati per complessivi 56 milioni, di cui 22 milioni riferiti all'esercizio 2014 e 34 milioni all'esercizio 2013⁴⁰. Per il ripianamento di dette posizioni debitorie, sono stati conclusi nell'anno 2015 accordi transattivi, con riduzione di posizioni debitorie per circa 26 milioni. Tuttavia, sebbene sia conclusa la fase negoziale delle transazioni, con la firma del relativo accordo, il pagamento di 21 milioni avverrà nell'esercizio 2016, con utilizzo di fondi impegnati allo scopo sul bilancio dell'anno 2015. Altri 8 milioni sono stati pagati mediante l'utilizzo di risorse disponibili in conto residui. Perciò, alla data del 31 dicembre 2015, permangono da ripianare posizioni debitorie per circa 22 milioni.

Sul fronte della sistema unico per le intercettazioni, pur previsto dal 2007 (art. 2, comma 82, della legge n. 244 del 2007) ancora non si è data attuazione. L'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 124, ha previsto che in attesa della realizzazione del sistema unico nazionale, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese di intercettazione, che dovrà produrre un risparmio di spesa del 50 per cento delle voci di listino delle spese obbligatorie stabilite con il decreto interministeriale del 26 aprile 2001, nonché prevedere l'adozione di un tariffario nazionale per le prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione (c.d. noleggi apparati).

Procedono le attività del Gruppo di Lavoro istituito presso il Ministero, per l'elaborazione delle modalità operative della procedura⁴¹, ed in particolare per la predisposizione del bando e del capitolato di gara; il gruppo ha compiuto una ricognizione dei fabbisogni di servizio, ha elaborato una "bozza provvisoria di Contratto", funzionale al sistema unico, ha definito l'indice di massima del "capitolato tecnico" a sostegno della gara ed ha redatto i primi 5 articoli del capitolato, su 11 previsti⁴².

Si segnala, peraltro, che anche nel Servizio di trascrizione degli atti processuali l'Amministrazione continua nel differimento dei termini di scadenza contrattuale, con proroghe senza procedere a nuova gara unica⁴³.

⁴⁰ La formazione di debiti negli anni 2013 e 2014 è da attribuirsi secondo l'amministrazione alle progressive riduzioni della dotazione di bilancio a seguito delle disposizioni introdotte con l'art. 1, comma 26 del DL n. 92 del 2012 e con l'art. 37, comma 17, del DL n. 98 del 2011.

⁴¹ Da sottolineare il parere Avvocatura dello Stato del 5 giugno 2012, su possibile elusione della normativa comunitaria per l'eventuale articolazione della gara unica in lotti territorialmente distinti.

⁴² Il gruppo, inoltre ha stabilito un raccordo con la Direzione generale dei servizi informativi automatizzati per valutare le modalità di realizzazione di una "rete unica di trasporto dati intercettati", che costituisce un segmento importante per la realizzazione del sistema unico intercettazioni.

⁴³ La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato si è espressa con la deliberazione n. SCCLEG/10/2015/PREV. "È legittima la proroga dei contratti pubblici qualora sia contenuta nei tempi strettamente necessari all'espletamento della gara ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo contraente. Nondimeno, anche laddove la proroga si protragga per un tempo confliggente con l'esigenza di celerità del procedimento amministrativo, è possibile procedere – in sede di controllo preventivo di legittimità – all'ammissione al visto ed alla registrazione dell'atto di differimento del termine di scadenza dei contratti concernenti lo svolgimento di servizi indefettibili per legge, in ossequio al superiore principio di continuità dell'azione amministrativa."

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

3.2. Amministrazione penitenziaria

Il 35 per cento dello stanziamento della missione “Giustizia” è intestato al programma “Amministrazione penitenziaria”. Le funzioni riconducibili al programma sono in via generale il trattamento penitenziario detenuti, il funzionamento e sicurezza istituti penitenziari e il coordinamento tecnico operativo del Corpo di Polizia penitenziaria e dei collaboratori esterni.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 2,85 miliardi nel 2015, sono in riduzione già dal 2012⁴⁴. Si riducono in particolare i redditi di lavoro ed i trasferimenti correnti, mentre aumentano i consumi intermedi.

Dall’analisi contabile emerge che gran parte dello stanziamento a disposizione dell’Amministrazione penitenziaria risulta assorbito dalle spese di funzionamento (2.583,7 milioni) e che, in particolare, 2.363 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente. A fronte di uno stanziamento totale di 2.856,6 milioni (2.943,8 milioni nel 2014), risultano impegni di competenza per 2.786,9 milioni, quasi tutti pagati (2.741,5 milioni). I residui finali sono 120,5 milioni (di cui 79,0 di nuova formazione).

L’analisi ha riguardato in particolare le “Spese per il mantenimento, l’assistenza e la rieducazione dei detenuti” (cap. 1761)⁴⁵, che ha visto una riduzione delle risorse destinate, le spese “... per far fronte ai ricorsi proposti dai detenuti per violazione dell’art. 3 CEDU” (cap. 1769, istituito dal 2014 in attuazione dell’art. 9 del DL n. 92 del 2014)⁴⁶, che ha visto raddoppiare le risorse, poi impegnate ma non pagate. Per quanto riguarda gli investimenti, sul capitolo 7300, “Spese per l’acquisto, l’installazione, l’ampliamento di immobili, strutture e impianti per l’Amministrazione penitenziaria”, risultano stanziamenti definitivi pari a 21,4 milioni⁴⁷ (16,3 milioni nel 2014), ma di questi solo 6,8 milioni sono stati impegnati e solo 2,1 milioni risultano pagati in conto competenza. Infine, risulta in riduzione il capitolo 7301 “Manutenzione straordinaria degli immobili” (c.d. Fondo opere), che prevede stanziamenti definitivi per 18,3 milioni (a fronte di 32,8 milioni del 2014), impegni per 14,8 e pagamenti di 8,5 milioni. I residui finali pari a 15,8 milioni, di cui 9,6 milioni di nuova formazione, sono in diminuzione rispetto al 2014 (erano 21,8 milioni).

In ordine ai risultati conseguiti si rappresenta quanto segue.

Anche nel settore penitenziario, si sono avuti quest’ultimo anno notevoli sviluppi: sono stati introdotti interventi di riforma avviati nella materia della esecuzione penale e nella sfera trattamentale del detenuto, si è concluso il piano carceri con il definitivo passaggio ai due ministeri competenti (MEF e MIT). D’altro canto negli ultimi anni, il sovraffollamento carcerario è stato affrontato a livello normativo e gestionale, sia con le modifiche di norme penali e amministrative tali da incidere sul sistema delle sanzioni carcerarie ridimensionandone l’ambito con effetti sul numero dei detenuti, da un lato; sia con opere immobiliari negli istituti penitenziari, per aumentare i posti detentivi e migliorare le condizioni dei detenuti. I recenti interventi tengono

⁴⁴ Gli stanziamenti definitivi nel 2012 erano 3,1 miliardi, 3 miliardi nel 2013 e 2,9 miliardi nel 2014.

⁴⁵ Stanziamenti definitivi di 93,6 milioni di (nel 2014 erano 107 milioni circa). Il calo, prevalentemente determinato dalla riduzione delle spese per la fornitura del vitto e per i servizi legati al mantenimento, appare dovuto alla riduzione del numero dei detenuti realizzata negli ultimi mesi (-10.000 unità da dicembre 2013 a settembre 2014), pg. 1 che nel 2014 portava stanziamenti definitivi di circa 101,6 milioni, mentre nel 2015 gli stessi scendono a 87,1. Gli impegni sono pari a 92,2 milioni ed i pagamenti 81,7 milioni. Risultano residui finali per 13,9 milioni (di cui 10,5 di nuova formazione).

⁴⁶ Stanziamenti iniziali e definitivi pari a 10 milioni (nel 2014 solo 5 milioni), completamente impegnati nella competenza, ma non pagati. Ciò ha comportato una crescita dei residui finali a 14,9 milioni (il capitolo aveva già nel 2014 circa 5 milioni di residui), di cui 10 di nuova formazione.

⁴⁷ Nel bilancio 2015 risultano iscritti 28,7 milioni che derivano dalle seguenti autorizzazioni di spesa per fattori legislativi:

- r.d. n. 787 del 1931¹⁸: 1,9 milioni finalizzati ad “Acquisto ed installazione di strutture e impianti”;

- Legge n. 146 del 1981¹⁹, art. 35: 26,8 milioni per “Acquisto e installazione di opere prefabbricate”.

GIUSTIZIA

conto anche del pronunciamento di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁴⁸.

L'Amministrazione si è adoperata per il mantenimento dei risultati volti a riallineare le condizioni detentive ai canoni costituzionali e alle direttive europee, in un'ottica di rivisitazione della concezione carcerocentrica, anche attraverso la messa alla prova per gli adulti⁴⁹. In relazione a quest'ultimo istituto la Cassazione ha iniziato a confrontarsi con le numerose problematiche sottese alla sospensione del procedimento con messa alla prova, sotto diversi profili che vanno dall'individuazione dei reati per i quali è consentito l'accesso alla messa alla prova, alla disciplina transitoria non presente⁵⁰.

Il quadro ordinamentale è suscettibile di ulteriori modifiche: è all'esame del Senato la delega al Governo per le modifiche all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena⁵¹ anche con riguardo all'accesso alle misure alternative.

Al fine di monitorare lo stato di avanzamento delle iniziative concernenti l'organizzazione della vita detentiva, l'Amministrazione ha elaborato un apposito database atto a consentire agli istituti penitenziari di inserire, mensilmente, i dati maggiormente significativi. Tale strumento di lavoro consente di avere, anche in dettaglio, una fotografia sugli aspetti di maggiore rilevanza di ogni singolo istituto penitenziario, periodicamente aggiornata, utile per programmare ulteriori interventi migliorativi.

In relazione all'indice di sovraffollamento, si rappresenta che risulta diminuito l'indicatore di settore (105 per cento nel 2015 rispetto al 108 per cento del 2014 ed al 139 per cento del 2013), soprattutto in conseguenza degli interventi normativi sopra richiamati, più che per l'ampliamento dei posti detentivi. In base alle ultime rilevazioni, pubblicate anche sul sito del Ministero della giustizia, ammontano a 52.164 i detenuti ristretti negli istituti al 31 dicembre 2015⁵², di cui 17.340 in semilibertà, mentre alla stessa data sono ben 39.274 quelli in regime di esecuzione esterna. E ciò in raffronto ad un numero di posti detentivi di circa 49.570 regolamentari, di cui circa 3.000 non disponibili.

3.2.1. Piano carceri

Sul versante delle infrastrutture carcerarie, come già rappresentato nella relazione dello scorso anno, 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 2014⁵³, prevedendo che il Piano carceri fosse gestito dal Ministero.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione di questa Corte, con Deliberazione 30 settembre 2015, n. 6/2015/G⁵⁴, alla quale si rinvia per le argomentazioni, ha concluso che "I risultati finali dell'attività dei Commissari sono infatti da considerare, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione, senz'altro deludenti rispetto agli obiettivi di grande rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi".

Dal punto di vista finanziario, con indubbi riflessi sulla trasparenza di bilancio, le ingenti somme residue non spese sono state riversate dalla contabilità speciale al bilancio dello Stato, per

⁴⁸ Nota come sentenza "Torreggiani" in data 8 gennaio 2013.

⁴⁹ La legge n. 67 del 2014 ha introdotto la sospensione del procedimento con messa alla prova per gli adulti. Il d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, in materia di pene detentive non carcerarie.

⁵⁰ Cass., sez. VI, 13 febbraio 2015, n. 6483 sul computo della pena e Cass., sez. II, 4 maggio 2015, n. 18265 sulla disciplina transitoria.

⁵¹ Atto Senato n. 2067 "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" in corso di esame in Commissione.

⁵² Al 31 dicembre 2014 risultavano 53,6 mila detenuti; 62,5 mila del 2013 e 70 mila nel 2010.

⁵³ Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, art. 4, comma 1.

⁵⁴ La relazione riguarda l'attività del Commissario straordinario del Governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari. Ha ad oggetto la gestione delle attività svolte dal Commissario straordinario nominato dal governo il 1° gennaio 2013 per affrontare la situazione dovuta all'eccessivo affollamento delle carceri italiane.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

più di 410 milioni, che sono andati a finanziare gli interventi passati alla competenza dei Ministeri, che dovranno gestire il seguito delle attività interrotte con la conclusione del commissariamento. In relazione invece al numero delle infrastrutture, i posti detentivi effettivamente finanziati sono stati circa il 40 per cento di quelli previsti. Quindi il Piano carceri non ha completato il programmato spazio strutturato per la detenzione.

L'attuazione degli interventi è stata ora suddivisa fra il Ministero della giustizia ed il MIT e, con d.i. 7 ottobre 2015, è stato ricostituito il Comitato Paritetico Interministeriale per l'edilizia penitenziaria, modificato nella composizione con d.i. 17 dicembre 2015. Solo in data 30 ottobre 2015, è stato stilato un documento sullo stato d'attuazione degli interventi e del Piano. Dopo una ricognizione dello stato dell'arte, non particolarmente agevole, coordinata e precisa, come rilevato da questa Corte, l'Amministrazione, nel 2015, ha completato l'attività di trasferimento dei documenti relativi ai 31 interventi⁵⁵ assegnati ai competenti Provveditorati Interregionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Altri 20 interventi⁵⁶, assegnati al Dipartimento Amministrazione penitenziaria, risultano quasi tutti completati⁵⁷.

Appare migliorata, ma non esaustiva la *governance* sulle infrastrutture carcerarie⁵⁸. Permangono situazioni di particolari criticità. Comunque l'Amministrazione non è in grado di fornire dati certi sul numero dei posti/interventi⁵⁹, a causa della discontinuità amministrativa nei procedimenti avviati; inoltre alcuni contenziosi stanno generando ritardi nell'attuazione.

Rispetto agli originari n. 12.000 posti previsti dal Piano Carceri e alle tabelle degli interventi compresi negli elenchi A e B allegati al d.i. 10 ottobre 2014, si deve distinguere tra le cinque seguenti situazioni:

- 1) Posti da realizzarsi con la costruzione di padiglioni, avviata *ex novo* dal Piano Carceri. Erano previsti 13 padiglioni per 3.000 posti, allo stato non consegnati.
- 2) Posti da realizzarsi con la costruzione di nuovi istituti, avviata *ex novo* dal Piano Carceri. Non sono stati avviati i lavori per nessun nuovo istituto.
- 3) Completamento interventi per la costruzione e l'arredo di nuovi padiglioni detentivi: dei 3.347 posti al 31 dicembre 2015 sono stati avviati n. 3.050 posti.
- 4) Completamento interventi avviati dal Ministero delle infrastrutture prima del Piano Carceri. Non completato.
- 5) Interventi di manutenzione straordinaria finanziati dal Piano Carceri. Previsto il recupero di circa n. 1.200 posti. Al 31 dicembre 2015, sono consegnati solo n. 125 posti.

3.2.2. Trattamento Penitenziario

Altra problematica è quella scaturita dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel 2013 - caso Torreggiani e altri - che ha condannato l'Italia per le condizioni del sistema penitenziario, riconoscendo la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, nella parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti. Risposte concrete sono già state definite oltre che con il rimedio giurisdizionale di tipo preventivo, rappresentato dal reclamo giurisdizionale ex art. 35-*bis* o. p., introdotto dal DL 23 dicembre 2013,

⁵⁵ Elencati nell'allegato A al d.i. 10 ottobre 2014 di natura non regolamentare.

⁵⁶ Elencati nell'allegato B al d.i. 10 ottobre 2014.

⁵⁷ Con eccezione di quelli relativi agli interventi previsti per gli istituti penitenziari di Saluzzo, Nuoro, Agrigento ed Arezzo, opere interrotte per difficoltà economiche delle imprese affidatarie alcune delle quali fallite durante i lavori o prima della consegna; al riguardo sono state attivate le procedure per il più celere riavvio degli interventi, anche mediante impiego dei fondi provenienti dalla contabilità speciale cap. 5421 del Piano Carceri e riversati dal Ministero dell'economia e delle finanze sul cap. 7300, pg. 9, per l'esercizio finanziario 2014.

⁵⁸ L'Amministrazione riferisce che, riguardo alla insufficienza di posti, sta mirando a due principali obiettivi: raggiungere un adeguato numero di posti regolamentari rispetto ai fabbisogni territoriali e ridurre i posti non disponibili alla percentuale fisiologica del 5 per cento (comune nell'edilizia residenziale per la manutenzione ciclica dei fabbricati) rispetto a quella riscontrabile nel sistema penitenziario nazionale.

⁵⁹ Dagli elenchi A e B allegati al d.i. 10 ottobre 2014 si ricava un presumibile totale complessivo di 7.548+2.999 = 10.547 posti. I dati indicati sono parzialmente divergenti da quelli forniti in occasione del referto al Parlamento sul rendiconto 2014 e da quelli indicati nella relazione della Sezione centrale di controllo richiamata.