## Documentazione per l'esame di Progetti di legge



# Rendiconto 2013 - Assestamento 2014 - I profili di interesse della Commissione Giustizia

Dossier n° 205/0/2 - Schede di lettura 23 luglio 2014

## Rendiconto 2013 (A.C. 2541)

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia contenuto nella legge di bilancio 2013 Le previsioni di (L. 24 dicembre 2012, n. 229) recava le seguenti previsioni iniziali:

bilancio 2013

(in milioni di euro)

	Competenza	Cassa
spese correnti	7.093,9	7.204,4
spese in conto capitale	208,2	241,2
spese finali	7.302,1	7.445,6

Con la legge di assestamento 2013 (L. 4 ottobre 2013, n. 117) e le ulteriori variazioni per atto amministrativo intervenute nel corso dell'anno, le dotazioni iniziali di competenza sono aumentate di 709,7 milioni di euro; l'aumento delle autorizzazioni di cassa è stato, invece, di 793,4 milioni. In consequenza delle variazioni disposte nel corso della gestione, i dati definitivi risultanti dal rendiconto per il 2013 sono pertanto i seguenti:

(in milioni di euro)

		(	
	Competenza	Cassa	
spese correnti	7.732,4	7.921,0	
spese in conto capitale	279,4	318,0	
spese finali	8.011,8	8.239,0	

Il rendiconto del Ministero della giustizia per il 2013 reca, quindi, stanziamenti definitivi I dati del di competenza per complessivi 8.011,8 mln, con una diminuzione di 26,3 mln rispetto agli stanziamenti risultanti dal rendiconto 2012 (8.038,1 mln).

Rendiconto

L'incidenza percentuale delle risorse per la giustizia sul bilancio dello Stato è stata nel 2013 dell'1.3%.

La tabella che segue mostra le variazioni negli stanziamenti di competenza nel periodo 2008-2013.

in milioni di euro)

	Stanziamento iniziale	Variazioni di stanziamento	Stanziamento definitivo	% rispetto al bilancio dello Stato
2008	7.574,7	425,9	8.000,6	1,4%
2009	7.560,7	1.201,6	8.762,3	1,5%
2010	7.409,6	307,2	7.716,8	1,4%
2011	7.203,9	1.270,2	8.474,1	1,6%
2012	7.372,5	665,5	8.038,1	1,4%
2013	7.302,1	709,7	8.011,8	1,3%

<sup>\*</sup> La diversa incidenza percentuale delle spese per la Giustizia rispetto al bilancio dello Stato evidenziata nella Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto 2013 (1%) è dovuta al fatto che la tabella precedente mostra tale incidenza in milioni di euro al lordo della regolazioni debitorie e contabili.

La tabella seguente mostra invece, in riferimento ai programmi del Ministero della giustizia, le variazioni tra gli stanziamenti di bilancio 2012 e 2013.

(in migliaia di euro)

Programma	Variazione di stanziamento definitivo
Amministrazione penitenziaria	-20.693,22
Giustizia civile e penale	-3.132,63
Giustizia minorile	-50.08
Indirizzo politico	866,92
Fondi da assegnare	-3.296,74
Totale	-26.305,75

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS

Le diminuzioni di spesa appaiono per la gran parte concentrate sul Programma "Amministrazione penitenziaria" (-20,7 mln).

La diminuzione delle risorse ha riguardato le sole spese correnti, che sono passate dai 7.836,7 milioni del 2012 ai 7.732,4 del 2013 (-104,3 mln); le spese in conto capitale sono, invece, in crescita (+78 mln) passando dai 201,4 milioni del 2012 ai 279,4 milioni del 2013. In diminuzione anche gli stanziamenti definitivi di cassa, che passano dagli 8.412,4 mln del 2012 agli 8.239 mln del 2013 (-173,4 mln).

**Nel rendiconto 2013**, a fronte dei citati stanziamenti definitivi di competenza per 8.011,8 milioni di euro e a residui definitivi finali pari a 590,5 milioni (in diminuzione rispetto ai 614,2 milioni del 2012), l'importo della massa spendibile (risultante dalla somma dei due valori) è risultato di 8.602,3 mln.

(in milioni di euro)

Anno	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Coefficiente di realizzazione
2010	9.090,7	8.196,8	90,2%
2011	9.408,3	8.724,1	92,7%
2012	8.652,2	8.412,4	97,2%
2013	8.602,3	8.239,0	95,8%

I pagamenti eseguiti in totale nel 2013 (ovvero i pagamenti effettuati in base agli stanziamenti di competenza 2013, pari a 7.354,5 milioni, sommati ai pagamenti effettuati per smaltimento dei residui, pari a 445 milioni) sono stati pari a 7.799,5 milioni di euro e rappresentano il 94,7% delle autorizzazioni di cassa; dal rapporto pagamenti/massa spendibile - pari all'90,6%, contro il 89,8% del 2012 - si conferma il trend positivo della capacità di spesa del Ministero della giustizia.

Per quanto concerne i **residui finali** totali si registra una **leggera diminuzione** rispetto al precedente esercizio finanziario (**-23,7 mln**): si passa, infatti, dai 614,2 milioni del 31 dicembre 2012 ai **590,5 milioni** del **31 dicembre 2013**. Si tratta di residui che diversamente da quanto accade negli altri ministeri – risultano più concentrati sulle spese di parte corrente (424,4 mln rispetto ai 166,1 in conto capitale). Il totale dei residui a fine 2013 deriva da quelli di nuova formazione annuale (pari a 475 mln) sommati ai residui del 2012 (115,5 mln). L'entiità dei residui del 2012 pagati nel corso del 2013 è risultato pari a 445 milioni.

Andamento residui			
Previsioni definitive 2012	614,1		
Pagato (nel 2013)	445,1		
Rimasto da pagare	115,5		
Residui di nuova formazione 2013	475,0		
Residui al 31 dicembre 2013	590,5		

Come noto lo stato di previsione del Ministero della giustizia comprende **tre missioni**, Le missioni articolate in programmi:

• missione 6 "Giustizia"

- missione 32 "Servizi istituzionali e delle amministrazioni pubbliche"
- missione 33 "Fondi da ripartire"

Con riguardo alle spese della missione 6 "Giustizia" (che da sola assorbe il 99,2% delle risorse assegnate al Ministero), gli stanziamenti definitivi di competenza 2013 sono stati pari a **7.949,5 mln** (sugli 8.011,8 totali). In tale ambito, gli stanziamenti per i tre programmi della missione risultanti dal rendiconto 2013 sono i sequenti:

- amministrazione penitenziaria: 3.084.0 mln:
- giustizia civile e penale: 4.697,1 mln;
- giustizia minorile: 168,4 mln.

In relazione alle altre due missioni del Ministero della giustizia:

- la missione 32 "Servizi istituzionali e delle amministrazioni pubbliche", cui fa capo il solo programma Indirizzo poitico, ha registrato stanziamenti definitivi di competenza per 29,3 mln;
- la missione 33 "Fondi da ripartire", riferita al solo programma Fondi da assegnare, reca stanziamenti definitivi di competenza pari a 32,9 mln.

#### **Approfondimenti**

Di seguito si riportano i dati del Rendiconto 2013 relativi ad alcune spese di particolare interesse per la Commissione Giustizia.

Le risorse necessarie alle spese di giustizia, che afferiscono a tre capitoli di spesa (1360, spese per ausiliari del magistrato, difensori di ufficio e di persone ammesse al gratuito patrocinio, notifica atti giudiziari, spese di custodia, giudici popolari, ecc.; 1362, indennità magistrati onorari; 1363, intercettazioni), nel corso del triennio 2011-2013 appaiono costantemente sottostimate. Infatti, anche nel rendiconto 2013, a fronte di previsioni iniziali di 778,3 milioni, gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati pari a 855,2 milioni.

Spese di giustizia

Meno rilevante l'aumento resosi necessario nell'esercizio 2012: a fronte di 828,3 mln previsti si sono registrati stanziamenti definitivi per 832,4 mln. Più significativo risulta l'incremento di stanziamento per spese di giustizia necessario nel 2011 che, a fronte di previsioni iniziali di 672,7 mln, ha visto stanziamenti definitivi per 1.234,7 mln di euro.

Si segnala, in particolare, la costante tendenza alla diminuzione delle spese per intercettazioni (scesa dai 423,8 mln del 2011, ai 224,8 mln del 2012, ai 228,8 mln del 2013). Tale tendenza dovrebbe risultare in futuro ancor più consolidata all'esito degli interventi di razionalizzazione dei costi previsti dal decreto-legge 95/2012 (che imponeva sul fronte dei costi dei servizi di intercettazione telefonica risparmi non inferiori a 40 milioni a decorrere dall'anno 2013) e dalla legge di stabilità 2013 (previsione di un canone annuo forfettario da corrispondere agli operatori).

Per quanto riguarda il Fondo Unico Giustizia, le risorse versate affluiscono all'Entrata Fondo Unico del bilancio dello Stato. Sulla base del Rendiconto 2013, le risorse del Fondo unico giustizia versate all'Entrata (cap. 2414) risultano ulteriormente in diminuzione nel triennio, essendo pari a 78,5 milioni di euro a fronte dei 162,8 mln del 2012 e agli oltre 400 milioni di euro del 2011. Si segnala che, nonostante le previsioni definitive 2013 registrassero 100 mln di euro in competenza, non sono stati effettuati versamenti di somme provenienti da sequestri.

Giustizia

La normativa dettata dall'art. 2 del DL 143/2008 prevede l'utilizzo di solo una parte delle somme seguestrate nei procedimenti penali (compresi quelli di prevenzione) e amministrativi, al contrario di quelle oggetto di confisca che - per la definitività del provvedimento - possono affluire integralmente al citato capitolo 2414. Il prelievo dal Fondo può quindi riguardare una quota limitata delle somme seguestrate, stabilita da un apposito DPCM (non più del 30%, aumentabile al 50% in relazione al consolidamento nel tempo dei dati statistici), per l'evidente pericolo di restituzione nel corso del procedimento.

Una volta individuato l'importo prelevabile dal Fondo, questo è ripartito, secondo quanto stabilito dallo stesso DPCM: in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali; per la parte residua all'entrata del bilancio dello Stato.

La quota delle risorse del Fondo assegnata al Ministero della giustizia affluisce al cap. 1537 del bilancio del Ministero (Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia).

Va segnalato preliminarmente come la stessa Corte dei Conti confermi, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2013, quanto già rilevato gli scorsi anni, ovvero la criticità relativa a tale capitolo, connessa con "l'incertezza delle risorse finanziarie che si rendono disponibili nel corso d'anno e, di consequenza, per i ritardi con cui tali risorse affluiscono al predetto capitolo". Nel Rendiconto 2013, cap. 1537 del Ministero della giustizia, gli stanziamenti iniziali di 7,5 mln di euro risultano integralmente azzerati sulla base delle previsioni definitive 2013 (per atti amministrativi intervenuti nel corso dell'esercizio).

In relazione, infine, alle somme occorrenti a far fronte all'equa riparazione ai sensi Equa della legge Pinto, il rendiconto 2013 registra previsioni definitive di competenza per 50 mln di euro. I pagamenti effettuati per equa riparazione sono stati, tuttavia, pari a 69,5 mln di euro (sono stati, allo scopo, utlizzati quasi integralmente i 19,8 mln di residui dell'esercizio finanziario 2012).

riparazione

Per un'analisi più approfondita delle finalizzazioni per Missioni e Programmi nonché, più in generale, per una globale verifica della gestione del bilancio 2013 del Ministero della giustizia, si rinvia alla Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013. Si segnala inoltre, all'interno della medesima Relazione, il capitolo relativo al Ministero dell'Interno, che contiene valutazioni su alcuni aspetti di interesse anche della Commissione giustizia, come la gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, il funzionamento dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità e le misure per i sovraffollamento delle carceri (camere di sicurezza e braccialetti elettronici).

### **Assestamento 2014 (A.C. 2542)**

Con il disegno di legge di assestamento si correggono le previsioni già contenute nella legge di bilancio per il 2014.

In particolare, per quanto riguarda i residui, le modifiche introdotte trovano motivo nella necessità di adeguare i residui presunti alla data del 1° gennaio 2013 con quelli effettivamente risultanti dal rendiconto 2013 (v. sopra). Le variazioni proposte alle previsioni di competenza sono invece correlate alle effettive esigenze di gestione e tengono conto della situazione della finanza pubblica; l'adequamento delle autorizzazioni di cassa conseque invece all'accertata effettiva consistenza dei residui, nonché alla valutazione delle concrete capacità operative dell'Amministrazione.

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia (tabella n. 5) per l'anno finanziario 2014, approvato con la legge n. 148 del 2013, recava previsioni di competenza per un totale di 7.553,2 milioni di euro, di cui 7.400 di parte corrente e 153,2 in conto capitale.

Le previsioni di bilancio 2014

Le previsioni relative alle autorizzazioni di cassa ammontavano complessivamente a 7.602,2 milioni di euro, di cui 7.423,1 di parte corrente e 179,1 in conto capitale.

La consistenza presunta dei residui al 1° gennaio 2014 era invece valutata in 385,7 milioni; di questi 265 sono di parte corrente e 120,7 di parte capitale.

Consequentemente, la massa spendibile (competenza + residui) risultava pari a 7.938,9 milioni di euro; il coefficiente di realizzazione (rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile) risultava del 95,7%.

Tali previsioni iniziali vengono a modificarsi sia per l'incidenza di atti amministrativi intervenuti nel periodo gennaio-maggio 2014, che hanno già prodotto i loro effetti sulle poste di bilancio, sia per le variazioni che sono proposte con il disegno di legge di assestamento in esame.

Le variazioni già introdotte in bilancio per atto amministrativo, pertanto non soggette ad approvazione parlamentare, hanno determinato complessivamente un aumento di 111,9 milioni di euro sia delle previsioni di competenza che delle autorizzazioni di cassa. Tale aumento deriva per la gran parte dall'incremento di 106,3 milioni di euro, sia di competenza che di cassa, per riassegnazione di entrate.

Le variazioni per amministrativo

Il disegno di legge di assestamento propone, per lo stato di previsione del Ministero della Le variazioni giustizia, un aumento di 65,9 milioni di euro delle previsioni di competenza ed un aumento di 187,5 milioni di euro delle autorizzazioni di cassa.

proposte con l'assestamento Per quanto riguarda i **residui**, rispetto alla valutazione iniziale, si registra un **aumento di 204,7 mln** di euro determinatp per più della metà dall'aumento dei residui (+ 125,2 mln) del Programma "Giustizia civile e penale". Il volume **totale dei residui** previsti dopo l'assestamento ammonta a **590,5 milioni di euro**, ripartiti tra parte corrente e conto capitale in ragione, rispettivamente, di 424,4 e 166,1 mln di euro.

Per quanto riguarda la **competenza** - per effetto sia delle variazioni intervenute per atto amministrativo sia di quelle proposte con il disegno di legge di assestamento in esame - **le previsioni assestate 2014** per il Ministero della giustizia risultano pari a **7.731,0 milioni di euro**, di cui 7.567,9 di parte corrente e 163,1 di conto capitale (**+177,8 milioni** rispetto alle previsioni iniziali).

Le autorizzazioni di cassa assestate ammontano a **7.901,6 milioni di euro**, ripartiti fra parte corrente e conto capitale in ragione, rispettivamente, di 7.664,0 e 237,6 mln di euro (**+ 299,4 milioni** di euro rispetto alle previsioni iniziali).

La massa spendibile risulta, dopo l'assestamento, pari a 8.321,5 milioni di euro, con un coefficiente di realizzazione (rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile) che scende con l'assestamento al 94,9%.

La tabella che segue riporta i dati relativi alle **previsioni iniziali e assestate** per il **2014**, con l'indicazione sia delle variazioni alle previsioni di competenza e alle autorizzazioni di cassa intervenute con atto amministrativo e proposte con il disegno di assestamento, sia dello scostamento tra l'entità dei residui presunti al 1° gennaio 2014 e l'entità di quelli accertati in sede di rendiconto 2013.

Dati riepilogativi

(in milioni di euro)

		Previsioni iniziali	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni d.d.l. assestamento	Previsioni assestate
Spese	Residui	265,0	-	159,3	424,4
correnti	Competenza	7.400,0	107,0	60,9	7.567,9
correilu	Cassa	7.423,1	107,0	133,9	7.664,0
Spese	Residui	120,8	-	45,4	166,1
in conto	Competenza	153,2	4,9	5,0	163,1
capitale	Cassa	179,1	4,9	53,6	237,6
	Residui	385,8	-	204,7	590,5
Totale	Competenza	7.553,2	111,9	65,9	7.731,0
	Cassa	7.602,2	111,9	187,5	7.901,6

L'incidenza percentuale del bilancio assestato del Ministero della giustizia in relazione al bilancio dello Stato nel 2014 risulta pari all'1,3% (dato identico rispetto al rendiconto 2013).

L'aumento delle dotazioni di competenza proposte con l'assestamento (+65,9 mln) - articolate per Missioni e Programmi – riguardano, in particolare, la Missione 6 (*Giustizia*) che registra un aumento di **74,3 mln** di euro; delle altre due missioni del Ministero, la sola Missione 33, *Fondi da ripartire*, registra in compensazione una riduzione di 8,4 milioni, mentre le risorse di competenza della Missione 32, *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, rimangono invariate.

L'aumento delle dotazioni di competenza della Missione Giustizia è **imputabile integralmente ai programmi 6.2** (*Giustizia civile e penale*) e 6.1 (*Amministrazione penitenziaria*) che registrano, rispettivamente, aumenti di 56,1 e 18,1 milioni di euro.

Approfondimenti su alcuni capitoli di spesa

(in milioni di euro)

Tra i dati di stanziamento si segnalano, a fini conoscitivi, alcuni capitoli del bilancio della giustizia (tabella n. 5) che registrano i più rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni iniziali.

Missione/Programma/Capitolo	Previsioni iniziali 2014	Previsioni assestate 2014			
MISSIONE	GIUSTIZIA				
Amministrazione penitenziaria	2.799,2	2.903,2			
Competenze fisse e accessorie agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria (cap. 1601)	1.823,0	1.901,6			
Giustizia civile e penale	4.530,4	4.612,8			
Spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio, indennità, ecc.(cap. 1360)	469,4	503, 8			
Indennità dei giudici onorari (cap. 1362)	147,8	144,8			
Spese di giustizia per intercettazioni (cap. 1363)	189,8	192,8			
Spese per l'acquisto di beni e servizi (cap. 1451)*	178,6	187,7			
Contributi ai Comuni per spese degli uffici giudiziari (cap. 1551)	110,1	112,6			
Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo (cap. 1501)	51,1	54,6			
Spese per lo sviluppo del sistema informativo (cap. 7203)	17,8	22,8			
Giustizia minorile	146,5	149,5			
MISSIONE SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
Indirizzo politico	27,9	28,9			
FONDI DA RIPARTIRE					
Fondi da assegnare	49,2	36,6			
Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537)	6,9	3, 1			

<sup>\*</sup> Dei 9 milioni di incremento della dotazione, 3 sono imputabili al pagamento dei debiti maturati nei confronti di Poste Italiane s.p.a. negli anni dal 2009 al 2013 (cap. 1451/19) e 5 sono imputabili all'acquisto di cancelleria, stampati speciali e quanto altro occorrente per il funzionamento degli uffici (cap. 1451/14).

Di seguito si riportano alcuni capitoli di spesa, contenuti negli stati di previsione di altri ministeri, di interesse della Commissione giustizia.

Altri dati di interesse della Commissione

In primo luogo, per quanto riguarda lo stato di previsione dell'**Entrata**, anche a seguito dell'assestamento, si segnale che il capitolo 2414 - dove dovrebbero affluire i versamenti del **Fondo Unico Giustizia** - risulta privo di risorse. Peraltro, come già evidenziato in tabella, il capitolo 1537 del bilancio del Ministero della giustizia, dove dovrebbe affluire la quota-parte del Fondo, riassegnata al Ministero stesso, registra dopo l'assestamento una diminuzione di 3,8 milioni di euro.

Per quanto riguarda lo stato di previsione del **Ministero dell'Economia** (tabella n. 2) non si registrano variazioni di stanziamento nè in riferimento al funzionamento della giustizia amministrativa (cap. 2170, 23,9 milioni di euro) né in relazione al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (cap. 2195, 6 milioni di euro). Non necessitano di assestamento neanche le previsioni relative alle somme da corrispondere per l'equa riparazione per ingiusta detenzione (cap. 1312, 16,8 milioni di euro) e per la violazione del termine ragionevole del processo (cap. 1313, 40 milioni di euro). Peraltro, a quest'ultimo stanziamento devono essere aggiunte le dotazioni invariate del cap. 1264 del bilancio del Ministero della Giustizia, che individuano in 55 milioni di euro lo stanziamento per le stesse finalità.

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

#### stanziamenti:

- cap. 2632, Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet: 1,8 milioni di euro;
- cap. 2635, Funzionamento della Banca nazionale del DNA: 1,8 milioni di euro;
- cap. 2341, Fondo di rotazione antimafia, antiracket e antiusura: 2 milioni di euro. Su questo capitolo si segnala peraltro che il disegno di legge di assestamento quantifica in 18,5 milioni di euro gli ulteriori residui rispetto a quelli iniziali 2014. I residui assestati ammontano quindi a 36.1 milioni di euro.

Sono invece aumentate di 4.9 milioni di euro le dotazioni del capitolo 2840, relativo alle spese per i programmi di protezione dei collaboratori di giustizia (previsioni assestate pari a 85 milioni di euro).

Nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture, il capitolo 7473 relativo alle spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta di edifici penitenziari registra una dotazione assestata di 0,9 milioni di euro. Peraltro si ricorda che tali somme attengono al programma di edilizia penitenziaria (legge n. 1133/1971) che, dopo la legge finanziaria 2002 (L. 448/2001) non è stato più rifinanziato dalle successive leggi finanziarie e che affianca il cd. Piano Carceri. In relazione al Piano carceri si ricorda che le relative risorse affluiscono ad una contabilità speciale (non evidenziata in bilancio) presso il Commissario delegato (i fondi provengono dal Ministero della Giustizia e da quello delle Infrastrutture).

Gli iniziali 675 mln di euro previsti nel 2010 sono stati ridotti di 227,8 mln dalla delibera CIPE 20 gennaio 2012. Secondo l'ultima relazione del Ministro della Giustizia sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (trasmessa alla Camera il 13 maggio 2013), il Piano carceri disponeva di 368,7 mln di euro. Sulla base di mutate esigenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, una ulteriore rimodulazione degli interventi previsti dal Piano, a risorse invariate, era stata approvata il 18 luglio 2013 dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti.