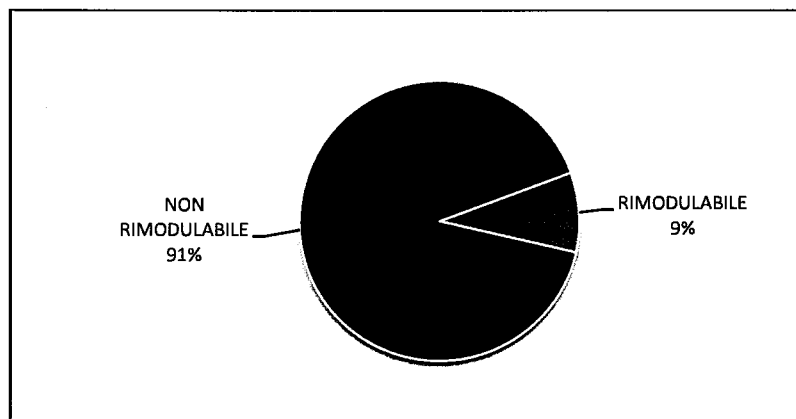
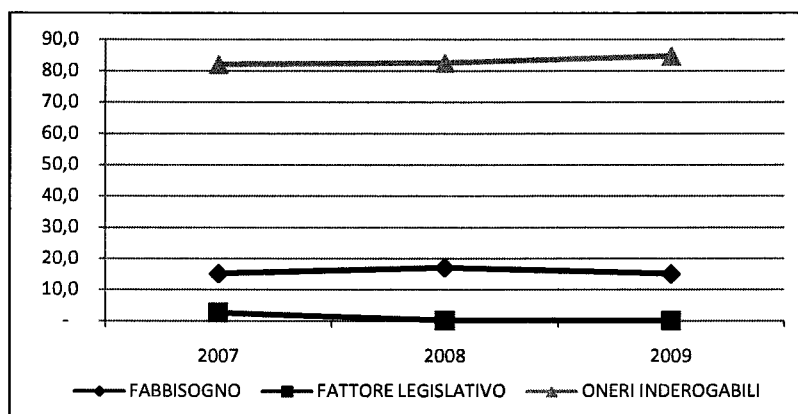


**Grafico 5.3 - Ripartizione tra spese rimodulabili e non rimodulabili. Anno 2009.**

La distribuzione degli stanziamenti per autorizzazione [cfr Tavola 5.4 nell'appendice statistica], conferma i connotati di rigidità della spesa del Ministero e mostra come oltre l'80 per cento della spesa, nel triennio 2007-2009, sia costituita da "oneri inderogabili", la cui quota è cresciuta nel tempo sino all'84,8 per cento del 2009. La parte restante delle autorizzazioni di spesa hanno natura di "fabbisogno" (15, 1 per cento nel 2009) e solo lo 0,1 per cento viene classificato come "fattore legislativo" [Grafico 5.4].

**Grafico 5.4 - Andamento degli stanziamenti iniziali per Autorizzazioni di spesa. Anni 2007-2009. Composizione percentuale.**

### 5.1.5 - Cenni sulla formazione dei residui

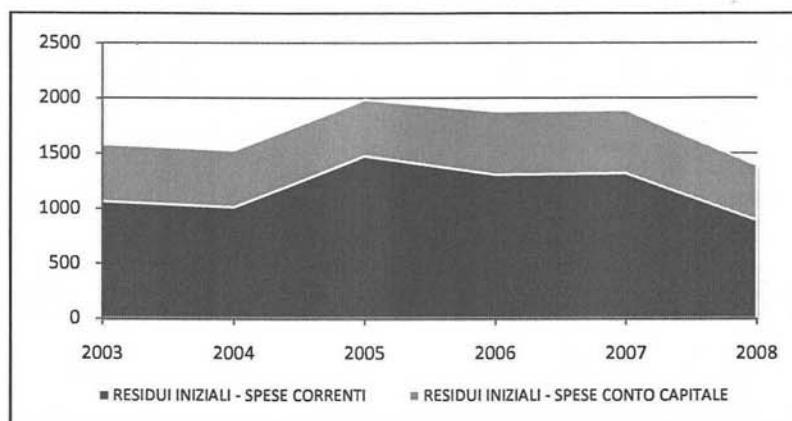
Contrariamente alla maggior parte dei ministeri, i residui sono concentrati principalmente tra le spese di parte corrente. Essi al 31 dicembre 2008 ammontavano a 659 milioni di euro, rispetto ai 519 milioni di quelli in conto capitale.

Come si evince dal Grafico 5.5, lo *stock* di residui, dopo un iniziale accumulo nel 2005, è diminuito nel tempo, soprattutto a seguito della riduzione dei termini di perenzione dei residui in conto capitale disposta dalla legge finanziaria 2008. Gran parte della diminuzione dei residui si registra nel 2007; essi passano da 1.891 milioni di euro a 1.392 milioni di euro. Tale riduzione è, in

parte, dovuta alla perenzione di 192 milioni di residui provenienti da esercizi precedenti. La diminuzione dello *stock* dei residui è continuata nel 2008, anno in cui ulteriori 174 milioni di residui sono andati in perenzione.

Altri dettagli sulla formazione dei residui verranno evidenziati negli approfondimenti relativi ai trasferimenti agli Enti locali.

Grafico 5.5 - Residui sulle spese correnti ed in conto capitale. Anni 2003 - 2008. Milioni di euro.



## 5.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

L'attività di analisi di alcuni aspetti caratteristici della spesa del Ministero della giustizia si è concentrata sui risultati delle evidenze gestionali desunte dalle ispezioni svolte, negli ultimi anni, dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (S.I.Fi.P.), nonché sull'analisi e riclassificazione delle poste di spesa del Ministero, desunte dai dati di bilancio. Questo ha portato a concentrare l'attenzione su alcune tematiche quali la formazione dei debiti pregressi, le spese di giustizia e su altre di più ampio respiro quali l'informatizzazione delle procedure ed il processo telematico. Queste, infatti, suscitano interesse da un punto di vista generale, se non altro perché, attraverso le stesse, si tenta di offrire alcuni spunti per innovazioni di carattere organizzativo e procedimentale, dalla cui attuazione potrebbe derivare una razionalizzazione delle procedure, e, di conseguenza, un impiego più razionale ed efficiente delle risorse disponibili.

### 5.2.1 - Debiti pregressi e la ricostruzione della spesa effettiva

Il Ministero della giustizia si distingue per l'ingente formazione di debiti pregressi che è all'origine di molte delle disfunzioni che verranno analizzate nei paragrafi successivi. Tale problematica non solo è il sintomo di alcune disfunzioni, ma contribuisce in maniera rilevante a ridurre la capacità informativa del bilancio del Ministero. Difatti, l'effettivo livello di spesa è quantificabile soltanto con l'evidenza, ritardata nel tempo, dei debiti pregressi.

L'analisi delle problematiche inerenti la gestione della spesa del Ministero non può quindi prescindere dalla corretta identificazione delle spese che devono essere calcolate come somma degli impegni a rendiconto con i debiti pregressi relativi all'esercizio di competenza.

Nella Tavola sotto riportata si pongono in evidenza i debiti pregressi sulle spese classificate

come “spese correnti”, che sono state oggetto di successive ricognizioni<sup>174</sup>.

**Tavola 5.5 - Analisi dei debiti pregressi per capitolo ed anno di formazione. Anno 2009. Milioni di euro.**

CAPITOLO	OGGETTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	C. 507 - 2008	C. 507 - 2007
<b>Debiti pregressi come da ricognizioni previste dai D.L. 185/2008 e D.L. 5/2009</b>									
1151	Funzionamento del sistema informativo	-	-	-	-	-	0,17	-	-
1250	Acquisto beni e servizi	-	-	-	1,00	-	0,10	0,20	0,16
1360	Spese di giustizia	396,00	180,00	215,00	10,00	55,00	270,00	77,99	73,49
1362	Indennità giudici di pace	-	-	-	15,00	-	1,50	22,09	17,26
1451	Acquisto beni e servizi	1,45	1,99	2,04	6,85	17,98	29,95	7,85	7,25
1501	Funzionamento del sistema informativo	-	-	-	11,81	4,40	1,65	7,94	5,57
1671	Acquisto beni e servizi	-	-	-	-	10,33	14,00	3,61	2,84
1762	Manutenzione arredi	-	-	-	-	98,00	62,40	-	-
2061	Acquisto beni e servizi	-	-	-	-	4,03	2,24	1,55	1,10
2121	Funzionamento sistema informativo	-	-	-	-	-	0,01	0,15	0,11
2134	Spese per esecuzione provvedimenti	-	-	-	-	-	2,99	1,12	0,85
<b>Totale</b>		<b>397,45</b>	<b>181,99</b>	<b>217,04</b>	<b>44,65</b>	<b>189,75</b>	<b>382,02</b>	<b>121,37</b>	<b>107,78</b>
<b>Altri debiti non per spese correnti</b>									
1423	Indennità integrativa	-	-	-	-	42,18	-	-	-
1503	Quota somme da recuperare all'erario	-	-	-	1,96	-	-	-	-
1542	Pensioni agli ufficiali giudiziari	-	-	-	0,00	15,64	-	-	-
1264	Legge Pinto	0,01	4,00	0,80	4,05	10,23	15,00	-	-
<b>Totale debiti</b>		<b>397,45</b>	<b>185,99</b>	<b>217,84</b>	<b>50,67</b>	<b>257,79</b>	<b>397,02</b>	<b>121,37</b>	<b>107,78</b>

*Nota: Al capitolo 1360 sono stati attribuiti, per gli esercizi di competenza, i debiti pregressi che sono stati saldati tramite i capitoli 1361, 1363 e 1364. I dati riferiti al capitolo 1264, sul quale transitano le spese per la cosiddetta legge Pinto sono desunti dalla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008. I dati dei capitoli 1423, 1503 e 1542 sono di fonte UCB del Ministero della giustizia.*

La Tavola, inoltre, mette in evidenza gli effetti delle previsioni normative contenute nel comma 507 (Legge finanziaria per il 2007) sulla legge 17 agosto 1960, n. 908 per gli anni 2007 e 2008. L'attuazione dei dettami del comma 507<sup>175</sup>, che toglieva dalla disponibilità del Ministero una quota degli stanziamenti, determinando così a consuntivo corrispondenti economie, sembra essere

<sup>174</sup> Previste dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 e dal decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 (poi legge 28 gennaio 2009, n. 2 e legge 9 aprile 2009, n. 33).

<sup>175</sup> “Per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, e' accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare, con esclusione degli effetti finanziari derivanti dalla presente legge, una quota, pari rispettivamente a 4.572 milioni di euro, a 5.031 milioni di euro e a 4.922 milioni di euro, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato, anche con riferimento alle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente ...”. Tra le spese escluse dalle categorie elencate nel comma non è compresa la giustizia.

correlata, pur non esaurendone le cause, alla creazione di debiti pregressi. In modo particolare il comma 507 sembra aver contribuito alla diffusione dei debiti pregressi in capitoli che storicamente non erano interessati da questo fenomeno. La quota più rilevante dei debiti si forma sui capitoli relativi al pagamento delle spese di giustizia (capp. 1360 e 1362) che ne rappresentano da un minimo del 30 ad un massimo del 99 per cento. L'analisi della formazione del debito ad essi riconducibile sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

Per chiudere l'analisi dei debiti pregressi del Ministero è allora utile ricostruire una serie storica della spesa, nella quale all'impegnato a rendiconto vengono sommati i debiti pregressi per esercizio di competenza.

**Tavola 5.6 - Ricostruzione della spesa effettiva. Anni 2003-2008. Milioni di euro.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impegnato a rendiconto	6600,2	6.877,0	7.051,9	7.579,8	7.514,6	7.499,5
Debiti pregressi	397,4	182,0	217,0	44,7	189,7	385,0
Comma 507	-	-	-	-	108,6	122,5
Percentuale debiti/impegnato	6,0	2,6	3,1	0,6	2,5	5,1
<b>Impegnato + debiti</b>	<b>6.997,7</b>	<b>7.059,0</b>	<b>7.268,9</b>	<b>7.624,4</b>	<b>7.704,3</b>	<b>7.884,5</b>

*Nota: al fine di evitare il doppio conteggio del debito pregresso, la serie dell'impegnato a rendiconto è stata depurata di quelli dei capitoli 1361, 1363, 1364, tramite i quali erano stati saldati i debiti maturati nei confronti di Poste Italiane S.p.a..*

Come si evince dalla Tavola 5.6 i debiti ammontano a una percentuale che varia dallo 0,6 per cento dell'impegnato al 6 per cento degli stessi lasciando presupporre l'esistenza di una fisiologica insufficienza degli stanziamenti. Il raggiungimento di una quota minima dei debiti nel 2006 e il successivo incremento negli anni successivi seguenti è spiegata sostanzialmente dall'andamento dei debiti nelle spese di giustizia che verranno approfonditi nel paragrafo successivo.

### 5.2.2 - Spese di giustizia

Fino al 2006 la gestione delle spese di giustizia, ovvero quelle afferenti ai procedimenti penali e civili, è stata caratterizzata dal sistema delle anticipazioni di Poste Italiane S.p.a. in relazione ai decreti adottati dai giudici nel corso dei procedimenti penali e civili che comportavano spese connesse ai predetti procedimenti<sup>176</sup>. Pertanto, alla determinazione delle spese di giustizia non concorrevano soltanto gli stanziamenti dei suddetti capitoli (capp 1360 e 1362), ma anche i debiti che si formavano nei confronti di Poste Italiane, cui non si riusciva a far fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio<sup>177</sup>. Questo sistema di anticipazioni contribuiva pertanto ad acuire il problema gestionale che è alla base della formazione dei debiti pregressi, cioè la separazione tra chi decide e liquida le spese da coloro che gestiscono e conoscono i fondi a disposizione. In modo particolare giudici e magistrati hanno la facoltà di decidere e liquidare spese, es. per consulenze, intercettazioni, ecc., ma i fondi con i quali le spese liquidate devono essere pagate sono gestiti da un funzionario delegato che, spesso, ha competenza sulle spese di un intero circondario, o comunque di più procure e tribunali.

<sup>176</sup> In precedenza al sistema delle anticipazioni postali, i capitoli dedicati alle spese di giustizia venivano costantemente ripianati a fine anno in sede di parificazione del consuntivo. Tale sistema, non provvedeva a mettere un limite alle spese connesse, ma permetteva la non formazione del debito e garantiva, se non altro in sede di consuntivo, la capacità informativa dei dati di bilancio.

<sup>177</sup> Negli anni 2004-2006, sono stati creati i capitoli 1361, 1363 e 1364 nei quali sono state fatte transitare le somme per l'estinzione delle spese per le anticipazioni effettuate da Poste Italiane Spa. Essendo stati estinti le cifre relative a tali debiti non rientrano tra quelle segnalate in occasione dei DD.LL. 185/2008 e 5/2009.

**Tavola 5.7 - Ricostruzione della spesa per competenza capp. 1360 e 1362. Anni 2003-2008. Milioni di euro.**

Capitolo	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1360	291,4	608,8	484,8	634,8	516,1	430,5
1362	-	-	137,3	137,3	120,1	147,3
Debiti pregressi	396,0	180,0	215,0	25,0	55,0	271,5
Rapporto debiti su impegnato (%)	135,9	29,6	34,6	3,2	8,6	47,0
<b>Totale spese di giustizia</b>	<b>687,4</b>	<b>788,8</b>	<b>837,2</b>	<b>797,1</b>	<b>691,2</b>	<b>849,3</b>

Come si evince dalla Tavola 5.7, i debiti pregressi costituiscono una quota assai rilevante delle spese effettive di giustizia, che negli anni presi in esame, con l'esclusione del 2006 e 2007, si attesta tra il 30 ed il 40 per cento dell'impegnato e che nel 2003 sono stati addirittura largamente superiori all'impegnato (136 per cento).

Il sistema delle anticipazioni postali è stato soppresso dall'articolo 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 che ne permette la possibilità di utilizzo alle sole notifiche concernenti i procedimenti penali. Le spese relative all'indennità dei giudici di pace (imputate al capitolo 1362), essendo sostanzialmente equiparabili agli stipendi, vengono liquidate attraverso i cosiddetti "ruoli di spesa fissa".

Lo stesso articolo statuisce che al pagamento delle spese di giustizia si provvede secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato. La soppressione del sistema di anticipazioni, insieme all'aumento degli stanziamenti di competenza e quindi dell'impegnato a consuntivo ha fatto sì che l'incidenza dei debiti pregressi si riducesse fortemente nel 2006 e nell'anno successivo. L'eliminazione del sistema di anticipazione ha sicuramente contribuito al contenimento dei debiti, ma non ha inciso minimamente sul problema dell'organizzazione gestionale che ne è l'origine. Lo stesso decreto legge ha, infatti, previsto che lo stanziamento relativo alle spese di giustizia, fosse ridotto di 50 milioni di euro per l'anno 2006, di 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008. La riduzione degli stanziamenti ha subito prodotto i suoi effetti sul livello dell'impegnato, che è sceso dai 635 milioni di euro del 2006 ai 431 milioni del 2008 e ha determinato il "rigenerarsi" di un consistente ammontare di debiti pregressi che, alla fine del periodo considerato, ammontano a 272 milioni di euro. Negli ultimi due anni le problematiche descritte sono inoltre state ulteriormente inasprite dall'operare delle previsioni normative del comma 507 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In seguito si analizzerà la composizione delle spese che incidono sul capitolo 1360, sia da un punto di vista territoriale, sia da un punto di vista della tipologia di ufficio che ordina le spese (es. Tribunale, Corte d'Appello, Procura, ecc.). Per ogni singola voce di spesa ritenuta rilevante, si provvederà a fornire alcuni suggerimenti volte a contenerle e a migliorarne la gestione.

La Tavola successiva mostra le voci di spesa relative al capitolo 1360 così come desunte dal sistema informativo del Ministero della giustizia. Le spese di giustizia previste dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 ed annotate sui registri istituzionali approvati con decreto interministeriale 28 maggio 2003 vengono monitorate semestralmente dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia a decorrere dal 2° semestre 2003. L'indagine è di natura statistica ed è diretta agli uffici giudiziari per i quali è previsto l'obbligo di tenere i registri istituzionali in base allo svolgimento della relativa funzione.

I dati considerati nelle tabelle sono quelli relativi al Modello 1/A/SG (registro delle spese pagate dall'erario per gli uffici giudiziari) per il triennio 2006-2008, pervenuti dagli uffici giudiziari fino

alla data di aggiornamento scelta per il caricamento dei dati (24 aprile 2009), e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'erario.

Occorre sottolineare che dette liquidazioni sono indicative degli effettivi pagamenti eseguiti dai funzionari delegati; forniscono, quindi, una misura delle spese in termini di cassa piuttosto che di competenza economica.

Tavola 5.8 - Analisi delle spese di giustizia. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

Voci di Spesa	2006	2007	2008
<b>Spese</b>			
Viaggio	6	6	6
Sostenute per lo svolgimento dell'incarico	15	16	17
Altre spese straordinarie nel processo penale	13	18	12
Spese Per Intercettazioni	203	208	193
Postali e telegrafiche	0	1	0
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere	0	0	0
Custodia	4	4	3
Stampa	2	3	4
Altre Spese	3	3	3
<b>Indennità</b>			
Trasferta	3	3	3
Custodia	16	18	19
Magistrati onorari ed esperti	84	79	80
Giudici popolari	3	3	3
Altre indennità	1	1	1
<b>Onorari</b>			
Investigatori privati	0	0	0
Ausiliari del magistrato	93	104	90
Consulenti tecnici di parte	5	6	6
Difensori	89	95	99
Altre Voci	3	2	2
Oneri Previdenziali	4	4	5
IVA	77	79	75
<b>Totali voci di Spesa</b>	<b>626</b>	<b>654</b>	<b>622</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della giustizia

Come tutte le indagini di tipo statistico, anche la banca dati del Ministero sconta i ordinari problemi di consolidamento della base informativa, dovuti al ritardo con cui vengono ricevute le informazioni richieste. Nella tavola 5.9, oltre alle spese totali per tipologia di ufficio si è provveduto a mettere in evidenza il fenomeno delle risposte non ancora pervenute o delle risposte parziali (invio dei dati relativi al solo primo semestre dell'anno). Quello che si osserva è che i dati diventano rappresentativi del fenomeno oggetto di indagine con un ritardo di circa due anni, difatti quelli riferiti al 2006 sono pressoché esenti da mancate risposte e, soprattutto, i dati mancanti sono relativi ad uffici di piccole dimensioni. I dati relativi al 2007 ed al 2008 sono ancora da considerarsi provvisori ma, come vedremo, sono comunque indicativi di alcuni andamenti della spesa che sarà utile sottolineare.

Si ricorda, infine, che nessun criterio di competenza economica è stato adottato nella costruzione delle tabelle indicate. Il modello 1/A/SG si limita difatti a registrare solo ed

esclusivamente i pagamenti senza attribuire la spesa sostenuta all'esercizio di pertinenza.

La spesa totale sembra mostrare un *trend* di crescita negli anni 2006 e 2007 (da circa 626 a 654 milioni). Il dato registrato nel 2008 (621 milioni), seppure ancora non definitivo, è già ai livelli della spesa del 2006 e lascia presupporre che il sentiero di crescita possa continuare anche per l'anno in questione.

Dall'analisi dei dati si evidenzia come le spese per intercettazioni (telefoniche, ambientali e telematiche) rappresentino circa il 40 per cento della spesa complessiva al netto dell'IVA. Due altre voci di spesa rilevanti sono le indennità spettanti ai magistrati onorari e gli onorari spettanti agli ausiliari del magistrato (consulenti). Tra gli onorari spettanti ai difensori, le spese per il gratuito patrocinio rivestono un'importanza crescente nell'intervallo di tempo considerato e sembrano destinate a crescere mantenere tale tendenza di crescita anche in futuro. Infine, un'ulteriore categoria che sarà oggetto di approfondimento è quella delle indennità di custodia.

Tavola 5.9 - Analisi delle spese di giustizia per tipologia di ufficio. Anni 2006 - 2008. Milioni di euro.

TIPOLOGIA DI UFFICIO	Totale Uffici	Spese 2006	% Risposte parziali	% Risposte non ancora pervenute	Spese 2007	% Risposte parziali	% Risposte non ancora pervenute	Spese 2008	% Risposte parziali	% Risposte non ancora pervenute
Corte d'Appello	29	22,2	0,0	0,0	25,5	7,0	0,0	24,5	10,0	0,0
Procura generale della Repubblica	29	1,9	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,4	0,0	3,0
Tribunale per i minorenni	29	11,5	0,0	3,0	10,9	14,0	0,0	10,5	21,0	0,0
Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	29	0,8	3,0	0,0	1,0	3,0	3,0	0,9	7,0	0,0
Tribunale di sorveglianza	29	3,3	0,0	0,0	3,2	3,0	3,0	2,4	7,0	10,0
Ufficio di Sorveglianza per adulti	58	0,1	3,0	2,0	0,2	7,0	2,0	0,1	10,0	2,0
Tribunale ordinario	165	161,5	5,0	5,0	155,8	24,0	5,0	153,0	35,0	14,0
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	165	375,0	1,0	0,0	404,0	5,0	1,0	376,6	5,0	1,0
Giudice di pace	846	49,7	2,0	0,0	52,4	5,0	0,0	52,2	6,0	1,0

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della giustizia

Per quanto riguarda l'analisi per tipologie di ufficio occorre sottolineare che, per gli uffici del Giudice di pace, i dati presenti sono solo quelli degli uffici con sede circondariale, mentre non sono rappresentati gli Uffici di sorveglianza con sede distrettuale in quanto, per le spese, fanno capo al Tribunale di Sorveglianza.

Quello che si evince dalla Tavola è che la maggior parte delle spese viene sostenuta dai Tribunali (tra il 24 ed il 25 per cento del totale della spesa) e dalle Procure della Repubblica (tra il 60 ed il 62 per cento del totale della spesa). In modo particolare nelle Procure della Repubblica vengono sostenute interamente le spese per intercettazioni e larga parte della spesa per gli onorari degli ausiliari del magistrato. Nei Tribunali la voce di spesa più importante è rappresentata dagli onorari ai difensori, seguita dalla parte restante della spesa per gli ausiliari del magistrato e da larga parte delle indennità di custodia.

Tavola 5.10 - Analisi delle spese di giustizia per distretto territoriale. Anni 2006-2008. Milioni di euro.

DISTRETTO	2006	2007	2008
Palermo	86,2	79,8	87,4
Milano	69,4	89,9	54,4
Roma	52,7	57,5	63,7
Napoli	45,1	36,7	52,8
Torino	37,9	33,8	16,7
Catania	29,6	42,9	34,4
Bologna	28,6	26,8	26,8
Firenze	26,2	25,3	26,1
Reggio Calabria	25,0	30,9	25,9
Cagliari	23,3	19,4	15,9
Genova	23,2	16,7	14,7
Catanzaro	21,9	25,4	23,3
Lecce	19,7	20,7	25,4
Venezia	18,1	17,0	19,4
Bari	17,0	20,8	20,7
Brescia	13,8	15,5	13,3
Caltanissetta	11,9	12,7	14,4
Trieste	11,1	13,4	10,4
Messina	11,1	11,7	12,2
L'Aquila	11,0	11,7	12,7
Ancona	10,0	11,3	11,7
Trento	9,4	8,9	14,6
Salerno	8,2	10,4	9,4
Perugia	7,3	7,7	7,2
Potenza	5,7	5,2	6,1
Campobasso	2,5	2,0	1,8
<b>Totale</b>	<b>625,9</b>	<b>654,0</b>	<b>621,5</b>

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della giustizia

I distretti territoriali nei quali è organizzata l'attività del Ministero sono molto differenti tra di loro per dimensione e per quantità di lavoro che in essi viene svolta, con distretti grandi come quelli di Palermo, Roma, Napoli, Torino e Milano cui si affiancano realtà di più modeste dimensioni come Campobasso, Potenza e Perugia. Tutto questo non può non ripercuotersi anche nella distribuzione territoriale delle spese di giustizia che, con riferimento al 2006, per il 47 per cento sono di pertinenza dei 5 distretti di più grandi dimensioni sopra elencati.

#### 5.2.2.1 - Alcune proposte per il contenimento della spesa

Alla luce delle problematiche emerse dall'analisi delle voci di spesa, si procede qui di seguito ad esporre alcune proposte che sono volte alla limitazione delle spese o ad implementare differenti soluzioni gestionali/procedurali.

Visto di riscontro amministrativo contabile. La prima proposta non riguarda una voce di spesa specifica ma è rivolta alla soluzione del problema procedurale che è alla base della scarsa capacità di controllo della spesa e della formazione dei debiti pregressi, cioè la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse. A tal fine, la soluzione più agevole consiste nel sottoporre i decreti di liquidazione a un visto di riscontro amministrativo contabile. È bene sottolineare sin da subito come il visto avrebbe la natura di parere non vincolante; il titolare dell'azione, nel rispetto delle norme vigenti, rimane il magistrato il quale, laddove intendesse discostarsi dallo stesso, dovrebbe fornire congrua motivazione. In tal modo, su quei provvedimenti si instaurerebbe una sorta di monitoraggio interno che, nel breve periodo, condurrebbe ad una prassi

conforme da parte dei diversi magistrati almeno all'interno dei singoli uffici della Procura. Essi, tra l'altro, avrebbero sui singoli provvedimenti il conforto di un dipendente della carriera amministrativa, qualora ad esso fosse demandata l'attività proposta, o di magistrato specializzato su tali problematiche e con esso condividerebbero la responsabilità del provvedimento. Quest'ultimo, a sua volta, potrebbe delegare ai singoli funzionari, competenti per materia, le attività istruttorie endoprocedimentali.

La figura qui in oggetto, in quanto depositaria delle procedure di spesa ritenute "idonee", potrebbe inoltre contribuire alla diffusione delle informazioni e delle migliori pratiche tra i diversi uffici giudiziari. Allo stato attuale la gestione di tutte le problematiche di spesa è demandata ad iniziative autonome dei singoli uffici giudiziari e spesso gli operatori hanno manifestato il disagio nascente dalla mancanza di parametri di riferimento con i quali valutare la convenienza delle offerte loro pervenute.

Una esperienza nella direzione qui proposta è stata implementata dalla Procura della Repubblica di Roma, all'interno della quale è stata creata la figura del procuratore aggiunto dei servizi.

La descrizione ed i risultati ottenuti sono stati descritti nel seguente riquadro.

**Riquadro 5.1 - LE MIGLIORI PRATICHE: IL PROCURATORE AGGIUNTO DEI SERVIZI NELLA PROCURA DI ROMA**

*Allo scopo di mettere in evidenza le migliori pratiche in merito alle procedure e gli accorgimenti organizzativi posti in essere per porre e mantenere le voci di spesa sotto controllo si segnala l'istituzione, all'interno della Procura della Repubblica di Roma, della figura del cd. Procuratore Aggiunto ai servizi, attraverso apposita delega al Procuratore Aggiunto relativa agli aspetti economico-gestionali ed amministrativi dell'ufficio.*

*Vedremo in dettaglio sotto quale forma si esplica il ruolo del Procuratore Aggiunto in relazione alle spese di giustizia più rilevanti. Per porre sotto controllo la dinamica delle spese per intercettazioni sono state poste in essere varie azioni, distinte per le varie tipologie (intercettazione ambientale, intercettazione telefonica, intercettazione telematica, tabulati). In ordine alle intercettazioni ambientali, in particolare, la Procura della Repubblica ha fissato un listino per il noleggio delle apparecchiature necessarie agli interventi, cui debbono attenersi i magistrati e la Polizia giudiziaria (PG) operante. Inoltre, in base alla circolare prot. 6/08, da ultimo emessa dal Procuratore Aggiunto ribadendo il contenuto di precedenti atti, il noleggio viene gestito direttamente dalla Procura, che provvede anche a scegliere la società fornitrice fra quelle inserite in apposito elenco. La Procura, inoltre, con nota 15/04 del 24.5.04, oltre a fissare unilateralmente il listino cui debbono attenersi le società che intendano fornire servizi di noleggio di apparecchiature per intercettazione ambientale, ha anche provveduto ad individuare una misura per il contenimento sia dei costi di installazione e rimozione (non eccedente 24 euro) che per l'indennizzo per il mancato recupero, valorizzato mediante apposite formule che tengono conto di valore originario, ammortamento, costi giornalieri e giorni effettivi di noleggio. Tali misure si accompagnano alla necessaria apposizione del visto del Procuratore Aggiunto sui provvedimenti di richieste di autorizzazione all'intercettazione, onde verificare il rispetto da parte dei magistrati delle citate indicazioni operative. Il Procuratore Aggiunto verifica inoltre che venga applicato il criterio di rotazione tra le imprese che hanno aderito all'adozione del predetto listino. La Procura ha anche fissato l'importo da riconoscere alle società per la messa a disposizione di un canale wireless per il riascolto (0,80 euro a bersaglio al giorno, che scendono ad 0,70 euro all'interno del Grande raccordo anulare). È risultato, inoltre, che un apposito ufficio della Procura effettua un puntuale e capillare controllo su tutte le fatturazioni delle società telefoniche, apponendo un visto che attesta la conformità ai listini e la corrispondenza con la richiesta del magistrato. Tale attività ha portato inoltre alla seguente tariffazione giornaliera per quanto riguarda le intercettazioni telefoniche: 5 euro per il noleggio delle apparecchiature, 2,05 euro il costo operativo riconosciuto al gestore ed eventualmente il riascolto sulla base delle tariffe sopra indicate. Quindi il costo giornaliero per bersaglio è di circa 8 euro, contro i 108 in media nazionale del 2003. Il costo totale riferito alle intercettazioni, siano esse telefoniche, ambientali o telematiche è passato dai 7,615 milioni dell'anno 2004 ai 2,967 milioni del 2007. Per contenere la spesa per custodie gli uffici della Procura hanno posto in essere due tipi di linee d'azione, tendenti a garantire: a) il contenimento della durata a quanto strettamente necessario a fini d'indagine; b) il contenimento della quantità dei beni a quanto strettamente necessario a fini d'indagine. Per quanto concerne il primo aspetto, varie circolari e il Procuratore nel corso del tempo hanno richiamato i magistrati a provvedere tempestivamente su beni in sequestro. Per rendere effettivo il controllo sulla situazione dei beni l'ufficio chi provvede alla tenuta del registro dei beni in onerosa custodia (attraverso il cd. modello 42) provvede ad una "bonifica" semestrale del registro, incrociandone i dati con quelli del registro generale (RE.GE) e richiamando l'attenzione delle cancellerie e delle segreterie sulle pendenze. Il meccanismo, tuttavia, non pone al riparo la Procura dal problema dei beni sequestrati che non sono mai stati registrati sul modello 42. Per quanto riguarda il secondo profilo, varie circolari del Procuratore nel corso del tempo hanno invitato le forze di PG ed i magistrati a procedere, laddove possibile, al sequestro dei beni mediante campionatura e distruggendo il resto. Per quanto riguarda le spese per gli ausiliari del giudice, il Procuratore della Repubblica ha adottato circolari per garantire la rotazione degli incarichi fra i consulenti iscritti in un elenco generale predisposto per tutti i magistrati e limitare a casi eccezionali: a) il raddoppio dei compensi per particolare complessità dell'incarico; b) il ricorso a perizia collegiale. In particolare il Procuratore ha recentemente fissato regole restrittive per la liquidazione degli onorari ai consulenti in materia amministrativa, contabile e fiscale, tra le più onerose per l'erario. Sulle consulenze di importo superiore ai 5.000 euro è inoltre prevista l'apposizione di un visto da parte di un Procuratore Aggiunto. Infine, è utile sottolineare come, l'attività di controllo interno ha portato a dei miglioramenti nelle performance gestionali, ad es. l'iscrizione delle somme liquidate nel modello 1/A/SG avviene ora con 3 mesi di ritardo contro gli oltre 18 mesi che ancora occorreivano nel 2006 e che i pagamenti sono ora al primo semestre 2008, contro realtà nazionali nelle quali si è all'anno 2006.*

Le spese per intercettazioni. Dalla Tavola 5.8 si è potuto rilevare come le spese per intercettazioni rappresentino circa il 40% delle spese di giustizia. Ai costi "dichiarati" vanno aggiunti, inoltre, i debiti che lo Stato ha accumulato e che nel caso delle intercettazioni raggiunge livelli assolutamente patologici. Il Ministero della giustizia, in sede di risposta ad un'interrogazione parlamentare, li ha quantificati in circa 400 milioni di euro.

I dati acquisiti nel corso della analisi della spesa del Ministero, infatti, permettono di ritenere che le concrete modalità attraverso le quali si esplica il servizio delle intercettazioni possano consentire incisivi interventi di contenimento di questa voce di spesa.

Ad essa sono riconducibili due diversi aggregati: le spese riferibili agli operatori di telefonia e quelle per il noleggio di macchinari (*hardware* e *software*) necessari alle intercettazioni. Le seconde costituiscono oramai la voce preponderante della spesa totale (circa l'80 per cento).

Occorre infine evidenziare come la problematica delle intercettazioni telefoniche sia tuttora oggetto di un'attività di profonda revisione normativa che è volta a definirne modalità e ambiti di applicazione. Le proposte di seguito presentate devono essere riferite alla situazione precedente al decreto legislativo in via di approvazione (Atto Senato 16.11).

Spese per gli operatori di telefonia. La prima voce di spesa si è sensibilmente ridotta a seguito dell'emanazione del D.M. del 26 aprile 2001, *Approvazione del listino relativo alle prestazioni obbligatorie per gli organismi di telecomunicazioni*, che ha fissato tariffe uniche valide sul territorio nazionale. Il sistema vigente, infatti, prevede, per quanto riguarda gli operatori di TLC, l'emissione di fatture rapportate a costi unitari giornalieri, in relazione al singolo bersaglio intercettato<sup>178</sup>.

Per ovviare a questa problematica, la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP), nel suo rapporto 2008, ha sottolineato la necessità di giungere ad una forfetizzazione dei costi unitari giornalieri, da introdurre nel fascicolo dell'indagato. L'art. 96 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, "Codice delle comunicazioni elettroniche", al comma 2 aveva già fatto dei passi in tal senso disponendo che le prestazioni a fini di giustizia effettuate a fronte di richieste di intercettazioni e di informazioni da parte delle competenti autorità giudiziarie "sono individuate in un apposito repertorio nel quale vengono stabiliti le modalità ed i tempi di effettuazione delle prestazioni stesse e gli obblighi specifici degli operatori. Il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento sono stabiliti con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle comunicazioni, in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente".

Sempre nella stessa materia è intervenuta la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria per il 2005). Infine, una nuova sollecitazione all'emanazione dei provvedimenti previsti dal Codice delle comunicazioni è contenuta nell'art. 2, comma 82, della L. 24 dicembre 2007 n. 244, nell'ambito di una riforma globale del sistema delle intercettazioni. In tale ottica la citata disposizione ha previsto che "Il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale, articolato su base distrettuale di corte d'appello, delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'amministrazione della giustizia".

<sup>178</sup> Tale sistema trova la sua causa nelle norme che presiedono al recupero delle spese per le intercettazioni. Esse, infatti, devono essere inserite nel fascicolo dell'indagato (ai fini di un loro eventuale successivo recupero), il che ne impone un'individuazione analitica.

Al riguardo, si deve rimarcare come l'emanazione dei provvedimenti previsti dalle norme richiamate appaia imprescindibile, laddove si voglia pervenire a un reale, effettivo contenimento dei costi.

Una seconda rilevante problematica, sotto il profilo dei costi sopportati dalla Pubblica amministrazione, è rappresentata dall'acquisizione dei tabulati telefonici, la spesa per i quali è talvolta superiore a quella per intercettazioni telefoniche.

Per i tabulati telefonici il listino approvato con il D.M. 26 aprile 2001 fissa un costo pari ad Euro 23,68, che rappresenta la tariffa per linea telefonica ed è indipendente dal periodo al quale i tabulati si riferiscono, costringendo lo Stato ad una spesa abnorme anche nel caso in cui si richieda il tabulato relativo a un solo giorno. La materia andrebbe meglio ridisciplinata, in primo luogo commisurando la spesa al periodo richiesto, e soprattutto pervenendo a una riduzione delle attuali tariffe, che appaiono oggettivamente sovradimensionate, soprattutto laddove si consideri che per la resa dei tabulati non è richiesta all'operatore telefonico nessuna attività specifica, ma semplicemente l'estrazione e la comunicazione di dati che sono già in suo possesso, e che essi possono fornire con una spesa estremamente contenuta.

Alle proposte di cui sopra si potrebbe associare un'attività normativa la quale tenda a garantire una fruizione più oculata dello strumento d'indagine. Sotto tale profilo giovano i suggerimenti del Primo Presidente della Corte di cassazione il quale propone di limitare l'utilizzo delle intercettazioni, con la conseguente riduzione dei costi, attraverso:

- il divieto delle proroghe, se nel periodo inizialmente stabilito non si sono raggiunti risultati apprezzabili, tranne casi eccezionali, rigorosamente motivati;
- il divieto di trascrivere nei provvedimenti giudiziari le intercettazioni che non siano funzionali all'esito del processo in corso.

Spese di noleggio apparecchiature. Il secondo grande aggregato di spesa, riferibile alle intercettazioni, è costituito dai costi per il noleggio delle apparecchiature (*hardware* e *software*). Per quanto anche in questo settore, negli ultimi tempi, si sia registrato un sensibile decremento degli oneri, dovuto principalmente all'ingresso sul mercato di diversi operatori, in concorrenza tra di loro, permane una rilevante criticità, costituita dal fatto che, a differenza di quanto avviene per i compensi da corrispondere agli operatori di telefonia, manca un sistema di fissazione delle tariffe valido su tutto il territorio nazionale.

L'approvvigionamento della strumentazione occorrente per le intercettazioni è demandato ad autonome iniziative dei singoli uffici giudiziari, che effettuano indagini di mercato tra i diversi operatori. Talora, stante l'urgenza che caratterizza l'attività d'intercettazione, neppure si effettua un procedimento formale di gara, e ci si rivolge alle aziende tradizionali fornitrici del servizio, previa acquisizione di un preventivo, delegando la scelta del contraente e l'individuazione delle apparecchiature necessarie agli organi di polizia giudiziaria. Si torna quindi al problema della mancanza di informazioni e di parametri di riferimento con i quali valutare le offerte pervenute.

Una soluzione praticabile è quella della centralizzazione delle procedure finalizzate all'approvvigionamento presso il Ministero della giustizia (o affidandosi a Consip S.p.a.), che potrebbe procedere alla raccolta delle informazioni circa le soluzioni già in essere presso le procure e, sulla base di queste, stipulare una convenzione valida a livello nazionale.

In alternativa, si potrebbe optare per un livello di aggregazione territorialmente più contenuto, che utilizzi come base di riferimento le Corti d'appello. L'importante è comunque che le informazioni disponibili sulle migliori pratiche vengano divulgate e che le economie di scala, se presenti, siano sfruttate ed implementate nel contratto.

Una delle componenti, peraltro particolarmente rilevante, del costo complessivo per le intercettazioni ambientali è, oltre a quello per gli apparati ricetrasmittenti, quello per il “traffico telefonico”. Per permettere l’ascolto della conversazione intercettata in tempo reale, vengono utilizzate delle comuni SIM card collegate all’apparato di intercettazione, che “conversano” con la sala d’ascolto per tutta la durata dell’intercettazione stessa.

Tali SIM, normalmente fornite dalla stessa società che noleggia ed installa gli apparati di ascolto, ovviamente sono a pagamento, in base alle normali tariffe applicate ai comuni cittadini dal gestore dal quale sono state acquistate. A titolo esemplificativo, dall’esame di alcune fatture acquisite presso la Procura generale di Napoli è risultato che, mediamente, la tariffa attuata va da 20 a 30 centesimi al minuto; mentre il costo dell’SMS (generalmente usato per le segnalazioni via satellite del posizionamento di un intercettato) è di 11 centesimi<sup>179</sup>.

L’utilizzo, per le intercettazioni, di schede fornite da CONSIP all’interno della convenzione valida per la Pubblica amministrazione (che dovrebbero essere fornite dalla stessa Procura alla ditta che effettua il noleggio delle apparecchiature), consentirebbe di abbattere in maniera drastica i relativi costi<sup>180</sup>.

Si consideri, ai fini di una quantificazione approssimativa del risparmio conseguibile, che il costo del traffico telefonico rappresenta in media circa il 15% del costo complessivo delle intercettazioni ambientali. Ed è per questo che, come ricordato in precedenza, uno sforzo organizzativo consentirebbe una drastica riduzione dei volumi della spesa per intercettazioni.

**Indennità di custodia.** La voce di spesa appare crescente nel tempo, ma sconta la rateizzazione (quinquennale) della rottamazione prevista dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Le tariffe relative alla custodia di veicoli a motore e dei natanti sono state oggetto del D.M. 2 settembre 2006, n. 265. In tale settore, l’aggravio dei costi discende, in buona parte, da una non puntuale applicazione delle disposizioni di legge.

In questa sede, ci si limiterà ad illustrare le iniziative che potrebbero essere adottate, a livello normativo e organizzativo, per incidere ulteriormente su tale voce di costo.

Sotto il profilo normativo, si è rilevato come, talvolta, il magistrato ometta di procedere al dissequestro del bene, precedentemente sottoposto a sequestro probatorio, una volta che siano venute meno le esigenze d’indagine alla base del provvedimento restrittivo.

Analogo è il caso in cui il bene sia dissequestrato, ma i competenti uffici non comunichino il provvedimento all’interessato. L’art. 150, comma 3, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, “Testo unico delle spese di giustizia”, dispone, infatti, che le spese di custodia siano a carico dell’avente diritto alla restituzione per il periodo successivo al trentesimo giorno, decorrente dalla data in cui il medesimo ha ricevuto comunicazione del provvedimento di restituzione.

Per evitare il ripetersi di tali fenomeni, sarebbe opportuna una modifica normativa, la quale preveda un termine di decadenza del sequestro per fini probatori, salvo il potere di proroga del magistrato. Nel sistema attuale gli oneri di custodia del bene sequestrato rimangono a carico dello

<sup>179</sup> In un’ottica di contenimento dei costi, la Procura di Napoli ha attivato, per tale servizio, in via sperimentale per il periodo di un anno, una convenzione con il gestore Vodafone.

<sup>180</sup> Le condizioni della convenzione stipulata, per la Pubblica Amministrazione, da CONSIP con TIM, attiva dall’8.4.2008 ed in scadenza il 7.4.2010 sono le seguenti:

- |                                       |                |
|---------------------------------------|----------------|
| • Traffico di RPA:                    | € 0,01;        |
| • Traffico off-net verso rete mobile: | € 0,035/min.;  |
| • Traffico verso rete fissa:          | € 0,0117/min.; |
| • SMS RPA:                            | € 0,001/min.;  |
| • SMS off net:                        | € 0,036/min.   |

Stato fino a che non se ne disponga il dissequestro. Con la modifica ipotizzata, il sequestro cesserebbe automaticamente una volta decorso il termine di legge, e, menzionando il tutto nell'originario provvedimento di sequestro, si determinerebbe, a partire da tale data, un'automatica traslazione degli obblighi in capo al titolare del diritto alla restituzione.

In tal modo, tra l'altro, si ridurrebbero anche le incombenze a carico degli uffici (magistrati, cancellerie, forze dell'ordine), che non sarebbero più tenuti all'adozione e alla comunicazione di un provvedimento espresso di dissequestro. Un obbligo in tal senso potrebbe permanere solo nell'ipotesi in cui il magistrato ritenga che il bene possa essere dissequestrato prima del decorso del termine di legge. Accade, infatti, talvolta, che i magistrati adottino contestualmente (o a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro) il provvedimento di sequestro ed il relativo dissequestro.

Salvi questi ultimi casi, pertanto, il sequestro decadrebbe automaticamente alla scadenza del periodo fissato dalla nuova normativa. I risparmi sarebbero dunque di tipo finanziario (riduzione degli oneri per la custodia del bene) ed amministrativo (minore impegno richiesto agli uffici).

Non richiederebbe invece nessun intervento a livello ordinamentale l'adozione, in via generale, di una buona pratica riscontrata presso alcuni uffici giudiziari. In alcuni distretti giudiziari si è adottata la prassi di allegare al fascicolo processuale una foto del bene, scattata nel momento in cui lo stesso viene affidato al custode. Il confronto con lo stato di fatto al termine della custodia consente di accertare se il rimessaggio del bene sia avvenuto in condizioni precarie o se, più in generale, le modalità della custodia siano state conformi a legge. Andando oltre l'informatizzazione delle procedure riguardanti le depositorie ed i beni sottoposti a sequestro e l'informatizzazione del registro dei beni in onerosa custodia (cd. modello 42), potrebbero rivelarsi particolarmente utili, fino a rendere teoricamente possibile la perizia a distanza del bene (opportunamente corredato di foto digitali).

Infine, ricordiamo le soluzioni messe in pratica dalla Procura di Roma e descritte nell'approfondimento dedicato. Per contenere la spesa per custodie, sono state poste in essere due linee d'azione, tendenti a garantire: il contenimento della durata a quanto strettamente necessario a fini d'indagine; il contenimento della quantità dei beni a quanto strettamente necessario a fini d'indagine.

Per quanto concerne il primo aspetto, varie circolari del Procuratore, nel corso del tempo, hanno richiamato i magistrati a provvedere tempestivamente su beni in sequestro. Per rendere effettivo il controllo sulla situazione dei beni, l'ufficio che provvede alla tenuta del modello 42 provvede ad una "bonifica" semestrale del registro, incrociandone i dati con quelli del RE.GE. e richiamando l'attenzione delle cancellerie e delle segreterie sulle pendenze. Per quanto concerne il secondo profilo, altre circolari hanno invitato le forze di PG ed i magistrati a procedere, laddove possibile, al sequestro dei beni mediante campionatura e distruggendo il resto.

Spese per ausiliari e consulenti. Anche in questo settore, come in quello delle spese di custodia, molte delle criticità e degli aggravii di spesa sembrerebbero derivare da un'applicazione non corretta della normativa vigente.

In tale ottica, è auspicabile un intervento sulle norme che prevedono un aumento degli onorari. In particolare, l'art. 51, comma 2, del T.U. delle spese di giustizia prevede che gli onorari fissi e variabili possano essere aumentati, sino al venti per cento, se il magistrato dichiara l'urgenza dell'adempimento con decreto motivato (art. 168 T.U.). Il successivo art. 52 prevede che per le prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà gli onorari possano essere aumentati fino al doppio.

In una prospettiva di contenimento delle spese, si potrebbe pensare ad una riduzione delle suddette percentuali di incremento previste dalla legge. Alcuni Uffici giudiziari hanno già adottato

autonome iniziative finalizzate ad una riduzione di questa specifica voce di costo<sup>181</sup>.

All'interno della voce di spesa relativa alle consulenze, la quota largamente predominante spetta a quelle di tipo contabile<sup>182</sup>, che risultano essere particolarmente onerose per l'erario. L'art. 2 del D.M. 30 maggio 2002 prevede, per tali perizie, un onorario a percentuale calcolato per scaglioni. In verità, a fini di giustizia, soprattutto nel caso di indagini societarie, la dimensione della struttura esaminata non incide, se non marginalmente, sul contenuto degli accertamenti richiesti al perito o al consulente tecnico. Sarebbe dunque necessaria, per tale specifica materia, l'adozione di un diverso criterio di commisurazione degli onorari (fissi o a vacazione), o quanto meno una revisione degli scaglioni.

Così come ad una riduzione dei costi potrebbe pervenirsi attraverso l'estensione di una prassi emersa nel corso delle verifiche. Sul tema particolare delle perizie tossicologiche, gli addetti della Corte d'appello di Napoli hanno riferito che dai decreti di liquidazione, che visionano in qualità di funzionario delegato, è emerso che in alcuni casi le Procure ricorrono, per le analisi dei campioni e dei reperti, ai laboratori delle ASL, che effettuerebbero gratuitamente l'esame chimico.

Considerato che le analisi chimiche costituiscono prestazioni piuttosto standardizzate, per le quali non vi è ragione di lasciare al perito o consulente tecnico, ovvero allo stesso magistrato, la discrezionalità di scelta del laboratorio che deve eseguirle, la stipula di convenzioni con enti pubblici per l'esecuzione delle stesse potrebbe rappresentare un utile strumento per ottenere un sicuro risparmio di spesa.

Onorari per patrocinio a spese dello Stato. All'interno della voce "onorari ai difensori", oltre il 60 per cento è dovuto alla spesa per "patrocinio a carico dello stato" e tale quota sembra inoltre crescere negli ultimi anni. In questo settore, a meno di non voler incidere sulla platea dei beneficiari, gli interventi dovrebbero seguire altre strade.

In particolare, potrebbe essere sperimentata la modifica delle modalità di remunerazione dei difensori, attraverso l'adozione di un sistema di determinazione dell'onorario in misura fissa, proposta che era stata avanzata anche dalla CTFP ed auspicata per la totalità della classe forense. Da tale innovazione potrebbe derivare, quale effetto riflesso, anche una riduzione dei tempi processuali, scoraggiando la proposizione di gravami con finalità meramente dilatorie.

Una soluzione potrebbe essere rappresentata, con le dovute modalità e nel rispetto e tutela delle leggi sulla *privacy*, dalla possibilità di accesso delle cancellerie ai dati dell'anagrafe tributaria.

### 5.2.3 - I trasferimenti agli Enti locali

Come abbiamo già sottolineato nel paragrafo relativo all'analisi della spesa del Ministero, i trasferimenti agli Enti locali<sup>183</sup> avvengono interamente a favore di Comuni per spese di funzionamento per gli uffici giudiziari. Al di là del problema classificatorio sottolineato in quella sede, alla gestione delle spese in oggetto è collegato un problema di formazione di residui passivi e dei corrispondenti crediti che gli Enti locali vantano nei confronti del Ministero.

La legge 24 aprile 1941, n.392, infatti, pone a carico dei Comuni sedi di uffici giudiziari le spese di gestione degli uffici medesimi, prevedendo un rimborso successivo da parte dello Stato, rimborso che avviene sulla base dei consuntivi delle spese sostenute nel corso dell'anno di riferimento.

<sup>181</sup> Si faccia riferimento all'approfondimento per le soluzioni adottate dalla Procura di Roma.

<sup>182</sup> Ad esempio dai dati relativi alla Procura di Roma si evince che queste spese nel periodo 2003-2008 hanno inciso per il 46 per cento del totale per un valore medio di circa 4 milioni.

<sup>183</sup> I trasferimenti per gli affitti degli uffici giudiziari sono classificati in categoria 4 - Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche.

Successivamente, il D.P.R. 4 maggio 1998, n. 187 ha disciplinato i procedimenti relativi alla concessione ai Comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari.

In particolare, al fine di evitare eccessivi ritardi nel rimborso delle spese di gestione, ed anche al fine di non creare difficoltà finanziarie agli Enti stessi, il predetto D.P.R. prevede che il contributo sia corrisposto in due rate: la prima, in acconto, all'inizio di ciascun esercizio finanziario (tale rata è pari al 70% del contributo globalmente erogato nell'anno precedente); la seconda, a saldo, entro il 30 settembre.

Nel corso di questi anni, tuttavia, lo Stato ha accumulato pesanti ritardi nell'erogazione delle somme di propria competenza, tali da incidere in maniera anche rilevante sugli equilibri di bilancio degli Enti locali. Questi trasferimenti vengono effettuati tramite il capitolo 1551 "Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari". Negli ultimi due anni i residui formati a consuntivo sono stati di 88,6 e 82 milioni di euro, pari al 39 e al 36 per cento dell'impegnato a rendiconto. A testimonianza dei tempi lunghi con i quali questi residui vengono smaltiti, 107 milioni ne sono andati in perenzione nel 2008. All'operare della perenzione si deve quindi l'apparente decumulo dello stock di residui, che ammonta a 170,6 milioni, contro gli ipotetici 277 che si sarebbero registrati in assenza della stessa.

Le possibili soluzioni devono porsi due obiettivi concorrenti: ridurre lo sforzo finanziario richiesto allo Stato, senza al contempo accrescere gli oneri per le Amministrazioni comunali sedi degli uffici giudiziari. Qui di seguito vengono elaborate delle direttrici d'azione, che potrebbero essere sviluppate in sede amministrativa o normativa:

- aumento della percentuale della rata in acconto, in modo da non appesantire troppo i bilanci degli enti;
- ripartizione tra tutti i Comuni della circoscrizione giudiziaria, in percentuale al numero degli abitanti, dei costi per la manutenzione degli uffici giudiziari. Ad oggi, infatti, essi ricadono esclusivamente sul Comune sede dell'ufficio giudiziario, per quanto su quello stesso ufficio giudiziario gravino una pluralità di Comuni;
- riduzione della quota di rimborso corrisposto dallo Stato, attualmente pari al 90 per cento. Tale proposta viene avanzata, come misura di breve periodo (ad invarianza di struttura) nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, elaborato dalla CTFP. In quella sede si sottolinea come l'auspicata riduzione, facendo leva sulla corresponsabilizzazione finanziaria degli Enti locali, rappresenterebbe un sicuro incentivo alla razionalizzazione di tale spesa;
- analisi della possibilità di permutare tra i beni demaniali dello Stato non strategici e gli uffici giudiziari (che sono nel patrimonio dell'Ente locale) al fine di eliminare le spese relative al fitto degli stessi.

#### **5.2.4 - L'informatizzazione delle procedure**

La necessità di reingegnerizzare i processi, sfruttando le potenzialità offerte dall'informatica, è molto avvertita, soprattutto negli ultimi tempi. La CTFP, nel suo rapporto, cita come *best practice* l'esperienza del Tribunale di Milano, nel quale l'introduzione del decreto ingiuntivo telematico ha permesso un abbattimento medio dei tempi nell'ordine di 60 gg., con un recupero di efficienza ma anche di risorse, laddove si consideri che su ogni atto lo Stato incassa il contributo unificato.

La necessità di realizzare una decisa informatizzazione, soprattutto nel campo del processo civile, viene indicata, oltre che dalla Commissione Tecnica, anche dal Presidente della Corte di cassazione. E pure il Presidente del Consiglio di Stato, nel proprio ambito di competenza, individua nel "processo telematico" una preziosa risorsa. In particolare, essa dovrebbe risolvere le criticità del processo civile, che ha dimostrato inefficienze maggiori del processo penale.