

Note sul recupero forfetario delle spese processuali penali

1. L'ambito dell'indagine

In esecuzione di quanto dispone l'art. 205, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (testo unico sulle spese di giustizia)¹, novellato dall'art. 67 della legge 18 giugno 2009 n. 69, è stato adottato un primo d.m. Giustizia n. 111 dell'8 agosto 2013 (Regolamento recante disposizioni in materia di recupero delle spese del processo penale).

Per superare *alcune discrasie*² tra la norma primaria attributiva della delega regolamentare e la sua attuazione amministrativa, il provvedimento è stato sostituito dal d.m. 10 giugno 2014 n. 124, avente identica intestazione e finalità. Il nuovo Regolamento ha rimosso le criticità applicative insorte con il precedente (la tassazione del procedimento per decreto penale che l'art. 460 c.p.p. dichiara esente da spese), ma sembra porre seri problemi applicativi a causa dell'equivoca sua formulazione quanto alla distinzione tra spese da recuperare in misura fissa e spese da recuperare per intero.

In questa sede non si tratterà l'aspetto soggettivo della riforma (lo scioglimento cioè del vincolo solidale tra i condannati), ma si tenterà di riconoscere la collocazione delle spese nell'una e nell'altra forma di recupero. L'attenzione è sollecitata, in particolare, dalla sorte riservata alle spese di custodia dei beni sequestrati, per l'oggettiva loro maggior significanza economica.

2. L'evoluzione normativa fino al testo unico del 2002

Propedeutica all'esame delle questioni sul tappeto è una pur sommaria ricostruzione del percorso storico che il recupero delle spese penali ha seguito nell'ordinamento italiano.

Vigente il R.D. n. 2701 del 1865 (cd. Tariffa Penale), al passaggio in giudicato della sentenza penale portante condanna alle spese del giudizio, il cancelliere procedeva al computo analitico degli innumerevoli micro-costi immanenti a ciascun fascicolo, nonché delle eventuali maggiori spese anticipate dall'erario. Diritti di fascicolazione e iscrizione del procedimento, indennità di trasferta e diritti di notifica, chiamata della causa, spese postali e bollo virtuale sulla sentenza, diritti di verbalizzazione, spese eventuali e straordinarie (indennità ai testi, ai consulenti, ai custodi e agli altri ausiliari del giudice, spese per la vendita e distruzione dei beni sequestrati, mantenimento in carcere *"...detrato il peculio dovuto al condannato"*, imposta di registro,

¹ *Le spese del processo penale anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato, senza vincolo di solidarietà, nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'ammontare degli importi può essere rideterminato ogni anno al fine di garantire l'integrale recupero delle somme anticipate dall'erario.*

² Così la ministeriale DAG prot. 138887.U del 21.10.2013.

ipotecaria e catastale), tutto era minuziosamente quantificato in base a tariffe e prezziari di varia natura, e ricondotto in una "parcella" che il magistrato rendeva esecutiva prima di avviare la procedura di recupero.

Dopo oltre un secolo, l'aumento del contenzioso rese insostenibile il farraginoso sistema, sicché – sperimentate con successo prime forme di forfaitizzazione delle spese in materia civile³ – la nuova metodologia venne introdotta nel processo penale con il d.m. 11 ottobre 1989 n. 347⁴. Nella allegata tabella A, si determinò la misura del recupero fisso – per tipologia e grado del processo – limitatamente ai diritti di cancelleria, di notifica, spese postali e imposta di bollo⁵. Ne restavano escluse le altre spese, ancora soggette a recupero per intero ma, intanto, l'attività delle cancellerie trasse grandi benefici dalla maggior rapidità di lavorazione dei fascicoli.

Gli importi delle spese da recuperare in misura fissa sono stati via via adeguati, mentre l'art. 299 del TU 115/02 – meramente ricognitivo della normativa di settore vigente - abrogava l'art. 199 delle disp. att. c.p.p., riproponendo con l'originario art. 205 il principio del recupero per intero di tutte le spese del processo penale salvo, come si è visto, quelle oggetto della "forfetizzazione" introdotta nel 1989.

La via era dunque tracciata: il sistema si orientava verso l'estensione della quantificazione fissa delle spese del processo penale, a fine di snellimento operativo ed efficiente impiego delle risorse, umane e strumentali, preposte alla gestione dei servizi giudiziari^{6 7}.

3. La riforma del 2009

Con la riforma del 2009 l'art. 205 TUSG ha radicalmente mutato la sua struttura precettiva, capovolgendo la relazione **regola** (recupero per intero) / **eccezione** (recupero fisso o "forfetario"), introducendo l'inedito recupero "per quota" e demandando al Regolamento ministeriale la determinazione della misura del recupero fisso per tipologia e grado del giudizio.

³ Legge 7.2.1979 n. 59, allegato A.

⁴ Adottato ex art. 199 del d. lgs. 28.7.1989 n. 271 (norme di attuazione del codice di procedura penale).

⁵ Un'articolata relazione illustrativa del ministero delle Finanze dava poi conto delle complesse modalità con cui gli importi erano stati determinati, rapportando i costi complessivamente rilevati in tutti i procedimenti penali trattati nel triennio precedente sul totale di quelli definiti con condanna al pagamento delle spese e proiettandoli, col metodo attuariale, sul triennio successivo.

⁶ Coerentemente, anche la gestione del recupero crediti è stata sottratta alle cancellerie ed affidata a concessionari (inizialmente gli Uffici del Registro, poi i Concessionari della riscossione e, attualmente, Equitalia Giustizia s.p.a. in forza delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 347, della legge n. 244/07).

⁷ Anche le proposte formulate dall'Associazione Nazionale Magistrati per recuperare efficienza al sistema giustizia, richiamando i lavori della "Commissione Greco", valorizzavano la forfaitizzazione delle spese tra le soluzioni suggerite al legislatore con il d.d.l. n. 1316 del 16 giugno 2008.

Nella nuova formulazione, la norma indica con precisione, ai commi 2 e 2 bis, le spese ancora da recuperarsi per intero⁸, vale a dire secondo il loro esatto ammontare e non in misura predeterminata secondo la media dei costi di prestazioni dello stesso tipo (nel che consiste, appunto, la cd. forfetizzazione).

Muovendo un altro passo verso più ampia forfetizzazione e in coerenza con il percorso ricordato, il legislatore ha dunque eretto il recupero in misura fissa a regola di sistema, escludendone – per il momento⁹ – alcune spese espressamente individuate: 1) consulenze e perizie; 2) pubblicazione della sentenza; 3) demolizione di manufatti abusivi; 4) intercettazioni.

E che tale fosse il suo intento è dichiarato nella scheda di sintesi allegata al disegno di legge n. 1082-B, approvato in via definitiva dal Senato il 26 maggio 2009 (la futura legge n. 69/09)¹⁰. Ancor più inequivoca è poi la dettagliata relazione illustrativa del Regolamento n. 111/13, riportata nella relazione del Ministro sull'amministrazione della Giustizia 2013, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014¹¹.

⁸ 2. Il decreto di cui al comma 1 determina la misura del recupero con riferimento al grado di giudizio e al tipo di processo. Il giudice, in ragione della complessità delle indagini e degli atti compiuti, nella statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali può disporre che gli importi siano aumentati sino al triplo. Sono recuperate per intero, oltre quelle previste dal comma 2-bis, le spese per la consulenza tecnica e per la perizia, le spese per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e le spese per la demolizione di opere abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi

2-bis. Le spese relative alle prestazioni previste dall'articolo 96 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, e quelle funzionali all'utilizzo delle prestazioni medesime sono recuperate in misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

⁹ Ed infatti il comma 2 bis dell'art. 205 annuncia già l'estensione della regola alle spese per intercettazioni (v. nota precedente).

¹⁰ Vi si legge, tra l'altro: "Le linee-guida fondamentali di questo intervento sono le seguenti. 1) la normativa previgente stabiliva che le spese anticipate dall'erario fossero recuperate per intero (...). La maggior parte delle spese processuali penali sarà recuperata in misura fissa, semplificando così ulteriormente la procedura di quantificazione del credito attraverso un sistema di forfetizzazione per gradi di giudizio, a seconda del tipo di procedimento, senza vincolo solidale fra le parti".

¹¹ http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=ART980867: "Il regolamento dà attuazione all'articolo 205 del testo unico sulle spese di giustizia, come modificato dall'articolo 67, comma 3, della legge 18 giugno 2009, n. 69, secondo cui le spese del processo penale anticipate dall'erario, fatte alcune eccezioni, sono recuperate nei confronti del condannato (sia esso l'imputato o il querelante nelle ipotesi di cui agli articoli 427 e 542 del codice di procedura penale) in misura fissa. A tale scopo determina le somme, distinte per tipologia di definizione del processo e grado di giudizio, che dovranno essere corrisposte da ciascun condannato, senza vincolo di solidarietà, tenendo conto del costo medio del processo penale avanti al tribunale ordinario (...). Per altre spese - tra queste, quelle per la consulenza tecnica e per la perizia, per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e per la demolizione di opere abusive e la riduzione in pristino dei luoghi, di cui all'articolo 205, comma 2, ultimo periodo, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni –

All'entrata in vigore della legge 69/09 – eloquentemente intitolata “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” – seguì una opportuna circolare del Dipartimento per gli Affari di Giustizia (14.7.2009 prot. 92331.U) che, evidentemente consapevole della rivoluzionaria novità, chiarì tra l'altro che *...devono essere recuperate “per intero” nei confronti di ciascun condannato, senza vincolo di solidarietà, soltanto le spese anticipate dall'erario di seguito indicate ...* (seguiva elencazione di quelle menzionate poco sopra).

Dunque, l'atteso Regolamento avrebbe dovuto soltanto stabilire la misura degli importi fissi da recuperare, trascurando quelli che per legge sono ancora dovuti per intero. E' esattamente quello che ha fatto il d.m. 111/13, inopinatamente però errando nello stabilire il costo di un procedimento esente (quello per decreto penale), tanto da indurre il Dicastero ad adottarne uno nuovo in sostituzione.

4. Criticità del regolamento ministeriale: una proposta di lettura

Stranamente però, – e siamo finalmente al centro di questa riflessione – il d.m. 124/14, non si è limitato a cassare il refuso contenuto nella tabella allegata al precedente ma ha aggiunto all'art. 1 (Recupero forfettizzato) una locuzione assente nel testo sostituito (identico il resto): *“Le spese del processo penale anticipate dall'erario, **diverse da quelle indicate dall'art. 2 o in altra disposizione di legge o del testo unico in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002 n. 115, sono recuperate nella misura fissa stabilita nella <<Tabella A>> allegata al presente regolamento (...)**”.*

Le spese indicate nell'art. 2 (da recuperare per intero) sono quelle di cui si è detto (consulenza tecnica, ecc.); resta da comprendere quali siano le altre spese sottratte alla forfettizzazione, contenute “in altra disposizione di legge o nel TUSG”.

Ma prima ancora è necessario capire perché il nuovo d.m. abbia introdotto quella precisazione e, soprattutto, se aveva titolo per farlo.

All'ultimo quesito sembra potersi serenamente dare risposta negativa: il diverso e subalterno rango della norma secondaria rispetto a quella primaria cui doveva dare attuazione (l'art. 67 della legge n. 69/09) ne esclude ipotetiche valenze innovative, specie in termini derogatori rispetto alla normativa primaria.

il recupero non è forfettizzato, ma avviene per l'intero, e in caso di pluralità di condannati non v'è vincolo di solidarietà.

Sfuggono perciò le ragioni di un richiamo potenzialmente idoneo a svalutare la portata del chiaro *dictum* normativo, anche solo complicandone inutilmente la comprensione. Quella "clausola di salvaguardia" non era presente nel testo del Regolamento emanato meno di un anno prima e non constano innovazioni normative che la giustifichino. Al momento della stesura di queste note non è stato reperito il testo della relazione ministeriale illustrativa dello schema del regolamento 124/14. Essa è citata¹² nel parere espresso dalla Sezione consultiva del Consiglio di Stato all'adunanza del 23.1.2014. E proprio in detto parere sembra cogliersi un indizio della "destabilizzante" precisazione introdotta nell'art. 1 del regolamento in esame.

Ritiene infatti la Sezione di segnalare all'Amministrazione "... *la necessità di individuare le modalità e le forme con cui procedere alla disciplina della materia del recupero delle spese per la custodia e la conservazione delle cose sequestrate e per l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo nei termini indicati nella relazione ministeriale allo schema di decreto, atteso che, in ragione della sua peculiarità, la succitata materia non può trovare adeguata collocazione nello schema di regolamento in esame*".

Dunque la relazione ministeriale allo schema di decreto conteneva già la precisazione che le spese di custodia dovessero essere oggetto di distinta regolamentazione. Sta di fatto che il decreto non ne ha fatto menzione, a meno che non si debba ricercarla proprio nell'inciso di cui ci stiamo occupando. Ma le norme si scrivono con le parole, non con le intenzioni.

E' necessario allora riproporre sinotticamente lo *stato dell'arte*, riferendosi al tenore letterale delle norme in esame.

- 1) La regola fissata da una norma di legge (art. 67 l. 69/09 di modifica dell'art. 205 TUSG) è quella secondo cui le spese processuali penali sono recuperate in misura fissa;
- 2) l'eccezione stabilita dalla stessa norma elenca le voci di spesa da recuperare per intero;
- 3) al Regolamento la norma primaria demanda il solo compito di fissare la misura del recupero forfetizzato;
- 4) il Regolamento determina gli importi, ma sembra aggiungere ulteriori eccezioni alla regola fissata dalla norma primaria, ampliando il novero delle spese sottratte alla forfetizzazione. Se così fosse, oltre la palese illegittimità formale, il provvedimento amministrativo priverebbe di senso la riforma, posto che non vi sono spese processuali che non siano previste dal testo unico o da altre disposizioni di legge.

Ma è davvero così ?

L'interprete è chiamato ad una lettura della norma regolamentare che faccia prioritario riferimento al suo tenore letterale "... *anche in ragione del principio costituzionale di buon*

¹² N. 183.U del 10 gennaio 2014

andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2011, n. 4980)... non potendo generalmente addebitarsi al cittadino un onere di ricostruzione dell'effettiva volontà dell'Amministrazione mediante complesse indagini ermeneutiche ed integrative¹³.

In questa prospettiva, l'inciso regolamentare più volte richiamato altro non pare che un pleonaso normativo probabilmente volto a prevenire difficoltà interpretative ma – per singolare eterogenesi dei fini – destinato a produrne.

Ed infatti, il suo primo richiamo delle spese *diverse da quelle indicate dall'art. 2* è, abbiamo visto, del tutto superfluo proprio perché l'art. 2 elenca le spese escluse dalla forfetizzazione.

Più oscura è invece la seconda parte dell'inciso, ove si fa riferimento alle spese (diverse da quelle indicate) *in altra disposizione di legge o del testo unico in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002 n. 115*.

Sul ricordato presupposto che la norma regolamentare non abbia voluto (e potuto) limitare la portata di quella primaria cui ha dato attuazione, alla locuzione in esame può riconoscersi funzione – per così dire – di norma di chiusura. Volta cioè a chiarire che **non sono soggette a forfetizzazione le spese ordinariamente destinate a gravare sull'erario** quando invece, al ricorrere di determinate condizioni (di fatto o di diritto), siano addebitate al condannato.

Si pensi, ad esempio, alla revoca del patrocinio a spese dello Stato (per esubero reddituale); alle spese di custodia in procedimento definito con patteggiamento (cfr. artt. 460.5 c.p.p. e 204.3 TUSG); alle spese di mantenimento in carcere (perché oggetto della particolare regolamentazione di cui all'art. 206 TUSG).

Analogamente, le anticipazioni richieste al privato per la notifica in materia civile – pure previste dal testo unico (art. 30) e dovute anche dalla parte civile costituita nel processo penale - sono escluse dall'attuale forfetizzazione perché determinate *ab origine* in misura fissa. Il che, incidentalmente, è ulteriore indizio della irreversibile tendenza della legislazione di settore verso la più ampia forfetizzazione delle spese, a fini di semplificazione del recupero.

Come si vede, esistono "in altra disposizione di legge o nel testo unico...", spese processuali penali da recuperare per intero, non perché sottratte alla forfetizzazione in forza del Regolamento ma semplicemente perché così dispongono specifiche norme di settore.

¹³ Cons. di Stato, sez. V, sent. 16 gennaio 2013 n. 238

Dunque, anche sotto il profilo del generale principio di conservazione del provvedimento, l'interpretazione proposta sembra ammissibile poiché attribuisce alle espressioni usate dal "legislatore secondario" un significato giuridicamente logico e coerente con il sistema. Diversamente, esso sarebbe irrimediabilmente viziato, quanto meno, per eccesso di potere e violazione di legge. Fisserebbe cioè casi di esenzione diversi da quelli determinati dalla norma primaria e lo farebbe senza l'investitura legislativa (secondo cui doveva solo determinare gli importi fissi).

5. Conclusioni

La riflessione fin qui condotta induce ad affermare che, *de jure condito*, tutte le spese processuali penali sono soggette a recupero fisso, fatta eccezione per quelle espressamente – e, vertendosi in materia tributaria, tassativamente – indicate dalla legge¹⁴.

Deve dunque concludersi per l'assorbimento e "diluizione" negli importi fissati nella tabella allegato A al d.m. n. 124/14, di tutte le altre spese anticipate dall'erario nel processo penale, indicate come ripetibili dall'art. 5 del testo unico 115/02. Il recupero in misura fissa (per forfetizzazione pregressa e/o per quella introdotta dall'attuale formulazione dell'art. 205) resta escluso per le sole spese espressamente indicate dai commi 2 e 2 bis, nonché – ovviamente – per gli altri casi in cui ciò risulti da espressa previsione normativa.

A titolo esemplificativo, rientrano nella forfetizzazione le spese di custodia di beni sequestrati, le indennità liquidate ai testi, le spese relative alle trasferte per il compimento di atti fuori dalla sede in cui si svolge il processo e quelle straordinarie. Per dette spese non vi è norma che, in rapporto di specialità con la regola generale, ne disponga il recupero per intero.

Sebbene la ricostruzione che precede – fondata su dati testuali e sulla dichiarata intenzione del legislatore – appaia corretta, deve prendersi atto che nella quotidiana pratica giudiziaria resiste una prassi ispirata ai principi precedenti la riforma: i nuovi importi sono regolarmente applicati ma in aggiunta al recupero per intero di tutte le altre spese.

Le ragioni più comunemente addotte "a sostegno" di tale condotta operativa sono riconducibili a dubbi generati dalla formulazione del Regolamento o, più prosaicamente, alla mancanza di una circolare che rassicuri gli operatori (dimenticando quella, chiarissima, del 14 luglio 2009, richiamata nel par. 3).

¹⁴ oltretutto, le spese processuali partecipano della natura afflittiva della pena, come hanno ricordato le SS.UU. della Cassazione (sent. 12.1.2012 n. 491). Nel dubbio, va dunque preferita una interpretazione ispirata al *favor rei*.

Specialmente riguardo alle spese di custodia si registra una resistenza a base psicologica più che argomentativa: prevale il timore di essere chiamati a rispondere del mancato recupero.

Eppure, per tranquillizzarsi anche senza ricorrere a sofisticate ricostruzioni interpretative, basterebbe riflettere:

a) sul notevole aumento degli attuali importi fissi rispetto ai precedenti (mediamente + 600 % per il procedimento definito in primo grado davanti al tribunale);

b) sulla loro inedita rivedibilità annuale (art. 205, comma 1, ultima parte) anziché triennale, come finora sempre accaduto;

c) sul potere dato al giudice di aumentarli fino al triplo per adeguare l'entità della condanna ai costi sopportati nel singolo procedimento (art. 205, comma 2).

Pare perciò auspicabile un deciso richiamo ministeriale per chiarire definitivamente ciò che qui sembra già chiaro, a meno di clamorose ma sempre possibili sviste.

Agosto 2015

Gioacchino Dell'Olio