

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 31

A.S. n. 1713: "Conversione in legge del decreto-legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'amministrazione della giustizia".

AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA

Ottobre 2002

INDICE

Premessa	pag.	1
Capo I - Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n.89, recante previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile.....	pag.	1
Capo II - Misure urgenti per la nomina dei giudici di pace e per il supporto dell'attività di governo della magistratura	pag.	6
Capo III - Interventi urgenti per il potenziamento delle strutture dell'amministrazione penitenziaria.....	pag.	8
Capo IV - Modifiche all'articolo 67 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante ordinamento giudiziario	pag.	10
Capo V - Modifiche al decreto legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2002, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno.....	pag.	11

Premessa

Il presente decreto-legge si propone di fronteggiare alcune delle più acute emergenze riscontrabili nel settore dell'amministrazione della giustizia, operando interventi riguardanti sia la predisposizione di maggiori risorse umane e strutturali (estensione della platea di personale utilizzabile nei servizi di protezione, assunzione di personale a tempo determinato presso il Consiglio superiore della magistratura e costruzione di nuove case circondariali) che lo snellimento di procedure ai fini del contenimento dei costi e dei tempi connessi (obbligo per il privato di esperire un tentativo di transazione con lo Stato prima di ricorrere in Corte d'appello per ottenere la riparazione dovutagli in caso di violazione del termine ragionevole del processo, introduzione di maggiori vincoli per le domande relative ai bandi di concorso per giudice di pace, parziale modifica delle disciplina concernente la presidenza dei collegi delle sezioni semplici della Corte di Cassazione).

Capo I

Modifiche alla legge 24 marzo 2001, n.89, recante previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile

Il presente articolo modifica la legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge "Pinto") relativa all'equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo.

Si prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta solo dopo che il soggetto interessato abbia comunicato all'Avvocatura dello Stato la

volontà di agire in giudizio (comma 1). Tale comunicazione costituirebbe pertanto una condizione di procedibilità della suddetta domanda. Attenendosi ai criteri e parametri indicati nel comma 4 (durata e tipologia del processo, condotta della parte istante, direttive del Presidente del Consiglio dei ministri ecc.), l'Avvocatura dello Stato comunica una proposta transattiva all'interessato (comma 3). Entro novanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1 l'*iter* per addivenire alla transazione deve essere concluso. L'atto di transazione eventualmente stipulato costituisce titolo esecutivo nei confronti dell'Amministrazione interessata, al cui pagamento provvede il Ministero dell'economia e delle finanze entro i successivi novanta giorni (comma 7). Con il comma 9 si esenta l'atto di transazione dall'imposta di registro.

Si prevede, inoltre, che gli onorari pagati per l'eventuale assistenza e consulenza legale durante la fase delle trattative restino a carico di ciascuna parte, e che quelli corrisposti all'Avvocatura dello Stato corrispondano ai minimi indicati dalle tariffe professionali ridotti ad un quarto (comma 10). Viene altresì stabilito che le Amministrazioni interessate provvedano ai locali e alle attrezzature necessarie, nonché al comando o distacco di personale amministrativo presso l'Avvocatura dello Stato per l'espletamento della procedura pre-contenziosa testé descritta.

La RT valuta gli effetti finanziari conseguenti alla definizione transattiva dei procedimenti per l'equa riparazione dovuta nel caso di durata irragionevole del processo. In linea generale vengono individuate tre tipologie di risparmi: i) quelli connessi alla mancata corresponsione di interessi; ii) quelli legati al venir meno delle spese sostenute dalle parti in giudizio, attualmente rimborsate insieme all'indennizzo liquidato; iii) quelli conseguibili con l'abbattimento in misura pari al 30% degli importi liquidati.

Sulla base dei dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il numero dei ricorsi presentati nel 2001 (1.616 da aprile a dicembre) e nella prima metà del 2002 (3.111), si prevede per il 2002 un flusso di ricorsi pari a 5.000, per i quali si stimano in 2.000 quelli che si concluderanno con l'accordo transattivo. Lo stesso Ministero, sulla base degli importi erogati finora a titolo di indennizzo, valuta in 4.310 euro¹ il valore medio dell'equa riparazione e in 810 euro quello del rimborso delle spese di giudizio. La RT considera un risparmio unitario di 2.103 euro corrispondente alla somma della quota di abbattimento del 30% su indicata (1.293 euro) e delle spese di giudizio (810 euro), mentre si astiene dal valutare i risparmi in termini di minori interessi, conseguibili in virtù del contenimento dei tempi rispetto alla procedura ordinaria.

Premesso che nella RT è ravvisabile una difformità circa il numero complessivo di ricorsi attesi per il 2002, valutati pari prima a 5.000 e, successivamente, nella parte della RT relativa all'esenzione dell'imposta di registro, a 6.000, appare necessario che il Governo chiarisca i motivi della stima concernente il numero di accordi transattivi previsti (2.000), e soprattutto i parametri considerati per quantificare pari al 30% la quota di abbattimento dell'indennizzo rispetto ai livelli attuali. Infatti, escludendo l'ipotesi di domande dall'esito giudiziario dubbio, per le quali non sembra conveniente addivenire ad una transazione con il privato, un abbattimento del 30%, unitamente al mancato rimborso delle spese legali (prima completo in quanto legato all'indennizzo principale, ora espressamente escluso, anche se è presumibile una riduzione delle predette spese legali, in quanto limitate alla fase pre-contenziosa), potrebbe indurre un non trascurabile rischio di rendere poco conveniente il procedimento per il cittadino, anche perché dovrebbe trattarsi di casi ad alta probabilità di esito

¹ Si rileva che nella RT allegata all' AS 1217 il valore medio di tale indennizzo era indicato oscillante tra 5.164 e 7.747 euro.

del giudizio favorevole. In ogni caso, si fa presente che la percentuale di abbattimento non viene individuata nell'ambito delle norme, ma solo nella RT, per cui non è teoricamente da escludere la corresponsione di indennizzi più elevati.

Per quanto riguarda l'esenzione dall'imposta di registro dell'atto transattivo, la RT perviene alla quantificazione del minor gettito, valutato pari a 258.600 euro, applicando al valore medio dell'indennizzo su indicato la percentuale del 3% prevista per ogni sentenza di condanna dalla tariffa annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 e considerando, ovviamente, lo stesso numero di 2.000 accordi transattivi prima ipotizzato.

Fatte salve le osservazioni finora appena formulate in ordine al numero di ricorsi che si ritiene di evitare, non si hanno rilievi da formulare.

Gli oneri connessi agli onorari dovuti all'Avvocatura dello Stato non vengono quantificati nella RT, ma la stessa li considera ampiamente compensati dal risparmio del pagamento alla parte vittoriosa delle spese di giudizio (1.620.000 euro nel complesso, sulla scorta delle ipotesi e dei dati assunti). Atteso che il numero di cause risparmiate corrisponde necessariamente a quello degli accordi stipulati, sarebbe sufficiente un chiarimento da parte del Governo circa i minimi previsti dalla tariffa professionale forense, per valutare se la misura forfetaria corrispondente ad un quarto degli stessi sia, come sembra verosimile, un onere minore rispetto a quello finora sostenuto per il rimborso delle spese legali al cittadino vittorioso in giudizio.

Si osserva inoltre che la RT omette di precisare se gli onorari in questione sono sostitutivi di quelli eventualmente corrisposti in relazione alle sentenze emesse, ovvero costituiscano in tipo di emolumento accessorio corrisposto *ex novo*.

La RT esclude, poi, la sussistenza a carico delle Amministrazioni interessate di oneri legati alla provvista di locali e attrezzature e al trasferimento personale in possesso di specifiche professionalità, in quanto, per il primo caso, si tratterebbe di strutture già in possesso delle Amministrazioni, e, per il secondo, di personale da comandare o distaccare.

Al riguardo, si evidenzia che la norma non prevede espressamente, essendo l'indicazione contenuta solo nella RT, l'uso di strutture già in possesso delle Amministrazioni. Inoltre, non viene valutata la possibilità che le predette strutture non siano effettivamente disponibili. Tale ultima osservazione può formularsi anche in rapporto al personale da fornire all'Avvocatura dello Stato, in quanto potrebbe risultare difficoltosa l'individuazione di un numero sufficiente di soggetti con un'adeguata preparazione specifica, con conseguente necessità, nel caso di insufficienza di risorse, di predisporre idonee attività di formazione, con possibili ripercussioni sul bilancio pubblico. La RT inoltre aggiunge, rispetto alla norma, la possibilità di utilizzare personale fuori ruolo, evenienza che di per sé sarebbe suscettibile di generare nuovi oneri.

L'articolo 2 esclude espressamente dall'equa riparazione i procedimenti del giudice tributario, a meno che non siano penalmente rilevanti. Da tale disposizione la RT fa discendere ulteriori risparmi, tuttavia non quantificati. Al riguardo sarebbe auspicabile che il Governo fornisse i dati circa il numero e l'importo medio degli indennizzi finora erogati per tale tipo di procedimento.

Ulteriori disposizioni procedurali, contenute nello stesso articolo 2 e nell'articolo 3, sono prive di effetti di carattere finanziario.

Nel complesso la RT considera gli oneri derivanti dai due articoli in oggetto compensati dai risparmi di spesa previsti negli stessi: i relativi meccanismi di compensazione non risultano tuttavia disciplinati da parte del decreto. In ogni caso, va evidenziata – anche se si ipotizza l'entrata in vigore per

il corrente esercizio della nuova normativa - l'insufficienza delle risorse stanziare in applicazione della legge n. 89 del 2001 (pari a 5,126 mln di euro per l'anno 2002 nella vigente legge di bilancio e non incrementate con il disegno di legge di assestamento)² rispetto alle necessità derivanti dalla sottoscrizione degli ipotizzati atti transattivi (2000 ricorsi annui x 3017 euro = 6.034.000 euro), pur senza considerare, da un lato, l'inevitabile permanenza di una quota, pur se ridotta, di indennizzi determinati in sede giudiziaria, come la stessa RT presuppone, e, dall'altro, il fatto che sul capitolo in oggetto (n. 1262 dello stato di previsione del Ministero della giustizia) insistono anche le spese connesse al regio decreto n. 2572 del 1923, in materia di ordinamento degli uffici e del personale del Ministero della giustizia e degli affari di culto.

Capo II

Misure urgenti per la nomina dei giudici di pace e per il supporto dell'attività di governo della magistratura

L'articolo 4 introduce delle modifiche alla disciplina concernente la procedura per la nomina dei giudici di pace. Vengono, da un lato, previste nuove forme di pubblicità dei relativi bandi e, dall'altro, posti dei vincoli al numero di domande presentabili da un singolo candidato per l'ammissione al tirocinio previsto per accedere all'ufficio di giudice di pace.

La norma non determina conseguenze di carattere finanziario.

Il comma 1 dell'articolo 5, oltre ad alcune parziali modifiche non aventi effetti per i profili di competenza, aumenta da dieci a ventisei il numero

² Con riduzione, quindi, dello stanziamento inizialmente previsto dalla legge "Pinto" nella misura di 6,561 mln di euro a decorrere dal presente anno.

massimo di contratti di collaborazione continuativa a tempo determinato che il CSM può stipulare per proprie specifiche esigenze di funzionamento.

La RT considera il connesso aumento dei costi ampiamente coperti dalla contrazione delle spese per compensi e indennità spettanti ai consiglieri, il cui numero è diminuito di sei unità ai sensi della legge n. 44 del 2002: gli effetti riduttivi conseguenti a tale diminuzione non risultano comunque recepiti nel disegno di legge di assestamento attualmente ancora all'esame del Parlamento.

Al riguardo, attesa la presumibile ampiezza della differenza tra onere complessivo da sostenere per un consigliere e quello per una unità di personale a contratto, si osserva che andrebbero forniti indicazioni circa i compensi e le indennità dei membri del CSM, nonché circa il numero effettivo ed il costo medio dei contratti *de quibus* stipulati da ultimo ed eventualmente scaduti, per valutare l'entità del presumibile onere e confrontarlo con il risparmio derivante dalla riduzione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.

La norma ribadisce comunque che tali contratti sono stipulati nei limiti dei fondi stanziati per il funzionamento del CSM. Pur trattandosi di spese non permanenti e modulabili nel loro importo all'atto della sottoscrizione del contratto, si sottolinea l'inidoneità di tale formulazione a salvaguardare il bilancio dalle tensioni che si scaricherebbero su di esso nel caso l'esigenza di incremento del personale per il funzionamento dell'organo di autogoverno della magistratura non risultasse soddisfatta dalle risorse derivanti dalla riduzione dei membri del collegio.

Il comma 2 riapre i termini per la copertura di posti vacanti nel CSM, fino ad un massimo di dieci, mediante passaggio diretto di dipendenti da amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Tale disposizione non è considerata dalla RT.

Al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo, da un lato, fornisse il dato di quante unità di personale possono ancora essere assunte con tale procedura, e, dall'altro, escludesse la sussistenza di oneri retributivi più elevati per il passaggio del predetto personale ad un organo disciplinato da una normativa propria.

Capo III

Interventi urgenti per il potenziamento delle strutture dell'amministrazione penitenziaria

Viene prevista la predisposizione di un piano straordinario pluriennale di interventi per l'acquisizione e l'ammodernamento di strutture penitenziarie, utilizzando anche gli strumenti della locazione finanziaria, della permuta e della finanza di progetto, per un onere complessivo di 93,328 mln di euro.

La RT quantifica l'onere presupponendo l'acquisizione di due istituti per un totale di 350 posti e la costruzione di due nuovi padiglioni da 340 posti complessivi presso il carcere di Milano Bollate.

La RT stima i costi per il triennio 2002-2004³ del primo intervento appena citato ipotizzando un costo di costruzione di 170.000 euro per detenuto, un'incidenza media annua di interessi e spese generali pari al 4% del costo di costruzione, un'incidenza annua della manutenzione straordinaria pari all'1% e una stima a corpo dell'incidenza degli imprevisti. Sulla base di tali parametri si perviene ad un costo complessivo di costruzione pari a 59,5 mln di euro e ad un onere medio annuo per interessi, spese generali e manutenzione straordinaria pari a circa 3 mln di euro (nel periodo 2003-2006 12 mln di euro). Avendo la RT indicato un costo complessivo per i due istituti penitenziari da acquisire pari a

³ Trattasi probabilmente di un errore materiale, poiché l'arco temporale di riferimento della norma di copertura è fino al 2006.

75,744 mln di euro, si è evidentemente valutata corrispondente a circa 4 mln di euro l'incidenza complessiva delle spese per imprevisti.

Al riguardo, è opportuno preliminarmente esplicitare i parametri usati per stimare in 170.000 euro per detenuto i costi di costruzione⁴.

Mentre si ritiene ragionevole la stima concernente le spese per manutenzione straordinaria e quelle per imprevisti, atteso che le stesse potrebbero in parte coincidere e che si tratta di strutture presumibilmente in condizioni soddisfacenti, appare indispensabile un chiarimento in merito all'incidenza del 4% degli oneri per interessi e spese generali, esplicitando in particolare il significato attribuito all'espressione "spese generali". Si fa presente che dovrebbero essere inserite in tale voce le poste attinenti agli oneri di gestione di un istituto penitenziario (stipendi del personale, oneri di funzionamento, servizi di mensa e di sorveglianza ecc.) che, pur valutando la possibilità di ridurre parzialmente gli oneri corrispondenti in altre strutture carcerarie mediante trasferimento di detenuti e personale, appaiono poco compatibili con le indicazioni fornite nella RT, se si considera la necessità di acquisire ulteriore personale con l'apertura di nuove strutture carcerarie (direttore, vice direttore, psicologo ecc.)⁵. Per quanto riguarda i nuovi padiglioni del carcere di Milano Bollate, la RT si limita ad indicare in 17,584 mln di euro l'importo complessivo dell'intervento. Sarebbe auspicabile un'indicazione di maggior dettaglio circa i criteri utilizzati per pervenire a tale quantificazione, che risulta corrispondere a circa un terzo dell'onere calcolato per impianti di nuova costruzione, nonché un chiarimento in merito alla inclusione o meno nella cifra

⁴ Si ricorda che la RT all'A.S. n. 795 stimava in 31.000 euro il costo di un centro di accoglienza e permanenza temporanea per stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, costruzione che può considerarsi analoga a un istituto carcerario, sia pure con caratteristiche tecniche meno complesse.

⁵ Si ricorda che la citata RT all'A.S. n. 795 individuava il costo di gestione di un centro di accoglienza nel 75% del costo di costruzione.

indicata delle spese di gestione che, pur se ridotte dall'uso di sistemi altamente automatizzati, possono non essere trascurabili.

L'onere complessivo del programma viene pertanto valutato dalla RT pari a 93,328 mln di euro e per la sua attuazione viene autorizzata, a valere sulla parte in conto capitale dell'accantonamento relativo al Ministero della giustizia, la spesa di 10,695 mln di euro per il 2002 e di 20,658 mln per gli anni dal 2003 al 2006: poiché la lettera della norma non afferma che quest'ultimo finanziamento è riferito a ciascuno degli anni dal 2003 al 2006, come si evince invece dalla RT, sarebbe necessario un chiarimento del Governo sul punto. Al riguardo, si rileva poi un'incongruenza fra la distribuzione temporale delle risorse stanziata e la tipologia degli oneri considerati. In particolare, a meno di considerare immediati i possibili effetti del previsto utilizzo della finanza di progetto, della locazione finanziaria o della permuta (sulle quali mancano tuttavia indicazioni di maggior dettaglio nella RT circa i risultati finora conseguiti con tali strumenti), la scansione temporale degli stanziamenti renderà graduale l'acquisizione delle strutture previste e, quindi, il peso degli oneri di gestione tenderà inevitabilmente a incidere sugli ultimi anni del quinquennio, laddove la RT calcola tale onere fin dal 2002.

Capo IV

Modifiche all'articolo 67 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante ordinamento giudiziario

Con un comma aggiuntivo all'articolo di cui al titolo, si individuano i magistrati idonei a presiedere i collegi delle sezioni semplici della Corte di Cassazione. La norma non sembra presentare profili di carattere finanziario.

Capo V

Modifiche al decreto legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2002, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno.

L'articolo 8 stabilisce che i servizi di protezione e vigilanza delle persone appartenenti all'Amministrazione della giustizia possono essere svolti anche dal personale del Corpo di polizia penitenziaria. La RT esclude la rilevanza finanziaria di tale misura. Si ritiene tuttavia opportuno un chiarimento circa la natura aggiuntiva o sostitutiva del personale della polizia penitenziaria che si intende utilizzare agli scopi indicati rispetto al personale delle altre forze di polizia già impegnato in tali funzioni. Nel primo caso, atteso che al personale della polizia penitenziaria potrebbe spettare, per l'adempimento dei compiti in oggetto, una indennità "per servizi esterni"⁶, si determinerebbero oneri a carico della finanza pubblica non quantificati, né coperti.

⁶ Pari a circa 6 euro al giorno.