

INFORMATIVA\_67\_2023

Roma, 14 novembre 2023

**Le proposte della FLP per implementare il Fondo risorse decentrato, incrementare le risorse per il personale, finanziare il nuovo ordinamento professionale.**

**No all'ennesimo contratto integrativo al ribasso e ad un ordinamento professionale fotocopia e punitivo.**

Si trasmette l'Informativa FLP n. 67/2023

L'Ufficio Stampa

Prot. n. 94\_Gius\_2023

Al Vice Ministro Sen. Francesco Paolo Sisto

**Oggetto : Proposte della FLP per finanziare il Fondo Risorse Decentrate**

Gentile Vice Ministro,

facendo seguito alle interlocuzioni intercorse nei giorni scorsi Le trasmettiamo alcune considerazioni e proposte in merito alle iniziative da attivare per incrementare le attuali risorse disponibili sul Fondo risorse decentrate e destinate all'incentivazione e alle politiche di sviluppo del personale.

La Flp ha sempre affermato che un vero progetto di modernizzazione del sistema giustizia in termini di efficienza ed efficacia necessita di un intervento diretto ed importante della politica che, nell'interesse di tutti i cittadini, ne determini le risorse economiche effettivamente necessarie anche al fine di realizzare gli ambiziosi piani previsti dal PNRR.

Riteniamo utile avanzare alcune proposte che permetterebbero fin da subito di implementare il Fondo Risorse Decentrate, intervenendo su alcuni strumenti già potenzialmente a disposizione dell'Amministrazione giudiziaria e che consentirebbero di autofinanziare, almeno in parte, l'ambizioso progetto di ammodernamento della complessa struttura organizzativa della giustizia attualmente in atto.

**Nuovo sistema di riscossione pene pecuniarie Post-riforma Cartabia**

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 (c.d. Riforma Cartabia), si è assistito all'ennesima rivoluzione in tema di riscossione pene pecuniarie.

Il riformato art. 660 cpp prevede, infatti, l'abbandono del sistema del recupero del credito e, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria per mera insolvenza, il concepimento della pena pecuniaria non come un credito che lo Stato deve recuperare, attivandosi e sforzandosi in tal senso, bensì come una pena che, al pari di quella detentiva, deve essere eseguita dall'autorità giudiziaria attraverso un ordine di esecuzione.

Questa nuova procedura certifica, da un lato, il fallimento del sistema adoperato dal 2009 con l'affidamento ai concessionari della riscossione attraverso ruolo e, dall'altro, la centralità della pena pecuniaria nel nuovo impianto non più, almeno negli obiettivi, "carcerocentrico", ma teso a dare importanza cruciale alle pene alternative e, quindi, dando alle stesse efficacia e certezza nell'esecuzione.

Ai fini della proposta FLP è utile, tuttavia, soffermare l'attenzione sul sistema previgente e sulle motivazioni alla base dell'inefficienza dello stesso. Innanzitutto, occorre ripercorrere brevemente

l'iter normativo che ha portato a dare in gestione a concessionari terzi il recupero del credito: con la legge n. 244 del 24/12/2007, all'art. 1, commi 367-373, il Ministero della Giustizia stipulava una convenzione con un concessionario unico (Equitalia Giustizia Spa), statuendo in particolare al comma 367:

*“Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della giustizia stipula con una società interamente posseduta dalla società di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, una o più convenzioni in base alle quali la società stipulante con riferimento alle spese e alle pene pecuniarie previste dal testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, conseguenti ai provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi a decorrere dal 1° gennaio 2008, provvede alla gestione del credito, mediante le seguenti attività:*

- a) acquisizione dei dati anagrafici del debitore e supporto all'attività di quantificazione del credito effettuata dall'ufficio competente;*
- b) notificazione al debitore di un invito al pagamento entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo o dalla cessazione dell'espiazione della pena in istituto;*
- c) iscrizione al ruolo del credito, scaduto inutilmente il termine per l'adempimento spontaneo”.*

Tale impianto, predisposto al fine di armonizzare l'attività di recupero, ha mostrato, nel corso del tempo, numerosi punti deboli nella sua attuazione.

Per gli addetti ai lavori era già evidente il difficile raccordo tra una società esterna e l'attività degli uffici giudiziari. Inoltre, rendeva estremamente perplessi il fatto che il concessionario unico, per l'appunto Equitalia Giustizia, si dovesse solo occupare delle attività preparatorie e della quantificazione del credito, poi materialmente esatto da altra società (fino al 2016 Equitalia S.p.A. e successivamente Agenzia delle Entrate-Riscossione).

L'inefficacia del sistema è tuttavia emersa in tutta la sua chiarezza dalla relazione della Corte dei Conti, la quale, con Deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G, ha esaminato l'attività di Equitalia Giustizia, operando anche un confronto con quanto precedentemente svolto dagli Uffici Giudiziari.

Ebbene, a poco meno di un decennio dalla convenzione, la relazione della Corte dei Conti dà atto dell'impossibilità di riuscire ad ottenere dati certi per operare un raffronto tra i costi ed i benefici del “nuovo” sistema.

E' ora doveroso porre il focus sul comma 373 dell'art. 1 legge n. 244 del 24/12/2007, importantissimo nell'ottica di questa relazione illustrativa. Esso prevedeva:

*“Le maggiori entrate derivanti dall'attuazione dei commi da 367 a 372, determinate rispetto alla media annua delle entrate nel quinquennio precedente, affluiscono, al netto degli importi occorrenti per la gestione del servizio da parte della società stipulante, **ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alle unità previsionali di base del Ministero della giustizia e, in misura non superiore al 20 per cento, ad alimentare il fondo***

**unico di amministrazione per interventi straordinari e senza carattere di continuità a favore del fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.**

La Deliberazione n. 3/2017/G dà atto che, per stessa ammissione del Gabinetto del Ministero della Giustizia, *fino al 2016 il gettito confluiva su diversi capitoli (3302, 2301, ecc.) di carattere promiscuo. Ciò ostacolava la rilevazione dell'entrata effettiva, anche ai fini della destinazione di una quota non superiore al 20 per cento delle maggiori entrate determinate rispetto alla media del quinquennio precedente, per alimentare il Fondo unico di amministrazione del personale giudiziario.*

Si deve con ciò desumere che il gettito ulteriore a beneficio del personale giudiziario non sia mai stato quantificato.

A seguito del dossier della Corte dei Conti, vi sono stati ben tre moniti della Corte Costituzionale (sent. 15/2020, sent. 279/2019 e sent. 28/2022) con i quali si è evidenziata la necessità di “restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale”, che tenga conto in particolare delle condizioni economiche del reo.

La Riforma Cartabia ha, pertanto, seguito le indicazioni della Consulta, rivoluzionando il sistema precedente, mettendo al centro l'ufficio del Pubblico Ministero. Quest'ultimo aveva, in ambito di condanna a pena pecuniaria, un ruolo di cerniera con la magistratura di sorveglianza solo nel caso di richiesta di conversione ex art. 238 bis TUSG mentre ora, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 150/2022, ha il compito di emettere un ordine di esecuzione al pari di quello a seguito di condanna a pena detentiva.

Tale ordine di esecuzione deve, innanzitutto, mettere nelle condizioni il condannato di poter effettuare il pagamento e, a tale scopo, deve essere allegato un modulo ministeriale che abbia inseriti i codici tributo e nel quale siano chiare le modalità di pagamento.

Se la pena non viene pagata entro 30 giorni, scatterà l'immediata comunicazione all'ufficio di sorveglianza al fine di convertire il non riscosso in semilibertà sostitutiva, lavori socialmente utili o detenzione domiciliare.

Come si può vedere, in tema di riscossione pena pecuniaria con il nuovo sistema è stato del tutto estromesso il concessionario Equitalia Giustizia Spa e, contemporaneamente, analogo carico di adempimenti è transitato negli uffici del requirente e della magistratura di sorveglianza.

Non si può tacere come Equitalia Giustizia sia una società privata a capitale pubblico con la quale il Ministero della Giustizia ha stipulato convenzioni le cui condizioni contrattuali, si auspica, vengano riviste al ribasso, né ci si può esimere dal far notare il fallimento di una esternalizzazione i cui costi/benefici non sono mai stati fino in fondo analizzati.

Infatti, dalla lettura della Relazione illustrativa della Legge delega 27 settembre 2021 n. 134, in attuazione della quale è stata poi approvata la Riforma Cartabia, si evincono dati sconcertanti: *“le condanne a pena pecuniaria iscritte nel Casellario giudiziale nel 2019 riguardano un ammontare complessivo eseguibile di oltre due miliardi di euro: 2.017.374.589, una somma che, come ordine*

*di grandezza, è prossima all'ammontare dei fondi del P.N.R.R. destinati alla giustizia". La relazione precisa, inoltre, che "secondo i dati del Casellario giudiziale, l'importo delle pene pecuniarie riscosse, nel 2019, è stato di poco superiore a un milione di euro (1.099.059). Ciò significa che è stato riscosso lo 0,046% e il non riscosso è di oltre due miliardi di euro". Dall'audizione di Equitalia Giustizia i dati forniti dalla stessa sono migliori ma non certamente confortanti: "nel triennio 2016-2019, quanto alla pena pecuniaria, il rapporto tra credito affidato ad Equitalia Giustizia e riscosso è del 4,2%: il non riscosso è di oltre 3 miliardi di euro, nel periodo considerato. Il dato è ancor più basso (3,2%) in rapporto alle condanne del giudice di pace; con l'aggravante che la pena pecuniaria è la pena principale per eccellenza nel sistema del giudice di pace, che non può applicare pene detentive".*

Dalla stessa Relazione, si evince altresì che i costi sostenuti dal Ministero della Giustizia per compensi riconosciuti a Equitalia Giustizia **sono pari a oltre la metà del riscosso per spese di giustizia**, nel quinquennio considerato.

A fronte di questi dati, la proposta di questa O.S. consiste nell'ambizioso progetto di prevedere, a fronte di una attività che Equitalia Giustizia non svolgerà più e del risparmio che ne deriverà, una percentuale a vantaggio del personale amministrativo sui maggiori introiti che l'Erario dovesse ottenere con la nuova gestione.

E' utile ricordare che una previsione analoga era già stata inserita nel comma 373 dell'art. 1 della legge n. 244 del 24/12/2007 (legge finanziaria), tuttavia mai attuata né quantificata come evidenziato in premessa.

Si rappresenta come non sia necessario operare una distinzione fra il personale beneficiario di un tale ristoro economico, dacché i settori interessati dal nuovo carico di lavoro potrebbero essere molti: senz'altro le cancellerie penali (dibattimento e Gip per il primo grado, ma anche delle Corti di Appello), Giudice di Pace, UNEP per ciò che riguarda le notifiche dei decreti penali e dell'ordine di esecuzione, ovviamente le Procure della Repubblica o Procure Generali e, in ultimo, l'Ufficio e il Tribunale di Sorveglianza.

**Per questo motivo, possiamo ritenere che la percentuale di riscosso possa essere considerata al pari del doppio decimo di lontana memoria o, in alternativa, inserito nel Fondo Unico di Amministrazione quale salario accessorio di tutto il personale facente capo al DOG, sulla scorta di quanto era stato previsto nel citato comma 373 dell'art. 1 della legge n. 244 del 24/12/2007.**

La proposta sindacale, tuttavia, non può prescindere dalla richiesta di un corposo potenziamento degli organici, in particolare dei Giudici di Pace, delle Procure della Repubblica e Procure Generali, oltre a quelli degli Uffici e Tribunali di Sorveglianza. Sono altresì necessari strumenti ulteriori, quali corsi di formazione, dettagliate linee guida e modulistica uniforme su tutto il territorio nazionale.

**L'incentivo sul riscosso apparirebbe al personale come una giusta ricompensa, una gratificazione per la competenza prestata e i risultati raggiunti, ponendo il personale amministrativo degli uffici giudiziari al centro del sistema, quale risorsa e valore aggiunto della Pubblica Amministrazione.**

### Incremento Diritti di cancelleria

Così come previsto dal Testo Unico delle Spese di Giustizia istituito con D.P.R. 115/2002 e successive modifiche, gli uffici giudiziari provvedono a riscuotere a mezzo marche da bollo i c.d. diritti di cancelleria come corrispettivo per una molteplicità di servizi che offrono all'utenza.

Tali diritti di cancelleria vengono riscossi a seguito di rilascio di copie di atti, sentenze, ordinanze etc., questi vengono quantificati in base al numero di pagine di cui si compone l'atto richiesto e le modalità di rilascio dello stesso che può essere cartaceo o in formato digitale.

Medesimo ragionamento vale per il rilascio di certificati del casellario, dei carichi pendenti e delle sanzioni amministrative dipendenti da reato o per il rilascio di certificati in genere.

Sul punto la Flp propone di **aumentare gli importi tabellari dei diritti di cancelleria e destinarne una quota parte per finanziare ulteriormente il fondo del Ministero della Giustizia.**

### Risparmi di gestione

L'art. 27 del d.lgv. 150/09 prevede che sin dal 2010 "una quota sui risparmi dei costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata quota parte a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto (c.d. "Premio di efficienza") e, per la parte residua, ad incrementare le somme destinate per la contrattazione stessa (*Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 art. 15 -2-ter. Le pubbliche amministrazioni, quantificano annualmente, ai sensi dell'articolo 27, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, i risparmi effettivamente conseguiti in attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. Tali risparmi sono utilizzati, per due terzi secondo quanto previsto dall'articolo 27, comma 1, del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 e in misura pari ad un terzo per il finanziamento di ulteriori progetti di innovazione*).

E' utile ricordare sul punto il D.Lgs n. 155/12 che ha previsto la nuova riorganizzazione degli uffici giudiziari effettuata nell'anno 2012, con la soppressione di alcuni tribunali ordinari, le sezioni distaccate di tribunale e alcune Procure della Repubblica, ed il D.Lgs n. 156/12 concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la conseguente soppressione di molte sedi dell'Ufficio del Giudice di Pace.

Ulteriori importantissimi risparmi di gestione ottenuti dal Ministero della Giustizia sono derivati dall'introduzione del processo civile telematico ed altri ne deriveranno dall'introduzione del processo penale telematico.

Alla luce di queste brevi considerazioni la Flp sul punto insiste affinché **venga data piena attuazione a quanto disposto dall'art. 27 del d.lgv. 150/09, laddove prevede che quota parte dei risparmi di gestione venga destinata per finanziare ed incrementare il fondo giustizia.**

### Contributo unificato

Il contributo unificato racchiude in un'unica voce tutte le tasse inerenti all'apertura di una causa. Esso rappresenta il costo della giustizia, cioè le spese che l'interessato deve anticipare allo Stato per attivare l'attività giudiziaria (Testo Unico delle Spese di Giustizia D.P.R. 115/2002 e successive modifiche).

Ciò significa che, se un soggetto intende agire in sede civile per il recupero crediti, o per evidenziare inadempienze contrattuali della controparte, deve pagare le tasse, che sono racchiuse tutte in un'unica voce, il contributo unificato.

Prendiamo in esame le tabelle del contributo unificato come di seguito riportate:

#### TABELLA del CONTRIBUTO UNIFICATO

##### Processo Civile - 1° Grado

Valore della Causa	Contributo
Valore fino a € 1.100,00	€ 43,00
Valore superiore a € 1.100,00 e fino a € 5.200,00	€ 98,00
Valore superiore a € 5.200,00 e fino a € 26.000,00	€ 237,00
Valore superiore a € 26.000,00 e fino a € 52.000,00	€ 518,00
Valore superiore a € 52.000,00 e fino a € 260.000,00	€ 759,00
Valore superiore a € 260.000,00 e fino a € 520.000,00	€ 1.214,00
Valore superiore a € 520.000,00	€ 1.686,00

##### Processo Civile - Impugnazione

Valore della Causa	Contributo
Valore fino a € 1.100,00	€ 64,50
Valore superiore a € 1.100,00 e fino a € 5.200,00	€ 147,00
Valore superiore a € 5.200,00 e fino a € 26.000,00	€ 355,50
Valore superiore a € 26.000,00 e fino a € 52.000,00	€ 777,00
Valore superiore a € 52.000,00 e fino a € 260.000,00	€ 1.138,50
Valore superiore a € 260.000,00 e fino a € 520.000,00	€ 1.821,00
Valore superiore a € 520.000,00	€ 2.529,00



## Processo Civile - Cassazione

Valore della Causa	Contributo
Valore fino a € 1.100,00	€ 86,00
Valore superiore a € 1.100,00 e fino a € 5.200,00	€ 196,00
Valore superiore a € 5.200,00 e fino a € 26.000,00	€ 474,00
Valore superiore a € 26.000,00 e fino a € 52.000,00	€ 1.036,00
Valore superiore a € 52.000,00 e fino a € 260.000,00	€ 1.518,00
Valore superiore a € 260.000,00 e fino a € 520.000,00	€ 2.428,00
Valore superiore a € 520.000,00	€ 3.372,00

e se si considera che il solo distretto di Corte di Appello di Napoli, da stime ufficiali, incassa dal predetto tributo circa 40.000 euro al giorno, estendendo il dato per i 26 distretti di Corte di Appello in Italia, significa decine di milioni di euro l'anno che entrano alle casse dello Stato.

Poiché l'apertura di una causa (c.d. iscrizione al ruolo) è un'attività giudiziaria svolta dal personale delle cancellerie civili, la Flp chiede di dare attuazione alla norma prevedendo di **destinare una quota parte del contributo unificato alle attività di incentivazione del personale , così come avviene in altri settori del Pubblica Amministrazione** (specificatamente il MEF per le attività della giustizia tributaria).

Roma, 8 novembre 2023

Il Responsabile nazionale FLP Giustizia

Roberto Cefalo

