

## **Controllo delle spese: giustizia e polizia**

Proteggere efficacemente lo Stato di diritto

14 novembre 2003

Numero 21/1

# dossier politica

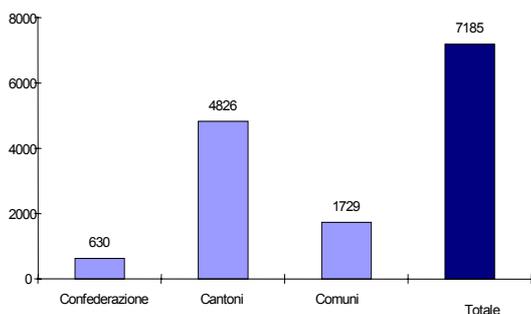
## Cartellino rosso (2000/2001) per l'evoluzione delle spese

Nel 2000 e nel 2001 le spese dedicate al settore « giustizia e polizia » sono aumentate del 4,4% e del 5,2%, ossia nettamente più fortemente rispetto all'insieme delle spese dei poteri pubblici che sono aumentate dell'1,6% e del 4,4% rispettivamente. Pertanto, sia la tendenza sia l'obiettivo figuranti nel Concetto delle spese di economie svizzese sono stati superati.

Questo numero di « dossier politica » fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato lo scorso anno da economie svizzese. Ci proponiamo di presentare per ogni settore, a partire dalle previsioni formulate l'anno scorso, l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

Nel 2000, i poteri pubblici hanno speso il 4,4% in più rispetto all'anno precedente nel campo della giustizia e polizia (ivi compresi i pompieri). Il Concetto delle spese fissava a questo gruppo di compiti un tasso di progressione delle spese che non doveva superare il 2,5% all'anno. L'obiettivo definito è così stato ampiamente superato, come pure la tendenza calcolata nel 4%. Nel 2001 la crescita delle spese è passata al 5,2%, ciò che supera in modo massiccio sia l'obiettivo sia la tendenza indicati nel Concetto delle spese. Questo bisogno crescente di risorse si spiega a causa di un coordinamento insufficiente degli apparati di giustizia e polizia, di nuove forme di criminalità e di compiti supplementari di protezione e di sorveglianza. L'aumento del numero dei processi e le rivendicazioni salariali sono altri fattori importanti che aggravano i costi della giustizia.

### Ripartizione delle spese per livelli dello Stato (2001, in mio.fr.)



Fonte : AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

### La maggior parte dell'onere sopportata dai Cantoni

Più di due terzi delle spese del settore giustizia e polizia sono finanziate dai Cantoni, il resto principalmente dai Comuni. La parte del leone spetta alla polizia con 3,1 mia di franchi di spese nel 2001 (ivi compresa la polizia stradale). Il ruolo della polizia è di mantenere l'ordine e la sicurezza e in particolare quello di combattere la criminalità. Nel 2002 sono stati registrati 308 000 reati. Circa il 90% erano casi di furto. Le altre infrazioni sono la frode e l'appropriazione indebita (4,3%) e le lesioni corporali (2%). La polizia deve inoltre trattare quasi 50 000 casi per infrazioni alla legge sugli stupefacenti.

La giustizia assorbe 1,2 mia fr. (tutti i tribunali e ministeri pubblici), l'esecuzione delle pene 0,7 mia fr. (principalmente prigioni, istituti di reclusione, detenzioni provvisorie e casellari giudiziari). I pompieri accusano costi per 0,5 mia fr., la protezione giuridica 1,6 mia fr. (registro fondiario, registro delle procedure penali, registro di commercio, registro della proprietà intellettuale, controllo degli abitanti, diritti civici e registri di stato civile, ecc.). Contrariamente alle altre voci, la protezione giuridica è ampiamente finanziata dalle tasse percepite (ad esempio per il registro di commercio, il diritto di deposito dei brevetti), sufficienti per coprire le spese o generare un utile.

Infine, nel settore della sicurezza pubblica, le spese del corpo delle guardie di frontiera detengono un ruolo importante. Queste ultime sono incaricate essenzialmente di mantenere la sicurezza e di incassare le tasse doganali. Conformemente alla classificazione funzionale ufficiale, i corpi delle guardie di frontiera sono attribuiti al gruppo di compiti "Amministrazione generale". Il corpo delle guardie di fortificazioni, le cui spese sono imputate alla difesa nazionale, effettua un certo numero di compiti nel settore della sicurezza pubblica (sorveglianza di frontiere, ambasciate e protezione delle persone).

**Evoluzione delle spese: la lotta contro le nuove forme di criminalità costa caro**

**Evoluzione attuale**

In questi ultimi dieci anni, i reati sono diminuiti del 10% circa in Svizzera. Sono soprattutto i furti, specialmente quelli di automobili, ad essere diminuiti. Per contro, il numero di casi in rapporto con la legge sugli stupefacenti è raddoppiato nello stesso lasso di tempo. I casi di criminalità comportanti una dimensione violenta o internazionale si sono moltiplicati. La crescita dei reati violenti è in particolare legata ad una sensibilità maggiore in questo settore, che ha dato luogo a maggiori richieste di intervento.

La crescita annua delle spese di giustizia e polizia, del 3,2% in media negli anni novanta, si suddivide in maniera variabile fra le varie funzioni. Mentre i mezzi della polizia e delle guardie di frontiera hanno registrato un aumento soltanto leggermente superiore al rincaro, le spese per la protezione giuridica, l'esecuzione delle pene e soprattutto le sentenze sono fortemente aumentate. La progressione è stata simile a tutti i livelli dello Stato.

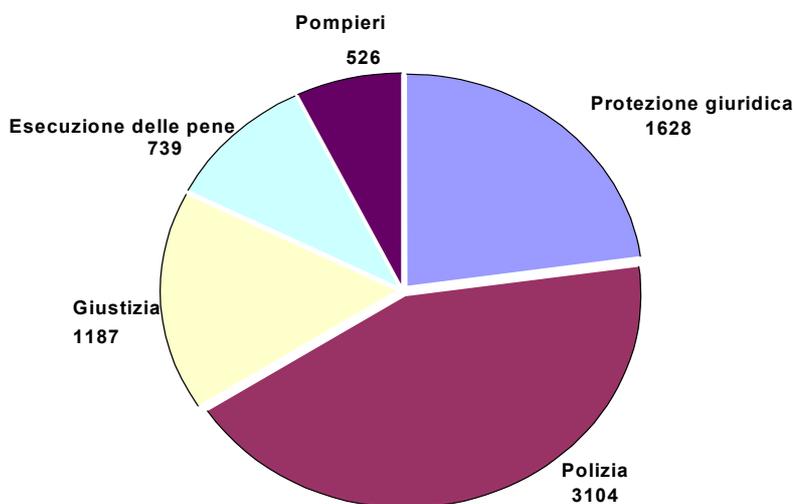
**Tendenza**

L'evoluzione dei costi nel settore della giustizia e della polizia dovrebbe – come finora – restare attribuita alla gestione della massa di reati "ordinari". A ciò si aggiungono un numero crescente di compiti, come ad esempio la sor-

veglianza delle ambasciate o delle conferenze internazionali. Nel settore della polizia, la struttura federale dello Stato e le capacità disponibili giungono ai loro limiti. Una tabella globale elaborata in vista del riesame del sistema di sicurezza interna della Svizzera (USIS) è stata oggetto di diversi rapporti. Considerato che mancano circa 900 persone negli effettivi della polizia, bisognerebbe sia potenziare i corpi cantonali di polizia grazie al sostegno della Confederazione, sia creare un corpo federale di polizia completato da personale finanziato dalla Confederazione nei Cantoni. Si discute così seriamente della necessità di costituire una riserva di polizia di rapido intervento per situazioni eccezionali. Il Consiglio federale ha provvisoriamente congelato i suoi progetti per ragioni finanziarie. La polizia, la voce più costosa sul piano cantonale, fa valere un gran bisogno di ricupero per quanto concerne gli effettivi e i salari.

Con l'aumento della criminalità transfrontaliera (terrorismo, crimine organizzato, turismo transnazionale a scopo criminale), l'appello ad un'intensificazione della collaborazione internazionale si fa più insistente. Anche la Confederazione vorrebbe estendere le proprie capacità in materia di procedure penali. Al Dipartimento di giustizia e polizia gli effettivi del personale vengono potenziati nell'ambito del progetto d'efficacia (trasferimento delle procedure penali dai Cantoni alla Confederazione nei settori del crimine organizzato, del riciclaggio di denaro e di casi complessi di criminalità economica). Il piano finanzia-

**Ripartizione delle spese per funzione (2001, in mio.fr.)**



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

rio iniziale elaborato per gli anni dal 2004 al 2006 tiene conto di spese supplementari del 5,6% all'anno nel settore della giustizia e della polizia. Questa tendenza sarà tuttavia frenata con il programma di risparmio 2003. Circa 400 giuristi supplementari saranno assunti dalla Confederazione entro il prossimo anno. Il piano iniziale prevedeva più di 500 persone.

Poiché i controlli alle frontiere non sono più unicamente controlli sul posto e siccome i controlli mobili si moltiplicano, il corpo delle guardie di frontiera si trova confrontato ad una situazione di scarsità di effettivi. Per contro, saranno creati un tribunale penale federale e un tribunale amministrativo federale nell'ambito della riforma della giustizia. Si prevede inoltre di armonizzare i codici di procedura. Ne dovrebbero derivare spese supplementari, almeno nella fase di attuazione. Queste ultime si spiegano con una maggiore propensione ai ricorsi e con l'aumento del numero dei processi in Svizzera.

Bisogna dunque attendersi un aumento delle spese di giustizia e polizia leggermente superiore alla media nel corso dei prossimi anni, nonostante gli sforzi profusi per ottimizzare l'efficacia. L'adozione delle linee direttive presentate nel Concetto delle spese dovrebbe permettere di riportare la crescita annua media delle spese al 2,5%.

#### **Due cartellini rossi per l'evoluzione effettiva delle spese**

Nel 2000, le spese destinate alla giustizia e alla polizia (ivi compresi i pompieri) sono aumentate del 4,4% rispetto al 1999. Nel 2001, questa progressione ha raggiunto il 5,2%. Questo settore di compiti è così passato a 7,2 mia fr. L'aumento registrato nel 2000 e nel 2001 supera l'obiettivo del 2,5%, come pure l'evoluzione attesa del 4%, ciò che vale al settore un cartellino rosso per i due anni.

I compiti di protezione straordinari hanno in particolare causato supplementi di spesa (ambasciate, conferenze internazionali). Inoltre, nel 2001 sono state attribuite al Dipartimento di giustizia e polizia anche le spese della Commissione delle case da gioco e quelle dell'informatica.

L'evoluzione attuale delle spese si scosta parecchio dall'obiettivo fissato. Le linee direttive presentate nel Concetto delle spese, nel senso di una politica finanziaria durevole, mostrano sempre l'orientamento delle misure correttive da adottare.

#### **I grandi assi delle riforme: realizzare più efficacemente i principali compiti dello Stato**

E' indiscutibile che uno dei ruoli chiave dello Stato sia quello di garantire la sicurezza pubblica. La giustizia e la polizia devono dunque restare nelle mani dello Stato ed essere oggetto di una riforma basata essenzialmente sul miglioramento dell'efficacia. Una delimitazione più stretta del ruolo della polizia, accompagnata da una messa in funzione rigorosa, darebbe un contributo maggiore al controllo dei costi, come pure una ripercussione più sistematica delle spese provocate sui contravventori. Inoltre, la sicurezza assicurata in occasione di avvenimenti privati o a scopo di lucro nonché altri servizi potrebbero e anche dovrebbero avere un costo ragionevole per i diretti beneficiari. L'esternalizzazione a terzi di compiti legati alla sicurezza non può rivestire che un carattere complementare.

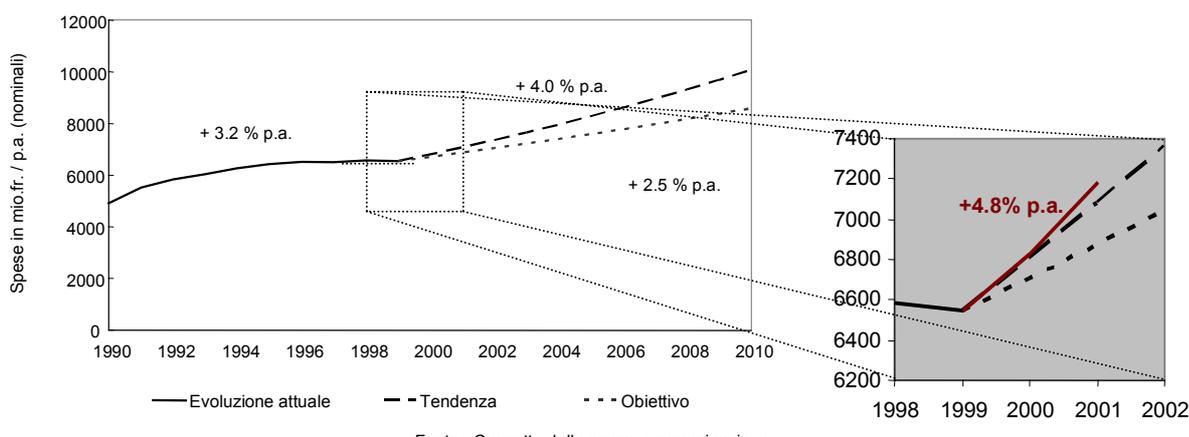
Organizzato in maniera molto decentralizzata, l'apparato di polizia funziona bene nel suo insieme. La prossimità con i cittadini ha mostrato i suoi frutti per quanto concerne il contenimento dei reati correnti e delle prestazioni di servizi. Vi sono solo alcuni settori molto specifici dove la polizia raggiunge i propri limiti circa le nuove forme di criminalità. Le strutture complesse e superate dovrebbero essere rivedute in modo da permettere allo Stato di garantire il funzionamento efficace del nostro sistema giuridico.

I vari organi incaricati di garantire la sicurezza interna dovrebbero così essere strutturati più chiaramente per effettuare compiti precisi ed essere meglio coordinati mantenendo il principio di sussidiarietà. E' comunque importante sopprimere le numerose strutture superflue fra i vari corpi di polizia, i corpi delle guardie di frontiera e delle guardie di fortificazioni, l'esercito (interventi sussidiari) e la protezione civile. Sarebbe inoltre possibile migliorare la collaborazione intercantonale. La nuova competenza della Confederazione in materia di criminalità transfrontaliera deve permettere di alleviare i Cantoni. Occorre dunque valutare nella loro globalità i vari strumenti tendenti a preservare la sicurezza interna. Inoltre, bisogna tener conto dall'inizio delle restrizioni di politica finanziaria nelle discussioni sulle varianti strategiche. Per questo motivo, devono essere realizzati risparmi e guadagni d'efficacia, in particolare nell'ambito dei lavori dell'USIS, ma anche nella prospettiva di un'intensificazione possibile della collaborazione tra la Svizzera e l'UE in materia di sicurezza interna.

La garanzia dell'accesso alla giustizia deve perdurare per tutti e occorre mantenere l'assistenza giudiziaria gratuita per le persone che dispongono di redditi modesti. Parallelamente, si deve cercare di contenere la moltiplicazione incessante dei processi. Ciò significa generalizzare il

ricorso alle procedure di conciliazione. Sarebbe inoltre opportuno aumentare i valori di litigio e introdurre anche il ricorso unificato, ma dovrebbe essere mantenuto l'accesso alla giustizia per le questioni giuridiche d'importanza determinante, qualunque sia la somma in palio. Bisogna inoltre abbreviare ed armonizzare le procedure. Si devono verificare l'organizzazione e la ripartizione dei compiti dei tribunali, alleviare il Tribunale federale senza compromettere la protezione giuridica. Occorre pure esaminare la costellazione dei tribunali di prima istanza e dei tribunali cantonali, al fine di determinare se si imponga un'eventuale riorganizzazione, anche intercantonale. Infine occorre verificare l'efficacia delle attività di protezione giuridica finanziate mediante tasse (centralizzazione dei registri, informatizzazione).

**Spese di giustizia e polizia della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (1990-2010), in mio di fr.**



Fonte : Concetto delle spese, economiesuisse

Fonte : DFF

**Commento**

Le spese dedicate alla giustizia e alla polizia non cessano di aumentare. Ciò è dovuto da una parte alle nuove forme di criminalità che, per essere combattute, necessitano di risorse supplementari nonché all'attribuzione di nuovi compiti di sorveglianza e di protezione. Dall'altra parte, questa evoluzione è dovuta anche al moltiplicarsi dei processi nonché alle mancanze di effettivi nel settore della giustizia e della polizia. Garantire lo Stato di diritto è uno dei principali compiti dello Stato. Bisogna avere i mezzi necessari per raggiungere questo scopo. In mancanza di un sistema giuridico credibile, sarebbe compromessa la nostra prosperità. Per questa ragione, il Concetto delle spese parte dal principio che, anche se i compiti del settore giustizia e polizia sono svolti in maniera razionale, le spese annue supplementari possono raggiungere in questo settore il 2,5%. Questa cifra è tuttavia inferiore all'evoluzione del 4% all'anno e alla crescita delle spese del 5,6% prevista nel piano finanziario iniziale del Consiglio federale per gli anni dal 2004 al 2006, che sarà comunque un po' frenato dal programma di risparmio 2003. Una delle principali misure proposte nel Concetto delle spese è la collaborazione regionale fra i corpi di polizia cantonali allo scopo di rafforzare e migliorare la formazione, il trattamento dell'informazione, le riserve di polizia, le reti di comunicazione nonché l'acquisto di materiale. Bisogna inoltre mirare ad una maggiore cooperazione fra i corpi di polizia sul piano cantonale interno. Nei grandi agglomerati, i corpi dei vari comuni, delle città e dei Cantoni potrebbero essere raggruppati. Questa concentrazione permetterebbe non solo di ridurre i costi, ma favorirebbe pure un intervento più rapido in situazioni particolari. In materia di sorveglianza giuridica, il Concetto delle spese propone la gestione elettronica dei registri pubblici oggi decentralizzati (registri delle famiglie, registri fondiari, registri delle procedure penali, registri di commercio, ecc.), ivi comprese le iscrizioni e le informazioni. In materia di giurisdizione è in corso l'armonizzazione dei codici di procedura penale, ciò che permetterà dei risparmi. Le

possibilità di ricorso sullo stesso oggetto (ad esempio i grandi progetti) devono essere raggruppate. Il Concetto delle spese si attende pure dei risparmi dall'aumento dei valori di litigio, ciò che allevierebbe il Tribunale federale. L'accesso alla giustizia deve comunque essere garantito per le questioni giuridiche importanti.