

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XCIV**

n. **1**

R E L A Z I O N E

SULLO STATO DELLE SPESE DI GIUSTIZIA

(Secondo semestre 2012 e primo semestre 2013)

*(Articolo 37, comma 16, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98,
convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111)*

Presentata dal Ministro della giustizia

(CANCELLIERI)

Trasmessa alla Presidenza il 20 giugno 2013

PAGINA BIANCA



m_dg.CAB.13/05/2013.0017360.E



Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di Giustizia



m_dg.CAB.13/06/2013.0079339.U

Roma,

12 GIU. 2013

Al Sig. Capo di Gabinetto
(rif. nota prot. n. 12864 del 07/05/2013)

OGGETTO:	Relazione al Parlamento sullo stato delle spese di giustizia – art. 37, comma 16, del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.
-----------------	---

Si trasmettono le informazioni utili alla stesura della relazione sullo stato delle spese di giustizia.

Riferimenti normativi

Con l'art. 37, comma 16, del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, è stato previsto che a "decorrere dall'anno 2012, il Ministro della giustizia presenta alle Camere, entro il mese di giugno, una relazione sullo stato delle spese di giustizia, che comprende anche un monitoraggio delle spese relative al semestre precedente"

L'art., 37, comma 17, della legge citata dispone inoltre che se "dalla relazione emerge che siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle risorse stanziare in bilancio per le spese di giustizia, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è disposto l'incremento del contributo unificato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in misura tale da garantire l'integrale copertura delle spese dell'anno di riferimento e in misura comunque non superiore al cinquanta per cento".

Spesa di giustizia e capitoli di bilancio

La spesa di giustizia comprende le spese relative allo svolgimento del processo penale, le quali sono sempre anticipate dall'erario salvo l'eventuale recupero a carico del condannato, e le spese relative al processo civile quando la parte è ammessa al patrocinio a spese dello stato.

Ai fini del monitoraggio della spesa di giustizia e per una specifica allocazione della stessa, nel bilancio del Ministero della giustizia, sono stati previsti tre distinti capitoli (cap. 1360, 1362 e 1363).

- Sul cap. 1360 "spese di giustizia ..." vengono imputate la generalità delle spese processuali quali ad esempio, consulenti, periti, traduttori, custodi, difensori, giudici popolari, testimoni, trasferte per il compimento di atti processuali, e così via.
- Sul cap. 1363 "spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" vengono imputate le spese per le intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

- Il cap. 1362 accoglie, invece, la spesa relativa alle indennità spettanti alla magistratura onoraria (giudici di pace, giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari).

spese di giustizia (cap. 1360)

ANNO 2012

Nell'anno 2012 lo stanziamento di bilancio del cap. 1360 "spese di giustizia" è di euro 442.801.980, mentre è stata sostenuta una spesa di circa 490 milioni di euro.

Dalla gestione finanziaria dell'anno 2012 è pertanto emerso un debito di circa 47 milioni di euro.

Nel complesso, la spesa di giustizia del cap. 1360 (difensori, consulenti, custodi, interpreti, e così via) ha mostrato negli ultimi anni un trend in tendenziale aumento. Infatti, nell'anno 2010 è stata riscontrata una spesa di circa 460 milioni di euro, passata a 470 milioni nell'anno 2011, per arrivare a circa 490 milioni nell'anno 2012.

La formazione di tale debito è ricollegabile alla circostanza che questa Amministrazione non può interferire con lo svolgimento dell'attività giurisdizionale per il cui esercizio gli uffici giudiziari sostengono delle spese, aventi natura obbligatoria, che non trovano la loro piena copertura negli ordinari stanziamenti di bilancio.

Il carattere obbligatorio della spesa di giustizia, i cui parametri di erogazione sono regolati da norme di legge (es. patrocinio a spese dello Stato), fa sì che eventuali risparmi possano essere conseguiti soltanto con l'adozione di provvedimenti normativi che incidano su istituti ed attività previste a garanzia del procedimento giurisdizionale e dell'esercizio dell'azione penale.

Per evitare la formazione di debiti occorrerebbe pertanto adeguare la dotazione di bilancio del cap. 1360 alle esigenze di spesa richieste dagli uffici giudiziari, oppure assumere provvedimenti normativi i quali costituiscono gli unici strumenti per poter incidere su spese di carattere obbligatorio, non altrimenti comprimibili in via amministrativa.

Tra l'altro, proprio nell'anno 2012, è stato adeguato, con decreto interdipartimentale, il limite di reddito previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (il cui adeguamento agli indici ISTAT è obbligatorio per legge) con l'effetto che con l'ammissione di un maggior numero di persone al beneficio, conseguirà un maggior onere per l'Erario.

Nello stesso tempo, nel mese di agosto dello scorso anno, è stato varato il decreto contenente, tra l'altro, i nuovi parametri per la liquidazione dei compensi spettanti ai difensori di ufficio o di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato i cui effetti sulla spesa potranno essere verificati, appieno, solamente dal prossimo esercizio. Va evidenziato che negli ultimi tre anni la spesa per difensori è aumentata di 25 milioni di euro, passando da circa 155 milioni (anno 2010) a circa 180 milioni (anno 2012).

Inoltre occorre far presente che per la notificazione degli atti giudiziari viene sostenuta una spesa annua, complessiva, di circa 70 milioni di euro e che negli ultimi anni le tariffe postali sono aumentate, in media, del 30%. L'incremento delle tariffe postali ha, così, vanificato l'effetto positivo connesso alla riduzione del numero delle notifiche; effetto quest'ultimo conseguente alla progressiva applicazione (dall'anno 2011) della normativa che ha reso obbligatoria la notifica telematica, soprattutto per la comunicazione dei biglietti di cancelleria.

Si indicano di seguito le principali voci di spesa che nell'ultimo triennio hanno concorso a formare il totale della spesa di giustizia relativa al cap. 1360.

Cap. 1360 "spese di giustizia"

Voci di Spesa cap. 1360	anno 2012 *	anno 2011	anno 2010
ausiliari del magistrato (consulenti, periti, traduttori, ecc.)	157.000.000	152.000.000	155.000.000
difensori di ufficio e di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato	180.000.000	165.000.000	155.000.000
spese per la notificazione di atti giudiziari (spese postali e trasferte a carico dell'Erario)	70.000.000	72.000.000	71.000.000
spese di custodia	26.000.000	28.000.000	37.000.000
altre spese (giudici popolari, trasferte, testimoni, spese straordinarie, irap, ecc.)	57.000.000	53.000.000	42.000.000
TOTALE	490.000.000 *	470.000.000	460.000.000

* dati provvisori

ANNO 2013

Nell'anno 2013 lo stanziamento di bilancio del cap. 1360 "spese di giustizia" è di euro **442.801.980 a fronte di una spesa presunta**, che su base previsionale, può essere quantificata in circa **470 milioni di euro**.

La spesa prevista per l'anno 2013 è stata quantificata monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell'anno in corso, tenendo altresì conto della spesa osservata negli ultimi tre anni (2012, 2011 e 2010).

La spesa monitorata per il primo quadrimestre dell'anno 2013 è di circa 163 milioni di euro.

La spesa monitorata nel primo quadrimestre, raffrontata con quella riscontrata nei quadrimestri degli anni precedenti, sembrerebbe essere la modalità più rispondente per verificare, entro il mese di giugno, in sede di presentazione della relazione al Parlamento, l'andamento della spesa di giustizia e se siano in procinto di verificarsi degli scostamenti rispetto alle risorse stanziare annualmente con la legge di bilancio.

Tuttavia, occorre evidenziare che la spesa di giustizia è una spesa variabile, condizionata dal numero di processi, dalla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie, nonché da parametri reddituali, come nel caso del patrocinio a spese dello Stato (il cui limite di reddito per l'ammissione deve essere aggiornato ogni due anni), con la conseguenza che non è possibile prevedere, con precisione, quella che potrà essere la spesa che verrà sostenuta in un dato anno.

Di seguito si indica il dato di spesa monitorata nel primo quadrimestre dell'anno 2013 raffrontato con quello rilevato nei periodi quadrimestrali degli anni 2012, 2011 e 2010.

Capitolo 1360 – Spesa monitorata nel I° quadrimestre dell'anno 2013

	spesa di giustizia monitorata presso gli uffici giudiziari così come comunicata dai funzionari delegati.	spesa relativa alla notificazione di atti giudiziari (convenzione stipulata con poste italiane + spese di notificazione eseguite fuori dal regime di convenzione	totale spesa I° quadrimestre
anno 2013	140.000.000	23.000.000	163.000.000

Capitolo 1360- Spesa quadrimestrale monitorata negli anni 2012, 2011 e 2010

	I° quadrimestre	II° quadrimestre	III° quadrimestre	SPESA TOTALE
anno 2013	163.000.000			
anno 2012	170.000.000	159.000.000	161.000.000	490.000.000
anno 2011	161.000.000	154.000.000	155.000.000	470.000.000
anno 2010	163.000.000	142.000.000	155.000.000	460.000.000

Di seguito si indica anche la spesa di giustizia complessiva riferibile a periodi semestrali dell'anno 2012.

La spesa relativa a periodi semestrali è stata elaborata tenendo conto della rilevazione semestrale che viene condotta dalla Direzione Generale di Statistica sulle spese di giustizia iscritte nel registro delle spese pagate dall'Erario (Mod. 1/A/SG), ove dai dati rilevati per l'anno 2012 risulta che la spesa del primo semestre supera di circa 50 milioni quella del secondo.

La spesa del secondo semestre non può ritenersi pienamente indicativa dell'evoluzione della spesa annua in quanto, probabilmente, essa risente del rallentamento che subisce l'attività giudiziaria nel periodo feriale.

Capitolo 1360 – spesa relativa all'anno 2012

capitolo 1360	I° semestre	II° semestre	SPESA TOTALE
anno 2012	270.000.000	220.000.000	490.000.000

spesa per l'intercettazione (cap. 1363)

ANNO 2012

Nell'anno 2012, la dotazione iniziale di bilancio del cap. 1363 (euro 239.801.120 milioni) è stata ridotta di 25 milioni di euro a seguito della disposizione introdotta con l'art. 1, comma 26 del D.L. n. 95/2012 secondo la quale il Ministero della giustizia è tenuto ad adottare misure volte alla razionalizzazione dei costi dei servizi di intercettazione in modo da assicurare risparmi di spesa non

inferiori a 25 milioni per l'anno 2012 (e 50 milioni a decorrere dall'anno 2013). A fronte di una dotazione di bilancio del capitolo 1363 "spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" pari ad euro 214.801.120, è stata sostenuta una spesa quantificata, allo stato, in circa 250 milioni di euro.

Soprattutto a causa della riduzione della dotazione di bilancio per 25 milioni di euro, sono pertanto emerse nell'anno 2012 situazioni debitorie quantificate in circa 30 milioni di euro.

I dati in possesso evidenziano, tuttavia, una lieve flessione della spesa per intercettazioni che è passata dai 300/280 milioni di euro rilevati rispettivamente negli anni 2009 e 2010 ai circa 260 milioni di euro rilevati nell'anno 2011 per arrivare a circa 250 milioni nell'anno 2012.

E' opportuno, infine, far presente che i dati di spesa sopra indicati si riferiscono alla spesa per intercettazione liquidata dal magistrato, mentre non si conosce il dato di spesa relativo alle fatture presentate dalle società di intercettazione e non ancora liquidate.

ANNO 2013

Per il primo quadrimestre dell'anno 2013 gli uffici giudiziari hanno sostenuto, come risulta dai dati allo stato comunicati dai funzionari delegati, **una spesa di circa 90 milioni di euro.**

Nell'anno 2013 lo stanziamento di bilancio del cap. 1363 è di euro 189.801.120 a fronte di una spesa presunta, che su base previsionale, può essere quantificata in circa 240 milioni di euro.

La previsione di spesa è stata quantificata sulla base della spesa monitorata nel primo quadrimestre dell'anno in corso, tenendo altresì conto del *trend* in diminuzione della spesa osservato negli ultimi tre esercizi.

Anche per le intercettazioni, come per la generalità delle spese di giustizia, si deve tener presente che non è possibile prevedere, con precisione, quella che potrà essere la spesa di un dato anno in quanto detta tipologia di spesa è fortemente condizionata da imprevedibili esigenze processuali, nonché dai tempi con cui gli uffici giudiziari procedono alla liquidazione delle fatture (che avviene con decreto del magistrato); attività questa che, tra l'altro, risente delle note carenze di personale che da anni affligge gli uffici giudiziari.

A decorrere dall'anno 2013 lo stanziamento di bilancio del cap. 1363 è stato ridotto di 50 milioni di euro per effetto delle seguenti disposizioni normative.

Con l'art. 1, comma 26, del D.L. n. 95/2012, è stato previsto che il Ministero della giustizia è tenuto ad adottare misure volte alla razionalizzazione dei costi dei servizi di intercettazione in modo da assicurare risparmi di spesa non inferiori 40 milioni a decorrere dall'anno 2013 (nell'anno 2012 la dotazione è stata ridotta di 25 milioni).

Con l'art. 1, comma 22, della legge di stabilità (legge n. 228/2012), sono stati previsti risparmi di spesa per 10 milioni di euro da conseguire stabilendo (con decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico ed il Ministero dell'Economia) un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici, determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente.

Sul punto si fa presente che il Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria ha avviato un tavolo di lavoro interdipartimentale, con la partecipazione dei Capi delle Procure più rappresentative (sul piano della spesa per intercettazioni) e che dovrebbe concludersi (a seguito di

gara unica nazionale divisa in più lotti) con la scelta delle società di noleggio degli apparati cui affidare il servizio in modo da conseguire consistenti risparmi di spesa. Consistenti risparmi di spesa potranno, pertanto, essere conseguiti con l'affidamento dei servizi di intercettazione ad operatori scelti, avvalendosi delle procedure concorsuali di cui al codice dei contratti pubblici, le cui attività sono seguite dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

Tuttavia, il processo per addivenire alla individuazione dei soggetti cui affidare il servizio è particolarmente complesso e delicato, stante anche la necessità di soddisfare le esigenze investigative degli uffici giudiziari, di assicurare una elevata qualità del servizio ed evitare, nel contempo, la formazione di mercati di monopolio.

Perciò, sulla base di informazioni assunte presso il competente Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, è plausibile che la riorganizzazione del servizio in atto potrà produrre gli effetti sperati soltanto a decorrere dal prossimo esercizio.

Anche il processo con il quale si dovrà stabilire un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi degli operatori telefonici (i cui lavori sono seguiti sempre dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria) potrà produrre gli effetti stimati, in termini di risparmi di spesa, a decorrere dal prossimo esercizio.

Di seguito si indica il dato di spesa monitorato nel primo quadrimestre dell'anno 2013, raffrontato con quello rilevato nei periodi quadrimestrali degli anni precedenti.

Capitolo 1363 – Spesa monitorata nel I° quadrimestre dell'anno 2013

	spesa di giustizia monitorata presso gli uffici giudiziari così come comunicata dai funzionari delegati.
anno 2013	90.000.000

Capitolo 1363 – spesa per l'intercettazione monitorata negli anni 2012, 2011 e 2010

	I° quadrimestre	II° quadrimestre	III° quadrimestre	SPESA TOTALE
anno 2013	90.000.000			
anno 2012	82.000.000	80.000.000	88.000.000	250.000.000
anno 2011	80.000.000	75.000.000	103.000.000	260.000.000
anno 2010	92.000.000	83.000.000	110.000.000	285.000.000

Di seguito si indica anche la spesa di intercettazione riferibile a periodi semestrali dell'anno 2012. La spesa relativa a periodi semestrali è stata elaborata tenendo conto della rilevazione semestrale che viene condotta dalla Direzione Generale di Statistica sulle spese di intercettazione iscritte nel registro delle spese pagate dall'Erario (mod. I/A/SG).

Capitolo 1363 – spesa relativa all'anno 2012

	I° semestre	II° semestre	SPESA TOTALE
anno 2012	136.000.000	114.000.000	250.000.000 *

* dati provvisori

INDENNITÀ DA CORRISPONDERE ALLA MAGISTRATURA ONORARIA (CAP. 1362)**ANNO 2013**

La dotazione di bilancio dell'anno 2013 del cap. 1362 è di 145.718.734, mentre è prevista una spesa in linea con lo stanziamento di bilancio.

Per il cap. 1362, non si rilevano scostamenti rispetto alle risorse stanziate in bilancio.

ANNO 2012

Nell'anno 2012 è stata riscontrata una spesa di circa 137 milioni di euro a fronte di una somma stanziata in bilancio per euro 145.718.734.

Dalla gestione finanziaria per l'anno 2012 sono emerse pertanto, per la prima volta, economie di bilancio per circa 8,9 milioni di euro.

La spesa relativa alla magistratura onoraria ha mostrato, nell'ultimo triennio, un trend in diminuzione. Esso può essere collegato a due provvedimenti normativi che hanno inciso sul trattamento economico dei magistrati onorari.

Un primo intervento è stato introdotto con il comma 310 della legge n. 311/04 (legge finanziaria per l'anno 2005) laddove è stato previsto che le indennità spettanti ai giudici di pace ai sensi dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 non possono superare, in ogni caso, l'importo di euro 72.000 lordi annui.

Con la legge finanziaria per l'anno 2010, è stato, poi, introdotto il contributo unificato per i ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative ex art. 23 della legge n. 689/81 (comminate per violazione del codice della strada). Ciò a determinato, a regime, una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace con conseguente riduzione di provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità previste dall'art. 11 della legge n. 374/91.

Si indica di seguito la spesa sostenuta nell'ultimo triennio in relazione alla varie categorie di giudici che compongono la magistratura onoraria

Capitolo 1362 – indennità spettanti ai giudici di pace, goa, got e vpo

categorie di magistrati onorari	spesa anno 2012	spesa anno 2011	spesa anno 2010
giudici di pace	98.000.000	105.000.000	110.000.000
giudici onorari aggregati e giudici onorari di tribunale	16.000.000	15.000.000	19.000.000
vice procuratori onorari	23.000.000	22.000.000	21.000.000
TOTALE	137.000.000	142.000.000	150.000.000

REPERIMENTO DI RISORSE AGGIUNTIVE

La natura obbligatoria della spesa di giustizia, il cui ammontare è determinato dal numero dei processi e da parametri regolati da norme di legge (ad esempio come l'istituto del patrocinio a spese dello Stato per la cui ammissione è previsto un limite di reddito che viene aggiornato ogni due anni senza corrispondente incremento della dotazione di bilancio), sui quali questa amministrazione non può intervenire in via amministrativa, rende necessario assicurare la copertura finanziaria delle spese che verranno sostenute dagli uffici giudiziari per garantire lo svolgimento di attività previste a garanzia e tutela del procedimento giurisdizionale e per l'esercizio obbligatorio dell'azione penale.

Per garantire il pagamento di spese di natura obbligatoria, in sede di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2013, è stata proposta una variazione in aumento della dotazione di bilancio del cap. 1360 "spese di giustizia", di 27 milioni di euro e di 50 milioni di euro per il cap. 1363 "spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese che verranno, comunque, sostenute dagli uffici giudiziari (l'accoglimento di detta richiesta è soggetto all'esclusiva valutazione del Ministero dell'Economia).

Con il ricorso agli strumenti che realizzano la flessibilità di bilancio, eventuali ulteriori esigenze finanziarie potranno essere fronteggiate, in corso d'anno, con richieste di prelievo dal fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge n. 196/09, da inoltrarsi al Ministero dell'Economia a firma dell'Onorevole Ministro.

Tuttavia, detta modalità di copertura è soggetta all'esclusiva valutazione del Ministero dell'Economia e potrebbe essere valutata negativamente poiché l'art 37, comma 17, del DL n. 98/2011, dispone già che eventuali scostamenti siano coperti, integralmente, con l'aumento del contributo unificato.

Scostamenti di bilancio potrebbero essere in parte coperti anche con mezzi di finanziamento interni, anziché ricorrere all'aumento del contributo unificato (modalità quest'ultima che, in definitiva, comporta un aumento della pressione fiscale, la quale, nell'attuale contesto economico, ha già raggiunto livelli massimi).

Con il comma 10 dell'art. 37 del D.L. n. 98/2011 è stato previsto che *"il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7 8 e 9 è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile... .."*

Con il successivo comma 11 è stato, inoltre, previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'economia e della giustizia, è *"stabilita annualmente la ripartizione di una quota parte delle risorse confluite nel Fondo di cui al comma 10 tra la giustizia civile, amministrativa e tributaria. Per il primo anno un terzo di tale quota è destinato a livello nazionale, a spese di giustizia ivi comprese le nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile,"*

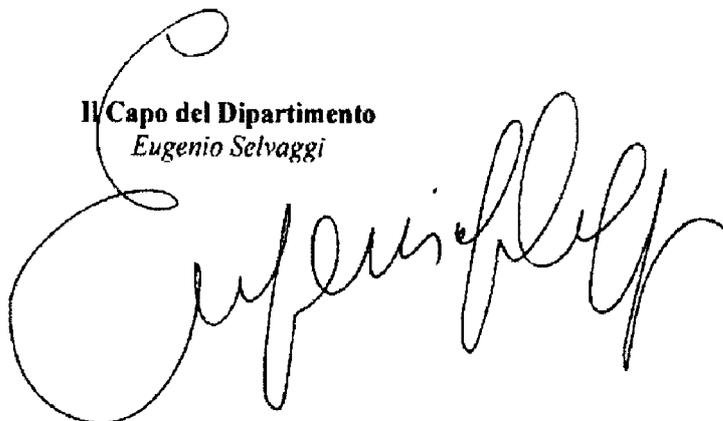
Consegue, pertanto, che eventuali carenze delle dotazioni di bilancio potrebbero essere fronteggiate, con coperture interne, attingendo dal maggior gettito del contributo unificato derivante dalla riforma introdotta con l'art. 37 del D.L. n. 98/2011.

Infine, con l'art. 2, comma 7, del D.L. n. 143/08 è previsto che, con D.P.C.M. (su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della giustizia e dell'interno), sono stabilite le risorse intestate al Fondo Unico Giustizia da destinare, tra l'altro, al Ministero della Giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali. Ulteriori risorse da destinare per fini di giustizia potrebbero pertanto essere attinte dal Fondo Unico Giustizia.

Avuto riguardo poi alla modalità di copertura prevista dal predetto art. 37 del D.L. n. 98/2011, è da tener presente che detta disposizione risulta di difficile applicazione, in quanto, in corso d'anno, un eventuale aumento del contributo unificato spiegherebbe i suoi effetti, a regime, dall'esercizio successivo, vanificando di fatto la possibilità di fronteggiare, con tempestività, le esigenze di rifinanziamento dei capitoli afferenti le spese di giustizia.

Si deve inoltre tener conto che la copertura finanziaria della spesa per l'intercettazione di cui al cap. 1363, potrebbe essere vista come una esigenza transitoria, destinata a venir meno con l'attuazione delle misure di razionalizzazione previste in materia con i sopra specificati dettati normativi.

Il Capo del Dipartimento
Eugenio Selvaggi

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be 'Eugenio Selvaggi', written over the printed name.

€ 1,00



170950000930