



**Al Presidente del Consiglio di Stato –
Presidente Pasquale De Lise**

**Al Segretario Generale del Consiglio di Stato
Presidente Mario Luigi Torsello**

**P.za Capodiferro 13, 00186
ROMA**

OGGETTO: *Osservazioni al regolamento di organizzazione e decentramento del Ministero della Giustizia a cura della FPCGIL Nazionale.*

Alla fine del 2008 le OO.SS sono state convocate per la presentazione del regolamento di organizzazione e decentramento del Ministero della Giustizia in applicazione del D.lgs. 240/06: nonostante le critiche da noi espresse come FPCGIL su come siano state operate alcune scelte l'Amministrazione ha ritenuto di non dover tener in conto le nostre obiezioni.

Abbiamo più volte sollecitato l'Amministrazione a riaprire il dialogo ma alla fine il Consiglio dei Ministri ha licenziato uno schema che continua a non rispondere alle esigenze organizzative del Ministero.

Poiché si tratta di materia delicata e relativa a settori importanti per il funzionamento di tutta la giustizia riteniamo opportuno reiterare alcune segnalazioni sulla questione; è infatti a nostro avviso un progetto destinato a fallire su molti fronti, con conseguenze gravi sul funzionamento degli uffici e l'efficienza del servizio reso alla cittadinanza.

Organizzazione Giudiziaria

Per quanto attiene la parte relativa all'organizzazione Giudiziaria il regolamento di organizzazione mette in evidenza alcuni elementi di criticità.

Come prima questione dobbiamo sottolineare che questo provvedimento si cala in una realtà che avrebbe bisogno di risorse economiche e materiali, ciò inficia

buona parte dei provvedimenti assunti e li colloca dentro una dimensione prevalentemente contabile piuttosto che organizzativo funzionale. Ci sarebbe bisogno di un intervento straordinario di ristrutturazione e invece ci troviamo al cospetto di uno smantellamento del servizio. Nel regolamento si parla di attribuzione di risorse da parte dei capi dipartimenti ma non si comprende affatto quale potrebbe essere il processo di finanziamento per funzioni che prima erano riservate all'Amministrazione Centrale ed adesso verrebbero ripartite fra articolazioni ministeriali periferiche.

Siamo al corrente del fatto che i recenti provvedimenti legislativi emanati dal Governo hanno ulteriormente impoverito le finanze del Ministero e che recentemente il Ministro è stato costretto a frettolose variazioni di bilancio per far fronte all'esigenza immediata dell'assistenza tecnica informatica per la quale non sono stati stanziati fondi sufficienti. Ci domandiamo dunque da quale capitolo di bilancio saranno presi i fondi per il funzionamento delle istituende articolazioni periferiche.

Queste articolazioni periferiche avrebbero infatti una serie di necessità non trascurabili come organici, mezzi e beni, strutture in cui far risiedere gli uffici e attrezzature per il funzionamento.

In relazione agli organici la bozza e la relazione non dicono nulla: è da sottolineare che il D.lgs. 240/06 prevedeva aumento di dotazione organica di 160 unità di personale amministrativo non dirigenziale appartenenti alle posizioni economiche ex C2, C1, B3 e B2 (v. art. 9 D lgs. 240/06). Tale aumento stabilito dalla legge, pur in forma insufficiente, chiariva che un progetto del genere non poteva essere realizzato con dotazioni organiche insufficienti ma che avrebbe necessitato di un potenziamento delle stesse.

Con lo schema di regolamento si propongono ristrutturazioni e accorpamenti di direzioni generali a livello centrale, ma non è dato sapere quali attribuzioni di risorse saranno destinate alle direzioni generali decentrate. Si consideri che quel previsto aumento di organico di 160 unità disposto dal D.lgs 240/06 si basava su una dotazione organica fissata per il DOG in circa oltre 47.000 unità. Oggi in base alla legge 133/08 e successivi provvedimenti si presenta una dotazione organica di circa 43.000 unità. E' evidente che per queste nuove strutture che avranno in forma prevalente compiti complessi connessi all'espletamento dell'attività giudiziaria sul territorio non è stata operata alcuna previsione di adeguato fabbisogno.

Si ritiene che l'efficienza non passi attraverso tagli alle dotazioni organiche, come invece sembra indicare la relazione allo schema di regolamento, ma debba prevedere un giusto equilibrio fra politiche degli organici e organizzazione. Inoltre, con il blocco del turn over stabilito dalla finanziaria fino al 2013 la situazione è ancora più grave, se consideriamo che gli effettivi presenti in servizio ad oggi sono circa 40.000 e non sarà possibile coprire le eventuali cessazioni che si prevedono nell'ordine di migliaia nei prossimi tre anni.

Dunque resta da capire come un progetto del genere possa venire attuato in condizioni di mancanza di risorse e di personale come quelle attuali, per far fronte alle quali ad oggi non è stata data alcuna risposta concreta dall'Amministrazione.

Grave operazione è il passaggio da 16 a 9 delle direzioni regionali previste dall'art. 6 D lgs 240/06. E' evidente che tale passaggio è dovuto a un taglio delle posizioni dirigenziali, sempre riconducibili a provvedimenti legislativi e finalizzato altresì a una mera riduzione dei costi: infatti o a suo tempo la legge ha fatto una previsione sbagliata o adesso sta sbagliando l'Amministrazione, in quanto non ha dato alcuna giustificazione plausibile a questo dimezzamento delle direzioni regionali.

La conseguenza di ciò è che si accorpano regioni di importanza a elevata densità di circoscrizioni giudiziarie in una unica direzione regionale così da costituire mega-strutture come quella di Milano o quella prevista per il Triveneto nell'ambito delle quali si perdono gli eventuali benefici del decentramento.

Suscita dubbi il mancato riconoscimento di esigenze di autonomia delle regioni a statuto speciale, che fatta eccezione per la Sicilia, vengono tutte accorpate (Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta), con le conseguenze nefaste che ne derivano.

In merito agli accorpamenti poi non sono chiari i criteri perché si individua nella Calabria una singola Direzione e si accorpano regioni come il Piemonte, Valle d'Aosta, la Liguria e parte della Toscana alla Lombardia.

Per quanto concerne le competenze rileviamo che nelle aree funzionali previste dalla delega per il decentramento non rientrano le spese di giustizia, mentre altre funzioni che, in base alla delega avrebbero potuto essere decentrate, restano in capo all'amministrazione centrale: questo ad esempio materia di contrattazione integrativa inerente funzionalmente la materia della gestione del personale e della formazione. Si rammenta che il CCNL Comparto Ministeri prevede un'articolazione decentrata in materia di relazioni sindacali nella parte in cui prevede che

"Ove il modello organizzativo delle Amministrazioni preveda articolazioni di livello regionale o interregionale, la contrattazione di cui al presente punto A si svolge anche presso tali strutture in un'apposita sessione negoziale con i medesimi soggetti, tempi e procedure previsti per il livello nazionale, limitatamente alle materie relative alla gestione delle risorse dei fondi, alla mobilità e alla formazione, specificatamente demandate a tale sede."(v. art. 4, comma 3, lett. A) del CCNL del 16 febbraio 1999, come integrato dall'art. 4 comma 5 CCNL del 14 settembre 2007.

Non si capisce poi perché si debba mantenere la struttura della Direzione Generale del Personale al Ministero solo per il personale dell'Amministrazione Centrale e della Cassazione, svuotandola dei compiti che prima riguardavano la gestione del personale di tutta Italia e rendendo così la gestione del personale del Lazio maggiormente parcellizzata e in capo a due Direzioni.

Il provvedimento è inoltre poco chiaro per quanto attiene la ripartizione di competenze relative ai sistemi informativi automatizzati: mentre si ribadisce il livello di responsabilità in capo al direttore generale in base all'art. 10 d lgs.39/93 si imputa al Capo Dipartimento del DOG lo svolgimento dei compiti attribuiti al centro di competenza previsto dall'art. 17 D lgs 7 marzo 2005 n. 82, composto anche dai

dirigenti delle strutture informatiche e responsabili della pianificazione dei progetti informatici.

Si interviene sul principio di separazione tra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, di distinzione tra indirizzo e controllo, e attuazione e gestione, principio indicato nella legge delega n. 421/92 (v. art.2) e incardinato nel D.lgs 165/01 (v.art. 4). Lo schema di regolamento intacca l'autonomia del dirigente nella gestione delle risorse finanziarie ridisegnando i poteri in ordine ai fondi destinati ai programmi di informatizzazione: viene infatti eliminata la previsione dell'art 6 del DPR 55/01 secondo la quale il dirigente generale opera con autonomia di bilancio in ordine ai fondi destinati ai programmi di informatizzazione "che gestisce con autonomia tecnica secondo le indicazioni della conferenza di cui al comma 2". Con ciò si rischia di appesantire l'azione amministrativa con maggiori vincoli a discapito delle finalità di economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse (v.art. 2 L 421/92)

Il regolamento fa riferimento alle risorse e al personale dei CISIA come strutture trasferite alle direzioni generali regionali: non è chiaro attraverso quali modalità si coordinerà sul piano periferico la programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati, competenze che restano in capo alla struttura dell'amministrazione centrale.

Nel complesso se da un lato si decentra dall'altro si accentrano competenze verso funzioni del Capo Dipartimento che include competenze dirette nella pianificazione dei progetti informatici attraverso il centro di competenza integrato da dirigenti, strutture informatiche e responsabili.

Andrebbe anche chiarito il ruolo e l'autonomia dei dirigenti delle strutture informatiche: gli stessi sono inseriti nelle direzioni generali regionali, sono in relazione funzionale con il responsabile per i sistemi informativi automatizzati, compongono il centro di competenza di cui all'art. 17 D.lgs. n. 82/05 . L'intersecarsi di strutture e di livelli decisionali può inficiare quel profilo di autonomia tecnica che necessita per un'efficace azione di gestione dei progetti di profilo nazionale per l'automazione dei servizi oggetto dei piani di programmazione triennali.

Giustizia Minorile

Il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM) risulta fortemente depotenziato dallo schema di DPR recante il "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia", infatti anche se l'articolo 2 lo comprende al comma d) tra gli uffici centrali di gestione amministrativa del Ministero, l'art. 3 (decentramento amministrativo) non prevede i centri per la giustizia minorile tra gli organi periferici del Ministero della giustizia, nonostante che siano stati i primi organismi del Ministero della giustizia ad essere stati decentrati con il DPR 28 giugno 1955, n. 1538.

Con l'art. 8 il regolamento svuota completamente le funzioni del DGM sopprimendo gli uffici di direzione generale del personale e della formazione e di beni e servizi le cui competenze, per quanto attiene all'organo centrale del dipartimento sono poste in carico rispettivamente alla direzione generale del personale e della formazione ed alla direzione generale dei beni e dei servizi del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria. Uno dei due Uffici di direzione generale viene tuttavia recuperato e trasformato in una fantasiosa "Direzione generale per le attività internazionali". Se il problema era quello di tagliare una Direzione generale al DGM sarebbe stato più funzionale accorpate le competenze dei due uffici di direzione generale in un unico ufficio del personale, della formazione e dei beni e servizi, che avrebbe mantenuto integro il rapporto tra il Dipartimento per la giustizia minorile ed i servizi dipendenti, salvaguardando la specificità e la specializzazione che sono tipici del settore.

Il personale civile ed i beni e servizi dei centri per la giustizia minorile e dei servizi dipendenti, fatta eccezione per il personale di polizia penitenziaria che sarebbe gestito dal DAP, passano sotto la gestione delle istituende direzioni regionali, in realtà direzioni regionali del dog, che dovrebbero fungere da centro servizi.

Anche se, in quello potrebbe definirsi un eccesso di regolamentazione, in realtà, il regolamento finisce per attribuire, art. 17, tutte le competenze dei centri per la giustizia minorile, anche in ordine all'esecuzione penale, alle direzioni regionali del DOG, che così, invece di adempiere esclusivamente alla prevista funzione di centro servizi diventano organismi ibridi, forniti di competenze specializzate ma prive della capacità di esercitarle.

Coerentemente nell'art. 18, infine, (disposizioni finali, al comma 2) viene così previsto il trasferimento dei centri per la giustizia minorile, ormai svuotati di competenze, personale e risorse alle direzioni regionali del dog.

Il risultato è gravissimo: con un atto amministrativo viene sostanzialmente soppressa la giustizia minorile, cancellata la specificità del settore, calpestata la professionalità degli operatori. Resta il Dipartimento, ma resta in quanto guscio vuoto, un organo che assorbe inutilmente le risorse del Ministero.

Tutto ciò senza che siano stati realizzati effettivi risparmi per il Ministero della giustizia, senza che sia stata prodotta effettiva integrazione tra servizi diversi della giustizia.

Se l'obiettivo è quello di concretizzare le disposizioni di cui al D-Lvo 240/2006 e della legge 133/2008, di rendere efficace l'azione dei servizi della giustizia, senza sopprimere, nella sostanza il più delicato e specializzato tra quelli esistenti, l'obiettivo potrebbe essere raggiunto ad invarianza di spesa mantenendo integra

l'organizzazione della giustizia minorile e salvaguardando un servizio che svolge una funzione indispensabile a tutela dei minori.

Archivi Notarili

Gli Archivi Notarili, fino ad oggi una direzione totalmente autonoma, hanno una loro specificità per i compiti svolti.

In questi anni gli Archivi hanno potuto migliorare i risultati dimostrandosi un'Amministrazione con un bilancio in attivo e ciò è stato possibile soprattutto alla loro autonomia che ha permesso una gestione elastica sia di piccoli problemi che grandi emergenze, con ottime conseguenze con il rapporto con l'utenza.

Si segnala inoltre che il personale degli Archivi in questi anni ha acquisito una formazione di alto livello e altamente specializzata.

La proposta contenuta nel progetto di riorganizzazione stravolge questa amministrazione privandola di una Dirigenza autonoma, e accorpandola alla Direzione degli Affari di Giustizia che avrebbe in questa maniera funzioni di vigilanza attraverso l'esercizio anche di poteri ispettivi.

Ufficio Centrale degli Archivi sarebbe dunque sotto la vigilanza ed il controllo del Capo Dipartimento DAG in materia di coordinamento di tutti gli archivi del territorio nazionale.

Anche in questo caso si prende un'amministrazione virtuosa, fino ad oggi un esempio per il buon funzionamento della pubblica amministrazione, le si toglie autonomia nonostante la sua specificità, semplicemente in conseguenza di tagli indiscriminati alle posizioni dirigenziali, e non al fine di una seria riorganizzazione.

CONCLUSIONI

Questo schema di riorganizzazione è a nostro avviso farraginoso, pasticciato e assolutamente inadeguato per un serio progetto di decentramento come era nello spirito della legge.

Per una politica di risparmio miope si tende ad accorpare la gestione di dipartimenti assolutamente diversi con delle importanti specificità, creando un'Amministrazione ancora più complessa e disordinata, e certamente meno funzionante.

Si rischia di peggiorare il lavoro ed il servizio reso alla cittadinanza in un settore così delicato come quello della giustizia, del trattamento minorile e degli archivi notarili.

Crediamo che sia opportuna una profonda analisi e un nuovo schema di riorganizzazione che abbia come finalità la resa di un servizio efficace per i cittadini.