

Il Ministero della Giustizia: risparmi o investimenti?

Il Ministero della Giustizia produce ricchezza e incide, con il funzionamento della giustizia, anche sull'economia del Paese: secondo la Banca D'Italia il cattivo funzionamento della giustizia civile incide **per 1 punto di pil annuo**.

Ciò significa che un'operazione di *spending review* è possibile, tuttavia è necessario tenere conto dell'opera di costante depauperamento alla quale la giustizia è stata sottoposta negli ultimi anni, e che ci avviciniamo ad una totale paralisi della macchina che, per essere riavviata, necessita di riforme che non è possibile fare a costo zero. Detto ciò vediamo qual è secondo noi il modo in cui procedere per eliminare gli sprechi, fare riforme e conseguenti investimenti che portino a un miglioramento dell'efficienza. Riteniamo infatti che qualsiasi forma di risparmio debba essere reinvestito per il miglioramento di un settore così delicato che contribuisce alla tenuta democratica del paese.

Regolamento di riorganizzazione della Giustizia (DPR riorganizzazione Ministero della Giustizia trasmesso per il parere alle Commissioni Giustizia Camera e Senato): così come è stato delineato, ovvero non un effettivo decentramento ma una ulteriore burocratizzazione che crea delle pesanti direzioni generali regionali o interregionali, si profila come un costo inutile e gravoso per lo stato. Si ritiene che tale costo sia in assoluta contraddizione con una operazione di *spending review* oltre ad essere irrispettoso nei confronti dei cittadini chiamati in questo momento a fare dei sacrifici. Il risparmio conseguente alla non attuazione del regolamento, solo per gli stipendi dei dirigenti generali, ammonterebbe a **1.339.207 €** inoltre le istituende direzioni generali sottrarrebbero personale già in forte carenza negli uffici giudiziari.

Geografia Giudiziaria: E' fuori di dubbio che la geografia giudiziaria vada riformata, poiché risale in alcune regioni ad un periodo precedente l'Unità di Italia. Tuttavia l'operazione ad oggi in atto alla quale ha proceduto il Gruppo di Lavoro del Ministero è un'operazione fredda, elaborata in base a parametri numerici scollegati dalle realtà territoriali ed, in alcuni casi, obsoleti (dati ISTAT 2001). A nostro avviso la geografia giudiziaria va riformata tenendo conto delle circoscrizioni e dei territori utenti; come esempio alleghiamo la proposta fatta per La Lombardia in cui partendo da un'analisi attenta del territorio e del bacino d'utenza, che tiene conto della orografia, dei carichi di lavoro e dei mezzi di trasporto, proponiamo l'accorpamento sia di Tribunali, anche di distretti di Corte d'Appello diversi, sia di sezioni distaccate, ottimizzando le economie ma non creando danni alla cittadinanza e verosimilmente nell'ottica di un miglioramento del servizio. (si veda allegato (1) scheda esemplificativa LOMBARDIA). Abbiamo quantificato che la nostra proposta per gli uffici giudiziari della Lombardia potrebbe portare un risparmio di circa **3.000.000** di €. Inoltre segnaliamo che il recupero segnalato di personale nel documento Giarda è piuttosto ottimistico e di fatto fuorviante (più di 5000 unità!) in quanto le sedi accorpate si portano appresso il proprio carico di

lavoro ed è noto che i carichi di lavoro, ad oggi, risultano già insostenibili così come sono..

Riforma Organizzativa: Abbiamo immaginato una riforma delle cancellerie che sposta il centro dell'attenzione sul servizio e passa attraverso la cancellazione di una rigida divisione delle mansioni nella prospettiva di una migliore organizzazione del lavoro e di deflazione dell'attività dei giudici. Per questa riforma ci siamo ispirati alle esperienze più virtuose in Europa: Francia, Austria, Germania, Portogallo ma soprattutto l'esperienza della *Oficina Judicial* in Spagna. La riforma comprende inoltre, oltre ad una completa informatizzazione del sistema, una riforma della professione dell'Ufficiale giudiziario che, con le notifiche telematiche, potrebbe essere adibito anche a nuove funzioni. Facciamo due esempi concreti e quantifichiamo il guadagno/risparmio: **verbali di constatazione¹ e dichiarazioni giurate²** da attribuire alle funzioni dell'ufficiale giudiziario. Le tariffe da applicare a queste funzioni potrebbero ispirarsi a quelle notarili, che gli ufficiali giudiziari già ora applicano per funzioni del tutto marginali esercitate in regime libero professionale (es. i verbali di offerta reale). Il D.M. 27/11/2001 definisce in Euro 74,00 la tariffa notarile per le offerte reali. Tale riferimento si potrebbe estendere alle nuove funzioni, definendo che una parte di esse va allo Stato e una parte retribuisce lo svolgimento della funzione (che, ricordiamo, è aggiuntiva rispetto a tutte le competenze attuali degli ufficiali giudiziari). Dunque, quantificando ad esempio che 50 € vadano netti nelle tasche dello stato per circa 200.000 di queste azioni lo stato avrebbe un guadagno di circa **10.000.000** l'anno (con una previsione al ribasso). Inoltre un'altra operazione che garantirebbe efficientamento e porterebbe un guadagno è quella inerente il cosiddetto *diritto d'urgenza*³.

1 **VERBALE DI CONSTATAZIONE:** Il locatore e il conduttore fanno constatare con foto e/o perizie lo stato di un immobile al momento della stipula del contratto. Questo consente principalmente al locatore di ufficializzare lo stato di consegna dell'immobile (anche con eventuali mobili, se arredato) addebitando ex post al conduttore eventuali danni cagionati. Al conduttore ciò permette di evitare addebiti ingiusti. Teoricamente in ogni contratto di locazione stipulato e in ogni sfratto eseguito potrebbe esserci una constatazione e un inventario. Gli sfratti in corso dovrebbero essere circa 65000. Possiamo dunque supporre una cifra di **100-150 mila constatazioni l'anno**.

2 **DICHIARAZIONI GIURATE.** Si tratterebbe di un passaggio precedente la citazione del teste in giudizio, per raccogliere preventivamente sue dichiarazioni che possano rendere pletorica la sua escussione davanti al giudice. Questo sarebbe un servizio grandemente gradito ai testimoni, cui è evitata l'incombenza di recarsi in tribunale, ma al tempo stesso ridurrebbe anche il problema dei rinvii per mancata presenza del teste a vario titolo: ogni rinvio significa parecchi mesi di tempo perso e un costo per lo stato. Si può partire col civile: i procedimenti pendenti sono 5-6 milioni, mi pare. Supponiamo anche qui di attestarci **sulle 100 mila dichiarazioni**, che in realtà è una stima molto prudente a regime, perché gran parte dei procedimenti vedono la presenza di più testi.

3 **DIRITTO D'URGENZA:** Si potrebbe definire il diritto di urgenza con tempistiche analoghe alle urgenze in cancelleria (tre giorni dalla richiesta) in modo da restituire alla parte istante il pieno diritto di richiedere l'urgenza, facendoglielo però pagare salato. Se, anziché applicare il 50% di sovra tariffazione si applicasse, supponiamo **il 200%, un atto ordinario di 10 euro verrebbe a costare 30**, con aumento sia dei diritti, che delle indennità di trasferta. Così facendo: A) lo Stato incamererebbe: 1) l'incremento dei diritti; 2) l'incremento dell'ammontare dell'IRPEF sull'indennità di trasferta dell'ufficiale giudiziario; 3) l'incremento dell'ammontare della quota del 3% prelevata sul monte trasferte degli uffici NEP; 4) Il cittadino avrebbe pieno diritto a richiedere l'urgenza – pagandolo (con effetto quindi dissuasivo sugli abusi); 5) L'ufficiale giudiziario potrebbe pianificare meglio il proprio lavoro, senza dover rincorrere le urgenze sul territorio, o, quantomeno rincorrendone di meno e con migliore copertura delle ormai allucinanti spese di spostamento. Le modifiche normative da apportare sarebbero all'art. 36 del T.U. spese di giustizia (DPR 115/2002) all'art. 36 primo comma (determinazione degli importi) e terzo comma (definizione e tempistica degli atti urgenti).

Tali funzioni, che sarebbero di sostegno al processo, avrebbero una sicura utilità e un guadagno per lo stato; l'operazione di attribuzione avrebbe un costo contenutissimo in quanto per attuarlo sarebbero necessarie solo alcune modifiche alla normativa vigente e la modifica del Contratto Integrativo di Ministero.

Occorre inoltre a nostro avviso **interrompere la CONVENZIONE CON POSTE SPA** che ha un costo eccessivo: solo l'Unep di Milano, a titolo di esempio, spende circa 300 mila l'anno. Ciò significa che il costo per questa Convenzione su scala nazionale può raggiungere fino a **15.000.000** l'anno. Le notifiche telematiche e l'attività del personale Unep potranno tranquillamente sostituire una convenzione gravosa ed inutile.

Per attuare la riforma di cui sopra (per i dettagli si veda allegato (2), scheda riforma ufficio per il processo) si deve procedere a un piano di investimenti sul personale e a nuove assunzioni, la giustizia ad oggi ha **6000 carenze in organico ed un età media del personale di 50 anni**, nonché alla modifica ed al superamento dell'Ordinamento professionale di cui al C.I. 2010.

INFORMATICA E TRASCRIZIONI: Negli ultimi anni c'è stata una gestione sbagliata dell'informatica con notevoli sprechi e peggioramento dell'efficienza, sovrapposizione di applicativi e cattivo funzionamento degli stessi⁴. Come migliorare la spesa, partendo dal presupposto che questo è un settore nel quale investire per la modernizzazione? Nella recente migrazione AdN (Active Directory Nazionale) si è appaltato in parte a ditta esterna un'attività che i tecnici interni erano in grado di effettuare, anche in maniera più rapida rispetto alle ditte esterne. La spesa può

4) **SICP** è il Sistema Informativo della Cognizione Penale ed è composto dai sistemi Re.Ge Web (Registro Generale delle notizie di reato), BDMC (Banca Dati delle Misure Cautelari), portale NDR. Tale sistema dovrebbe avere diffusione nazionale e dovrebbe sostituire Rege 22, Rege relazionale e integrare i sistemi di gestione del settore penale. Tuttavia allo stato attuale il sistema è stato diffuso solo nelle sedi di Genova, Napoli, Palermo e all'intero distretto di Firenze. L'inizio della diffusione del sistema sui 4 poli è avvenuta nel 2009. La formazione del personale è avvenuta a cascata tramite i referenti distrettuali del SICP. La fase di avvio ha previsto incontri distrettuali, formazione e attività on site per la migrazione dei dati. Nel 2010-2011 su disposizione della DGSIA è stato acquisito un nuovo sistema per la sostituzione del Rege 22. Tale software, denominato Rege cube, di fatto non solo dovrebbe sostituire Rege 22/rege relazionale (diffuso a fronte di ingenti spese per lo sviluppo solo in Piemonte/valle d'Aosta, Cagliari e in alcune Corti di Appello limitatamente al secondo grado) ma anche sostituire il SICP sul quale l'Amministrazione ha investito tante risorse umane ed economiche. Al momento il software Rege Cube non è stato diffuso in nessuna sede e l'Amministrazione anziché concentrare i fondi al fine di concludere il progetto SICP e la sua diffusione ha preferito effettuare una gara per un nuovo software che di fatto dovrebbe avere le stesse potenzialità del sistema già diffuso sui 4 poli pilota. Il contratto per lo sviluppo del software è stato pagato (o in fase di liquidazione) ma non è stata decisa né la sua diffusione né l'eventuale dismissione. Attualmente la DGSIA sembra interessata a portare a termine lo sviluppo e la diffusione del SICP ma nel frattempo continua a far implementare e modificare il sistema Rege Cube, che tra l'altro ha inciso economicamente anche sull'acquisto dell'Hardware al Ced della Balduina per poter effettuare i test e il collaudo.

Per quanto concerne la digitalizzazione degli atti dell'area penale esistono svariati software di utilizzo, implementati da differenti ditte e finanziati non solo dal Ministero della Giustizia ma anche dalle Regioni. Della diffusione ed utilizzo dei software non si hanno fonti precise. Si evidenziano i seguenti applicativi: Aurora: attualmente in uso solo in Puglia e finanziato con i fondi della regione Puglia; Digit: in uso al Tribunale di Cremona inizio dello sviluppo 2004, ultima evoluzione Digit 2.0 effettuata nel 2009. Sidip: 2008 in uso presso il distretto di Torino, alcune sedi in Emilia; Tiap: 2009 in uso a Roma, Cagliari. E' chiaro che la presenza di diversi software non può che costituire una dispersione di risorse.

dunque essere ottimizzata passando le attività possibili ai tecnici interni, previo adeguamento degli organici ed incentivazione alle attività più complesse. Nell'ambito della gestione dei software si possono utilizzare a livello nazionale software sviluppati da tecnici interni, come avvenuto nel caso del SIGP@Internet, e Timemachine (per la gestione del personale DGSIA\CISIA). Inoltre in molti casi è necessario non disperdere la formazione che si effettua per anni ma che poi risulta nulla quando si cambiano gli applicativi; è necessario salvaguardare il patrimonio di conoscenze acquisito in modo da evitare esborsi non previsti poiché spesso si ricorre all'affiancamento esterno *on the job*. Sarebbe oltremodo sensato nel caso di diffusione di nuovi applicativi metterli, per quanto possibile, in continuità con i precedenti (grafica, funzioni, etc.). Cercare di avvicinare la formazione quanto più possibile al momento della messa in funzione degli applicativi stessi, legando i fondi di formazione a quelli della fase iniziale di diffusione sugli Uffici Giudiziari. Si può anche creare risparmio facendo formazione a cascata, con incentivazione sia di carriera che economica del personale che partecipa alle fasi critiche di sviluppo e diffusione pilota degli applicativi.

Inoltre andrebbe fatto un maggior controllo sulle attività e sui costi degli appalti dati all'esterno sia per l'assistenza tecnica informatica che per l'attività di **trascrizione**. Nell'ultimo caso gli appalti vengono dati all'esterno senza controllo delle procedure, con numerosi subappaltatori e violazione delle norme contrattuali, condizioni di lavoro insostenibili e nessuna sicurezza garantita per i dati sensibili. Il costo dell'ultimo bando per le trascrizioni ammonta a **44.000.000** più Iva per un biennio. Il costo medio per l'Amministrazione di un lavoratore di II area è di **26.000 €** l'anno, moltiplicato per circa 400 lavoratori (ad oggi impiegati nell'attività) e poi per due ammonta a **20.800.000**, dunque meno della metà del costo del bando biennale. E' opportuno dunque valutare una reinternalizzazione dell'attività che, in un'analisi costi/benefici e tramite procedure che riassorbano il personale che da anni opera negli uffici, certamente costituirebbe un risparmio.

AUTO BLU, SCORTE AD EX MINISTRI E SOTTOSEGRETARI:

Negli ultimi 3 anni sono state acquistate almeno **15 BMW (23.000 € l'una) e 18 macchine blindate** negli ultimi 2 (**SUBARU 105.000 € + IVA**).

Inoltre il Ministero della Giustizia fornisce ad ogni ex Ministro ed ad alcuni ex sottosegretari scorte e auto blu anche dopo la scadenza del mandato, complete di autisti dipendenti dell'Organizzazione Giudiziaria e tutela della polizia penitenziaria. A titolo di esempio l'ex Ministro Alfano ha una scorta composta di tre auto più un camper che staziona sotto casa sua, più la tutela della polizia penitenziaria, mentre il Ministro Palma, che è stato Ministro per meno di 6 mesi, ha a disposizione un'auto blindata, un autista e due poliziotti penitenziari. L'ex sottosegretario Casellati ha ancora disposizione autista, macchina e tutela della polizia penitenziaria. Se si mettesse fine a questi privilegi per tutti quelli che hanno concluso il mandato si attuerebbe un risparmio sostanzioso in mezzi e personale civile e della polizia penitenziaria che potrebbe tornare ai suoi doveri istituzionali.

AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Intervento sull'organizzazione:

In un'ottica di effettiva attuazione del decentramento amministrativo ed al fine di ottimizzare e razionalizzare le risorse riteniamo che vada ridefinito il modello organizzativo del sistema penitenziario sia a livello centrale che periferico. Allo stato la mappatura dell'amministrazione presenta a livello periferico 16 provveditorati regionali anche in regioni dove la presenza degli istituti penitenziari e degli Uffici di esecuzione penale esterna, e quindi della popolazione detenuta, è inferiore rispetto ad altre realtà; ciò corrisponde in ogni provveditorato alla presenza di un dirigente generale con conseguente costo. L'accorpamento di alcuni provveditorati regionali consentirebbe non solo di ottimizzare le risorse ma anche di rendere più omogenea la distribuzione delle stesse sul territorio.

Anche a livello centrale sarebbe necessario prevedere una organizzazione più agile che eviti la duplicazione di interventi e/o competenze in capo ai numerosi, troppi, uffici che insistono nelle direzioni generali piuttosto che in quelli a staff del capo del dipartimento (allo stato vi sono 363 unità afferenti al comparto ministeri e circa 1000 di polizia penitenziaria). E' inoltre necessaria la revisione del DM 27.9.2007.

Il mandato costituzionale:

Se si vuole ottimizzare la spesa, restituire dignità al contesto ed alla *mission* istituzionale, i cui principi di riferimento sono quelli della carta costituzionale, occorre incentivare il sistema delle misure alternative alla detenzione; ciò inciderebbe in maniera evidente sui costi esosi della carcerazione e quindi sulle risorse. In tale ottica insieme ad altre associazioni siamo promotori di alcune norme di legge che vanno in questa direzione (si veda allegato (3) con proposta di legge). Vanno, pertanto, potenziati gli uffici di esecuzione penale esterna con risorse professionali (assistenti sociali) strumentali ed economiche, sono necessari investimenti sul personale che lavora nelle carceri, amministrativi e personale specialistico del trattamento intra-murario (educatori); senza questo il piano di incremento delle misure alternative risulterebbe inattuabile e vanificato l'intervento rieducativo della pena.

Inoltre è impossibile non segnalare alcuni evidenti sprechi nell'ambito dell'edilizia carceraria, in alcuni casi (ad esempio Reggio Calabria) ci sono carceri costruite e mai utilizzate; si dovrebbe pensare o a un piano di recupero di questi edifici.

Altri sprechi sono da individuare nelle consulenze affidate ad esterni o alla retribuzione prevista ai componenti di alcune istituite commissioni.

Inoltre adibire molte unità di personale di polizia penitenziaria a mansioni amministrative nei 'palazzi' centrali o per le scorte di cui sopra costituisce senz'altro un ennesimo spreco. Un poliziotto penitenziario costa in media **37.000** all'anno, mentre un amministrativo in media ne costa **26.000** senza contare la carenza di personale nelle carceri da adibire alla sicurezza. Saranno fatti salvi, ovviamente, eventuali declassamenti per motivi di salute.

Inoltre un evidente risparmio consiste anche in una diversa allocazione degli uffici e UEPE e degli uffici dei Provveditorati regionali, attualmente in affitto; bisognerebbe sostituire l'affitto con l'acquisizione di beni demaniali o confiscati alle mafie.

Inoltre si dovrebbe pensare a un sistema integrato di informatizzazione dei processi comunicativi tra UEPE, Istituti, Tribunali e Uffici di Sorveglianza.

La Cassa delle ammende dovrebbe essere utilizzata con le finalità istituzionali proprie ovvero solo a fini trattamentali, mentre ad oggi si utilizza con svariate motivazioni, persino la costruzione delle carceri. Va assolutamente ricondotta alla sua finalità originaria.

Inoltre ci risulta che siano state recentemente acquistate numerose auto, alcune blindate, il cui costo elevato (SUV RANGE ROVER SPORT) non giustifica i servizi istituzionali di competenza.

Giustizia Minorile:

Gli interventi degli ultimi anni non hanno toccato l'attuale organizzazione dei servizi, soprattutto in riferimento ai Centri per la Giustizia Minorile ed alle strutture dirigenziali centrali del Dipartimento. Attualmente il Dipartimento per la Giustizia Minorile si articola in 23 uffici dirigenziali di cui 12 relativi ai Centri per la Giustizia Minorile, 4 uffici del Capo Dipartimento, 3 Uffici della Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari, 2 Uffici della Direzione Generale beni e servizi e 2 della Direzione Generale del personale e della formazione. A seguito dei tagli nell'organico organico dei dirigenti, si è passati da 24 a 16 unità, e dunque riteniamo che gli uffici dirigenziali risultino eccessivi e producano sprechi di risorse economiche in quanto vengono assegnati ad interim, con i relativi costi di missione. Appare quindi indispensabile una razionalizzazione del sistema i cui risparmi potrebbero essere investiti per il rilancio della giustizia minorile. Attualmente i dirigenti della Giustizia Minorile effettivamente presenti, ovvero le sedi ricoperte, sono 10, di cui: 6 Centri per la Giustizia minorile (Torino, Milano, Venezia, Roma, Bari e Palermo), 2 Uffici del Capo Dipartimento, 1 Ufficio della Direzione Generale di Beni e Servizi ed 1 Ufficio della Direzione Generale del Personale. Risultano coperti ad interim, dagli stessi dirigenti, le sedi dei Centri per la Giustizia Minorile di Bologna, Firenze, L'Aquila, Napoli, Cagliari e Catanzaro. Restano scoperti 6 uffici dirigenziali del Dipartimento. Appare evidente che anche gli Uffici di dirigenza di seconda fascia devono essere portati a 16 attraverso interventi di accorpamento dei Centri per la Giustizia Minorile di Firenze a Bologna o viceversa, di L'Aquila a Roma ed alla riduzione degli Uffici attualmente previsti per il Dipartimento da 11 a 6. Resterebbero comunque scoperte 6 sedi per cui appare necessario ricorrere a procedure concorsuali per la copertura dei posti che rimarrebbero vacanti. Si potrebbe prevedere, inoltre, la riorganizzazione dei servizi territoriali della giustizia minorile (Centri di Prima Accoglienza, Istituti Penali per Minorenni, Comunità e Uffici di Servizio Sociale per Minorenni) con l'obiettivo di ottimizzare le risorse economiche e di personale esistenti. In una fase storica di carenza di risorse occorre infatti fare una riflessione sulla opportunità di tenere attivate alcune sedi, in particolare Centri di prima accoglienza e comunità dell'amministrazione che accolgono annualmente un numero molto contenuto di minori, anche al fine di recuperare risorse economiche e di personale da destinare ai settori più in sofferenza della giustizia minorile ed in particolare agli Uffici di Servizio sociale per minorenni che sono in forte sofferenza.