

SCEHDA 4 - Il Fondo Unico Giustizia (FUG)

Le politiche realizzate a partire dal 2008 rendono la gestione del FUG meno trasparente e certamente meno utile per la giustizia diretta ai cittadini. Non ci risulta ancora che il Governo abbia provveduto ad emanare il decreto che ripartisce i fondi esistenti e si ha la sensazione che fino ad oggi di quei fondi abbia usufruito soltanto il Ministero degli Interni.

Esiste tuttavia, per ammissione dello stesso Governo, la disponibilità di alcune centinaia di milioni di euro che non vengono utilizzati e che potrebbero finanziare i bisogni immediati più urgenti degli uffici giudiziari e alcuni essenziali processi di innovazione.

1. L'idea di autofinanziare la giustizia con quanto si ricava dalla giustizia medesima (pene pecuniarie, spese processuali, beni confiscati, depositi giacenti) è una prospettiva seria e del tutto condivisibile su cui da almeno due anni il Ministero stava lavorando e che già si era tradotta in norme di legge e disegni di legge che avevano utilizzato anche le conclusioni dei lavori della Commissione Greco, sia per quanto riguardava l'entità delle somme recuperabili (oltre € 502.000.000 di pene e sanzioni e oltre € 141.000.000 di spese processuali nel 2007) e dei depositi giacenti presso le Poste (€ 1.599.000.000 al 31 dicembre 2007) sia per l'accertamento dell'inidoneità del sistema di riscossione attraverso il quale si recupera attualmente meno del 10 % delle pene e spese processuali, di cui circa i tre quarti a seguito di adempimento a seguito di invito al pagamento. Ed è una prospettiva positiva anche per quanto riguarda la realizzazione di un sistema di finanziamento delle vittime del reato.

Nella precedente legislatura erano già state approvate alcune norme significative (gli artt.1 comma 367 - 373 e l'art. 2 comma 612 -614 della legge 24 dicembre 2007 n.244), ed altre erano state introdotte in disegni di legge (l'art. 12 del d.d.l. n.2273/C)

Nella presente legislatura sono partiti una serie di interventi che potrebbero proseguire in questa direzione, ma che scontano la contraddittorietà e l'incertezza degli obiettivi perseguiti (nel giro di quattro mesi si sono avuti ben quattro interventi legislativi parzialmente in contrasto l'uno con l'altro) nel destinare queste somme al settore giustizia.

In particolare il Fondo disegnato dalla legge 6 agosto 2008 n.133 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati destinava solo i risparmi e proventi (ovvero gli interessi) alla redistribuzione a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia. Questa ripartizione avrebbe dato al Ministero della Giustizia una quota assai limitata dei fondi disponibili, con una perdita rilevante rispetto alle previsioni iniziali di introitare e gestire una quota delle pene pecuniarie, delle spese processuali e dei depositi giacenti e non richiesti in favore dei consumi intermedi e degli incentivi per il personale.

Successivamente il Fondo Unico Giustizia creato dal D.L. 16 settembre 2008 n.143 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati e le cui quote disponibili ed introitabili (formulazione di incerta concretizzazione, riferendosi in larga parte a beni di procedimenti ancora in corso e non assegnabili) venivano ripartite a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno (anche per i fondi di solidarietà destinati alle vittime delle richieste estorsive e alle vittime dei reati di stampo mafioso), Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia.

L'art.63 del disegno di legge n.1441 – bis nella originaria formulazione in discussione alla Camera dei Deputati prevedeva un doppio canale di fondi che sarebbero dovuti pervenire al bilancio dello Stato ed essere riassegnati alle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della Giustizia concernenti le spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria: il primo relativo alle somme di danaro depositate in relazione a procedure esecutive non riscosse o non reclamate dagli aventi diritto entro cinque anni; il secondo concernente le somme, i titoli, i valori di bollo ed i crediti non confiscati e non richiesti o reclamati entro cinque anni.

Alla fine la scelta operata a livello legislativo è stata (almeno per ora) quella di stralciare la parte relativa a questa materia dal disegno di legge n.1441-bis e di cercarne opportunamente l'unificazione in sede di conversione del D.L. 16 settembre 2008 n.143.

2. L'esito che si ha con le nuove norme è però riduttivo e penalizzante per la giustizia. Difatti vengono previsti:

a) La confluenza nel Fondo Unico Giustizia delle somme depositate presso le Poste, le banche e gli altri operatori in relazione a procedimenti civili, non riscosse o reclamate entro cinque anni, già destinate interamente nel d.d.l. n.1441 – bis alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria.

b) L'abbandono della riformulazione dell'art. 154 del Testo unico delle spese di giustizia che destinava alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria somme, titoli, valori e crediti non confiscati e di cui non è stata chiesta la restituzione dopo cinque anni dal provvedimento di archiviazione o dalla sentenza definitiva. Si riprende invece l'art. 262 co. 3 bis C.P.P. con la sua formulazione che non ricomprende i provvedimenti di archiviazione e non risolve i problemi di interpretazione che aveva suscitato. Inoltre queste somme non vengono più destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico (come era previsto dall'art.2 comma 614 L. 24.12.2007 n.244) o al miglioramento del servizio giustizia (come prevedeva l'art.63 del d.d.l. n.1441 – bis), ma confluiscono nel Fondo Unico Giustizia e quindi verrebbero destinati solo parzialmente al Ministero della Giustizia.

c) La immissione nel fondo anche delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali (art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5 che sostituisce l'art. 117 R.D. 16.3.1942 n.267), già in origine destinate da detta norma al Ministero della Giustizia.

d) La quantificazione delle quote del Fondo da destinare annualmente da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia ha ricevuto una ulteriore modificazione apparentemente migliorativa rispetto alla previsione iniziale, ma che rimane legata ad incerti parametri finanziari. Infatti con il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”*, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n.22 al comma 21 ter dell'art.27 è stato previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, sono stabilite annualmente, fermo quanto disposto al comma 5, *« fino a una percentuale non superiore al 30 per cento relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, le quote delle risorse, rese disponibili per massa e in base a criteri statistici,»* intestate *«Fondo unico giustizia»*, anche frutto di utili della loro gestione finanziaria, da destinare:

a) *in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'articolo 18, comma 1, lettera c), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512;*

b) *in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;*

c) *all'entrata del bilancio dello Stato.*

Rispetto alle disposizioni contenute nella legge n. 181/2008 è stato poi aggiunto un nuovo comma 7-quater, che prevede che con decreto interdipartimentale del Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Direttore dell'Agenzia delle entrate e con il Capo del Dipartimento della pubblica sicurezza, la percentuale prevista in favore del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno puo' essere elevata fino al 50 per cento in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici.

Anche se viene comunque riconosciuta una discrezionalità estremamente ampia come conferma il nuovo comma 7 bis che dà facoltà al Presidente del Consiglio di modificare le quote in caso di urgenti necessità derivanti da circostanze gravi ed eccezionali del Ministero dell'Interno e della Giustizia, la penalizzazione per la giustizia deve essere stata avvertita se si è riscontrata la necessità di aggiungere un comma 7 ter che prevede che le somme di cui ai depositi giacenti riconducibili ai processi civili e alle procedure concorsuali vadano destinate con priorità al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della Giustizia. Destinazione che rischia di rivelarsi inutile se la norma generale prevede comunque la quantificazione delle quote spettanti a ciascuno dei soggetti beneficiari.

In sostanza, se è positiva la scelta di finanziare il servizio-giustizia con quanto lo stesso servizio-giustizia procura, diverse opzioni rischiano di vanificare il concreto raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

1) La prevista sottrazione di somme già destinate alla giustizia e che ora dovranno essere ripartite con il Ministero degli Interni e con le necessità di coperture per spese nuove ed impreviste da parte del Ministero dell'Economia;

2) La prevista soppressione di una destinazione specifica per l'avvio e la diffusione del processo telematico (salvo che per le somme, ancora non individuate, per cui è stata disposta la devoluzione allo Stato, non ancora eseguita in base all' art. 2 comma 5 D.L. 16 settembre 2008 n.143).

3) La forte discrezionalità nella distribuzione delle somme attribuita al Presidente del Consiglio che decide anche i presupposti dell'utilizzabilità o meno delle somme (trattandosi anche di somme semplicemente sottoposte a sequestro e quindi solo temporaneamente nella disponibilità dello Stato).

4) L'assenza di una risposta ai notevoli problemi procedurali che possano consentire un recupero consistente e tempestivo di somme e beni. Attualmente il settore del recupero dei crediti dello Stato è spesso trascurato, e sconta notevoli scoperture dell'organico. I nuovi tagli sia di organico che di presenze adottati anche con la nuova finanziaria e l'assenza di un progetto di riqualificazione e di valorizzazione del personale giudiziario rischia di impedire il decollo dei vari progetti. Per questo sarebbe fondamentale prevedere la destinazione di una quota delle somme recuperate alla riqualificazione del personale del Ministero della Giustizia. E' una scelta cui è strettamente legata la positiva conclusione di questa esperienza di autofinanziamento del servizio, che per essere effettiva deve prevedere forme di verifica sulle somme introitate da ogni singolo ufficio. Una tale previsione consentirebbe di evitare il sostanziale fallimento della prevista destinazione al Ministero della Giustizia delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali in base all'art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5, che, sinora, non ha prodotto alcun concreto risultato.

Come detto, spetta ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri determinare ogni anno, entro il 30 aprile la destinazione delle risorse del F.U.G. secondo i parametri sopra evidenziati. Tale decreto sinora non è stato emanato. Nel frattempo, il Governo, nel quadro delle iniziative volte a fronteggiare lo sviluppo dei reati a sfondo sessuale, ha provveduto a riassegnare 100 ml di euro per il 2009 al **Ministero dell'interno, per le esigenze urgenti di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e 3 milioni di euro al Fondo nazionale contro la violenza sessuale a sostegno dei progetti di assistenza alle vittime.**

Ciò premesso, si tratta di indirizzare un'azione politica urgente la destinazione dei fondi anche al comparto-giustizia. Ma, prima ancora, occorre fare chiarezza sulla precisa identificazione dell'ammontare delle risorse destinate al F.U.G.

Secondo il documento del Ministero dell'Interno "Sicurezza – Azioni e risultati del Governo Berlusconi" del 15 agosto 2009, le somme recuperate al 31 luglio 2009 ammontano ad euro 617.800.000.

Secondo il comunicato dell'Ufficio Stampa del Ministero dell'interno dell'1 dicembre 2009 " I soldi sequestrati sui conti correnti dei mafiosi vanno a finire subito nel fondo giustizia che dispone di oltre 800 milioni di euro in contanti".

Le necessità immediate del servizio giustizia devono poter essere affrontate con queste risorse.