



Ministero dell'economia e delle finanze
Commissione tecnica per la finanza pubblica

La revisione della spesa pubblica

Rapporto 2008

Doc. 2008/1

Roma, 12 dicembre 2008

Commissione tecnica per la finanza pubblica

Componenti

Gilberto MURARO (Presidente)
Domenico MARCHETTA (Vicepresidente)
Massimo BORDIGNON
Carlo BURATTI
Vincenzo PERRONE
Giuseppe PISAURO
Giancarlo POLA
Romilda RIZZO
Stefano VISALLI
Alberto ZANARDI

Capo Segreteria Tecnica

Luca MANIERI ELIA

Segreteria tecnica

Marco CAMILLETTI
Enza CARUSO
Fabio DI DIO (fino al 31.05.08)
Alessandro FONTANA
Veronica GREMBI (fino al 31.05.08)
Antonio MOLA
Francesca PETRINA

Segreteria amministrativa

Nunzia BONI
Sabrina DIONISI
Maria Letizia PASTORE

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma

Tel. 06.47618124-27 Fax 06.47618136

e.mail: segreteriactfp.dag@tesoro.it

<http://www.tesoro.it/web/commissioni/Commissione-tecnica-per-la-finanza-pubblica>

B – Ministero della giustizia

INDICE

Sintesi	33
1. Profili generali	36
2. Il quadro delle criticità	37
3. La spesa per il personale.....	38
4. Interventi sulla struttura territoriale dei tribunali	43
5. Il processo civile telematico	46
6. Il contenimento dei costi delle intercettazioni.....	47
7. Altre misure e iniziative di contenimento della spesa	49
8. Modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito della giustizia civile.....	50
9. Il sistema penitenziario	53
9.1 Principali dimensioni del sistema penitenziario	54
9.2 Elementi di criticità del sistema penitenziario	56
9.3 Prime valutazioni sull'efficienza degli istituti penitenziari.....	59
9.4 Possibili linee di intervento.....	61
Appendici	64
A.1 Appendice paragrafo 3.....	64
A.2 Appendice paragrafo 6.....	66
A.3 Appendice paragrafo 9.2.....	68
A.4 Appendice paragrafo 9.3.....	69

Tabelle

Tab. 1 – Ministero della giustizia: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
Tab. 2 – Ministero della giustizia: impegni per categoria economica
Tab. 3 – Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità
Tab. 4 – Ministero della giustizia: spesa per il personale
Tab. 5 – Ministero della giustizia: spesa per il personale per Centri di responsabilità
Tab. 6 – Retribuzioni lorde e costo del lavoro del Ministero della giustizia
Tab. 7 – Ministero della giustizia: retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati
Tab. 8 – Personale a tempo indeterminato del Ministero della giustizia per comparto
Tab. 9 – Incidenza passaggi orizzontali e verticali su personale Ministero della giustizia
Tab. 10 – Retribuzione lorda per comparto del Ministero della giustizia
Tab. 11 – Incidenza degli atti telematici sul totale degli atti
Tab. 12 – Istituti penitenziari: struttura del campione
Tab. 13 – Condizione istituti penitenziari e epoca di consegna
Tab. 14 – Istituti penitenziari per macroregione
Tab. 15 – Istituti penitenziari: indicatore di turn over e indice di affollamento
Tab. 16 – Istituti penitenziari: spesa totale per detenuto e indice di affollamento
Tab. 17 – Istituti penitenziari: indice di costo medio per detenuto, dimensione istituto e area geografica
Tab. A1 – Stima Pool Ols costo medio per detenuto
Tab. A2 – Efficienza tecnica 2003

Figure

Fig. 1 – Efficienza di scala degli uffici giudiziari
Fig. 2 – Indice di affollamento e rapporto Forza polizia/Organico

Sintesi

Il presente Rapporto, proseguendo il lavoro già documentato nel Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, offre alcune analisi di dettaglio delle attività del Ministero della giustizia, con l'obiettivo di approfondire le principali criticità e suggerire alcune possibili linee di intervento.

I temi trattati riguardano la spesa per il personale, le modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito dei giudizi civili, la rete territoriale dei tribunali, il processo civile telematico, le intercettazioni, altre misure e iniziative di contenimento della spesa e, infine, il sistema penitenziario italiano.

La Ctfp non ha esaminato problemi concernenti l'ordinamento ma ritiene doveroso ricordare che l'ampio dibattito in corso nel Paese vede questi profili come prioritari anche per i riflessi sul funzionamento degli apparati giudiziari e carcerari, toccando quindi anche i temi dell'efficacia e dell'efficienza della spesa. Ciò riguarda soprattutto il diritto penale e, in particolare, il processo accusatorio, l'area di applicazione dei reati penali e l'istituto della prescrizione. Secondo numerose voci critiche, il primo sarebbe troppo oneroso, la seconda troppo ampia, il terzo troppo esposto al rischio di manovre dilatorie.

Con riferimento ai temi specificamente trattati nel presente Rapporto, la spesa di personale, rilevata dal bilancio dello Stato, rappresenta una quota pari a circa il 65% della spesa del Ministero della giustizia e, nel periodo 2003-2006, ha fatto registrare un aumento complessivo del 12,2%. La variazione è più elevata secondo il Conto annuale e pari al 13,5%. Al netto degli arretrati, l'aumento è pari all'11,4%. Va osservato che nella ricostruzione di questa voce di spesa sussistono differenze fra le due principali fonti dalle quali è possibile trarre i relativi dati (Conto annuale del personale e bilancio dello Stato). Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato e sarebbe opportuno che fosse reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione. Con riferimento alle singole categorie di personale, la retribuzione lorda della Polizia penitenziaria e quella della Magistratura presentano tassi di variazione superiori alla media. Per i magistrati l'incremento risulta del 16,1%, correlato principalmente agli aumenti retributivi riconosciuti con lo specifico meccanismo di adeguamento "automatico"; per la Polizia penitenziaria prevale l'effetto delle modifiche nella struttura per qualifica. In quest'ultimo caso, la progressione di carriera avviene a prescindere dalle reali necessità organizzative di cui si dovrebbe invece tenere conto.

In Italia la formula di determinazione dell'onorario degli avvocati prevede che la remunerazione del difensore sia legata al numero delle attività svolte nel processo (compenso "a prestazione"). Tale sistema può incentivare comportamenti tesi alla moltiplicazione degli atti ed alla strumentale complicazione dell'iter della causa ed è uno dei fattori che incide in modo non secondario sull'allungamento dei tempi dei processi. L'introduzione di un sistema di compensi a forfait eviterebbe tali inconvenienti, rendendo economicamente vantaggioso per il professionista minimizzare l'impegno (e quindi gli atti e le presenze in aula). L'opportunità del forfait è rafforzata dalla possibilità, prevista dal decreto Bersani del 2006, di introdurre nelle modalità di remunerazione degli avvocati clausole contrattuali per cui il compenso è influenzato dal successo della causa (contingency fee). Tali clausole integrative, infatti, esplicano in pieno i loro effetti positivi in presenza di compensi a forfait; se inserite invece in un sistema "a prestazioni", come avviene attualmente, esse non hanno un impatto significativo in termini di maggiore efficienza del servizio della giustizia.

Una riduzione dei tempi processuali, in particolare nel processo civile, può derivare dall'applicazione al processo delle nuove tecnologie dell'informazione (processo civile

telematico). Un'esperienza in corso presso il Tribunale di Milano, riguardante l'adozione del decreto ingiuntivo telematico, ha evidenziato un abbattimento di tempi dell'ordine di 60 giorni rispetto ai tempi normalmente censiti per il decreto ingiuntivo cartaceo, confermando che un investimento nel processo telematico è in grado di assicurare nel breve/medio periodo un sicuro beneficio in termini di recupero di efficienza e produttività.

L'onere complessivo delle intercettazioni disposte dalle singole procure nell'ambito delle indagini penali loro affidate può essere ridotto intervenendo sui costi unitari e razionalizzando le procedure di imputazione e di recupero.

I miglioramenti introdotti negli ultimi anni hanno portato ad una limitata contrazione dei costi, senza tuttavia incidere in profondità, a causa di alcuni vincoli normativi che sono stati rimossi soltanto di recente. Nel 2005 sono state approvate dal Parlamento norme che prevedono la determinazione a forfait sia dei costi unitari giornalieri da imputare al fascicolo dell'indagato (tenendo conto di un costo medio stimato annualmente dal Ministero ed uguale per tutte le procure), sia dei costi annuali da corrispondere agli operatori di telecomunicazioni (da rapportare ad un costo medio e ad una quantità stimata, indipendentemente dalla tipologia delle intercettazioni e dal loro numero effettivo).

Tali norme, finalizzate non solo alla revisione delle modalità di esecuzione delle intercettazioni ma anche al risparmio delle risorse di personale dedicato nelle procure alla gestione di oltre 200.000 fatture/anno, non hanno tuttavia avuto concreta applicazione, né risulta pubblicato il decreto ministeriale relativo alle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc e previsto dal Codice delle comunicazioni, già predisposto in bozza sin dall'anno 2004 da parte delle strutture del Ministero.

La legge finanziaria 2008, con un'ulteriore norma (che non ha trovato finora attuazione), ha previsto che «il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e delle altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'Amministrazione della giustizia»

I risparmi annui derivanti dalla realizzazione di tale sistema, secondo una stima effettuata dalla Ctfp, sono di circa 250 milioni/anno, a parità di bersagli intercettati (circa 100.000/anno). I tempi di attuazione del predetto sistema non saranno tuttavia brevi: una valutazione realistica delle attività richieste porta ad ipotizzare che lo stesso non possa essere reso operativo prima di almeno 36 mesi.

Nel frattempo occorrerebbe porre in essere alcune misure coerenti con l'introduzione del sistema unico nazionale ed in grado di produrre risultati nel breve periodo, procedendo in primo luogo a dare attuazione alle norme sulla forfait introdotte nel 2005 (senza le quali non è possibile incidere significativamente sulla situazione attuale) e sostituendo, alla scadenza, i contratti in essere con i fornitori, basati sulla fatturazione per bersaglio/giorno, con contratti di semplice noleggio di sistemi di intercettazione.

Nel recente periodo sono state sperimentate varie iniziative di contenimento della spesa ricorrendo, ove possibile, a gare nazionali per la fornitura di beni e servizi (prima era generalizzato il ricorso a gare locali, con rilevanti differenze di costo per le stesse tipologie di acquisto) ovvero razionalizzando i processi interni. A tali iniziative, che hanno prodotto risparmi significativi, altre se ne possono aggiungere, intervenendo sulle spese per la verbalizzazione degli atti processuali, valutando la possibilità di eliminare il ricorso all'esterno per le attività svolte dal "fonico", che potrebbero essere agevolmente svolte da personale interno, intervenendo sulle spese postali, con l'introduzione generalizzata della posta elettronica certificata (Pec) e del protocollo informatico e, nel frattempo, affidando con apposita gara il

ritiro dagli uffici giudiziari della posta diretta all'amministrazione centrale (63% del totale), con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno (si tratta di posta interna per la quale non esiste un vincolo di esclusiva a favore della società concessionaria del servizio postale). Ad una riduzione di costi si presta anche la spesa per l'assistenza sistemistica agli uffici giudiziari (circa 50 mln), per la quale sarebbe opportuno indire gare nazionali, individuando in modo specifico le prestazioni richieste e limitandole a quelle effettivamente utili e ricorrenti con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno.

Come già evidenziato in precedenti documenti della Ctfp, viene confermata anche dalle ultime analisi effettuate l'opportunità di una revisione dell'organizzazione territoriale della macchina giudiziaria attraverso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni allo scopo di realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non adeguatamente sfruttate.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di difficile attuazione per le resistenze che incontra sia da parte degli enti locali sia dagli stessi attori sociali coinvolti nel servizio della giustizia. In alternativa, una strategia più facilmente percorribile, ma meno efficiente rispetto alla prima, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, richiede una massiccia informatizzazione degli uffici per facilitare l'accesso a strutture anche geograficamente più distanti.

Il sistema penitenziario è un altro comparto dove le analisi condotte sembrano indicare spazi per possibili guadagni di efficienza. Le principali criticità che emergono da questa analisi sono l'eccessivo affollamento rispetto alla capienza regolamentare e la distorta localizzazione e allocazione delle risorse, in particolare di quelle umane, rispetto alla distribuzione dei detenuti. L'eccessivo affollamento riguarda gran parte delle strutture penitenziarie, ma il problema assume particolare gravità per gli istituti collocati nelle aree metropolitane, dove tra l'altro si registra una maggiore quota di detenzioni brevi rispetto alla media nazionale.

La sottodotazione di unità di Polizia penitenziaria è piuttosto grave negli istituti del nord-ovest, mentre nel meridione e nelle isole si registra un eccesso di personale rispetto agli organici.

L'affollamento degli istituti penitenziari richiama il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'Amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

Assumendo inoltre come vincolo il fatto che i detenuti scontino la pena in un istituto relativamente vicino al luogo di residenza allo scopo di favorire relazioni stabili con i familiari, si dovrebbe anche intervenire sulla geografia degli istituti penitenziari, superando la situazione attuale di disallineamento tra localizzazione degli istituti (relativamente concentrati al sud) e distribuzione dei detenuti sul territorio (al contrario, relativamente concentrati al nord). Certamente una revisione della geografia degli istituti penitenziari, seppur necessaria, è operazione particolarmente complessa che richiede significativi investimenti. Ciò tuttavia non fa venir meno l'utilità di avviare comunque il processo di revisione, a partire dalla cessione o dismissione di alcuni istituti esistenti gravemente sottoutilizzati. Per quanto riguarda l'utilizzo del personale, appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l'obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l'impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità, che abbia tuttavia come riferimento una revisione delle piante organiche da effettuare in base alle esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli

indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo.

1. Profili generali

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti: il Dipartimento per gli affari di giustizia (Dag), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (Dog), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) e il Dipartimento per la giustizia minorile (Dgm). A questi si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Nella tabella 1, si riportano, per gli anni 2003-2007, le grandezze fondamentali attraverso cui si articola il processo di esecuzione del bilancio¹. Per il 2008 si indicano gli stanziamenti iniziali di competenza.

Complessivamente, il bilancio del Ministero della giustizia appare di dimensioni relativamente contenute, soprattutto se confrontato, con due degli altri ministeri interessati alla *revisione della spesa*, quello del Ministero dell'interno e quello del Ministero della pubblica istruzione. Nel 2007, gli impegni del Ministero della giustizia ammontano complessivamente a circa 7,5 miliardi di euro, 7,7 miliardi per i pagamenti, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza di 8,1 miliardi di euro.

Tab. 1 – Ministero della giustizia: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti (mln di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali di competenza	6.244	7.727	7.368	7.819	7.774	7.575
Stanziamenti definitivi di competenza	6.576	7.832	7.655	8.155	8.128	..
Impegni	6.600	7.700	7.425	7.983	7.515	..
Pagamenti	6.791	7.109	7.440	7.702	7.758	..

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

Nello stesso anno, sia gli stanziamenti definitivi, sia i pagamenti sono di poco discosti dal corrispondente valore del 2006. Più ampia è invece la differenza osservata per gli impegni² che registrano una riduzione di oltre 400 milioni. La riduzione si concentra sui consumi intermedi e ammonta, in variazione, a circa il 30% (tab. 2). Per Centro di responsabilità, il decremento riguarda quasi esclusivamente il Dipartimento degli affari di giustizia (tab. 3). La variazione risente in larga misura del mancato finanziamento dei capitoli di bilancio per la copertura dei debiti pregressi. L'estinzione di questa forma di debito sarebbe infatti stata completata nell'esercizio 2006. A questo proposito, inoltre, si rileva come, a partire dal 2007, il "decreto Bersani" abbia eliminato lo strumento che nel passato aveva contribuito a generare i debiti, ovvero la possibilità di chiedere anticipazioni a Poste italiane spa per il pagamento delle spese di giustizia.

Un ulteriore effetto depressivo sulla spesa è stato esercitato dalle misure di accantonamento disposte con la finanziaria per il 2007, che avrebbero comportato un ulteriore

¹ Dati disponibili al 20 maggio 2008.

² Definiti, coerentemente con la definizione adottata dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato, come la somma delle voci "impegni", "impegni per conservazione fondi" e "eccedenze di pagato in conto competenza".

abbattimento delle uscite per circa 73 milioni di euro nel solo Dipartimento degli affari di giustizia.

Tab. 2 – Ministero della giustizia: impegni per categoria economica (mln di euro)

	2002	2003		2004		2005		2006		2007	
	v.a.	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %
SPESE CORRENTI	5.788	6.323	9,2	7.435	17,6	7.152	-3,8	7.765	8,6	7.221	-7,0
Redditi di lavoro dipendente	4.237	4.646	9,7	4.608	-0,8	4.817	4,5	5.251	9,0	5.128	-2,3
Consumi intermedi	1.058	1.134	7,1	1.891	66,8	1.386	-26,7	1.520	9,7	1.078	-29,1
Imposte pagate sulla produzione	277	300	8,2	292	-2,7	310	6,0	336	8,6	322	-4,3
Trasferimenti correnti a PA	197	229	15,9	229	0,0	228	-0,3	228	0,0	227	-0,2
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	3	3	..	391	..	395	1,0	399	1,1	442	10,8
Interessi passivi e redditi da capitale	5	1	-77,3	7	604,3	1	-90,1	5	631,0	1	-89,5
Poste correttive e compensative	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..
Altre uscite correnti	10	10	-0,2	17	65,4	15	-12,6	24	61,2	23	-6,7
SPESE CONTO CAPITALE	271	277	2,3	265	-4,5	274	3,4	218	-20,3	293	34,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	271	277	2,3	265	-4,4	274	3,4	218	-20,3	293	34,4
Contributi agli investimenti a estero	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..
Altri trasferimenti in conto capitale	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5	7.515	-5,9

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

Tab. 3 – Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità (mln di euro)

	2002	2003		2004		2005		2006		2007	
	v.a.	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %
Gabinetto	39	42	7,3	37	-9,7	40	7,8	39	-3,9	61	57,3
Affari di giustizia	296	327	10,4	1.468	348,6	1.036	-29,4	1.222	18,0	678	-44,5
Organizzazione giudiziaria	3.151	3.448	9,4	3.447	0,0	3.478	0,9	3.645	4,8	3.733	2,4
Amministrazione penitenziaria	2.438	2.652	8,8	2.616	-1,4	2.735	4,5	2.926	7,0	2.883	-1,4
Giustizia minorile	134	132	-1,7	131	-0,7	137	4,6	151	10,1	159	5,1
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5	7.515	-5,9

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

2. Il quadro delle criticità

Come già evidenziato nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, le principali criticità del sistema della giustizia in Italia possono essere sintetizzate nella eccessiva durata dei processi. Si tratta di un pesante costo sociale per le relazioni individuali e per il funzionamento del sistema produttivo, ma anche di una fonte diretta di spesa per il bilancio pubblico.

Le inefficienze della giustizia in Italia riguardano sia il lato della domanda sia quello dell'offerta. In merito al primo aspetto, sono rilevanti tanto l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali sia le attuali modalità di remunerazione degli avvocati. Dal lato dell'offerta, le criticità fondamentali riguardano sia l'allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la limitata dimensione di gran parte degli uffici stessi.

Con riferimento al sistema penitenziario, le principali criticità si riscontrano nell'eccessivo grado di affollamento osservato negli istituti penitenziari a cui si associa una inadeguata allocazione delle risorse di personale e una impropria localizzazione territoriale delle strutture detentive.

Per alcuni di questi aspetti, il presente Rapporto offre un approfondimento delle analisi contenute nel *Rapporto intermedio* e avanza possibili linee di intervento.

Le analisi di cui sopra riguardano singoli profili del funzionamento del sistema della giustizia in Italia ed indicano una serie di interventi di razionalizzazione capaci di introdurre elementi di maggiore efficienza attraverso la correzione di alcune delle attuali distorsioni. Alla

Ctfp non sfugge tuttavia che il funzionamento della giustizia nel nostro Paese dipende criticamente da aspetti ordinamentali di grande rilievo. Si tratta di profili che possono avere riflessi anche sulla spesa pubblica ma che esulano nel merito dal mandato di questa Commissione e che sono da tempo presenti nel dibattito sulla giustizia penale. In particolare, si fa qui riferimento alla possibile riforma dell'attuale processo accusatorio che lo renda maggiormente coerente con alcuni profili fondamentali del nostro sistema penale, alla revisione dell'istituto della prescrizione che nell'attuale regime può creare incentivi all'allungamento dei tempi del processo, all'esigenza di un intervento di depenalizzazione che renda sanzionabili i comportamenti di minore allarme sociale con misure diverse dalla reclusione.

3. La spesa per il personale

La spesa per il personale del Ministero della giustizia rappresenta la quota prevalente delle uscite complessive del Ministero della giustizia con una incidenza del 65%. Nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* si rilevava che tra il 2002 e il 2006, la variazione nominale era stata di circa il 24% con un tasso di incremento medio annuo del 5,5%. Nello stesso periodo, la dinamica dei redditi del settore privato, al netto della Pubblica Amministrazione, era stato del 18%, mentre quella del complessivo bilancio dello Stato del 21%.

In questo approfondimento si indagano le cause di questa variazione. Questa prima parte del rapporto, che riprende un più ampio contributo elaborato dal Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato³, analizza dunque tale dinamica sulla base dei dati del Rendiconto generale dello Stato⁴ e del Conto annuale⁵ per gli anni 2003-2006.

Nella tabella 4 è illustrata la spesa per il personale rilevata dal Rendiconto generale dello Stato secondo la classificazione economica⁶. Dalla tabella risulta che la variazione complessiva della spesa, pari nel quadriennio al 9,7%, è ascrivibile, principalmente, all'incremento della voce "stipendi" (che rappresenta il 67% del totale delle spese per il personale), che nello stesso periodo registra un incremento medio annuo del 14,2%. Il dato del 2003 risente dello slittamento di una quota di contributi sociali relativi al 2002. Al netto di questa voce, la variazione della spesa complessiva sarebbe stata più elevata e pari al 12,2%. I dati del bilancio non consentono tuttavia di isolare alcuni fattori non ordinari (arretrati, ad esempio) che influenzano in misura non trascurabile i risultati finali. Anche a fini gestionali, sarebbe opportuno che si individuassero dei meccanismi che consentano di isolare fenomeni straordinari sulla determinazione della spesa rilevata.

Per Centri di responsabilità, gli incrementi più sostenuti interessano il Dag e il Gabinetto (tab. 5). Il Dog e il Dap, che spiegano complessivamente circa il 97% della spesa complessiva del Ministero, presentano una variazione più contenuta e pari rispettivamente al 7 e al 13,8%.

³ Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale del Servizio studi dipartimentale, *La dinamica della spesa del Ministero della giustizia: la spesa del personale*, maggio 2008.

⁴ L'analisi, per il bilancio dello Stato, fa riferimento ai pagamenti in quanto ciò consente un confronto "coerente" con i dati del Conto annuale le cui rilevazioni si riferiscono all'emesso.

⁵ Il Conto annuale rileva la consistenza e le spese del personale delle Amministrazioni Pubbliche in applicazione del Titolo V del d.lgs. 165/2001. La rilevazione coinvolge quasi 10mila istituzioni. I dati sono richiesti annualmente dall'Igop-Rgs "a consuntivo" con una particolare modulistica e tramite un sistema informativo specificamente dedicato (Sico). Le informazioni raccolte riguardano la consistenza e il costo del personale pubblico, che costituiscono la base conoscitiva per il referto della Corte dei conti al Parlamento sul costo del lavoro pubblico e per le decisioni governative in materia di pubblico impiego.

⁶ Prevista dall'art. 6 della l. n. 468 del 1978, modificato dalla l. n. 94 del 1997, vedi allegato 1.

**Tab. 4 – Ministero della giustizia: spesa per il personale
(Rendiconto generale dello Stato, pagamenti, mln di euro)**

Categorie di spesa	2003	2006	var. %	comp.%
Stipendi	3.218	3.675	14,2	67,0
Lavoro straordinario	93	101	9,1	1,8
Fondo unico amministrazione	67	75	10,9	1,4
Altri compensi al personale	115	129	11,9	2,3
Buoni pasto	22	23	5,1	0,4
Mense	23	24	7,6	0,4
Vestituario	21	14	-36,5	0,2
Totale retribuzioni	3.558	4.040	13,5	73,7
Contributi sociali (1)	1.142	1.112	-2,6	20,3
Imposte sulla produzione	298	331	11,1	6,0
Totale spese del personale	4.997	5.482	9,7	100,0
Totale spese del personale netto correzione contributi sociali (1)	4.887	5.482	12,2	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

(1) Il dato del 2003 è influenzato dallo slittamento del pagamento di una quota di contributi sociali relativi al 2002 per un importo pari a 110,8 milioni di euro.

**Tab. 5 – Ministero della giustizia: spesa del personale per Centri di responsabilità
(Rendiconto generale dello Stato, pagamenti, mln di euro)**

CDR	2003	2006	var. %	comp.%
GAB	29	34	18,7	0,6
DAG	10	13	28,5	0,2
DOG	2.833	3.020	6,6	55,1
DAP	2.030	2.311	13,8	42,2
DGM	95	104	10,1	1,9
Totale	4.997	5.482	9,7	100,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

L'incremento complessivamente rilevato per il costo del lavoro secondo i dati del Conto annuale⁷, è, nel periodo 2003-2006, pari al 13,5% (tab. 6). Rispetto alla corrispondente rilevazione condotta sulla base dei dati del Rendiconto (9,7%) la variazione risulta più elevata, ma la differenza si riduce se alla spesa del 2003 rilevata dal Bilancio si apporta la correzione prima ricordata per i contributi sociali pagati nel 2003 e riferiti al 2002.

Al netto degli arretrati pagati in ciascun anno per le precedenti annualità, la dinamica della spesa del personale rilevata dal Conto annuale è meno sostenuta, con un incremento pari a poco più di undici punti percentuali sia per il costo del lavoro, sia per le retribuzioni lorde.

⁷ L'analisi sui dati di spesa del personale è stata condotta a livello di Ministero e gli aggregati considerati sono il costo del lavoro dipendente e le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato. La classificazione delle voci di spesa utilizzata è quella del Sec95.

**Tab. 6 – Retribuzioni lorde e costo del lavoro del Ministero della giustizia
(Conto annuale, mln di euro)**

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	3.273	3.367	3.552	3.743	14,3
- di cui arretrati per anni precedenti	35	28	79	138	
Retribuzioni lorde netto arretrati	3.238	3.339	3.473	3.605	11,3
Costo del lavoro dipendente	4.675	4.794	5.018	5.307	13,5
- di cui arretrati per anni precedenti	35	28	79	138	
Costo del lavoro netto arretrati	4.641	4.765	4.939	5.169	11,4

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Permane una differenza tra la rilevazione del Conto annuale e quella del bilancio dello Stato. Parte dello scostamento è spiegata dalle diverse voci che compongono l'aggregato della spesa nelle due rilevazioni (ad esempio, il Conto annuale include nella spesa per il personale le indennità di missione e di trasferimento, ma non considera lo stipendio e gli altri assegni corrisposti al ministro e ai sottosegretari, inclusi invece nel Rendiconto); altra parte dipende invece dal diverso momento in cui è condotta la rilevazione⁸. Il raccordo tra le due voci, illustrato più diffusamente nel lavoro da cui sono tratte queste analisi, non è agevole, sicché una larga misura della differenza tra le due rilevazioni (circa il 50%) rimane non pienamente spiegata. Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato e sarebbe opportuno che fosse reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione che consenta di integrarne le informazioni in modo completo.

RACCOMANDAZIONE 1. Il bilancio dello Stato non consente di isolare alcuni fattori non ordinari (arretrati, ad esempio) che influenzano in misura non trascurabile i risultati finali. Anche a fini gestionali, è opportuno che si individuino dei meccanismi che consentano di isolare fenomeni straordinari sulla determinazione della spesa rilevata.

RACCOMANDAZIONE 2. Le analisi condotte sul bilancio dello Stato e sul Conto annuale non conducono allo stesso risultato. Il raccordo tra le due fonti non spiega per intero lo scostamento tra le due rilevazioni. Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato ed è opportuno che sia reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione che consenta di integrarne le informazioni in modo completo.

Guardando ai singoli comparti, sia la retribuzione lorda della Polizia penitenziaria, sia della Magistratura presentano tassi di variazione superiori alla media. Per questo secondo aggregato, l'incremento 2003-06 risulta particolarmente elevato in confronto al valore medio dell'intero Ministero e pari al 16,1%. L'aumento si deve soprattutto, agli incrementi retributivi riconosciuti con lo specifico meccanismo di adeguamento "automatico"⁹ collegato in parte all'anzianità di servizio e in parte agli incrementi retributivi medi percepiti dalle categorie dei dipendenti pubblici contrattualizzati¹⁰.

⁸ Pagato per il Rendiconto generale dello Stato, emesso per il Conto annuale.

⁹ Il meccanismo di adeguamento retributivo dei magistrati collegato all'anzianità di servizio è previsto dalla legge 97/1979.

¹⁰ L'adeguamento complessivo viene corrisposto con un acconto per i primi due anni ed un conguaglio per il terzo anno. Nel periodo considerato: i conguagli dell'adeguamento automatico degli stipendi e delle indennità si sono

Tab. 7 – Ministero della giustizia: retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati (Conto annuale, mln di euro)

	2003	2006	2006/2003 (var. %)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	1.190	1.273	6,9
Polizia penitenziaria	1.205	1.354	12,3
Magistratura ordinaria	842	978	16,1
Totale Ministero della giustizia	3.238	3.605	11,3

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

L'evoluzione della retribuzione complessiva di ciascun comparto dipende, come noto, da due principali fattori: il primo, la dinamica del numero dei dipendenti; il secondo, l'evoluzione della retribuzione media per comparto. Quest'ultima deriva, a sua volta, dal combinato disposto di altre due grandezze: la variazione della retribuzione contrattuale e la struttura del personale, entrambi per qualifica. Nel tentativo di evidenziare quale di questi fattori abbia contribuito in misura maggiore a spiegare l'incremento osservato, è stata scomposta l'evoluzione della retribuzione lorda per comparto nelle singole voci sopra elencate.

Il totale del personale a tempo indeterminato registra tra il 2003 e il 2006 una riduzione pari allo 0,9%. La variazione non è comune a tutti i comparti: si riduce del 3,7% il personale del comparto Ministeri (-2,8 considerando anche il personale fuoriuscito da questo comparto e affluito a quello della Carriera penitenziaria), mentre aumenta di circa l'1,3% la numerosità della Polizia penitenziaria¹¹ sulla quale ha pesato l'assunzione di circa 2.000 *agenti penitenziari* avvenuta nel 2004. Sostanzialmente stabili risultano gli altri comparti del personale.

Tab. 8 – Personale a tempo indeterminato del Ministero della giustizia per comparto (Conto annuale, unità di personale)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	52.406	51.976	51.761	50.948	-2,8
Polizia penitenziaria	41.727	42.967	42.458	42.287	1,3
Magistratura ordinaria	9.043	9.336	9.188	9.019	-0,3
Totale Ministero della giustizia	103.176	104.279	103.407	102.254	-0,9

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Alla variazione della retribuzione media per comparto concorrono, oltre alla retribuzione contrattuale, i flussi in entrata e in uscita del personale dipendente¹² e la variazione della struttura per qualifica nella misura in cui a ciascuna qualifica è associato un differente livello retributivo. Guardando ai dati del Ministero della giustizia, sostanzialmente invariata nel periodo considerato risulta la composizione per qualifica dei diversi comparti. La struttura evidenziata nel 2006 si presenta dunque sostanzialmente uguale a quella del 2003¹³ con il contratto Ministeri

avuti nel 2003 e nel 2006 e sono stati, rispettivamente, pari al 5,87% delle retribuzioni del 2000 e al 4,92% delle retribuzioni 2003; gli acconti del 2004 e 2005 sono stati pari al 3,69% annuo sempre sulle retribuzioni del 2003.

¹¹ Il dato è calcolato al netto della consistenza del personale ausiliario del Corpo della polizia penitenziaria che scompare di fatto dal 2005 a seguito dell'abolizione della leva.

¹² A causa dell'effetto prodotto da alcuni istituti retributivi che comunque vengono riassorbiti nelle retribuzioni del personale in attività, come ad esempio la R.i.a. dei cessati, o dalla variazione della spesa destinata agli automatismi legati all'anzianità di servizio.

¹³ Si vedano le tavole illustrate in Appendice.

che registra una concentrazione del personale (circa il 70%) nelle aree A e B e il Corpo della polizia penitenziaria che presenta l'85% del personale concentrato nell'area 'Assistenti e Agenti'.

Tra il 2003 e il 2006, in media, i passaggi di qualifica non hanno comportato modifiche rilevanti alla struttura del personale. Tali passaggi, sia orizzontali che verticali¹⁴, hanno interessato in media ogni anno circa il 10% del personale dell'intero Ministero, con una netta prevalenza dei passaggi orizzontali rispetto a quelli verticali (tab. 9). Nell'intero periodo, poco più del 40% del personale è stato interessato da un passaggio orizzontale e/o verticale. Da questo si distingue il Corpo della polizia penitenziaria, dove l'ammontare complessivo di passaggi di qualifica raggiunge nel quadriennio il 77%. Con questa eccezione dunque, il fenomeno appare di portata limitata, soprattutto se confrontato con realtà come quella del Ministero dell'interno in cui, nello stesso periodo l'intera struttura, è stata interessata da un passaggio verticale e/o orizzontale.

Tab. 9 – Incidenza passaggi orizzontali e verticali su personale Ministero della giustizia (Conto annuale, valori %)

	2003	2004	2005	2006	2003-2006
Incidenza passaggi orizzontali su personale a tempo indeterminato	9,8	14,1	11,0	6,3	41,2
Incidenza passaggi verticali su personale a tempo indeterminato	0,3	0,1	0,3	0,0	0,8
Incidenza passaggi totali su personale Ministeri	4,4	2,1	0,5	4,3	11,4
Incidenza passaggi totali su personale Polizia Penitenziaria	16,5	29,9	24,2	6,4	77,1
Incidenza passaggi totali su personale Magistratura ordinaria	13,8	9,2	12,8	17,4	53,2
Incidenza passaggi totali su personale Ministero della giustizia	10,1	14,2	11,3	6,3	42,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Per valutare, ai fini dell'evoluzione delle retribuzioni di comparto, il contributo delle modifiche della struttura del personale, è stata scomposta la variazione delle retribuzioni medie pro-capite, al netto degli importi per arretrati, nella componente di crescita retributiva 'pura'¹⁵ e nella componente legata all'evoluzione della struttura per qualifiche¹⁶.

I risultati dell'analisi indicano che il comparto in cui la modifica della struttura per qualifiche ha contribuito in misura maggiore all'aumento delle retribuzioni medie pro-capite è quello relativo al personale della Polizia penitenziaria, per il quale tale modifica spiega circa il 19% dell'intera variazione. Per il personale con contratto Ministeri, il contributo alla variazione totale della modifica della struttura è pari al 12% circa, mentre per la Magistratura ordinaria, in

¹⁴ I passaggi orizzontali sono quelli che avvengono all'interno della stessa area, quelli verticali si hanno tra aree diverse.

¹⁵ È opportuno sottolineare che alla formazione della componente retributiva pura concorrono, oltre agli incrementi dovuti ai rinnovi contrattuali, anche le voci che incrementano la contrattazione integrativa quali la R.i.a. dei cessati, la quota dei risparmi da part-time, le economie di gestione ed alcune spese accessorie il cui andamento dipende da un aumento dei servizi svolti (ad esempio, per il Corpo della polizia penitenziaria, un aumento delle ore di straordinario, dei turni notturni o festivi, di indennità specificamente legate alle esigenze operative).

¹⁶ La variazione della retribuzione media pro capite di comparto fra $t=0$ e $t=T$ può essere suddivisa in una componente di crescita retributiva 'pura' (la prima sommatoria) ed in una componente di modifica nella struttura per qualifiche dell'occupazione (la seconda sommatoria) secondo la seguente formula:

$$(\bar{w}_T - \bar{w}_0) = \sum_i (l_{iT} w_{iT} - l_{i0} w_{i0}) = \sum_i [l_{i0} (w_{iT} - w_{i0}) + (l_{iT} - l_{i0}) w_{iT}]$$

dove $\bar{w}$ è la retribuzione media pro capite di comparto, w_{it} è la retribuzione media pro capite per qualifica, i è l'indicatore di qualifica e l_{it} è la quota di occupazione per qualifica (rapporto Li/L).

considerazione dei particolari meccanismi che regolano l'evoluzione di questo comparto, l'effetto è limitato a circa il 2%.

**Tab. 10 – Retribuzione lorda per comparto del Ministero della giustizia
(Conto annuale, valori %)**

	Totale (1)	Effetto retributivo (2)	Effetto var. struttura per qualifica (3)	(3)/(1)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	8,2	7,2	1,0	12,2
Polizia penitenziaria	12,5	10,1	2,4	19,2
Magistratura ordinaria	14,1	13,8	0,3	2,1

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

In conclusione, il personale del Ministero della giustizia presenta nel periodo 2003-2006, una variazione complessiva superiore a quella media del complessivo bilancio dello Stato. Il risultato dipende dall'effetto congiunto della ricomposizione della struttura del personale per qualifica e dall'incremento contrattuale della retribuzione per ciascun comparto e ciascuna qualifica. In questo contesto, i passaggi orizzontali e verticali hanno interessato circa il 40% del personale dipendente a tempo indeterminato con una concentrazione particolare per la Polizia penitenziaria (con prevalenza di passaggi verticali) e per la Magistratura ordinaria (con prevalenza di passaggi orizzontali) dove il fenomeno raggiunge rispettivamente il 77 e il 53%. L'incidenza della variazione della struttura sulla evoluzione del personale per qualifica assume una certa rilevanza per la Polizia penitenziaria, dove la quota di aumento della retribuzione media per comparto è pari a quasi il 20%; è invece di scarso rilievo, soprattutto se confrontata con la situazione di altri ministeri¹⁷ per gli altri comparti. Prevale per il comparto della Magistratura il contributo dell'incremento retributivo che vale circa il 98% del totale.

RACCOMANDAZIONE 3. Tra il 2003 e il 2007 il 77% della Polizia penitenziaria registra passaggi orizzontali e/o verticali. I mutamenti indotti nella struttura per qualifica condizionano la dinamica della spesa per il personale. In alcuni casi, l'avanzamento di carriera sembra tuttavia utilizzato per garantire la dinamica retributiva al dipendente più che per reali esigenze del modello organizzativo dell'Amministrazione. Sarebbe invece opportuno che i passaggi di qualifica avvenissero solo in relazione a queste esigenze, nel limite dei posti disponibili e sulla base di una accurata valutazione dei dirigenti responsabili.

4. Interventi sulla struttura territoriale dei tribunali

Sia il *Libro verde* sulla spesa pubblica, sia il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* hanno già affrontato le possibili linee di intervento sull'organizzazione territoriale della macchina giudiziaria allo scopo di aumentarne l'efficienza. L'indicazione fondamentale è quella di aumentare la scala media dei tribunali per realizzare economie di scala attualmente non adeguatamente sfruttate. L'opportunità di questo intervento viene qui ulteriormente sostenuta sulla base dei risultati di un'indagine quantitativa condotta sui dati più recenti della struttura dei tribunali italiani.

In particolare, l'esistenza di rendimenti di scala variabili e la definizione della dimensione ottimale dei tribunali è stata stimata econometricamente con riferimento allo stato degli uffici

¹⁷ Cfr. Analisi della spesa per il personale per il Ministero dell'interno.

giudiziari nel 2006 su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere. Questi risultati sono stati confrontati con analoghe elaborazioni condotte in corrispondenza di due anni diversi, il primo precedente (1996) ed il secondo successivo (2001) all'introduzione della riforma del giudice unico.

I risultati di tali analisi¹⁸ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata di alcuni uffici giudiziari. La produttività del magistrato in termini di procedimenti esauriti risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera, qui misurato dal numero dei magistrati in servizio.

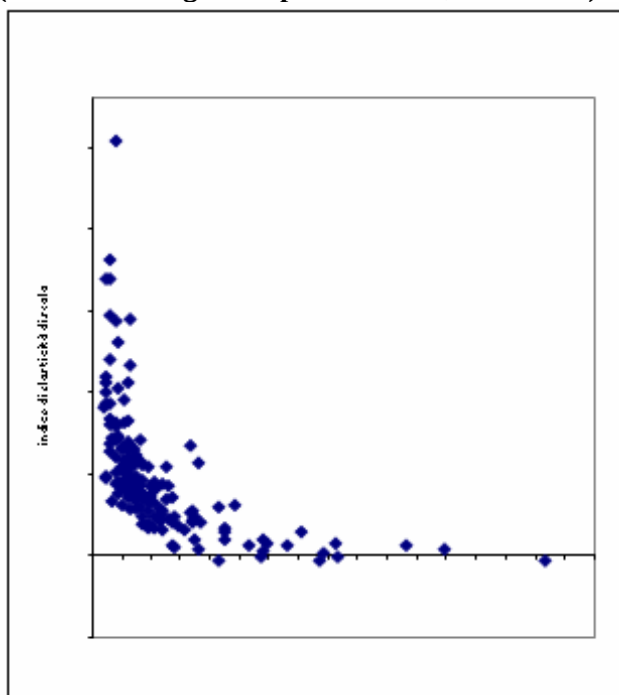
In particolare, per i tribunali analizzati nell'anno 1996, l'efficienza di scala richiede una dimensione pari o superiore a quella corrispondente a 40 magistrati circa. L'85% circa dei tribunali appare sottodimensionato, mentre il sovradimensionamento sembra incidere meno sull'efficienza di scala. La riforma che nel 1999 ha introdotto il giudice unico di primo grado prevedendo la fusione di tribunali e preture ha comportato un recupero di efficienza riducendo la percentuale dei tribunali sottodimensionati a circa il 70%. Dopo il 2001 la situazione generale è rimasta sostanzialmente immutata. Nell'analisi riferita al 2006 circa il 70% dei tribunali risulta troppo piccolo per essere efficiente. Emergono anche diseconomie di sovradimensionamento, ma queste appaiono di gran lunga meno rilevanti di quelle di sottodimensionamento. Inoltre i risultati della stima econometrica evidenziano che nell'esercizio della funzione civile i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti di quanto non avvenga per le materie penali, confermando che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

La figura 1 illustra graficamente queste evidenze riferite al 2006. Sull'asse delle ascisse è misurata la dimensione dell'ufficio – rappresentata dal numero di magistrati in servizio – e sulle ordinate i valori degli indici di elasticità di scala, indicatore che misura l'intensità delle economie/diseconomie di scala. L'efficienza di scala è raggiunta quando il valore dell'indice è pari a uno. Al di sopra di esso si collocano gli uffici che guadagnerebbero in efficienza aumentando di dimensione, al disotto quelli che diventerebbero più produttivi riducendo la dimensione. La figura mostra chiaramente i rilevanti guadagni di efficienza che sarebbero possibili accrescendo la scala della maggior parte dei tribunali italiani¹⁹.

¹⁸ Per approfondimenti si veda D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna, il Mulino,, pp. 39-60; D. Marchesi (2008), "Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate", in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino.

¹⁹ L'eccessivo numero di sedi trova del resto conferma anche dal confronto internazionale. Secondo i dati del Consiglio d'Europa gli abitanti serviti da una Corte di prima istanza sono in Italia mediamente 55.000, una densità di uffici doppia rispetto alla Germania, al Regno Unito e alla Francia (dove il governo sta proponendo un consistente intervento di accorpamento e chiusura delle sedi minori per migliorare l'efficienza del settore).

**Fig. 1. – Efficienza di scala degli uffici giudiziari
(numero di magistrati per tribunale, anno 2006)**



Il risultato di generalizzata inefficienza della struttura territoriale dei tribunali italiani potrebbe essere attribuito a molteplici fattori organizzativi connessi alla migliore gestione del personale e delle attrezzature che sarebbe possibile negli uffici di medie dimensioni. Inoltre, rilevanti guadagni di efficienza potrebbero essere collegati alla possibilità di sfruttare nelle sedi di maggiori dimensioni significative economie di specializzazione. Nei tribunali di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di *learning by doing* che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Tali economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate, spesso tanto in materia civile quanto penale. Va infine considerato che la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta (come conferma anche l'analoga esperienza francese). In alternativa, una strategia più facilmente percorribile, ma meno efficiente rispetto alla prima, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali in cui tutte le materie sarebbero coperte all'interno del distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, non lede il diritto al servizio per i cittadini considerando sia che gli attuali mezzi di trasporto assicurano una più facile mobilità rispetto a quanto previsto dall'attuale disciplina delle distanze massime tra utente e ufficio – che risale agli anni '40 del secolo scorso – sia che una massiccia informatizzazione degli uffici facilita l'accesso a tutti gli operatori in strutture anche geograficamente più distanti.

RACCOMANDAZIONE 4. L'attuale struttura territoriale dei tribunali civili è caratterizzata da un numero eccessivo di uffici giudiziari di dimensioni troppo limitate. E' opportuna una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni per realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non adeguatamente sfruttate. Una strategia alternativa meno efficiente rispetto alla prima, ma più facilmente percorribile, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, richiede una massiccia informatizzazione degli uffici per facilitare l'accesso a strutture anche geograficamente più distanti.

5. Il processo civile telematico

Un profilo al quale sono legati significativi guadagni di efficienza e una consistente riduzione dei tempi processuali è quello dell'applicazione alle attività processuali delle nuove tecnologie dell'informazione (*Information and communication technologies*, in seguito Ict), in particolare nel processo civile (processo civile telematico, in seguito Pct).

Si tratta non solo della produzione in forma digitale ma della gestione integrale ed integrata degli atti prodotti nell'ambito del processo civile da tutti gli attori del processo.

Il Pct si propone come stadio ulteriore dei processi di informatizzazione degli anni '80 (*mainframe* distrettuali) che hanno riguardato essenzialmente le funzioni *routinarie* delle cancellerie e, nella misura in cui non intercettavano le relazioni intessute dagli attori del processo (avvocati, magistrati, personale amministrativo), consentendone lo svolgimento in tempo reale, hanno mostrato evidenti limiti nel determinare importanti recuperi di produttività e di efficienza.

Il Pct provvede non solo alla sostituzione del documento cartaceo con la documentazione digitale ma realizza al contempo la sostituzione degli sportelli e del fascicolo d'ufficio con i portali e il fascicolo elettronico, incentivando la progressiva innovazione delle funzioni assolve da tutti i soggetti coinvolti nel processo e delle forme organizzative sottostanti.

Il Pct, intervenendo in modo netto sul "*front office*" e sul "*back office*" del complesso di attività in cui si articola il processo, determina l'ampliamento delle informazioni gestite dai sistemi informativi (con la conseguente creazione di una serie di dati statistici affidabili e di database digitali capaci di supportare le dinamiche decisionali dei soggetti partecipi della gestione del processo) e l'introduzione di tecnologie in grado di favorire un recupero di produttività del personale di cancelleria.

Un'esperienza in corso presso il Tribunale di Milano (tab. 11), riguardante l'adozione del decreto ingiuntivo telematico, ha evidenziato un abbattimento medio di tempi dell'ordine di 60 giorni rispetto ai tempi normalmente censiti per il decreto ingiuntivo cartaceo (sono stati emessi decreti ingiuntivi telematici per € 535 mln circa, con pagamento del contributo unificato per un importo pari a circa € 15 mln).

Il dati, anche economici, che si ricavano da tale esperienza consentono di ritenere corretta l'indicazione secondo cui l'introduzione del processo telematico è in grado di comportare un recupero di produttività, legato alla rimodulazione dell'organizzazione giudiziaria e delle relazioni intessute dagli attori sociali.

Le azioni da intraprendere per dare compiuta realizzazione al processo telematico investono in linea di massima:

1. gli assetti organizzativi, in termini di rimodulazione delle relazioni interno/esterno degli uffici; il che implica:

- la ridefinizione dei ruoli e dei compiti fra i ministeri interessati, con particolare riferimento alla relazione attualmente in essere con il Ministero dell'economia e della finanze;
 - la crescita delle competenze di gestione (diretta o esternalizzata) del “dominio” avvocati, crescita che dovrebbe essere estesa a tutto il territorio nazionale;
 - l'introduzione dell'ufficio per il processo, inteso come nuova unità organizzativa di base, capace di superare le logiche organizzative delle vecchie cancellerie in ragione della crescita del valore delle attività assicurate dal personale amministrativo;
 - la crescita e sviluppo di un management tecnico a supporto del governo degli uffici;
2. gli assetti normativi, che dovrebbero evitare la moltiplicazione dei riti processuali perseguita dal legislatore nel recente passato. La frantumazione delle attività decisionali e delle operazioni di cancelleria che ne sono derivate hanno innescato una crescita incontrollata dell'informatizzazione tradizionale, con l'aumento della complessità delle architetture e l'incremento dei costi per realizzazioni e manutenzioni evolutive di infrastrutture tecnologiche ormai al limite della loro capacità di determinare recuperi di efficienza rapportabili alla rilevanza degli investimenti effettuati.

RACCOMANDAZIONE 5. Si raccomanda di finalizzare la spesa per infrastrutture tecnologiche alla più sollecita realizzazione del processo civile telematico, dal momento che gli investimenti in questo settore sono in grado di assicurare un sicuro beneficio netto in termini di recupero di efficienza.

Tab. 11 – Incidenza atti telematici sul totale degli atti

Mese	Atti telematici		Cartacei	Totale 2006-07
	v.a.	% del totale		
Dicembre '06	51	1,9	2.642	2.693
Gennaio '07	94	3,0	3.019	3.113
Febbraio '07	214	6,0	3.352	3.566
Marzo '07	335	8,4	3.646	3.981
Aprile '07	271	9,0	2.745	3.016
Maggio '07	400	11,1	3.204	3.604
Giugno '07	507	14,1	3.080	3.587
Luglio '07	564	14,3	3.369	3.933
Agosto '07	92	11,5	705	797
Settembre '07	503	16,6	2.536	3.039
Ottobre '07	603	14,6	3.532	4.135
Novembre '07	676	19,0	2.876	3.552
Totale	431	11,1	34.706	39.016

Fonte: Statistica mensile per l'anno 2007 (riepilogo dati Tribunale Milano)

6. Il contenimento dei costi delle intercettazioni

Le spese per le intercettazioni gravano sugli stanziamenti per le spese di giustizia e ne rappresentano circa il 45%. Il loro controllo è solo formalmente attribuito al Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria (Dag), essendo le spese stesse disposte discrezionalmente dalle singole procure. Pertanto, la principale modalità di intervento “esterno” in grado di incidere sull'onere complessivo delle intercettazioni è quella di ridurre i costi unitari e di razionalizzare le procedure che le riguardano.

L'attuale modalità di esecuzione delle intercettazioni telefoniche è fortemente condizionata dalle norme che presiedono al loro recupero. Tale recupero richiede, infatti, la puntuale individuazione delle spese sostenute per l'intercettazione ed il loro inserimento nel fascicolo dell'indagato. Tale procedura, sinora, ha prodotto una modalità di esecuzione che prevede la fornitura di sistemi di intercettazione (sia hardware che software) da parte di fornitori terzi (ma gestiti dalla singola procura con personale della Polizia giudiziaria) e fatturati con costi unitari giornalieri relativi al singolo bersaglio intercettato. I costi unitari variabili da procura a procura.

Analogamente, per quanto riguarda gli operatori di telecomunicazioni, gli stessi emettono (per le procure che hanno disposto l'intercettazione) fatture rapportate a costi unitari giornalieri, diversi a seconda della tipologia di intercettazione e relativi al singolo bersaglio intercettato. Tutti i miglioramenti sinora introdotti dal Ministero, a partire dal 2003, hanno portato ad una contrazione dei costi unitari (ridotti a meno del 20% rispetto a quelli precedenti). Non si è potuto tuttavia pervenire ad una sostanziale razionalizzazione dei metodi di fatturazione, per i vincoli normativi esistenti, per rimuovere i quali sono state approvate nel 2005 dal Parlamento due norme relative a:

1. determinazione a forfait dei costi unitari giornalieri, da introdurre nel fascicolo dell'indagato sulla base di un costo medio stimato annualmente dal Ministero ed uguale per tutte le procure;
2. determinazione a forfait dei costi annuali da corrispondere agli Operatori di telecomunicazioni (Tlc) sulla base di un costo medio e di una quantità stimata, indipendentemente dalla tipologia delle intercettazioni e dal loro numero effettivo.

Tali norme erano finalizzate non solo alla revisione delle modalità di esecuzione delle intercettazioni ma anche al risparmio del personale dedicato nelle procure alla gestione di oltre 200.000 fatture anno e stimato in alcune centinaia di unità. Esse tuttavia non hanno ancora trovato concreta applicazione. Né risulta ancora pubblicato il d.m. relativo alle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc e previsto dal Codice delle comunicazioni, già predisposto in bozza sin dall'anno 2004 da parte delle strutture del Ministero a mai formalizzato.

Per rimuovere, inoltre, la norma del Codice di procedura penale che prevede che le intercettazioni avvengano presso le singole procure che le hanno disposte, la legge finanziaria 2008, integrando il quadro normativo di cui sopra, ha previsto che «il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'Amministrazione della giustizia».

Tale nuovo sistema unico nazionale, sotto il profilo tecnico, è presumibile che richieda:

1. la trasformazione della rete di accesso delle procure agli operatori Tlc da Isdn ad Ip e la standardizzazione dei protocolli e dei formati di comunicazione;
2. la concentrazione delle attività di registrazione e archiviazione dei contenuti delle intercettazioni in un unico centro nazionale, o in più centri interdistrettuali, al fine di ridurre fortemente l'impatto dei costi di acquisizione, gestione e manutenzione, lasciando l'ascolto, la consultazione e l'alimentazione a livello di procura o di ufficio della Polizia giudiziaria;
3. l'adozione di un unico software a livello nazionale in grado di fornire:
 - un fascicolo contenente tutti i dati inerenti l'intercettazione;
 - un motore inferenziale utilizzabile per individuare relazioni non ovvie tra i soggetti intercettati;

- la gestione amministrativa delle spese di giustizia.

I costi annui stimabili per tale sistema, con la esclusione del personale addetto all'ascolto (già oggi non contabilizzato), sono dell'ordine dei 150 milioni/anno con un risparmio di 250 milioni/anno, rispetto ai circa 400 milioni/anno stimati attualmente, a parità di bersagli (circa 100.000/anno) intercettati. Rispetto alle esistenti modalità, infine, i costi risulterebbero largamente indipendenti dal numero di intercettazioni effettuate e non linearmente crescenti con il numero e la durata delle stesse, come è attualmente, assicurando, nel tempo, ulteriori risparmi.

Per realizzare un sistema di tale tipo occorre, peraltro, che siano svolte alcune attività preliminari, sia amministrative che tecniche, ipotizzabili nel modo seguente:

1. preliminarmente applicazione delle norme che prevedono la forfettizzazione dei costi da introdurre nel fascicolo degli indagati, non essendo più possibile, con il nuovo sistema, individuarli singolarmente;
2. preliminarmente pubblicazione del d.m. relativo al Repertorio delle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc;
3. valutazione delle modalità con cui si intende gestire il sistema da realizzare (*outsourcing*, gestione interna, società dedicata ecc.);
4. acquisizione delle professionalità tecniche necessarie;
5. predisposizione del capitolato tecnico relativo alle attività da mettere a gara;
6. individuazione e allestimento dei locali necessari per la realizzazione del nuovo sistema unico nazionale
7. svolgimento di una o più gare nazionali per la fornitura dell'intero sistema.

L'attuazione delle predette attività richiede un significativo sforzo, sotto il profilo decisionale, organizzativo e tecnico, da parte delle strutture ministeriali. Risulta evidente, pertanto, come i tempi di attuazione del sistema unico nazionale siano tutt'altro che brevi e come sia realistico, quindi, ipotizzare che lo stesso non possa essere reso operativo prima di almeno 36 mesi.

RACCOMANDAZIONE 6. In attesa dell'entrata a regime del sistema unico nazionale delle intercettazioni occorrerebbe porre in essere alcune misure coerenti con tale sistema ed in grado di produrre risultati nel breve periodo, consistenti: 1) nel dare concreta attuazione alle norme sulla tariffazione a forfait (senza le quali non è possibile incidere significativamente sulla situazione attuale); 2) nel sostituire tutti i contratti in essere con i fornitori, basati sulla fatturazione per bersaglio/giorno, con contratti di semplice noleggio di sistemi di intercettazione. Ciò consentirebbe di ridurre ulteriormente i costi in essere (di almeno il 30% circa) e, soprattutto, di renderli indipendenti dal numero delle intercettazioni.

7. Altre misure e iniziative di contenimento della spesa

Nel recente periodo sono state sperimentate varie iniziative di contenimento della spesa ricorrendo, ove possibile, a gare nazionali per la fornitura di beni e servizi (prima era generalizzato il ricorso a gare locali, con rilevanti differenze di costo per le stesse tipologie di acquisto), ovvero razionalizzando i processi interni. Gli interventi hanno riguardato essenzialmente i seguenti settori:

- la multivideoconferenza, mediante una gara specifica in scadenza nel 2008;
- gli impianti di fonoregistrazione mediante una gara europea, in scadenza nel 2009;

- l'acquisto di auto blindate mediante una gara europea;
- la verbalizzazione degli atti processuali, indicando gare presso i singoli tribunali sulla base di un contratto-capitolato uniforme;
- il sistema di contabilità finanziaria Sicoge, introducendolo a livello di amministrazione centrale;
- le spese postali, accorpando le spedizioni dagli uffici giudiziari verso l'amministrazione centrale a livello giornaliero;
- la rinegoziazione dei contratti relativi alla rete di telecomunicazioni;
- le intercettazioni telefoniche, informatizzandole e spingendo le singole procure ad effettuare gare sulla base di un contratto-capitolato uniforme.

I risultati raggiunti sono significativi, sia in termini di razionalizzazione delle attività strumentali e di supporto della funzione giudiziaria sia in termini di risparmio di risorse finanziarie. Sono possibili, tuttavia, numerosi altri interventi in grado di ridurre le spese di funzionamento.

Tali interventi, per quanto riguarda le voci di spesa più significative, possono in estrema sintesi riassumersi come segue.

- Spese per la verbalizzazione degli atti processuali, per le quali si è passati, nel 2005, ad una unica gara nazionale, riducendo ulteriormente la spesa da 32 a 25 milioni di euro, ma per le quali sarebbe opportuno introdurre criteri e prassi più stringenti per limitare l'uso della stenografia (la più onerosa), essendo già presenti la registrazione e la trascrizione degli atti, che possono sopperire quasi per intero alle esigenze processuali. Potrebbe inoltre essere riconsiderata l'utilità del ricorso all'esterno per le attività svolte dal "fonico", cioè la persona addetta ai registratori (oggi tutti digitali e gestiti con un semplice telecomando). Tale compito, ormai privo di qualsiasi contenuto tecnico che richieda apposita specializzazione, potrebbe essere agevolmente svolto da personale interno. La misura consentirebbe un ulteriore risparmio di circa 7/10 milioni/anno.
- Spese postali, per le quali, in attesa che sia introdotta in via generalizzata la posta elettronica certificata (Pec) ed il protocollo informatico, si potrebbe svolgere una gara per l'affidamento del ritiro dagli uffici giudiziari della posta diretta all'amministrazione centrale (63% del totale), con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno. Ciò è possibile in quanto si tratta di posta interna al Ministero per la quale, pertanto, non esiste un vincolo di esclusiva a favore delle Poste.
- Spese per l'assistenza sistemistica agli uffici giudiziari (circa 50 mln), per la quale sarebbe opportuno indire gare nazionali, individuando in modo specifico le prestazioni richieste e limitandole a quelle effettivamente utili e ricorrenti, evitando fra l'altro i "pacchetti" di manutenzione "preconfezionati", che includono prestazioni talora sovrabbondanti, con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno.

8. Modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito della giustizia civile

Le modalità con cui viene determinata la remunerazione degli avvocati operanti nell'ambito della giustizia civile e i riflessi sulla domanda di giustizia erano stati oggetto di

alcune riflessioni preliminari nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*. Questo profilo viene qui ripreso e approfondito anche in termini di possibili linee di intervento²⁰.

In Italia la formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi essenzialmente regolata da un regio decreto del 1933 e prevede, caso unico tra i paesi Ue 15, che la parcella del difensore sia legata strettamente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. La struttura delle tariffe è cioè "a prestazione" e fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato un ammontare: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte, tanto più è alta la parcella.

In alternativa alle "tariffe a prestazione", quali modelli di riferimento generale, è possibile adottare un sistema di "tariffe orarie", dove la remunerazione dell'avvocato è legata al tempo dedicato alla prestazione, oppure un meccanismo di compensi a forfait, come quello applicato in Germania, dove la remunerazione del complesso del servizio reso dall'avvocato è determinato in ammontare fisso (eventualmente in misura proporzionale al valore della contesa) definito in via prospettica, cioè ex ante, prima della concreta erogazione della prestazione.

Indipendentemente dall'ammontare complessivo del compenso che ne risulta, la scelta della formula di calcolo della parcella dell'avvocato riveste particolare rilievo nel funzionamento del sistema della giustizia in quanto interviene sugli incentivi che influenzano i comportamenti dell'avvocato. Tali incentivi interessano in particolare tre aspetti:

1. la qualità del servizio reso al cliente, inteso come tempo e sforzo che l'avvocato dedica alla preparazione e alla difesa della causa;
2. lo sforzo nel favorire o il raggiungimento di un accordo tra i contendenti, che eviti il ricorso in giudizio, o una conciliazione durante il processo, prima che intervenga la sentenza;
3. la convenienza ad abbreviare la durata del processo.

Circa il primo profilo, un sistema di tariffe "a prestazione" incentiva l'avvocato a moltiplicare gli atti e a complicare la causa, in quanto ad un maggior numero di attività corrisponde un maggior ricavo e presumibilmente un maggior profitto. Analogamente accade per un sistema di "tariffe orarie": si incentiva il professionista a dedicare molto tempo allo svolgimento della prestazione, in quanto massimizzando il lavoro si massimizza il ricavo. Al contrario, un modello di compensi a forfait rende economicamente vantaggioso per il professionista minimizzare l'impegno perché così facendo, dato il ricavo (rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente), il guadagno viene massimizzato. In entrambi i casi, relativamente all'attività del professionista e all'interesse del cliente, si verifica quello che in economia viene indicato come un problema "principale-agente". Ossia, il cliente (il principale), che dispone di minori informazioni del professionista (l'agente) sul tipo di impegno ottimale per il servizio che richiede, ha interessi economici opposti a quelli del professionista (nel caso di "tariffa oraria" vorrebbe vedere minimizzato il tempo, nel caso di compenso a forfait massimizzato l'impegno) e non è in grado di controllarlo efficacemente.

L'introduzione di una clausola contrattuale che subordini la misura e la possibilità del pagamento al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal cliente (la cd. *contingency fee*, ad esempio il successo nella causa nel caso dei servizi legali), può introdurre elementi di efficienza. Questi sono rappresentati dal fatto che l'obiettivo del cliente (massimizzazione dell'impegno del professionista) viene a far parte della funzione di profitto del difensore: se l'impegno di quest'ultimo è troppo basso, non si raggiunge l'obiettivo ed egli non percepisce compenso.

²⁰ Per approfondimenti si veda D. Marchesi (2003), *"Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile"*, Bologna, il Mulino, capitolo VI e D. Marchesi (2008), *"Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate"*, in M.C. Guerra e A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino.

La possibilità di introdurre clausole del tipo *contingency fee* è stata prevista dalla l. n. 248/2006, cd. decreto Bersani. E tuttavia la previsione di clausole di questo tipo, quando non rappresentino l'unico criterio di remunerazione ma siano ad integrazione di uno dei sistemi sopra indicati avrebbe effetti diversi a seconda del sistema considerato. In particolare, non si realizzerebbe un impatto significativo in termini di efficienza se tali clausole fossero inserite in un sistema di “tariffe orarie” o di “tariffe a prestazione”, dove il rischio, in caso di comportamento opportunistico del professionista, è quello che l'avvocato, allo scopo di garantirsi una parcella più elevata, offra prestazioni in eccesso. Al contrario, le clausole *contingency fee* possono produrre significativi miglioramenti di efficienza quando applicate all'interno di uno schema di tariffe a forfait, dove il rischio è invece quello della minimizzazione dello sforzo. Il guadagno di efficienza sarebbe poi potenzialmente maggiore se la fissazione del livello del compenso a forfait non fosse regolamentata, ma completamente libera. In questo contesto il cliente potrebbe raccogliere più preventivi, valutare se la causa gli conviene economicamente o meno, e, in caso positivo, scegliere tra le offerte di diversi professionisti. L'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso.

Il metodo di determinazione dell'onorario incide anche sul ruolo, sopra richiamato, che l'avvocato può giocare ai fini del raggiungimento di un accordo tra le parti che eviti il ricorso in giudizio, o successivamente, prima che intervenga la sentenza. In generale, gli avvocati remunerati a forfait, specialmente se con ammontare proporzionale al valore della contesa, sono più incentivati di quelli retribuiti secondo tariffa “a prestazione” oppure “oraria” a chiudere la controversia con una transazione²¹.

Infine, sul piano della durata del processo, la formula di determinazione dell'onorario, oltre a influire, come detto, sugli sforzi perché le parti giungano ad un accordo, può agire sugli incentivi del difensore ad allungare o abbreviare i tempi del processo. La remunerazione a forfait favorisce l'accorciamento dei tempi perché rende ottimale per l'avvocato minimizzare il lavoro, e quindi minimizzare gli atti e le presenze in aula. Incentivi contrari sono impliciti nelle tariffe “orarie” e in quelle “a prestazione”. Una conferma viene peraltro dal confronto tra i paesi dell'Unione europea dove emerge con chiarezza l'esistenza di una relazione tra metodo di remunerazione degli avvocati e lunghezza dei procedimenti. Quattro dei primi cinque Paesi nella classifica dei tempi medi di risoluzione delle controversie – Austria, Portogallo, Danimarca e Germania – non prevedono sistemi di tariffazione legati al tempo delle presenze in aula dell'avvocato.

RACCOMANDAZIONE 7. L'attuale sistema di remunerazione degli avvocati, basato su un sistema di tariffe “a prestazione”, incentiva il difensore a moltiplicare gli atti della causa, indebolisce l'interesse a favorire il raggiungimento di un accordo tra i contendenti che eviti il ricorso in giudizio o una conciliazione prima della sentenza, crea convenienza ad allungare i tempi del processo. Allo scopo di ovviare a questi inconvenienti sarebbe opportuno, nell'ambito della giustizia civile, adottare sistemi di tariffazione a forfait, cioè in somma fissa determinata ex

²¹ In Germania l'onorario dell'avvocato è stabilito, come detto, in quota fissa e viene liquidato in tre *tranches* in funzione dello stato di avanzamento del processo: la prima all'inizio del procedimento, la seconda in occasione dell'udienza preliminare, la terza alla conclusione del processo. Poiché, per non perdere le due *tranches* successive, gli avvocati tendevano a evitare le transazioni che si rendevano possibili all'inizio del procedimento, la disciplina dell'onorario è stata rivista nel senso di consentire al difensore di ricevere due delle tre *tranches* nel caso in cui si pervenga ad una transazione prima dell'udienza preliminare. In questo modo il sistema tedesco ha introdotto un incentivo alla composizione extragiudiziale delle controversie.

ante, eventualmente integrati con clausole di tipo “contingency fee”, cioè con pagamento condizionato al successo nella causa.

9. Il sistema penitenziario

Una prima analisi del funzionamento del sistema penitenziario era stata effettuata per il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*. In quella circostanza era stato evidenziato che nel confronto internazionale, in particolare con il caso francese, più elevato sembrava risultare il rapporto tra agenti di Polizia penitenziaria e detenuti. La razionalizzazione delle risorse umane era dunque indicato come lo strumento che avrebbe potuto permettere al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) di ottenere le risorse necessarie agli opportuni interventi di ammodernamento delle strutture carcerarie, anche in considerazione della tendenza alla rapida ascesa del numero dei detenuti che negli ultimi anni si era riscontrata e che aveva portato nel 2006 all'adozione del provvedimento di indulto. Sulla base di queste prime valutazioni la Ctfp ha avviato, in collaborazione con gli uffici del Dap, un approfondimento che si pone l'obiettivo di analizzare, con particolare riferimento alla funzione detentiva, l'efficienza mostrata dai singoli istituti penitenziari.

L'attività degli istituti di reclusione è dunque analizzata considerando la detenzione come l'attività produttiva tipica degli stessi istituti. In questo processo, le singole strutture detentive rappresentano le unità produttive e i detenuti l'*output* dello stesso processo produttivo. Le risorse utilizzate sono rappresentate: in termini di lavoro, dalle unità di personale di Polizia penitenziaria impiegate; in termini di capitale, dalla spesa annua sostenuta per la manutenzione degli immobili, per l'acquisto delle attrezzature e dei mezzi di trasporto; in termini di beni intermedi, dalle spese per il mantenimento dei detenuti, dalla spesa sanitaria e dalle spese accessorie.

Il monitoraggio condotto negli ultimi anni dal Dap sulle attività degli istituti penitenziari rende disponibili numerose informazioni sia rispetto alla struttura degli istituti di pena, sia all'impiego dei fattori produttivi, sia alla popolazione carceraria presente negli istituti osservati. Manca tuttavia la sistematizzazione dei dati necessaria ad una congiunta lettura e utilizzo. Benché presenti generalmente per tutti gli istituti, i dati disponibili non sono infatti immediatamente collegabili per la mancanza di un raccordo univoco tra le diverse fonti di rilevazione.

RACCOMANDAZIONE 8. I dati relativi alla struttura e al funzionamento del sistema penitenziario non sono omogeneamente rilevati. Al fine di poter valutare e monitorare l'attività degli uffici sarebbe opportuno predisporre una piattaforma integrata di rilevazione che consenta la raccolta e la sistematizzazione dei dati riferiti all'attività delle strutture penitenziarie, sia sotto il profilo degli input impiegati nel processo produttivo, sia sotto il profilo degli output che da questo derivano. La definizione di un adeguato insieme di indicatori risulterebbe funzionale anche alla verifica e al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

9.1 Principali dimensioni del sistema penitenziario

La tabella 12 illustra le grandezze fondamentali del campione utilizzato²² e la loro dinamica per gli anni 2003-2007. A questo proposito è opportuno evidenziare fin da ora che le considerazioni che discendono dalle successive analisi sono estensibili, come emerso dal confronto con gli uffici del Dap, all'intero sistema penitenziario.

Dall'analisi dei dati risulta che: il numero delle unità di Polizia penitenziaria in servizio, misurata in termini di anni/uomo²³, è sostanzialmente stabile nel periodo considerato; il numero dei detenuti registra una rapida ascesa fino al 2006, quando l'applicazione del provvedimento di indulto disposto nel corso dello stesso anno produce una drastica riduzione. Un nuovo repentino incremento si registra a partire dal 2007 e prosegue, sulla base degli ultimi dati disponibili, anche nell'anno in corso. È facile prevedere che l'istituzione del reato di clandestinità comporterà una accelerazione del tasso di incremento del numero dei detenuti. Con riferimento alle spese, in media, il valore complessivo cresce tra il 2003 e il 2007 del 7,6%. Complessivamente, circa il 70% di queste uscite è rappresentato dalla spesa di personale.

L'epoca di consegna delle strutture penitenziarie (cfr. tab.13) non è particolarmente vecchia (circa il 50% degli istituti è stato consegnato dopo il 1975), sebbene permanga una quota significativa di istituti (circa il 20%) antecedenti l'anno 1900. Generalmente gli istituti di nuova costruzione (dopo il 1975) risultano più grandi di quelli più vecchi, con una media di presenze di detenuti per istituto pari a circa il doppio delle altre strutture, riflettendo, in questo, il recente orientamento del Dap nella politica di costruzione dei nuovi istituti. Complessivamente, la variabilità di questo dato risulta comunque molto elevata, con un coefficiente di variazione pari a 0,7 ed un *range* che passa da un valore minimo di 29 detenuti ad uno massimo di 1.475 unità per per carcere.

Tab.12 – Istituti penitenziari: struttura del campione

	N° istituti osservati	N° polizia penitenziaria	N° detenuti al 31/12	Spesa retribuzione polizia penitenziaria* (pagato; mln di euro)	Spese non di personale** (pagato; mln di euro)
2003	121	28.993	42.076	756	206
2004	121	28.699	43.438	755	219
2005	121	29.499	46.433	833	224
2006	121	29.236	30.506	834	213
2007	121	28.793	38.043	836	199
Copertura % 2007	61,4	68,2	80,6	77,5	79,8

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

* La retribuzione è definita come la somma delle voci: stipendio lordo, indennità pensionabile, accessorie e straordinari.

** Le spese non di personale sono la somma delle voci: mantenimento detenuti, mobilio, attrezzature e impianti, sanitaria, manutenzione edifici, mezzi di trasporto, accessorie.

²² Il dataset, inizialmente composto da 241 istituti penitenziari per gli anni compresi tra il 2003 e il 2007, è stato dunque ridotto, almeno in questa prima fase descrittiva, delle osservazioni che presentavano valori mancanti per almeno una delle variabili rilevate e che non fossero presenti per tutti gli anni considerati. Sono inoltre stati esclusi dall'analisi, tutti gli istituti che non fossero case circondariali (Cc) o case di reclusione (Cr) essendo questi sostanzialmente estranei all'attività detentiva e, infine, sono stati esclusi alcuni istituti segnalati espressamente dagli Uffici del Dap in quanto in ristrutturazione o destinati alla detenzione di particolari tipologie di reclusi. A seguito di questo processo, il dataset è risultato definito da 121 unità.

²³ Ciascuna unità di polizia è cioè rilevata in proporzione al numero di mesi in cui si trova effettivamente in servizio presso l'istituto penitenziario presso il quale è rilevato. Nel caso in cui due unità distinte di personale dovessero essere presenti ciascuna per sei mesi sarebbero considerate come una sola unità.

Circa il 50% delle strutture penitenziarie è in condizioni ritenute dal Dap “buone” o “ottime” e, come era prevedibile, la condizione risulta direttamente correlata all’epoca di consegna. Mediamente gli istituti risultano essere di dimensioni relativamente contenute (circa l’84% delle strutture ha una capienza regolamentare di detenuti inferiore alle 400 unità) e, guardando alla distribuzione degli istituti penitenziari per macroregioni, circa il 40% delle strutture detentive è situato nel sud e nelle isole.

Tab. 13 – Condizione istituti penitenziari e epoca di consegna (valori %; anno 2005)

	epoca<1900	epoca>=1900 & epoca<1950	epoca>=1950 & epoca<1975	epoca>1975	Totale
Scadente	3,3	0,8	..	..	4,1
Mediocre	8,3	5,0	..	..	13,2
Discreta	5,0	8,3	5,8	..	19,0
Buona	3,3	5,0	5,0	8,3	21,5
Ottima	..	..	..	42,1	42,1
Totale	19,8	19,0	10,7	50,4	100,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

La capienza regolamentare degli istituti del meridione è generalmente più elevata di quella del nord-est e del centro, mentre inferiore a quello di tutte le altre aree risulta l’indice di affollamento, definito come il rapporto tra le presenze di detenuti al 31/12 di ciascun anno e la capienza regolamentare di ciascun istituto (cfr. tab.14). Questa misura risulta, in particolare, pari all’80% di quanto si rilevi in totale nel complesso delle regioni del nord.

Tab. 14 – Istituti penitenziari per macroregione (anno 2005)

	% Istituti	Capienza regolamentare media	% Capienza regolamentare	% Detenuti presenti al 31/12	Indice affollamento	Indice affollamento min
Nord-ovest	23,1	299	26,4	27,8	1,6	0,6
Nord-est	15,7	166	9,9	11,3	1,7	1,0
Centro	19,8	250	18,9	18,2	1,4	0,6
Sud e isole	41,3	285	44,8	42,7	1,3	0,6

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Guardando alla composizione della popolazione carceraria, si osserva come siano prevalenti gli uomini (circa il 95%) rispetto alle donne; come sia progressivamente aumentato il peso dei detenuti stranieri con una quota che passa dal 31,4% nel primo anno di osservazione al 38% nel 2007 e come una quota significativa dei reclusi sia rappresentata da detenuti in attesa di giudizio (circa il 40% nel 2005). Sostanzialmente stabile risulta invece, al netto dell’effetto indulto, l’incidenza dei detenuti affetti da Hiv e dei detenuti tossicodipendenti.

Riguardo alla Polizia penitenziaria, la categoria più numerosa risulta essere quella degli agenti con un peso sul totale pari a circa l’87% mentre, tra le altre categorie, si riduce il peso dei sovrintendenti²⁴ e aumenta quella dei commissari e degli ufficiali²⁵.

²⁴ Essendo questa, secondo le indicazioni fornite dal Dap, una qualifica in cui particolarmente elevata risulta essere l’età media del personale, con conseguente alto tasso di fuoriuscita per pensionamento.

Tra gli altri fattori produttivi, le spese per i beni intermedi rappresentano quasi il 90% del totale dei costi sostenuti dall'amministrazione penitenziaria in questo settore. È interessante notare come l'ammontare delle spese di mantenimento dei detenuti rimanga sostanzialmente invariata in valore assoluto, nonostante la popolazione carceraria si sia ridotta significativamente a seguito dell'indulto nel 2006, caratterizzandosi sostanzialmente come un costo fisso. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che, nell'aggregato delle spese di mantenimento, le spese per vitto rappresentano una quota non prevalente (26,6%) del totale, mentre la maggior parte delle uscite (40%) è legata al pagamento dei canoni di fornitura acqua ed energia elettrica. Una riduzione di circa il 40% si registra invece tra il 2003 e il 2007 per le spese di capitale, con una punta del 60% per le spese relative ai mezzi di trasporto. La variazione riflette l'effetto dei tagli al bilancio adottati nel corso degli ultimi anni.

9.2 Elementi di criticità del sistema penitenziario

Guardando alla situazione complessiva del sistema penitenziario, risulta che mediamente le strutture detentive sono afflitte da un problema di eccessivo affollamento. Rispetto al campione rilevato, la capacità ricettiva regolamentare totale degli istituti ammonta a circa 31 mila unità a fronte di una popolazione carceraria di oltre 38 mila detenuti. Rispetto ad esso, l'indice di affollamento²⁶ è superiore all'unità in tutti gli anni considerati eccetto il 2006 (anno dell'indulto) con valori tendenzialmente più elevati per le case circondariali che per le case di reclusione. Il problema assume una connotazione particolare per gli istituti collocati nelle aree metropolitane, dove una maggiore quota di detenzioni brevi²⁷ rispetto alla media nazionale concorre a determinare un indice di affollamento più elevato degli altri istituti. Definito un indicatore di turn-over, come il rapporto tra il numero dei detenuti che permangono nell'istituto penitenziario per un periodo inferiore a 30 giorni sul totale dei detenuti presenti nello stesso istituto al 31/12 di ciascun anno, le strutture metropolitane presentano un indice superiore agli altri istituti mediamente per un valore pari al 40% nel periodo considerato (cfr. tab.15).

Tab. 15 – Istituti penitenziari: indicatore di turn over e indice di affollamento

	Indicatore turn over*		Indice affollamento**	
	Istituto metropolitano	Istituto non metropolitano	Istituto metropolitano	Istituto non metropolitano
2003	0,95	0,69	1,50	1,30
2004	0,88	0,63	1,52	1,37
2005	0,96	0,64	1,64	1,44
2006	1,38	1,22	1,17	0,89
2007	1,19	0,81	1,38	1,17

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

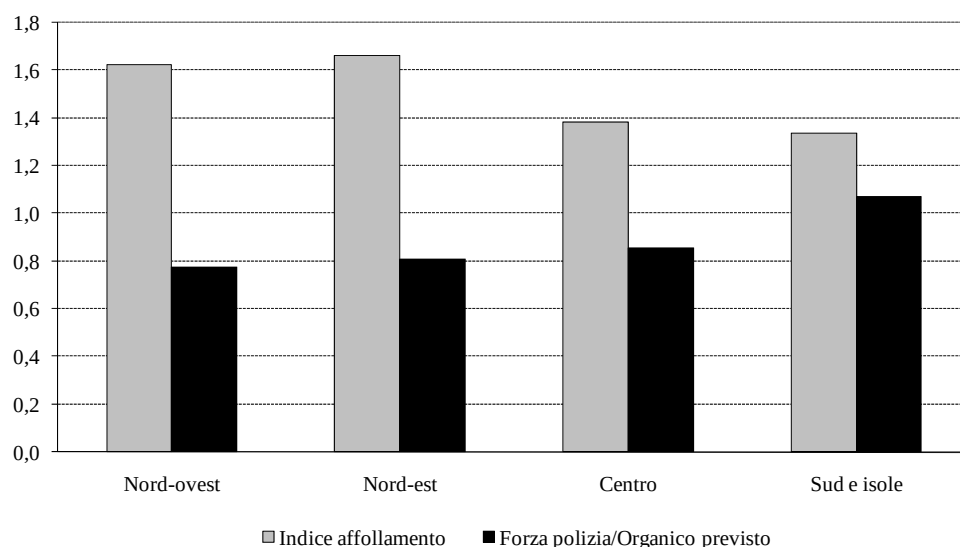
²⁵ La recente creazione della qualifica di commissario (2003) spiega il rapido incremento della numerosità che si osserva negli anni considerati, mentre per gli ufficiali lo stesso fenomeno dipende dal fatto che fino al 2002 le retribuzioni non erano monitorate in quanto pagate su contabilità speciali.

²⁶ L'indice di affollamento è definito come il rapporto tra il numero dei detenuti presenti al 31/12 di ciascun anno e per ciascun istituto e la capacità ricettiva regolamentare definita dall'Amministrazione.

²⁷ Dove per detenzioni brevi si intendono quelle in cui il detenuto soggiorna nell'istituto penitenziario per un periodo inferiore ai 30 giorni.

Per quanto riguarda la Polizia penitenziaria in forza presso le strutture detentive (organico $\pm$ flusso Polizia penitenziaria verso/da altri istituti), si osserva, in media, una tendenziale sottodotazione di unità di personale rispetto all'organico con un valore dell'indice pari a 0,9. Il valore è più contenuto negli istituti situati nel nord-ovest (0,77), mentre di poco superiore all'unità risulta lo stesso indice per il sud e per le isole dove, invece, inferiore è l'indice di affollamento. Ne deriva un'evidente distorsione nell'impiego del personale di Polizia penitenziaria e/o della distribuzione territoriale della popolazione carceraria. I risultati non cambiano se in luogo del rapporto forza su organico si prende la distribuzione della presenza effettiva (misurata in anni/uomo) della Polizia penitenziaria.

Fig. 2 – Istituti penitenziari: indice di affollamento e rapporto forza polizia/organico



Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Guardando alla dimensione delle spese degli istituti, il costo medio complessivo per detenuto ((spese per il personale + spese non di personale)/detenuti presenti al 31/12) risulta, in tutti gli anni, in modo non sorprendente, decrescente al crescere del grado di affollamento. Tale relazione si giustifica con il fatto che il numero di unità di Polizia penitenziaria presente nell'istituto, che rappresenta la parte prevalente del totale delle spese complessive per detenuto, in effetti non risente, o comunque non dipende, dal grado di congestione osservato nell'istituto stesso, essendo questo determinato a priori sulla base delle piante organiche costruite rispetto ad una situazione di normalità del numero dei detenuti. È pertanto evidente, come al crescere dell'indice di affollamento, l'incidenza delle spese per ciascun detenuto si riduca.

Tab.16 – Istituti penitenziari: spesa totale per detenuto e indice di affollamento (1 = media complessiva annua)

Indice di affollamento	2003	2004	2005	2006	2007
fino a 0.5	2,3	2,6	..	2,3	1,8
tra 0.5 e 1	1,4	1,4	1,4	0,9	1,2
tra 1 e 1.5	1,0	1,0	1,0	0,7	0,9
tra 1.5 e 2	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7
tra 2 e 2.5	0,7	0,8	0,8	..	0,7
tra 2.5 e 3	0,6	0,4	0,7	0,2	..
oltre 3	..	..	..	..	0,4
Totale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Il corollario di questa affermazione è che, misurando il costo complessivo per detenuto in relazione all'area geografica in cui l'istituto si colloca, risultano essere gli istituti situati nel sud, tendenzialmente meno affollati e con una percentuale di forza di polizia più elevata della media, quelli che presentano un costo medio per detenuto più elevato. La spesa sostenuta per ciascun detenuto appare dunque più elevata nel sud del paese di circa il 15% rispetto al costo medio nazionale e di oltre il 40% rispetto alla spesa sostenuta nelle regioni del nord-ovest.

Una ulteriore sintesi di queste osservazioni è illustrata nella tabella 17 nella quale si riporta un indice di costo medio complessivo per detenuto, istituto e area geografica. Dai dati analizzati, si desume che il costo medio risulta, in termini relativi, più elevato per gli istituti più piccoli (fino a 400 detenuti di ricettività regolamentare). All'interno di questa classe dimensionale, questo costo, a conferma di quanto osservato sopra, è tuttavia più elevato della media negli istituti del sud. Il costo medio non è tuttavia sempre decrescente al crescere della dimensione, bensì torna ad essere crescente per gli istituti della classe di ricettività maggiore (oltre 1.000 detenuti).

Tab.17 – Istituti penitenziari: indice di costo medio per detenuto, dimensione istituto e area geografica (1= costo medio totale per detenuto)

Macro regione	fino a 199	200 - 399	400- 599	600 - 799	800 - 999	oltre 1000	TOTALE
Nord-ovest	1,01	0,81	0,71	0,95	0,70	0,82	0,88
Nord-est	0,88	0,93	0,72	..	..	..	0,87
Centro	1,07	0,89	0,88	..	1,03	..	0,96
Sud e isole	1,24	1,10	0,85	0,75	0,79	0,94	1,14
Italia	1,08	0,96	0,80	0,85	0,80	0,90	1,00

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Queste intuizioni sono confermate dall'analisi econometrica della funzione di costo medio stimata con il metodo dei minimi quadrati (Ols)²⁸. Nella specificazione utilizzata, il costo medio per detenuto (*Cmd*) è considerato funzione lineare di una misura *proxy* della dimensione degli istituti, definita come numero di presenze per istituto. La funzione stimata, per gli anni 2003-2005, assume la seguente forma:

²⁸ Più propriamente si tratta di una stima Pool Ols, in quanto i dati considerati riguardano gli stessi istituti osservati durante più anni.

$$CMd_{it} = \beta_0 + \beta_{1it}ricreg + \beta_{2it}ihiv + \beta_{3it}itoss + \beta_{4it}turnover + \beta_{ji}epoca + \beta_{ki}condizione + \beta_{7it}ia + \beta_{8i}SUD + \varepsilon_{it}$$

dove $i = 1, \dots, 126$; $t = 2003, 2004, 2005$; $j = 1, 2, 3, 4$; $k = 1, 2, 3, 4, 5$; CMd = costo medio per detenuto²⁹; $ricreg$ = ricettività regolamentare dell'istituto; $itoss$, $ihiv$ = caratteristiche dei detenuti, definite rispettivamente come il rapporto tra numero di detenuti tossicodipendenti dichiarati nell'istituto e numero dei detenuti totali ($itoss$), e il rapporto tra numero di detenuti affetti da Hiv dichiarati nell'istituto e numero dei detenuti totali ($ihiv$); $turnover$ = rapporto tra la somma dei detenuti che soggiornano in un istituto per un tempo inferiore a 30 giorni sul numero dei detenuti presenti al 31/12 di ciascun anno; $epoca$ = anno di consegna degli istituti di pena³⁰; $condizione$ = condizione degli istituti³¹; ia = indice di affollamento; SUD = dummies usata per controllare per gli istituti di pena dislocati nel sud e nelle isole.

La stima, che produce risultati significativi per la ricettività regolamentare, la percentuale di detenuti tossicodipendenti, l'indice di turn-over, l'indice di affollamento e per la dummies SUD ³², conferma che l'aumento della ricettività e l'incremento dell'indice di affollamento, determinano la diminuzione del costo medio per detenuto. Inoltre si conferma anche che gli istituti più piccoli presentano costi medi più elevati, *ceteris paribus*, mentre gli istituti collocati al sud e nelle isole presentano valori di spesa maggiori anche controllando per le altre variabili³³. Le condizioni degli edifici e la loro epoca di consegna, al pari della percentuale dei detenuti affetti da Hiv, non sembrano avere alcuna incidenza significativa, mentre al tasso di *turn over*, che abbiamo precedentemente rilevato come più alto nei centri metropolitani, è associato un incremento del costo medio per detenuto.

9.3 Prime valutazioni sull'efficienza degli istituti penitenziari

Il *dataset* sopra descritto è stato infine utilizzato per sviluppare una valutazione dell'efficienza relativa degli istituti penitenziari considerati. A tale scopo si è fatto ricorso ad un approccio di tipo non parametrico, la *Data Envelopment Analysis* (Dea), che ha trovato più volte applicazione nella letteratura sulla valutazione dell'efficienza delle produzioni pubbliche (Afonso et al. 2005) e anche più specificamente, sia pure in contesti istituzionali diversi da quello italiano, al caso degli istituti penitenziari (Butler e Johnson 1997). L'intuizione sottostante alla Dea è semplice: se un certo livello di *output* può essere prodotto da un'unità produttiva con una data quantità di *input*, qualora un'altra unità produttiva produca meno *output* con lo stesso *input*, o lo stesso *output* con una quantità maggiore di *input* questa sarà inefficiente rispetto alla prima. In particolare tramite la Dea è possibile ricavare un punteggio di efficienza tecnica

²⁹ È il rapporto tra la somma delle spese per il personale (stipendio lordo, indennità pensionabili, accessorie e straordinarie) e le spese non di personale (spese manutenzione edifici, spese per attrezzature, spese per mobilio, spese mezzi di trasporto, spesa sanitaria, spese per mantenimento detenuti e spese accessorie) sul totale dei detenuti presenti al 31/12 di ogni anno.

³⁰ La variabile assume 4 modalità: gli istituti consegnati precedentemente al 1900 ($epoca=1$), quelli consegnati tra il 1900 e il 1950 ($epoca=2$), quelli consegnati tra il 1950 e il 1975 ($epoca=3$), e infine quelli consegnati successivamente al 1975 ($epoca=4$).

³¹ Ricordiamo, secondo quanto già esposto nelle statistiche descrittive, che esistono 5 condizioni secondo cui vengono classificati gli istituti di pena: scadenti ($condizione=1$), mediocri ($condizione=2$), discrete ($condizione=3$), buone ($condizione=4$) e ottime ($condizione=5$).

³² I risultati della regressione sono riportati nell'Appendice di questo capitolo.

³³ Coerentemente con questo trend, nello studio di Panci l'analisi dei costi comprende una dummies per il Nord che, sui dati del 1996, conferma un segno negativo.

(distanza di Farrell), il cui complemento a 1 è la percentuale di riduzione equi-proporzionale degli *input* che le singole unità produttive potrebbero conseguire se, invece di realizzare le combinazioni *input-output* effettivamente osservate, si collocassero lungo la frontiera efficiente dell'insieme di produzione. Ad esempio, se le unità produttive A e B conseguono un punteggio di efficienza tecnica pari rispettivamente a 0,7 e ad 1, ciò significa che A potrebbe produrre il livello osservato di *output* utilizzando il 30% degli *input* in meno mentre B è efficiente non essendo il suo comportamento produttivo migliorabile (riduzione possibile degli *input* pari allo 0%).

L'approccio Dea è stato applicato al campione considerato di istituti penitenziari con riferimento all'anno 2003. A questo esercizio di tipo statico è stata poi affiancata un'analisi di tipo dinamico per il periodo temporale 2003-2005 ricorrendo alla metodologia degli indici di produttività di Malmquist, assieme alla relativa scomposizione secondo un fattore di efficienza ed un fattore di mutamento della tecnologia, nell'ipotesi di rendimenti costanti di scala. Sono state invece escluse dall'analisi le osservazioni relative agli anni 2006-2007 a causa dell'effetto collegato all'indulto.

Tra le varie specificazioni degli *input* e degli *output* rilevanti per la produzione degli istituti penitenziari³⁴ quella che appare maggiormente significativa per l'approccio Dea è la seguente:

Input

- Polizia penitenziaria per qualifica: commissari, ispettori, sovrintendenti, e agenti (anni uomo)
- Spesa per manutenzione (pagamenti)
- Spesa sanitaria (pagamenti)

Output

- detenuti affetti da Hiv
- detenuti tossicodipendenti
- detenuti diversi da Hiv e/o tossicodipendenti³⁵
- rapporto tra ricettività regolamentare e totale detenuti (quale indicatore delle condizioni generali di detenzione legati al sovraffollamento)

La tabella A2 riporta i punteggi di efficienza relativa per decili della distribuzione degli istituti penitenziari considerati con riferimento al 2003. Ne risulta nel complesso un quadro di forte variabilità nel grado di efficienza relativa dei vari istituti penitenziari esaminati. Poco più del 40% degli istituti risulta sulla frontiera di efficienza (punteggio di efficienza relativa pari a 1), per un totale di 55 istituti, a cui vanno aggiunti altri 4 istituti il cui punteggio si posiziona in prossimità della frontiera (punteggio di efficienza tra 0,95 e 1). Circa il 15% degli istituti denuncia invece gravi situazioni di inefficienza, con punteggi pari o inferiori a 0,5. Per questi, come sopra illustrato, l'inefficiente utilizzazione degli *input* è tale che si possono configurare riduzioni degli *input* pari al 50% e oltre. Più difficile delineare, almeno in questa fase dell'analisi, le ragioni di una *performance* così fortemente insoddisfacente. Si tratta in generale di istituti caratterizzati da un alto indice di affollamento e da un basso rapporto tra forza di

³⁴ Ad esempio, una configurazione più semplice ha utilizzato come *input*: polizia penitenziaria (senza distinzioni per qualifica) e ricettività regolamentare; e come *output*: numerosità dei detenuti (senza distinzioni per tipologia).

³⁵ Dato che i detenuti affetti da Hiv possono anche essere contati nel novero dei detenuti tossicodipendenti, non essendo la misura degli uni e degli altri mutuamente esclusiva, i detenuti residui saranno sempre sottostimati. Tuttavia l'entità della sottostima dei detenuti non affetti da alcuna patologia è al massimo pari al numero dei detenuti affetti da Hiv (essendo questo l'insieme più piccolo). Essendo l'incidenza di questo tipo di detenuti sul totale dei detenuti molto bassa, di pari ammontare deve essere considerata la sottostima.

Polizia penitenziaria effettivamente impiegata e organico previsto. Tuttavia questa combinazione non pare sufficiente a giustificare una posizione così bassa nell'ordinamento di efficienza: istituti con indici di affollamento anche più elevati si trovano addirittura sulla frontiera, e lo stesso dicasi per i valori relativi al rapporto forza-organico.

9.4 Possibili linee di intervento

Le implicazioni di *policy* che si possono derivare dall'analisi finora condotta riguardano le principali criticità riscontrate: l'eccessivo affollamento in media degli istituti penitenziari; la distorta allocazione delle risorse produttive e l'inadeguata geografia penitenziaria in relazione alla distribuzione territoriale dei detenuti.

Il problema dell'affollamento degli istituti penitenziari va opportunamente collocato all'interno del quadro finanziario-economico che caratterizza le disponibilità di bilancio del Ministero della giustizia e dell'assetto normativo che disciplina l'ordinamento penitenziario (per il regime dei detenuti condannati) e del procedimento giudiziario (per quello dei detenuti imputati e appellanti) che prevedono vincoli territoriali, più o meno stringenti, alla collocazione geografica dei detenuti. Il problema assume poi una connotazione particolare per gli istituti collocati nelle aree metropolitane. La soluzione intuitivamente più immediata sarebbe infatti quella di avviare la costruzione di nuovi istituti penitenziari, magari collocati nelle aree geografiche dove più elevate sono le pressioni "demografiche", che possano produrre un incremento della ricettività dell'intero sistema penitenziario. Il suggerimento mal si concilia tuttavia con la cogenza del vincolo di bilancio, né si può ora immaginare, data la necessità di proseguire nel percorso di risanamento della finanza pubblica, che questa restrizione sia superata nel breve periodo. A meno dunque, di non trovare gli spazi necessari all'interno del bilancio dello stesso Ministero, poco praticabile sembra per ora questo tipo di soluzione.

In questa direzione, la dismissione degli istituti penitenziari di maggior valore commerciale, generalmente collocati nei grandi centri urbani o in particolari contesti geografici, oltre a quelli gravemente sottoutilizzati o particolarmente inefficienti, potrebbe fornire le risorse necessarie all'ammodernamento e all'ampliamento delle strutture esistenti, o alla costruzione di nuovi e più razionali strutture.

RACCOMANDAZIONE 9. L'affollamento cronico degli istituti penitenziari rende sempre più attuale il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

Questa soluzione non può essere tuttavia generalizzata, solo una parte delle strutture esistenti risponde a questi requisiti. Una risposta più ampia, secondo una modalità maggiormente diffusa nel resto dei paesi europei, potrebbe essere ricercata nel più intenso ricorso a forme di detenzione alternativa che prevedano un più limitato soggiorno dei detenuti nelle strutture detentive. In questo senso una concreta forma di attuazione non può essere ricercata nella copia di uno dei modelli diffusi altrove, dovendosi conciliare con le peculiarità degli ordinamenti e regolamenti del sistema italiano. La dinamica crescente del numero di detenuti richiede tuttavia che una simile soluzione sia seriamente presa in considerazione, essendo forse l'unica possibilità di intervento in grado di produrre un alleggerimento della pressione "demografica" sugli istituti penitenziari nel breve periodo.

L'affollamento, benché generalizzato, non è uniforme per tutti gli istituti penitenziari. Nel nostro campione di riferimento esistono alcune strutture non pienamente utilizzate e altre in cui la detenzione avviene al limite e in alcuni casi oltre la tollerabilità. A fronte di questo, la Polizia penitenziaria risulta essere più numerosa, rispetto al numero dei detenuti, proprio dove le strutture risultano meno sfruttate. Esistono vincoli alla mobilità dei detenuti definiti dal modo in cui sono regolamentati gli ordinamenti penitenziari e giudiziari. Il riequilibrio del rapporto polizia/detenuti passa dunque, necessariamente, dalla riallocazione delle risorse in termini di Polizia penitenziaria. Questo implica, oltre ad una riallocazione delle risorse attualmente disponibili, anche un diverso utilizzo dell'istituto della mobilità rispetto a quello attualmente praticato. Le forze di polizia dovrebbero infatti essere riallocate in base alle reali esigenze degli istituti considerando le caratteristiche di affollamento e tipologia dei detenuti, anziché sulla sola dimensione delle piante organiche. Le richieste di trasferimento provenienti dal personale, al pari, dovrebbero essere soddisfatte nei limiti dei posti disponibili definiti sulla base degli stessi criteri.

RACCOMANDAZIONE 10. Appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l'obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l'impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità in base alle effettive esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo.

Una questione parzialmente diversa, ma alla precedente collegata, è quella che riguarda la geografia degli istituti penitenziari. Si è visto come una larga parte delle strutture detentive esistenti sia situata nel sud e nelle isole. Questa situazione, che probabilmente rappresenta il retaggio di un periodo in cui la costruzione e la localizzazione degli istituti penitenziari in certe aree del paese rispondeva ad esigenze di sostegno del reddito e/o ad una particolare concentrazione dei reati in alcune zone, appare oggi, in relazione alla attuale distribuzione dei reati sul territorio, inadeguata a soddisfare la domanda di posti nelle carceri. Una revisione della geografia degli istituti penitenziari appare una operazione particolarmente complessa e che richiederebbe significativi investimenti nel breve periodo.

RACCOMANDAZIONE 11. Sarebbe opportuno che, in relazione alle mutate esigenze di capacità ricettiva degli istituti penitenziari nelle diverse aree del paese, si definisse un nuovo disegno relativo all'allocazione territoriale degli istituti penitenziari, con un progetto complessivo che consenta anche la cessione o la dismissione di istituti esistenti fortemente sottoutilizzati.

Su un piano differente, un alleggerimento del rapporto polizia/detenuti, in particolare per il circuito della "media sicurezza"³⁶, potrebbe venire da una revisione delle modalità di custodia e trattamento rispetto a quelle tradizionalmente applicate. L'applicazione di queste innovazioni potrebbe essere avviata, come anche suggerito in una riflessione interna prodotta su questo tema dall'Ufficio studi del Dap nel 2000, in forma sperimentale secondo un progetto da definire con la partecipazione delle figure professionali coinvolte nella gestione delle problematiche del sistema penitenziario. Lo studio del Dap, potrebbe in questo senso rappresentare un utile punto di

³⁶ Che in base alle "osservazioni della realtà della vita penitenziaria" appare il più idoneo all'applicazione di questa forma di pena, secondo quanto indicato nel citato studio.

partenza su cui instradare una riflessione circa l'opportunità e le modalità dello sviluppo di queste strutture.

RACCOMANDAZIONE 12. Nell'ambito di una opportuna riflessione sull'attuale conformazione del sistema penale italiano si raccomanda di valutare la possibilità di un più intenso ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione, riconsiderando anche le tradizionali modalità con cui questa si svolge.

Appendici

A.1 Appendice paragrafo 3

Allegato 1 – Rendiconto generale dello Stato

Classificazione economica delle spese del personale	
Class.ne economica	Denominazione
01.00.00	Redditi da lavoro dipendente
01.01.00	Retribuzione lorde in denaro
01.01.01	Stipendi
01.01.02	Lavoro straordinario
01.01.03	Fondo unico amministrazione
01.01.04	Incentivi per offerta formativa
01.01.05	Altri compensi al personale
01.01.06	Lavoro a tempo determinato
01.02.00	Retribuzione in natura
01.02.01	Buoni pasto
01.02.02	Mense
01.02.03	Vestiaro
01.02.04	Altre
01.03.00	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro
01.03.01	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro
01.04.00	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro
01.04.01	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro
02.00.00	Consumi intermedi
03.00.00	Imposte pagate sulla produzione
03.01.00	Imposte pagate sulla produzione
03.01.01	Imposte pagate sulla produzione

Allegato 2 – Conto annuale

Classificazione delle spese del personale secondo il SEC95		
A	Retribuzioni Lorde Lavoratori Dipendenti (indeterminati e determinati)	Retribuzioni del personale a tempo indeterminato Retribuzioni del personale a tempo determinato Retribuzioni del personale con contratto di formazione e lavoro Gestione Mense Erogazione Buoni pasto
B	Oneri Sociali a carico del datore di lavoro	Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse ed Accessorie Quota accantonamento TFR Coperture Assicurative Assegni per il Nucleo Familiare Equo Indennizzo
C	Benessere del Personale	
D.1	Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato	
D.2	Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di Personale	
A+B+C+(D.1-D.2)=E	Redditi da lavoro dipendente	
F	Altri Costi	Formazione Personale Indennità di Missione e trasferimento Irap
E+F	Costo del Lavoro Dipendente	
G	Oneri per Personale estraneo all'Amministrazione	Altre Spese Somme corrisposte ad Agenzie lavoro temporaneo (Interinale) Contratti di Co.Co.Co Retribuzioni dei Lavoratori Interinali Compensi al personale addetto ai lavori socialmente utili Contributi a carico dell'Amministrazione per Lavoratori Interinali e personale LSU IRAP per Lavoratori Interinali e personale LSU
E+F+G	Totale Costi Personale dipendente ed estraneo all'amministrazione	

A.2 Appendice paragrafo 6

Stima dei risparmi ottenibili sulle intercettazioni telefoniche attraverso l'analisi del costo attuale e le riduzioni ottenibili con l'adozione di sistemi di intercettazione a livello distrettuale

1. Volumi e costi attuali

L'analisi che segue è basata, ai fini dei successivi calcoli, sui seguenti volumi e costi relativi al 2006 (dati stimati) :

n. bersagli	100.000
costo annuo complessivo:	400.000.000
di cui per operatori Tlc	46.000.000
per soc. Hw e Sw	354.000.000
n. procure :	166
n. medio giorni di intercettazione:	45
procure informatizzate:	35 (pari al 70% delle intercettazioni)
procure che utilizzano registratori:	131 (pari al 30% delle intercettazioni)

La ripartizione percentuale per tipologia delle intercettazioni è la seguente:

telefonia mobile:	70%
telefonia fissa:	15%
internet	5%
ambientali:	10%

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) per ogni intercettazione mobile/fissa da corrispondere agli operatori Tlc è di € 12 circa.

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) per ogni intercettazione mobile/fissa da corrispondere alle società fornitrici dell'Hw e del Sw risulta (comprensivo della incidenza delle richieste derivanti dai tabulati storici), di circa € 55. Tale costo unitario è, peraltro, fortemente variabile in funzione dei volumi di intercettazione della singola procura, variando da un minimo di € 7/10 per le procure più grandi ad un massimo di € 60/70 per le procure più piccole che utilizzano ancora i registratori.

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) da corrispondere agli operatori Tlc e alle società di servizi abilitate per ogni intercettazione internet/ambientale è di € 200 circa (rispettivamente € 100 ed € 200).

Il costo medio ponderato unitario complessivo si attesta, pertanto, a circa € 78.

2. Stima della riduzione di costo

La stima della riduzione di costo parte dal presupposto di calcolare i costi con lo stesso metodo attuale e nell'ipotesi che tutte le intercettazioni delle 166 procure vengano concentrate in 26 centri distrettuali; anche se, nella realtà, l'hardware ed il software verranno noleggiati tramite una o più gare e non più pagati sulla base dei costi unitari per intercettazione fornita. L'ipotesi, peraltro, è molto prudentiale perché al suo interno comprende l'utile del fornitore ed il costo della molteplicità dei software di gestione che, nel caso in esame, si ridurrebbero ad uno.

Ipotizzando, pertanto, di poter portare il costo unitario delle intercettazioni mobile/fisso ad € 7, pari al minimo attuale, e quello delle intercettazioni internet/ambientali ad € 120, tramite accordi con gli operatori Tlc per le internet e, per le ambientali, di utilizzare nella maggioranza dei casi la Polizia giudiziaria eliminando le attuali trattative private con singole società, il nuovo costo medio ponderato unitario si ridurrebbe a € 25 circa.

Sotto queste ipotesi il costo annuo delle intercettazioni, per i volumi attuali, si ridurrebbe a circa € 112 milioni, a cui continuerebbero ad aggiungersi € 46 milioni da corrispondere agli operatori Tlc, per un totale di € 158 milioni, con una riduzione rispetto ai costi attuali di oltre € 240 milioni.

La concentrazione delle intercettazioni in 26 (o meno) centri distrettuali con impianti Hw-Sw non più pagati sulla base di costi unitari (per giorno e per bersaglio) consentirebbe, inoltre, di rendere i costi largamente indipendenti dal numero dei bersagli, permettendo ulteriori economie al crescere dei bersagli. La forfetizzazione dei costi verso gli operatori Tlc (già prevista a livello normativo), riducendo i costi amministrativi di fatturazione e di incasso sia degli operatori sia della stessa Amministrazione, potrebbe, infine, portare nel tempo ad ulteriori risparmi.

A.3 Appendice paragrafo 9.2

Tab. A1 – Stima Pool Ols costo medio per detenuto

	OLS 1	OLS 2
$\beta_{1ricreg}$	-8,47*** (-4,17)	-8,54*** (-4,92)
β_{2ihiv}	-17.482,98 (-0,68)	
β_{3itoss}	-16.729,22*** (-4,31)	-15566,97*** (-4,49)
$\beta_{4turnover}$	4.431,13*** (7,30)	4.407,53*** (7,80)
β_{2epoca}	400,75 (0,31)	
β_{3epoca}	2.495,84 (1,49)	
β_{4epoca}	-828,08 (-0,39)	
$\beta_{2condizioni}$	4.400,48 (1,89)	
$\beta_{3condizioni}$	1.228,18 (0,54)	
$\beta_{4condizioni}$	2.883,12 (1,16)	
$\beta_{5condizioni}$	3.405,23 (1,15)	
β_{7ia}	-12.570,57*** (-12,53)	-12795,91*** (-13,79)
β_{8SUD}	3.623,14*** (3,74)	4.140,26*** (4,65)
β_0	43.119,15*** (15,71)	45.362,88*** (23,12)
Osservazioni	377,00	378,00
R^2	0,51	0,50
$AdjR^2$	0,49	0,49
F test	29,05	73,52

Tra parentesi è riportata la statistica t

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

La differenza tra 377 e 378 osservazioni, dipende da un'osservazione mancante che non viene considerata ai fini della prima regressione

A.4 Appendice paragrafo 9.3

Tab. A2 – Efficienza tecnica 2003

Osservazioni	Percentile	Centile	-- Binom. Interp. -- [95 % Conf. Interval]	
126	10	0,44	0,38	0,51
	20	0,56	0,50	0,65
	30	0,67	0,59	0,75
	40	0,78	0,68	0,93
	50	0,94	0,79	1,00
	60	1,00	0,95	1,00
	70	1,00	1,00	1,00
	80	1,00	1,00	1,00
	90	1,00	1,00	1,00