

Ministero della giustizia

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.*
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** *2.1 Profili generali; 2.2 Auditing.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di interventi:** *3.1 Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; 3.2 Dipartimento affari giustizia; 3.3 Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi; 3.4 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; 3.5 Dipartimento della giustizia minorile.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 L'assetto organizzativo; 4.2 Personale, 4.3 Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.

Il miglioramento della programmazione strategica impostata su linee guida che coinvolgono ogni articolazione organizzativa, sia a livello centrale che a livello periferico, l'adozione di un metodo di lavoro per obiettivi, sottolineano la volontà di proseguire in un'azione riformatrice, che coinvolga, sul piano ordinamentale, organizzativo e strutturale, le diverse articolazioni ministeriali al fine di contribuire al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle strutture giudiziarie.

La programmazione strategica, partendo dal presupposto dei bisogni sociali da soddisfare, ha comportato una rivisitazione delle strutture attuali¹ per meglio armonizzarle con la richiesta, che proviene dal mondo civile, di una maggiore efficienza del "sistema giustizia".

Alla individuazione delle linee guida ministeriali hanno partecipato i responsabili delle diverse unità organizzative, sia centrali che territoriali, implementando il processo di programmazione con le valutazioni e le proposte dei dirigenti ai quali è demandato il raggiungimento degli obiettivi.

Nonostante tale impegno permane - in termini preoccupanti - il problema della eccessiva durata dei processi, che determina disservizi, sfiducia, nonché l'intervento della Corte di Strasburgo², le cui decisioni troppo frequentemente condannano lo Stato ad una equa

¹ Riguardano tutti i Dipartimenti a livello centrale e le strutture territoriali dell'organizzazione giudiziaria che operano a supporto della attività giurisdizionale.

² Alla Corte Suprema di Strasburgo sono prevenuti, nel periodo 1 luglio 2003 – 30 giugno 2004, 1.052 ricorsi proposti contro decreti emessi dalle Corti di Appello. Ne risultano definiti 357.

riparazione del danno materiale e morale subito da cittadini italiani danneggiati per i ritardi con i quali l'Amministrazione risponde alla domanda di giustizia. È, pertanto, notevole il peso per l'Esercizio determinato dalle cause per violazione della Convenzione dei diritti dell'uomo.

Le riforme³, che nel recente passato hanno interessato l'Amministrazione della giustizia solo in parte hanno ridotto il disagio della limitata efficienza del sistema.

Le prospettive del futuro comprendono anche le innovazioni contemplate nel noto provvedimento⁴ che comprende anche la riforma dell'ordinamento giudiziario rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica in data 16 dicembre 2004 per una nuova deliberazione ai sensi dell'art. 74 della Costituzione.

La legge di delega per la riforma dell'organizzazione giudiziaria in corso di approvazione prevede - difatti - nelle sue linee guida, importanti innovazioni sulla disciplina per l'accesso in magistratura, sulla composizione, competenze e durata in carica dei consigli giudiziari, sull'organico della Corte di cassazione, sulla disciplina in tema di incompatibilità, sulle dispense dal servizio e sui trasferimenti d'ufficio. La stessa legge delega prevede l'istituzione della Scuola Superiore della magistratura, la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, forme di pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati di ogni ordine e grado. La nuova disciplina, una volta approvata, avrà rilevanti riflessi anche sul decentramento del Ministero della giustizia, sulla disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

In questa sede la Corte sottolinea che, per realizzare interventi innovativi percepibili anche all'esterno, è necessario definire anche strumenti gestionali che si armonizzino con una programmazione strategica per obiettivi, rendere effettiva, a fianco del bilancio finanziario, una contabilità economica che renda palesi i reali costi dei servizi, individuare un valido criterio di valutazione delle prestazioni dei responsabili delle strutture operative attraverso un sistema di rilevazione del grado di soddisfazione da parte degli utenti della qualità e della quantità dei servizi forniti.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, l'istituzione del giudice di pace, di cui alla legge n. 374 del 1991⁵ ha dimostrato una notevole incisività operativa, specie sul terreno della giustizia civile, determinando effetti deflattivi sui carichi di lavoro dei tribunali, svolgendo un ruolo, in alcuni casi, di conciliazione. Il numero dei procedimenti iscritti presso gli uffici del giudice di pace va progressivamente aumentando. Al 30 giugno 2004 i procedimenti iscritti in dibattimento ammontavano a 62.268, contro i 54.069 del primo semestre 2003⁶.

Come è noto, le competenze penali del giudice di pace sono regolate dal d.lgs n. 274 del 2000, modificato dal decreto legge 2 aprile 2001, n. 91, convertito in legge 3 maggio 2001, n. 163, e sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con DM 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs n. 274 del 2000⁷. Il numero dei procedimenti iscritti presso gli uffici del giudice di pace, nel penale è progressivamente aumentato. A fronte dei 35.905 procedimenti iscritti in dibattimento nel corso del 2002, si sono registrati, nel primo semestre del 2003, 54.069 procedimenti e n. 52.544 nel primo semestre 2004.

³ L'istituzione del giudice unico, l'introduzione del giudice di pace, l'istituzione delle sezioni stralcio e dei giudici onorari, la modifica dell'art. 111 Cost. e l'affermazione del principio della durata ragionevole dei processi e del giusto processo, la nuova disciplina del riparto della giurisdizione, la riforma del diritto societario.

⁴ Disegno di legge, presentato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della economia e delle finanze, approvato dal Senato della Repubblica il 21 gennaio 2004, modificato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2004, nuovamente modificato dal Senato il 10 novembre 2004, nuovamente approvato dalla Camera dei deputati il 1° dicembre 2004, rinviato alle Camere in data 16 dicembre 2004 dal Presidente della Repubblica (atti Senato della Repubblica n. 1296 - B/bis-A).

⁵ Legge 21 novembre 1991, n. 374.

⁶ Le materie assegnate al giudice di pace riguardano la cognizione ordinaria, i procedimenti speciali, opposizioni alle sanzioni amministrative. Le opposizioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del d.lgs 30 dicembre 1999, n. 507.

⁷ D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

In media, tali uffici hanno definito circa il 45 per cento dei procedimenti a loro carico. Al 30 giugno 2004 i procedimenti definiti ammontavano a 62.668, con un incremento, rispetto al 2003, di 8.559 procedimenti⁸.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 206 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 comma 2 c.p.c.⁹ nella parte in cui non prevede che il giudice di pace, nei casi in cui decide secondo equità, debba osservare i principi informativi della materia.

La magistratura onoraria ha continuato a svolgere un lavoro che contribuisce in modo significativo a rendere più celere la definizione dei processi e più significativa l'amministrazione della giustizia.

Di rilievo le modifiche e le integrazioni dei criteri per la nomina e la conferma dei giudici onorari di tribunale¹⁰, che recepiscono il testo della circolare del Consiglio Superiore della Magistratura P-10358/2003 coordinato con le successive modifiche e integrazioni.

Nella giustizia civile, nell'arco di tempo che va dal 1° luglio 2003 al 30 giugno 2004 sono stati definiti complessivamente 1.793.139 processi civili di primo grado (dei quali 843.424 dai giudici di pace e 949.715 dai tribunali) a fronte dei 1.885.284 processi che erano stati complessivamente definiti nei 12 mesi precedenti (827.820 dai giudici di pace e 1.057.464 dai tribunali, (-10,2 per cento per i tribunali, +1,9 per cento da parte dei giudici di pace)¹¹.

Le sezioni stralcio, istituite dalla legge n. 276 del 1997 per definire i giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995, sono operative dall'11 novembre 1998 ed hanno emesso circa 65.000 sentenze nel biennio 2001-2002; 49.000 nel 2003; 21.475 nel primo semestre 2004.

La pendenza finale, al termine del primo semestre 2004, era di 92.823 procedimenti (123.603 al 31 dicembre 2003), esclusi 9.541 procedimenti esauriti in altro modo.

Il numero dei processi civili pendenti in primo grado ha subito una riduzione meno accentuata rispetto allo stesso periodo del 2003 (ammontavano a 3.042.521 al 1 luglio 2003, a 2.962.826 al 30 giugno 2004).

I giudizi di secondo grado sono invece aumentati del 17,9 per cento (da 215.041 a 253.571); la pendenza dei giudizi di secondo grado davanti ai tribunali è passata da 50.300 a 43.081, con una riduzione del 14,4 per cento in conseguenza degli effetti dell'avvenuto trasferimento dal tribunale alla corte d'appello della competenza per le cause d'appello in materia di lavoro e previdenza sociale.

La durata media dei giudizi in primo grado è passata, rispetto all'anno precedente, per i giudici di pace da 313 a 328 giorni, per i tribunali da 860 a 888 giorni e per le corti di appello da 501 a 425 giorni (vedi nota 10).

L'andamento della giustizia civile, in termini di produttività, nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, è rimasta, nel complesso, pressoché invariata.

Il processo civile, riformato con la legge 26 novembre 1990 e con le successive modifiche e integrazioni, continua ad essere caratterizzato da notevoli complessità procedurali.

Le consistenti sopravvenienze di processi non consentono una definizione rapida degli stessi, obiettivo strategico da perseguire in via prioritaria, anche attraverso la semplificazione delle procedure e la razionalizzazione dell'impianto processuale.

⁸ Al 30 giugno 2004 il movimento dei procedimenti civili risultava così articolato: cognizione ordinaria: iscritti 299.075, esauriti con sentenze 164.928, esauriti totali 276.699, pendenti finali 541.833; procedimenti speciali iscritti 242.088, esauriti totali 240.071, pendenti finali 318.714; opposizioni alle sanzioni amministrative 163.976; esauriti con sentenze 147.277, esauriti totali 168.045, pendenti finali 4.375, per un totale di 714.813 procedimenti iscritti, 312.205 esauriti con sentenze, 693.977 esauriti totali, 777.481 pendenti finali.

⁹ Sentenza 5-6 luglio 2004.

¹⁰ DM 4 maggio 2005.

¹¹ Dati tratti dalla relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2005 del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

La sperimentazione del processo telematico¹², già effettuata in alcuni tribunali e poi estesa ad altri, l'adozione di un nuovo sistema di gestione informatizzata delle tradizionali procedure concorsuali e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese, potranno avere ricadute notevoli, sia in termini di efficienza dei servizi resi dall'amministrazione della giustizia, sia in quelli di risparmio di energie materiali e personali.

Conclusivamente, vanno qui rammentate, per la loro valenza generale, le considerazioni finali del Procuratore generale presso la Cassazione, il quale – tra l'altro – attribuisce al Legislatore “il difficile compito di trovare un nuovo punto di equilibrio fra due esigenze apparentemente contrapposte: garanzie ed efficienza” “..... al fine di porre termine ad una situazione ormai insostenibile che, a livello europeo, ci vede costantemente sotto preoccupata osservazione”¹³.

1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.

Le funzioni del Ministero della Giustizia si incentrano – fondamentalmente – sull'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; comprendono altresì, funzioni amministrative strettamente connesse alla funzione giudiziale sia nel campo civile che penale, quali la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale in materia civile e penale, l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

L'Ufficio legislativo, posto alle dirette dipendenze del Ministro, provvede allo studio e alla proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

Nel settore penitenziario, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria svolge compiti di attuazione della polizia dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti, nonché di amministrazione del personale penitenziario e di gestione dei supporti tecnici necessari.

Il ministero ha, inoltre, competenza in materia di minori e di gestione del personale e dei beni relativi al settore della giustizia minorile.

La nuova struttura centrale è costituita dagli uffici di diretta collaborazione¹⁴ all'opera del Ministro e da 4 dipartimenti¹⁵.

- dipartimento per gli affari di giustizia¹⁶ (D.A.G.)
- dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi¹⁷ (D.O.G.)
- dipartimento dell'amministrazione penitenziaria¹⁸ (D.A.P.)

¹² Approvato in data 14 ottobre 2004, con il decreto del Ministro della giustizia (previsto dall'art. 3 comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123 recante le norme sul c.d. “processo telematico”, attraverso i due programmi “Polis” e “PolisWeb”),

¹³ In tali termini si è espresso - testualmente - il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione in sede di relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2005.

¹⁴ Gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro sono i seguenti: segreteria del Ministro, segreteria dei sottosegretari di Stato, gabinetto del Ministro, ufficio legislativo, ispettorato generale, servizio di controllo interno, ufficio per il coordinamento degli affari internazionali, portavoce del Ministro, ufficio stampa ed informazioni.

¹⁵ D.lgs 30.7.1999 n. 300 e DPR 6.03.2001 n. 55..

¹⁶ Esercita le funzioni e i compiti inerenti ai servizi relativi alla attività giudiziaria: gestione amministrativa dell'attività giudiziaria in ambito civile e penale; attività preliminare all'esercizio da parte del Ministro delle sue competenze in materia processuale; casellario giudiziale; cooperazione internazionale in materia civile e penale; studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

¹⁷ Esercita le funzioni e i compiti inerenti all'organizzazione e servizi della giustizia: organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, gestione amministrativa del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti anche informativi necessari, attività relative alle competenze del Ministro in ordine ai magistrati, studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

¹⁸ Provvede allo svolgimento dei compiti inerenti all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene e delle misure di sicurezza definitive, delle misure alternative alla detenzione, all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione, al coordinamento tecnico-

- dipartimento per la giustizia minorile¹⁹ (D.G.M.)

A questi deve aggiungersi l'Ufficio centrale per gli archivi notarili che ha compiti organizzativi e di direzione amministrativa degli uffici periferici, archivi notarili distrettuali, sussidiari e ispettorati circoscrizionali.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi assegnati al settore della giustizia sono stati pari a circa 7.831,8 milioni (6.575,9 milioni nel 2003), con un incremento di 1.255,9 milioni rispetto al precedente esercizio, portando la percentuale sul totale delle risorse del bilancio dello Stato all'1,10 per cento con un incremento rispetto agli ultimi due esercizi (0,91 per cento nel 2003; 0,93 per cento nel 2002).

Le spese di parte corrente sono state pari a 7.566,1 milioni (6.296,4 milioni nel 2003), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 265,7 milioni (279,5 milioni nel 2003). L'incremento degli stanziamenti ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente, mentre si sono ulteriormente ridotte le risorse da destinare alle spese di parte capitale.

L'incremento maggiore ha interessato le voci "consumi intermedi", con +747,9 milioni; "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali", +394,9 milioni; "redditi da lavoro dipendente", +124,4 milioni e, nella quasi totalità, il Centro di responsabilità "affari di giustizia", con +1.142,7 di euro (da 335,3 milioni a 1.478,0 milioni), di cui ben 1.448,5 milioni per "consumi intermedi". Si sottolinea che detta voce non ha subito nel corso dell'esercizio variazioni incrementali di grande rilievo; già gli stanziamenti iniziali di competenza prevedevano un cospicuo aumento rispetto al precedente esercizio (da 312,2 milioni a 1.437,4 milioni), determinato per 823,0 milioni, assegnati dalla legge finanziaria per il 2004, per il ripiano di debiti pregressi dovuti a spese di giustizia (cap. 1361; per un ulteriore approfondimento si rinvia al successivo paragrafo 2.2). Come viene sottolineato nel paragrafo dedicato all'*auditing*, gli effetti del decreto legge n. 168 del 2005, di contenimento della spesa, non hanno influito su queste tipologie di spese.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi		Parte corrente	Conto capitale
		% sul bilancio dello Stato		
2002	6.341,5	0,93	6.058,4	283,1
2003	6.575,9	0,91	6.296,4	279,5
2004	7.831,8	1,10	7.566,1	265,7

L'esame dell'andamento dell'esercizio 2004 evidenzia una minore capacità di impegno, soprattutto con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, mentre è migliorato il rapporto tra impegni e residui di stanziamento.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
2002	6.341,5	5.977,8	94,0	6.531,3	6.143,3	94,0
2003	6.575,9	6.600,0	98,1	6.680,5	8.319,5	97,4
2004	7.831,8	7.508,9	95,8	7.999,6	7.699,9	96,2

operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'amministrazione; alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del dipartimento medesimo.

¹⁹ Svolge i compiti assegnati dalla legge al ministero della Giustizia in materia amministrativa e del personale e dei beni ad essi relativi.

(milioni di euro)

Anni	Residui stanziamento all'1/1	Impegni sui residui	%
2002	189,7	166,0	87,5
2003	104,5	80,7	77,2
2004	167,8	134,0	79,8

Mentre il rapporto autorizzazione di cassa/massa spendibile è rimasto analogo a quello del precedente esercizio (84,5 per cento dall'84,1 per cento del 2003), si è ridotta la capacità di spesa, con riflessi sulla formazione dei residui, che hanno raggiunto i 1.987,5 milioni (1.528,8 nel 2003; 1.580,9 milioni nel 2002).

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
2002	8.004,4	5.930,5	74,0	6.668,1	5.930,5	88,9
2003	8.198,0	6.790,6	82,8	6.894,9	6.790,6	98,4
2004	9.371,8	7.109,3	75,8	7.926,5	7.109,3	89,8

Se si confronta la capacità di smaltimento degli impegni di competenza si osserva che la stessa raggiunge l'82,7 per cento (84 nel precedente esercizio), mentre la velocità di spesa sui residui è pari al 45,1 per cento (75,4 per cento nel 2003).

(milioni di euro)

Impegni su competenza	Pagamenti su competenza	%Pagamenti su impegni	Residui totali al 1.01.2004	Pagamenti su residui	% Pagamenti su residui
7.508,9	6.211,0	82,7	1.987,5	898,2	45,1

2.2 Auditing.

L'esame dell'andamento degli impegni evidenzia una eccedenza di spesa di circa 24,2 milioni sulle spese correnti di competenza, costituita da circa 105,2 milioni di eccedenze e circa 80,9 milioni economie; eccedenze di 97,2 milioni sui residui, di cui 248 eccedenze, cui vanno sottratti 116,0 somme perenti e 34,9 economie. Le eccedenze definitive da sanare legislativamente ammontano a circa 104,3 milioni.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa riguarda soprattutto i capitoli 1360 e 1423. Sul capitolo 1360, avente un oggetto assai ampio, che si può sinteticamente indicare quale spese di giustizia²⁰, si sono accertate eccedenze sui residui per circa 247,6 milioni, determinate dal pagamento in conto residui delle spese prodotte a rimborso dalle Poste Italiane S.p.A., afferenti a tutto il 30 giugno 2002. Il pagamento di queste spese avveniva, prima dell'entrata in vigore

²⁰ La Corte già in precedenti indagini ha analizzato l'andamento della riscossione dei rimborsi per spese di giustizia. In un primo referto, deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 76 del 2000, sono state individuate le gestioni di entrata da sottoporre ad un approfondimento istruttorio, attesa la loro natura e l'incidenza delle anomalie. Alcuni capitoli di entrata afferenti i rimborsi per spese di giustizia mostravano una quota di accertamenti riscossi inferiore al 50 per cento degli importi accertati per un quinquennio di riferimento. Successivamente, con deliberazione n. 14 del 2001, era stato approfondito il caso di un particolare capitolo (3530) sul quale l'Amministrazione non aveva fornito informazioni, sul presupposto che si trattasse di entrate eventuali, ed il cui gettito non sarebbe prevedibile. Con un'ulteriore deliberazione, n. 3/2002/G, veniva esaminato l'andamento del capitolo 3302 (recupero di spese di giustizia), per il quale si era evidenziata una netta diminuzione degli accertamenti nel 1998 ed un drastico calo dell'indice di riscossione nel 1999. Da ultimo con deliberazione n. 1/2004/G è stato sottolineato che "i dati dei recuperi sono, già in termini di accertamenti, di gran lunga inferiori a quelli di spesa. Lo sbilancio appare, poi, maggiore se si raffronta il riscosso (meno di 22 milioni) con il pagato (348 milioni). Le entrate coprono, quindi, solo il 18,1 per cento in termini di accertato/impegnato e il 6,3% in termini di riscosso/pagato".

del DPR n. 115 del 2002²¹ con procedura di rimborso al concessionario da parte della Tesoreria Provinciale dello Stato. Tale procedura ha determinato che il pagamento fosse effettuato senza considerare che sul relativo capitolo non vi era sufficiente disponibilità di fondi in conto residui.

Per ripianare il debito pregresso dovuto a spese di giustizia nei confronti delle Poste Italiane S.p.A., nello stato di previsione per il corrente 2004, è stato istituito il capitolo 1361²², con uno stanziamento di oltre 823 milioni²³, ed il Ministero, a seguito di intese con la Ragioneria Generale dello Stato, con l'Ente Poste e l'Agenzia delle entrate, ha diramato con circolare le istruzioni convenute.

Si osserva che l'importo del debito da rimborsare è stato determinato sulla base di una dichiarazione delle Poste Italiane S.p.A., con riferimento ad un credito esistente fino al 30 giugno 2003 di 829 milioni.. Complessivamente, sono stati effettuati pagamenti per circa 583,1 milioni²⁴ così ripartiti: 146.231.392,0 in conto residui nel secondo semestre 2003; 319.054.938,78 con ruoli di spesa fissa nel 2004; 117.827.682,53 nel 2004. Rimane un debito residuo di 239.885.985,99. Poiché sul capitolo 1361, esercizio 2004, rimangono residui di lettera C di circa 365,4 milioni e lettera D, di circa 20,7 milioni, per un totale di 386,1 milioni, dovrebbero andare in economia 146 milioni che l'amministrazione ha chiesto di conservare per eventuali oneri non correttamente contabilizzati.

Nel corso dell'esercizio in esame gli stanziamenti iniziali sono stati incrementati di circa 105,2 milioni, che ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente (+135,7 migliaia di euro), mentre le spese di parte capitale sono state ridotte (-30,4). In particolare, queste ultime sono state ridotte dal decreto legge n. 168 di 28,8 milioni.

Complessivamente, il richiamato decreto di contenimento della spesa ha comportato una riduzione degli stanziamenti di circa 75,6 milioni, di cui 56,8 per la voce "consumi intermedi".

In contraddittorio con i responsabili dell'Ufficio centrale di bilancio e degli uffici amministrativi interessati, sono stati individuati tre mandati concernenti: il capitolo 1501 ("spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo", titolo n. 37); il capitolo 1461 ("spese per acquisto cancelleria, e quant'altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici", titolo n. 75); il capitolo 1013 ("Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti" titoli nn. 421 e 777).

I controlli di regolarità della documentazione, della corretta imputazione della spesa, degli atti presupposti all'adozione dell'atto di impegno e delle conseguenti fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento, effettuati, su alcuni mandati di capitoli del consuntivo, scelti a campione hanno evidenziato talune irregolarità di carattere formale (carenze di date e di firme).

E' tuttavia emerso che taluni capitoli "promiscui" vengono utilizzati ancora quali "capitoli contenitori" nei quali confluiscono mandati di pagamento per servizi connessi, con pregiudizio delle esigenze di trasparenza che dovrebbero essere attentamente considerate.

I controlli eseguiti riguardano:

Cap. 1501 "Spesa per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo", titolo n. 37 – pagamento di 194.251, 77 euro – EPR 2003 – data esigibilità : 26.03.2004.

L'ordinativo di pagamento su impegno del 12.3.2004 rispecchia quanto stabilito dal DM del direttore DOG (dipartimento organizzazione giudiziaria) – prot. 3322/04 dell'11.3.2004 –

²¹ DPR 30 maggio 2002, n. 115 - testo unico spese di giustizia.

²² Cap. 1361 – "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane SpA".

²³ Legge finanziaria 350 del 2003, art. 3, comma 12.

²⁴ L'Amministrazione ha sensibilizzato i funzionari delegati sul territorio ai quali, dal 1° luglio 2004, compete effettuare i rimborsi alle Poste Italiane S.p.a., al fine di utilizzare entro il 31 dicembre del c.a. tutte le somme residue.

che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 194.251,77 euro, da imputare sul cap. 1501, piano gestionale 1 del bilancio 2004 – residui 2003.

La documentazione esaminata è completa del contratto con la società fornitrice del servizio, del parere dell'AIPA e dell'assunzione di impegno. Concerne la fornitura del servizio di assistenza sistemistica e applicativa unificata per i distretti di Corte d'appello di Bologna e Ancona per la durata di due anni.

Le prestazioni dei servizi si riferiscono al mese di ottobre 2003 e concernono i capitoli 1350, piano gestionale 1, per un importo di 228.010,53 euro, e 1051, piano gestionale 1, per un importo di 194.251,77 euro.

Regolare l'imputazione della spesa sul capitolo 1501 e esatto l'importo corrisposto.

Cap. 1461 "Spese per acquisto di cancelleria... e quant'altro posso occorrere per il funzionamento degli uffici..." , titolo n. 75, pagamento di 885.087,77 euro es. 2004, alla SIRAM S.p.A. per la fornitura di "servizio di gestione integrata (Global Service) degli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni".

L'ordinativo di pagamento del 25.10.2004 rispecchia quanto autorizzato con allegato DM del direttore generale del D.O.G. (dipartimento organizzazione giudiziaria) del 20.9.2004 (che segue il DM dello stesso organo amministrativo del 18.4.2003 di approvazione dell'ordinativo principale di fornitura).

La documentazione esaminata comprende fatture bimestrali rilasciate dalla Società, ad ognuna delle quali è allegato l'elenco dei servizi svolti presso gli uffici, datato e sottoscritto dai responsabili della società e dell'ufficio amministrativo.

Su detto capitolo, considerato di natura "promiscua", confluiscono mandati di pagamento di diversa provenienza per servizi connessi.

Cap. 1013 "Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti". Titoli di pagamento n. 421 per 2.342,00 euro, quale "anticipo missione", e n. 777 per 664,98 euro per fine missione, per un totale complessivo di 3.006,98 euro.

Concerne indennità di missione corrisposta a dirigente per servizio di ispezione eseguito a Vallo della Lucania dal 6.6.2004 al 10.7.2004 e rimborso spese pasti, di viaggio e di pernottamento.

Gli esiti delle operazioni di verifica sono stati comunicati all'Amministrazione e all'Ufficio centrale di bilancio.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

Considerazioni generali.

La piena attuazione del programma previsto presuppone la tempestiva assegnazione di risorse.

L'Amministrazione ha segnalato che le insufficienti disponibilità economiche su taluni capitoli hanno determinato l'insorgere di delicate problematiche specie nei centri di spesa connessi a spese per servizi e provviste.

Le variazioni in negativo del decreto legge n. 168 del 12.7.2004 non sempre hanno prodotto effetti significativi di disagio, attenuati dalla adozione di misure di razionalizzazione e di economicità nei servizi interessati dalle riduzioni di bilancio.

Le misure di contenimento hanno comportato riduzioni – in tutti i settori – agli stanziamenti di competenza rispetto al progetto di bilancio a suo tempo predisposto, riduzioni di stanziamento di cassa, per cui si è reso necessario impegnare tutti i residui di stanziamento provenienti dagli esercizi 2002-2003.

3.1 Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

3.1.1 La direttiva annuale.

La Corte sottolinea che la direttiva 2004 è caratterizzata da continuità nell'attività programmatica, impostata su obiettivi di grande respiro da perseguire nel medio e lungo periodo, e da una appropriata individuazione delle risorse necessarie da utilizzare per il loro conseguimento.

Costituisce la prosecuzione della precedente direttiva 2003, della quale intende essere il completamento attraverso un insieme di programmi da realizzare, meglio definiti.

Comprende novantasette programmi esecutivi d'azione (PEA), il sistema di monitoraggio, il sistema di valutazione dei dirigenti e dei piani di formazione.

Il contributo assicurato dal SECIN nel processo di formazione della direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2004 si è estrinsecato in un'attività di monitoraggio periodico dei risultati conseguiti con riferimento ai programmi esecutivi d'azione (PEA), del sistema di valutazione dei dirigenti e dei piani di formazione.

I risultati conseguiti si basano sulle attività svolte nel periodo marzo 2004-marzo 2005, essendo stato considerato un periodo temporale di 12 mesi.

Il SECIN cura il monitoraggio dei programmi esecutivi d'azione con cadenza trimestrale, attraverso schede di rilevazione a cura dei responsabili.

Sono state predisposte ed affinate le tecniche per monitorare i PEA tramite supporto informatico, iniziativa che verrà utilizzata, nel 2005, anche per le corrispondenti attività del piano operativi territoriali (POT).

In proposito la Corte prende atto degli intendimenti, più volte espressi nella direttiva, di voler applicare al servizio "giustizia" i concetti di efficacia e di efficienza e di introdurre gli strumenti della programmazione, della gestione per obiettivi e del controllo di gestione dei risultati e dei comportamenti.

A tal fine, ad avviso del SECIN, potrebbe essere utile ed opportuna una periodica rivisitazione delle funzioni e dei ruoli del complesso organizzativo ministeriale, per un più appropriato dosaggio delle risorse finanziarie in relazione agli obiettivi assegnati ed ai risultati raggiunti.

3.1.2 Il miglioramento dell'assetto organizzativo.

E' proseguita l'attività di analisi della struttura organizzativa dell'Amministrazione attraverso lo strumento definito "funzionigramma", indispensabile per verificare la validità della programmazione ed il grado di conseguimento degli obiettivi individuali.

I tratti sui quali è incentrato lo studio organizzativo²⁵ si sono concretizzati nella redazione dello strumento "funzionigramma", che ha interessato, per primo, il dipartimento della giustizia minorile.

Parallelamente, è stato avviato lo studio organizzativo del dipartimento degli affari di giustizia, del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dei settori di gabinetto del Ministro.

3.1.3 L'introduzione del sistema di controllo di gestione.

Definito, nel 2003, il modello logico di riferimento per i servizi di controllo di gestione, si è consolidata, nel 2004, la reportistica dei servizi dipartimentali per l'attività di monitoraggio e per quella ordinaria.

I responsabili dei servizi controlli di gestione redigono una relazione trimestrale sull'andamento dei programmi esecutivi d'azione e una relazione annuale sulle convenzioni CONSIP.

²⁵ Approvato dal Ministro con nota 368 del 12 settembre 2003.

3.1.4 Lo sviluppo del sistema di valutazione dei dirigenti.

Il modello sperimentale sviluppato dal SECIN per la valutazione dei dirigenti di prima fascia, è stato recepito dal Ministro con proprio decreto del 2 marzo 2004. I dirigenti vengono valutati anche attraverso l'esame dello stato di realizzazione dei piani operativi territoriali.

Il modello sperimentale adottato si basa sul sistema di valutazione delle prestazioni mediante l'analisi di due principali aspetti: i risultati conseguiti rispetto a quelli previsti ed il comportamento organizzativo.

Il primo aspetto riguarda la verifica del completo raggiungimento degli obiettivi concordati, al quale è previsto venga attribuito un peso pari al 65 per cento.

Il secondo aspetto (peso complessivo pari al 35 per cento) è suscettibile di essere scomposto in molteplici sfaccettature componenti la valutazione di qualità personali.

L'attività del dirigente si estrinseca nel coordinamento delle attività e delle persone, attraverso la propensione verso rapporti di servizio, per conseguire l'obiettivo principale della motivazione dei propri collaboratori. La valutazione comprende una parte autovalutativa ed assume un elevato significato e valore di ritorno per il dirigente in relazione al sistema premiante (retribuzione di risultato) ed alla possibilità di sviluppo personale.

La valutazione dei dirigenti di seconda fascia è attribuita alla competenza di apposita commissione, che opera in seno al SECIN, in ottemperanza all'atto istitutivo, alla metodologia²⁶ ed alle indicazioni contenute nella proposta di valutazione. La logica della nuova metodologia è basata sul coinvolgimento di tutti gli attori del sistema da valutare. Introdotta, in via di prima sperimentazione nel corso del 2001, è stata estesa, nel corso del 2002, ai dirigenti degli uffici giudiziari, al fine di indurli a valutare per risultati, concentrando gli sforzi su obiettivi predeterminati, verificando il grado di raggiungimento degli stessi, migliorando il processo di crescita professionale. L'impianto metodologico seguito è, comunque, suscettibile di modifiche sulla base della sperimentazione e delle procedure valutative già definite.

Per i dirigenti di prima e seconda fascia è in corso il processo di valutazione per l'anno 2004.

3.1.5 PEA (Programmi esecutivi di Azione) presenti nella direttiva 2004.

Trasversali o Interdipartimentali	DAG	DAP	DGM	DOG	UCAN	Totale
6	10	47	0	34	1	98

Dati desunti da documentazione fornita dall'Amministrazione

Secondo il SECIN l'attività amministrativa per l'anno 2004 è stata realizzata, al 31 dicembre, nella misura del 76,7 per cento rispetto alla misura del 75 per cento del 2003; a marzo 2005 il grado di realizzazione si è attestato all' 80,4 per cento.

Gli obiettivi strategici espressi nella direttiva annuale vengono reiterati dal 2002 e comprendono il perseguimento di 273 programmi esecutivi d'azione (PEA), suddivisi come da prospetto:

²⁶ Approvata con DM 11 ottobre 2000.

PEA

Anno	annuali	biennali	Pluriennali	di cui		%	%
				interdirezionali	interdipartimentali		
	a	b	c	d	e	(b+c)/(a+b+c)	(d+e)/(a+b+c)
2002	67		0	0-	0	0,0%	0,0%
2003	59		2	5	2	3,3%	11,5%
2004	80	5	12	1	5	17,5%	6,2%
Totale	206	5	14	6	7	8,4%	5,8%
2003 (Programmi non pubblicati in direttiva)	48				1		2,1%
Totale gen.	254	5	14	6	8	7,0%	5,1%

Elaborazione su dati SECIN

Nel 2004, ai programmi esecutivi d'azione sono state destinate risorse quantificate in 58.132.464,77 euro suddivise per i seguenti dieci obiettivi fissati dal Ministro.

Impatto economico-finanziario degli obiettivi stabiliti dal Ministro

n.ro obiettivo	DESCRIZIONE	Spese
1	Riduzione del debito giudiziario, dei tempi e dei costi dei processi in campo sia civile che penale	680.435.16
2	Ricerca di soluzioni gestionali innovative, snellimento delle procedure amministrative, razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane e strumentali, degli spazi operativi e delle articolazioni territoriali dell'Amministrazione della giustizia	5.819.641.75
3	La revisione delle competenze, la creazione di utili sinergie ed il miglioramento in genere dei rapporti tra le amministrazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della Giustizia, tra cui i vari dipartimenti, nonché tra l'Amministrazione stessa e altri enti pubblici e privati	5.227.000.00
4	Lo sviluppo e la realizzazione degli investimenti per il potenziamento, l'adeguamento e la messa in sicurezza delle strutture giudiziarie, penitenziarie e minorili	4.690.935.85
5	Lo sviluppo ed il perfezionamento degli strumenti della programmazione per obiettivi, della pianificazione delle risorse (budgeting) e del controllo qualitativo, economico e finanziario di gestione, attraverso un processo sistematico di rilevazione contabili, statistiche e di customer satisfaction e la misurazione dei risultati e di efficacia e di efficienza dei servizi	15.520.280.78
6	La formazione, la valorizzazione e lo sviluppo della professionalità di tutti gli operatori civili, togati e di polizia penitenziaria, addetti ai servizi inerenti la Giustizia	510.466.12
7	L'innovazione ed il potenziamento a supporto dei servizi interni dell'Amministrazione e dei servizi rivolti ai cittadini	20.479.752.77
8	La certezza della pena e contestualmente la dignità delle condizioni detentive, riducendo il sovraffollamento, creando circuiti differenziati e favorendo la formazione, il lavoro e il recupero sociale dei condannati ai fini della diminuzione della recidiva	5.158.369.29
9	La tutela dei minori, la prevenzione e il contrasto della devianza minorile, la razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti in materia di diritto di famiglia e dei minori	2.091.90
10	L'attività internazionale, la cooperazione giudiziaria e penitenziaria per la prevenzione e il contrasto dei reati, con particolare riferimento alla criminalità organizzata, al terrorismo, all'immigrazione clandestina, alla tratta delle persone, alla pedofilia e alla pedopornografia	43.491.15
TOTALE		58.132.464.77

Dati desunti da documentazione fornita dall'Amministrazione

L'Amministrazione si prefigge di estendere a livello territoriale il metodo di lavoro per obiettivi, coinvolgendo direttamente le strutture direzionali di terzo livello (Corti d'Appello e Procure Generali della Repubblica, Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, Centri per la Giustizia Minorile).

Dette unità organizzative dovranno gestire i piani operativi territoriali (POT) simili, nella forma e nella strutturazione, ai piani esecutivi d'azione (PEA), propri delle direzioni generali dei dipartimenti centrali.

E' anche previsto, in epoca successiva, che le articolazioni di base (tribunali, procure, istituti di pena ecc.) possano essere interessate a produrre proposte operative ed alla loro realizzazione, in coerenza alle linee di indirizzo predisposte dai centri di responsabilità amministrativa immediatamente superiori (dipartimenti).

Gli obiettivi di fondo perseguiti garantiscono continuità rispetto ai precedenti e mirano ad assicurare certezza, qualità, efficacia ed efficienza al funzionamento dei servizi ed a restituire fiducia ai cittadini, anche attraverso l'attuazione di un insieme di riforme che interessano la semplificazione e l'ammodernamento del sistema della Giustizia, settori, quindi, vitali, mediante l'adozione di nuove modalità operative che riguardano sia il piano normativo che quello gestionale.

3.2 Dipartimento per gli affari di giustizia.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
1.478,0	1.478,7	1.476,9	1.468,5	1.646,0	947,8	668,8 ²⁷

3.2.1 Andamento economico-finanziario.

L'entrata in vigore del decreto legge 12.7.2004 ha avuto un notevole impatto sia globalmente, sia sui singoli capitoli di spesa.

La riduzione degli stanziamenti iniziali sia di competenza che di cassa è stato pari rispettivamente al 22 per cento e al 28 per cento, il che ha indotto la struttura a dover rivedere tutti i programmi di spesa riferiti al secondo semestre del 2004, intervenendo anche mediante variazioni compensative ed integrative su taluni capitoli.

Per le missioni all'estero si è fatto ricorso al comma 10 dell'art. 1 del richiamato decreto legge.

Ne consegue che il bilancio di previsione inizialmente proposto ha subito una revisione al ribasso.

Il riconoscimento di debiti concerne solo il capitolo 1263, per fatture riferite al 2004, per un ammontare non significativo, pari a 54.949,00 euro.

3.2.2 Risultati dell'attività gestionale.

Il monitoraggio effettuato sulle procedure di acquisto gestite dal dipartimento ha evidenziato risparmi di spesa per effetto dell'adesione a convenzioni CONSIP, anche se, per taluni prodotti, è risultato più conveniente operare al di fuori di tali convenzioni.

3.2.3 Iniziative in atto per ottimizzare e razionalizzare le risorse.

Il dipartimento, nel quadro di un articolato disegno ministeriale, ha in corso un'attività volta ad una più razionale ed efficiente gestione delle risorse umane impiegate, attraverso un approfondimento della articolazione e l'esatta composizione dei servizi richiesti e prodotti.

²⁷ Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui (residui propri più residui di stanziamento).

La constatazione che permangono, in seno alle strutture, procedure, che si ripetono per tradizione o per consuetudine, rende ancor più significativo ed urgente intervenire con direttive che non lascino spazi ad interpretazioni che incidono anche sulla durata del procedimento amministrativo.

La Corte prende atto che il monitoraggio - programmato dall'amministrazione - delle giacenze, dei flussi di attività annuali, dei flussi medi di prodotto-servizio in uscita, delle attività svolte da ciascuna unità, potrà consentire l'adozione di provvedimenti efficaci e tempestivi, anche attraverso lo snellimento delle procedure ed un più razionale impiego delle strutture informatiche.

3.3 Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
3.436,1	3.544,4	3.328,8	3.447,3	4.204,1	3.331,1	843,6

3.3.1 Risultati dell'attività gestionale.

3.3.1.1 I magistrati.

Obiettivo primario perseguito è quello di garantire la gestione della posizione giuridica ed economica dei Magistrati ordinari, dalla loro assunzione in servizio quali uditori giudiziari, alla cessazione del servizio.

Il numero complessivo dei magistrati ha subito un incremento, essendo passati da un totale di 9.043 unità presenti al 31.12.2003 ad un totale di 9.329 unità presenti al 31.12.2004 (+286).

Il numeri dei magistrati onorari ha subito una diminuzione, essendo passati dagli 8.327 presenti al 31.12.2003, agli 8.010 presenti al 31.12.2004 (-364).

Giudice di pace

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	4700	4213	487	10.4
2003	4700	4118	582	12.3
2004	4700	3845	855	18.1

Giudici onorari aggregati

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1000	678	322	32.2
2003	1000	683	317	31.7
2004	1000	600	400	40.0

Giudici ordinari di tribunale*

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	2605	1920	685	26.5
2003	2509	2040	469	18.1
2004	2509	2054	455	18.1

Vice procuratori onorari**

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1650	1471	179	10.7
2003	1685	1533	152	9.0
2004	1685	1511	174	10.3

Dati desunti dalla documentazione fornita dall'Amministrazione

** Il numero dei Giudici Onorari presso ogni Tribunale non può essere superiore alla metà dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.*

*** Il numero dei Vice Procuratori Onorati delle Procure della Repubblica presso i Tribunali non può essere superiore ai 2 terzi dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.*

Magistratura ordinaria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004
n. magistrati presenti	9.140	9.043	9.329

Magistratura ordinaria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004
n. magistrati presenti	8.282	8.374	8.010

La legge n. 48 del 2001 ha previsto un incremento di 1000 unità e, conseguentemente, sono state avviate le procedure concorsuali per 350 posti di uditore giudiziario²⁸.

Nel corso del 2004 sono stati, inoltre, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale due concorsi²⁹ e, al fine di velocizzare i tempi complessivi di gestione dei fascicoli dei candidati (circa 66.000) è stata implementata una nuova procedura per la raccolta dei dati, estesa, dopo una positiva sperimentazione, a tutte le Procure distrettuali, incaricate della raccolta delle domande. E' stato, altresì, predisposto uno studio di fattibilità volto ad introdurre un sistema informatizzato per la gestione delle richieste, dalla fase di avvio a quella conclusiva di risposta.

Con riferimento alla "creazione di utili sinergie ed al miglioramento in genere dei rapporti tra le amministrazioni centrali e gli uffici giudiziari", costituente obiettivo generale, è stata emanata apposita circolare³⁰, volta a rivisitare e razionalizzare la procedura per l'immissione in possesso dei giudici onorari aggregati e i vice procuratori onorari nominati o confermati.

3.3.1.2 Personale amministrativo.

ORGANIGRAMMA PERSONALE AMMINISTRATIVO

	Dotazione organica 2004	Personale in servizio al 31.12.2004
Dirigenti	432	321
Area C	17.760	11.404,5
Area B	28.669	26.777 *

²⁸ Concorso indetto con DM 12.3.2002.

²⁹ Il primo, indetto con DM 28.2.2004, concerne 380 posti di uditore giudiziario ed è stato pubblicato il 2 marzo 2004. E' stato, però, aggredito da numerosi ricorsi amministrativi e giurisdizionali, rendendo necessario un intervento correttivo del legislatore, volto ad ampliare le categorie degli aventi diritto all'esonero dalla prova preliminare, rispetto a quelle originariamente previste. Il secondo (ultimo dei tre concorsi previsti dalla legge 48/2001) è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2004 e concerne 350 posti di uditore giudiziario, di cui al DM 23 marzo 2004. Anche detto concorso è stato aggredito da numerosi ricorsi, rendendo necessaria la riapertura dei termini per consentire a coloro che sono risultati beneficiati dall'intervento del legislatore, la possibilità di accedere al concorso direttamente alle prove scritte.

³⁰ In data 8 ottobre 2004.

Area A	2.988	4.193
Totale	49.849	42.695,5*

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

**Sono esclusi dal computo n. 310 centralinisti non vedenti non compresi nell'organico*

Le linee guida dell'azione amministrativa sono rivolte a fronteggiare le difficoltà in cui si trovano ad operare gli uffici giudiziari a causa della carenza di personale amministrativo.

Con riferimento alle problematiche connesse con le procedure di riqualificazione del personale di ruolo, è da rilevare che le numerose decisioni emanate al riguardo sia dai giudici del lavoro che da quelli amministrativi³¹ hanno determinato un blocco nelle procedure di copertura di tutti i posti vacanti.

Analogo effetto hanno prodotto le perduranti limitazioni all'assunzione di personale previste dalle ultime leggi finanziarie, che hanno consentito, solo in misura molto ridotta, di procedere al reclutamento di nuove unità di personale.

L'adozione di particolari accorgimenti, quali il ricorso a spostamenti di personale, l'utilizzo temporaneo di dipendenti di altre amministrazioni, il passaggio per mobilità di personale proveniente da altre amministrazioni, ha attenuato il fenomeno della carenza di personale e garantito il funzionamento degli uffici.

3.4 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
2.717,4	2.763,0	2.545,2	2.558,1	3.247,8	2.654,5	416,6

3.4.1 Premessa.

Il DM 22 gennaio 2002, pubblicato sulla G.U. n. 69 del 22.03.2002, ha rappresentato un importante momento per l'attuazione organizzativa, a livello centrale e periferico, del nuovo sistema penitenziario italiano, coinvolto, nel corso degli ultimi anni, sia dalla normativa di riordino del settore, quale il d.l. 21 maggio 2000 n. 146, che dalla riforma istituzionale del ministero, definita dal DPR 6 marzo 2001, n. 55.

Il citato decreto ministeriale, infatti, non solo ha dato luogo ad un riordino organizzativo delle articolazioni centrali dipartimentali, ma, soprattutto, in relazione a quanto previsto dall'art. 9, ad un effettivo decentramento delle funzioni amministrative, attribuendo ai sedici provveditorati regionali, sedi di livello dirigenziale generale, l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo; peraltro sono ben note le problematiche tuttora esistenti sul funzionamento del sistema penitenziario, in ordine al quale va auspicato un sempre maggiore impegno in termini di organizzazione e di efficacia del servizio.

Quanto al personale amministrativo e tecnico, nel 2004, in deroga al divieto di cui al comma 53 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), con DPR 25.08.2004 è stata autorizzata l'assunzione di 22 idonei delle graduatorie di precedenti concorsi, a fronte di una richiesta di 67 unità.

L'organico del personale presenta uno scoperto del 30 per cento; su di un contingente di 10.025 unità, compresi 385 posti fissati per la dirigenza, si registrano oltre 3000 vacanze, di cui 2746 nelle aree funzionali.

³¹ Da ultimo la sentenza dei TAR Lazio depositata il 4 novembre 2004 ha annullato l'intera procedura di riqualificazione per la posizione C della figura professionale del direttore di cancelleria.

Aree funzionali – D.P.C.M. 4.10.2000	ORGANICI	Presenti al 30.06.2004
Area Funzionale “C” – Posizione economica C3”	816	764
Area Funzionale “C” – Posizione economica C2”	1.619	1.457
Area Funzionale “C” – Posizione economica C1”	2.593	633
Area Funzionale “B” – Posizione economica B3”	1.847	1.860
Area Funzionale “B” – Posizione economica B2”	1.847	1.860
Area Funzionale “B” – Posizione economica B1”	554	289
Area Funzionale “A” – Posizione economica A1”	306	326
Totale aree funzionali	9.640	6.894
RIEPILOGO NAZIONALE	ORGANICI	PRESENTI
Totale qualifiche dirigenziali	385	66
Totale aree funzionali	9.640	6.894
Personale ruolo ad esaurimento	0	2
Totale complessivo	10.025	6.962

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

In ordine alla copertura degli organici delle qualifiche dirigenziali, amministrative e tecniche, al fine di garantire la corretta funzionalità degli istituti e dei servizi penitenziari, e allo scopo di contenere le spese per missioni e prestazioni di lavoro oltre l'orario d'obbligo, dovranno essere adottate le opportune misure, per verificare l'effettività delle esigenze funzionali.

Le previsioni di spesa per l'anno finanziario 2004 sono state precedute da un articolato ed analitico esame delle effettive esigenze dell'amministrazione penitenziaria nelle sue articolazioni centrali e decentrate, secondo criteri di economia.

L'azione intrapresa dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria mira ad una migliore gestione delle risorse finanziarie a disposizione, attraverso la semplificazione amministrativa, la informatizzazione dei processi contabili di natura finanziaria e l'analisi economica dei costi, nonché la riduzione delle spese.

Sulla base di tali principi, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha perseguito svariati obiettivi³².

I dati contabili a consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 evidenziano il consolidamento del “trend” positivo, che ha visto crescere la capacità dell'Amministrazione penitenziaria di utilizzare le risorse finanziarie a disposizione e, quindi, di ridurre il fenomeno della formazione di economie di bilancio rispetto agli esercizi precedenti.

Il consuntivo della spesa evidenzia, per l'anno 2004, una economia di bilancio, in termini di competenza di circa 166 milioni, e in termini di cassa di circa 268 milioni.

Tali importi sono comprensivi, peraltro, di economie per 76,9 milioni in termini di competenza e 89,1 milioni in termini di cassa, presenti sui capitoli di bilancio relativi agli stipendi del personale civile (capitolo 1600) e dei connessi oneri previdenziali e fiscali a carico dell'amministrazione (capitoli 1607/01 e 1608/1), i cui stanziamenti per l'esercizio 2004 erano stati sovradimensionati in sede di elaborazione dei dati relativi al personale, trasmessi al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Inoltre, le disponibilità di bilancio relativi agli investimenti, pari a circa 62 milioni, della quali è tuttora in corso la procedura di conservazione quale residui di stanziamento, farebbero

³² Le soluzioni gestionali sono volte allo snellimento delle procedure amministrative, alla razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali; all'introduzione degli strumenti della programmazione per obiettivi, di pianificazione delle risorse e dei sistemi di controllo qualitativo e quantitativo, attraverso processi sistematici di rilevazioni statistiche, contabili e di misurazione di efficacia e di efficienza dei servizi; alla formazione, valorizzazione e sviluppo delle professionalità e del rendimento degli operatori penitenziari per la loro qualificazione nei diversi ambiti di intervento.

scendere le economie di competenza effettive, derivanti cioè dalla gestione amministrativa, a soli 17 milioni.

In termini di competenza, la percentuale delle economie di bilancio sugli stanziamenti complessivi, si attesta provvisoriamente al 6,1 per cento (che, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali ed i residui di stanziamento in corso di accertamento, si riduce allo 0,8 per cento).

In termini di disponibilità di cassa, il dato complessivo vede l'economia di bilancio ad una percentuale sugli stanziamenti del 9,1 per cento che, in realtà, si riduce a quella del 6,1 per cento, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali.

3.4.2 Qualifiche dirigenziali.

Qualifiche dirigenziali (tabella A allegata al DPCM 11.04.2001)	Dotazione organica	Unità in servizio al 31/12/2004
Dirigente generale - livello C	25	20
Dirigente amministrativo	235	34
Dirigente sanitario	8	1
Dirigente servizio sociale	61	8
Dirigente tecnico	5	1
Dirigente Ragioneria	21	0
Dirigente informatico	1	1
Dirigente Pedagogia	20	0
Dirigente Comunicatore	8	0
Dirigente Agrario	1	0
Totale	385	65

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

La situazione nazionale registra – come già evidenziato - uno scoperto di circa il 30 per cento, con una carenza complessiva di oltre 3.000 unità, di cui 320 nella sola area dirigenziale. La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, a seguito della riforma ordinamentale dell'amministrazione è passata da 96 posti a complessivi n. 289 unità³³.

La previsione normativa recata dall'art. 41, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449, ha disposto che dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale sulla dirigenza, vengano a cessare gli effetti dell'art. 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e di altre disposizioni che estendevano al personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria il trattamento giuridico – economico previsto per il personale delle corrispondenti qualifiche della polizia di Stato.

Pertanto, a decorrere dal 18.11.2004, data di sottoscrizione dell'accordo³⁴ presso l'ARAN³⁵, il conferimento degli incarichi dirigenziali, già attribuiti al personale con le procedure di cui al DPR 30.6.1972, n. 748, viene ad essere disciplinato dall'art. 19, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³³ decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4/10/2000, pubblicato nella G.U. n. 267 del 15/11/2000, a modifica di quanto stabilito dal DPCM 29/04/1999.

³⁴ Pubblicato sulla G.U. n. 284 del 3.12.2004.

³⁵ Relativo alla sequenza contrattuale di cui agli art. 35 e 46 del CCNL 5/4/2001, I biennio, all'art. 3 del CCNL 5/4/2001 II biennio del personale dell' area 1 della Dirigenza.

Per quanto concerne l'attività di reclutamento del personale dirigenziale, l'accesso ai posti vacanti nei contingenti delle qualifiche di primo dirigente hanno trovato applicazione³⁶ le disposizioni di carattere speciale di cui al citato art. 40 della legge n. 395 del 1990. Analoghe procedure di accesso hanno, invece, continuato ad avere applicazione, fino all'entrata in vigore del riordino normativo della dirigenza, per i posti vacanti nella qualifica di dirigente superiore, a seguito dell'intervenuto accordo integrativo del 18.11.2004.

Sono state avviate le procedure di reclutamento per la copertura dei posti dirigenziali vacanti, riservate al personale con specifica esperienza professionale maturata nel settore penitenziario, anche per aver, di fatto, già esercitato mansioni riconosciute di livello superiore.

3.4.3 Attività di formazione.

Le azioni formative in favore sia del personale appartenente al comparto ministeri (aree A e B) che del Corpo di polizia penitenziaria hanno interessato diversi ruoli e qualifiche, con esclusione di quelli direttivi e dirigenziali.

Le linee di intervento sono orientate alla formazione iniziale, all'aggiornamento e formazione permanente, alla acquisizione di competenze specialistiche, rivolte, in particolare modo, al Corpo di polizia penitenziaria per sviluppare ed incrementare l'abilità professionale in specifici settori.

Nella attività di programmazione sono considerate le iniziative propositive e progettuali dei provveditorati regionali, per meglio focalizzare le esigenze formative del personale in servizio negli istituti e servizi della regione e le realtà locali.

I progetti approvati e finanziati, alcuni a carattere interprofessionale, altri di ricerca e di intervento, mirano alla promozione del benessere organizzativo e funzionale.

Il personale del comparto Ministeri, interessato alla riqualificazione prevista dal contratto per il passaggio d'area, ha frequentato le scuole di formazione per la parte teorica programmata, mentre il tirocinio pratico è stato effettuato presso le varie sedi di appartenenza dei destinatari del percorso formativo³⁷.

Per il personale del Corpo di polizia penitenziaria è stata data prosecuzione al piano formativo intrapreso nel 2003 e sono stati organizzati altri interventi per l'immissione in ruolo delle unità provenienti dagli arruolamenti (ausiliari), dai concorsi pubblici ed interni espletati, nonché dalle assunzioni straordinarie autorizzate³⁸.

L'obiettivo perseguito è stato quello di fornire ai corsisti³⁹ gli elementi conoscitivi e gli strumenti operativi indispensabili per il ruolo di assunzione.

La complessità delle funzioni esercitate dal Corpo di Polizia Penitenziaria, e la molteplicità dei compiti ad esso demandati, impongono la programmazione di azioni formative

³⁶ Fino alla data del 5 aprile 2000, per effetto di quanto previsto dal CCNL, relativo alle norme di raccordo per il personale direttivo di cui all'art. 1, comma 2, del CCNL del comparto ministeri sottoscritto il 16.02.1999.

³⁷ Nel corso del 2004 è stato tenuto un concorso per dirigenti, attuativo del d.lgs 146/2000 per complessive 153 unità; sono state programmate assunzioni nella qualifica di esperti informatici, per complessive 35 unità; sono stati inquadrati 250 candidati utilmente collocati nelle rispettive graduatorie per il passaggio all'interno dell'area; sono state espletate le procedure di riqualificazione per circa 1.100 unità interessate al passaggio da un'area a quella immediatamente superiore; sono stati pubblicati 11 bandi di concorso per vari profili professionali per complessivi 751 posti; è stata avviata la procedura per il reclutamento di 76 unità di personale tecnico, laureato e diplomato, nonché di 50 educatori e 50 contabili..

³⁸ Disposte con legge 24 dicembre 2003, n. 350, DM 26 maggio 2004 e DPR 25 aprile 2004.

³⁹ Nel corso dell'anno è stato concluso il 77° corso di formazione, rivolto a 158 aspiranti agenti ausiliari; è proseguita l'attività didattico-formativa del 152° corso per la nomina di personale femminile ad agente del Corpo di polizia penitenziaria e ai volontari in ferma breve, che ha interessato 280 unità; è stato effettuato un corso di formazione tecnico-professionale, che ha interessato 25 unità femminili ed altre unità maschili provenienti da concorsi interni; sono stati tenuti 4 Corsi di formazione per 487 agenti ausiliari del Corpo provenienti dai contingenti di leva; ha preso avvio il 153° corso di formazione per l'immissione in servizio, nel ruolo di agente di polizia penitenziaria, di 272 unità assunte ai sensi della legge 24 dicembre 2003 n. 350, del DM 26 maggio 2004.

differenziate volte ad elevare la qualità dei servizi prestati e ad implementare e rafforzare le capacità gestionali e organizzative dei responsabili delle unità operative, attraverso corsi di aggiornamento per il personale impiegato in particolari settori⁴⁰.

Sono stati indetti concorsi interni per circa 645 unità, di cui 500 posti per Ispettori del Corpo, 84 posti per ispettore superiore, 36 posti per vice commissario penitenziario, 25 posti per ispettori del Corpo.

La Corte, in termini generali e sulla base di elementi di giudizio desumibili dall'attività del Corpo di polizia penitenziaria, pur prendendo atto dell'impegno profuso nel settore, ritiene che l'attività formativa debba essere finalizzata alla tipicità delle attribuzioni istituzionali.

3.4.4 Corpo di polizia penitenziaria.

Nei ruoli del personale del Corpo di polizia penitenziaria si registrano scoperture medie delle dotazioni organiche di circa il 5 per cento.

ORGANICO DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

Il personale di Polizia Penitenziaria		Uomini	Donne	Totale
Ruolo Direttivo	Presenti/e	110	2	113
Commissari	Previsti/e	non sono previste distinzioni		715
Ruolo Ispettori	Presenti/e	2.499	243	2.742
	Previsti/e	4.018	340	4.358
Ruolo Sovrintendenti	Presenti/e	3.434	86	3.520
	Previsti/e	4.140	360	4.500
Ruolo Agenti Assistenti dati non comprensivi di Ausiliari e Trattenuti	Presenti/e	33.294	3.480	36.268
	Previsti/e	32.068	3.480	35.548
Totale	Presenti/e	39.337	3.305	42.642
	Previsti/e	40226	4180	45126
		esclusi 715 commissari	esclusi 715 commissari	esclusi 715 commissari

L'Amministrazione, al fine di assicurare la funzionalità dell'ordinamento penitenziario e l'efficienza dei servizi, ha fatto ricorso nelle assegnazioni del personale ad un sistema flessibile volto a fronteggiare le esigenze di sicurezza non rinviabili, quali quelle connesse al servizio di traduzioni dei detenuti⁴¹.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 50, comma 12 ha autorizzato l'assunzione, per il solo periodo della leva obbligatoria, di 2.000 unità nel Corpo di polizia penitenziaria; per il 2004 è previsto l'incorporamento di 616 unità.

⁴⁰Iniziative di qualificazione per ufficiali di polizia giudiziaria, corsi per personale addetto al servizio cinofili, corsi di addestramento per cavalieri, corsi di qualificazione di personale istruttore di scuola guida operativa, corsi di guida sicura, corsi per istruttori di scuola guida, corso per istruttori di tecniche del disarmo e della neutralizzazione; interventi di formazione permanente e di aggiornamento nella prevenzione dei reati e nell'elevazione dei livelli di sicurezza e la conoscenza dell'utilizzo di procedure informatizzate; percorsi di formazione permanente per le unità del Corpo di polizia penitenziaria effettive nei reparti Operativi Mobili; corsi per comandante di unità costiera; corso per conduttori di motori endotermici; corsi di lingua straniera; corsi di formazione decentrata in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; corsi interprofessionali per la corretta motivazione dei provvedimenti amministrativi di competenza..

⁴¹Nel 2004 sono stati effettuati 173.086 servizi di traduzione di detenuti (155.085 nel 2001; 156.905 nel 2002; 143.348 nel 2003), impiegando mediamente 2.768 unità (2.675 nel 2001; 2.615 nel 2002; 2.394 nel 2003).

Varie altre iniziative sono state attuate nell'ambito delle deroghe di cui all'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), per sopperire alle vacanze organiche nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo.

Sono stati, inoltre, banditi concorsi pubblici⁴² per l'assunzione nel Corpo di 1.021 unità⁴³. Nell'ambito delle deroghe di cui all'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), le vacanze organiche nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo potranno essere utilizzate per le assunzioni di agenti, anche in eccedenza alla dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti, utilizzando, a domanda, i candidati già idonei, ma non vincitori di pregresso concorso, anche se cessati dal servizio.

3.4.5 Popolazione carceraria ed edilizia penitenziaria.

Detenuti presenti	Capienza regolamentare	Capienza di dichiarata tollerabilità
56.373	42.508	62.059

*Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione
Rilevazione al 17.02.2005*

Il sovraffollamento degli istituti di detenzione costituisce problema di primaria importanza, da affrontare con iniziative appropriate.

L'attività è indirizzata al risanamento e al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'adeguamento di quelli esistenti, con finanziamenti erogati da leggi specifiche sul cap. 7473 del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, gestiti direttamente, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia⁴⁴.

L'attuazione del programma, dalla fase della progettazione delle opere all'appalto, alla gestione dei lavori, è attribuita alla competenza dello stesso ministero delle Infrastrutture.

Era stato previsto un primo stanziamento di 100 miliardi, cui si sono susseguiti ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali e dalle successive leggi finanziarie) o rimodulazioni dei finanziamenti stanziati.

Per ultimo, la legge finanziaria 2004⁴⁵ ha disposto la rimodulazione dei finanziamenti precedentemente stanziati, ammontanti a 327,950 milioni, ripartendoli negli esercizi finanziari 2004 e 2005, nella misura rispettivamente di 127,950 milioni e 200 milioni.

Il piano straordinario pluriennale del ministero della Giustizia⁴⁶ prevede interventi programmati, per la cui realizzazione la legge n. 259 del 2002 ha stanziato euro 93.326.896,00 per l'acquisizione di due nuovi Istituti e l'ampliamento di altra casa di reclusione.

Il programma di rinnovamento e potenziamento del patrimonio edilizio - non più eludibile - si basa sulla esigenza di costruzione di nuove strutture destinate alla sostituzione di Istituti strutturalmente inadeguati alla funzione propria, puntando sulla delocalizzazione degli stessi dai centri storici e sulla differenziazione delle strutture penitenziarie, adeguandole alla tipologia di detenuti cui saranno destinati.

⁴² In attuazione della legge 448/2001, art. 19, comma 4.

⁴³ Di cui 168 di personale femminile, 298 di vice commissario/commissario del ruolo direttivo ordinario, 271 di allievo vice ispettore, 284 di personale femminile del ruolo degli agenti e assistenti.

⁴⁴ Con la delibera n. 15/2005/G del 22 giugno 2005 la Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, a conclusione di un'approfondita indagine sull'edilizia penitenziaria - programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione - sottolinea l'esigenza di una programmazione aderente alle esigenze reali, che si proponga di garantire interventi ancorati a tempi non eludibili, al fine di utilizzare proficuamente e tempestivamente le risorse disponibili.

⁴⁵ Legge 24.12.2003, n. 350.

⁴⁶ Legge 14 novembre 2002, n. 259, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia.

Allo stato, risultano finanziate 13 strutture, rispetto alle 24 programmate, e individuate, attraverso lo strumento della permuta per la dismissione e sostituzione, 59 istituti, compresi alcuni già programmati, ma privi di finanziamento.

L'attività è indirizzata al risanamento e al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'adeguamento di quelli esistenti, con finanziamenti erogati da leggi specifiche, sul cap. 7473 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, gestiti direttamente, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia.

All'attuazione del programma, dalla fase della progettazione delle opere all'appalto, alla gestione dei lavori, provvede lo stesso ministero delle Infrastrutture attraverso i propri organi tecnici periferici.

La legge⁴⁷ che ha avviato il programma prevedeva - come già detto - un primo stanziamento di 100 miliardi, cui si sono susseguiti ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali e dalle successive leggi finanziarie) o rimodulazioni dei finanziamenti stanziati.

Per ultimo, la legge finanziaria 2004⁴⁸ ha disposto la rimodulazione dei finanziamenti precedentemente stanziati, ammontanti a 327,950 milioni, ripartendoli negli esercizi finanziari 2004 e 2005 nella misura rispettivamente di 127,950 milioni e 200 milioni.

Il piano straordinario pluriennale del ministero della Giustizia⁴⁹, prevede interventi programmati, per la cui realizzazione la legge n. 259 del 2002 ha stanziato euro 93.326.896,00 per l'acquisizione di due nuovi Istituti, attraverso lo strumento della locazione finanziaria, nonché l'ampliamento di altra casa di reclusione mediante la costruzione di due nuove sezioni detentive.

Il programma di rinnovamento e potenziamento del patrimonio edilizio, non più eludibile, si basa sulla esigenza di costruzione di nuove strutture destinate alla sostituzione di Istituti strutturalmente inadeguati alla funzione propria, puntando sulla delocalizzazione degli stessi dai centri storici e alla differenziazione delle strutture penitenziarie adeguandole alla tipologia di detenuti cui saranno destinati.

E' prevista l'attivazione di due nuovi istituti penitenziari, per complessivi 207 posti, e la conclusione dei lavori per altri due istituti, per complessivi 550 posti.

Sono state anche avviate le ristrutturazioni integrali di sette istituti⁵⁰.

Interventi di più modesta portata, inseriti nello stesso programma, riguardano altri 13 istituti.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388 ha autorizzato, all'art. 34, l'applicazione degli strumenti della locazione finanziaria e della permuta per la realizzazione di nuovi istituti e per la dismissione degli istituti ritenuti strutturalmente non idonei alla funzione.

Sono state, quindi, programmate 24 opere⁵¹, e finanziate tre nuovi istituti da realizzare⁵².

L'attività di manutenzione dei fabbricati con interventi ordinari e straordinari è gestita direttamente dall'amministrazione penitenziaria, sulla base delle competenze alla stessa attribuite dalla legge 15 dicembre 1990 n. 395 e successivamente integrata con decreto ministeriale 28.12.1992.

Per la manutenzione ordinaria sono utilizzate risorse finanziarie afferenti al capitolo di parte corrente (cap. 1675), che vengono assegnate interamente ai provveditorati regionali per le attività connesse alla manutenzione dei fabbricati, direttamente gestite dagli stessi.

⁴⁷ N. 1133/71.

⁴⁸ Legge 24.12.2003, n. 350.

⁴⁹ Legge 14 novembre 2002, n. 259, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia".

⁵⁰ Genova, Roma, Massa, Venezia, la Spezia, Trieste e Fossano.

⁵¹ 21 istituti sono stati individuati con decreto ministeriale, 3 nuovi istituti da realizzare sono stati previsti dal Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria.

⁵² Nelle città di Nola, Mistretta e Catania.

Per la manutenzione straordinaria i fondi occorrenti, assegnati sui capitoli in conto capitale, provengono dal “Fondo per gli investimenti”.

Relativamente all’anno 2004, le risorse a carico dei capitoli 7300 e 7303 sono state assegnate soltanto nel mese di novembre e ciò non ha consentito di dare piena attuazione al programma edilizio relativo all’anno 2004.

Per i fondi non impegnati è stata chiesta la conservazione in conto residui, per l’esecuzione degli interventi previsti nel programma per i quali sono state attivate le procedure di gara.

Per quanto concerne l’espletamento di prestazioni richieste a professionisti esterni per la redazione di progetti o collaborazioni nella stesura degli stessi con i tecnici dell’Amministrazione, appare utile sottolineare che il conferimento di incarichi a consulenti esterni, pur non sussistendo un generale divieto per la P.A. di ricorrere alla forma negoziale della “locatio operis”, è disciplinato da apposite norme restrittive⁵³, che non consentono deroghe specificamente non previste dalle norme medesime.

3.4.6 Il lavoro nell’ambito del sistema carcerario.

Una notevole gamma dei servizi interni degli istituti penitenziari viene assicurata dal lavoro dei detenuti.

L’Amministrazione penitenziaria ha avviato un progetto di rilancio e razionalizzazione delle lavorazioni penitenziarie, anche mediante la collaborazione con il Ministero delle politiche agricole e forestali e con altri Enti locali e associazioni private, in ciò facilitata dalla attuazione della legge 22.6.2000, n. 193, che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliono assumere detenuti in esecuzione penale all’interno degli istituti penitenziari.

Il numero dei detenuti lavoratori non alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria ha registrato, complessivamente, un leggero decremento (da 2.300 unità circa del 31.12.2003 a 2263 del 30.6.2004), attribuibile ad un sensibile calo di semiliberi passati da 1538 a 1378 unità, mentre sono aumentati sia i lavoratori all’esterno, sia i dipendenti di imprese che danno lavoro all’interno degli istituti (da 346 a 450).

Attività espletate	al 31.12.2003	al 30.06.2004	Popolazione detenuta al 31.12.2003	Popolazione detenuta al 30.06.2004
Di tipo industriale	537	665	54.237	56.532
Interno imprese e cooperative	346	450		
Lavori domestici	9.604	10.013		
Manutenzione ordinaria fabbricati	909	973		

Dati desunti da documentazione fornita dall’amministrazione

Nel corso del 2004, è proseguita l’iniziativa, in via sperimentale, in cinque istituti penitenziari, di affidare il servizio di confezionamento pasti ai detenuti a cooperative sociali, con l’impegno di elevare la qualificazione professionale dei detenuti non più utilizzati nel settore ed a migliorare il livello qualitativo del servizio.

E’, inoltre, proseguita la collaborazione con Unioncamere, Confcooperative Federsolidarietà per la più ampia pubblicizzazione ed applicazione della legge 22.6.200, n. 193 e sono state assunte nel settore delle bonifiche agrarie, per la creazione di nuove e specifiche realtà agricole specializzate.

Di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, è stata, poi, data applicazione al regolamento CEE 122/97, sostituito dal 797/04 (regole per la produzione e commercializzazione del miele) ottenendo, anche per la campagna 2004-2005, i fondi

⁵³ C.d.c. III Sezione Giurisdizionale d’Appello, sentenza 8 gennaio 2003, n. 9.

comunitari per la realizzazione di corsi professionali di “apicoltura” per circa 200 detenuti da inserire nella realtà lavorativa nazionale.

3.4.7 L’istituto superiore di studi penitenziari.

L’amministrazione è impegnata a svolgere specifica azione nei confronti dei quadri direttivi dirigenziali del comparto ministeri e del comparto sicurezza al fine di individuare adeguati modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti ed internati⁵⁴.

Le attività formative dell’istituto, indirizzate a dirigenti amministrativi e tecnici del dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, direttivi e dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria, mirano alla formazione decentrata ed interprofessionale nonché a quella iniziale e di riqualificazione, muovendo dal presupposto della necessità di un coordinamento che interessi tutte le forze di polizia attraverso un’attività di collaborazione tra varie amministrazioni, a cominciare da quelle dell’Interno e della Difesa.

3.5 Dipartimento della giustizia minorile.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
158,8	161,6	129,5	131,6	222,4	133,6	54,6

3.5.1 Premessa.

Come è noto, l’attività del dipartimento ha ad oggetto la prevenzione ed il contrasto della devianza minorile, attraverso il coinvolgimento degli Enti locali e degli operatori legati alla realtà del territorio, ed il costante supporto all’attività giurisdizionale minorile.

In tale contesto, gli obiettivi generali perseguiti dal Ministero per il 2004 comprendono, fra l’altro, lo sviluppo e la realizzazione di investimenti per il potenziamento, l’adeguamento e la messa in sicurezza delle strutture minorili, la tutela dei minori, la prevenzione e il contrasto della devianza minorile, la razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti in materia di diritto di famiglia e dei minori.

3.5.2 Quadro generale degli andamenti economici-finanziari, contabili e patrimoniali.

L’amministrazione della giustizia minorile, pur perseguendo una politica del contenimento delle spese per effetto di sopraggiunti provvedimenti, ha adottato gli accorgimenti utili ad un ulteriore contenimento, nonostante avesse raggiunto, già nel 2002, un livello delle spese stesse non ulteriormente comprimibile.

Il decreto “taglia-spesa” del novembre 2002, sopravvenuto ad esercizio quasi terminato, ha messo a dura prova la funzionalità degli istituti e degli uffici minorili, le cui attività vengono programmate all’inizio dell’anno, compatibilmente con le disponibilità finanziarie iniziali in bilancio.

La manovra correttiva per il risanamento finanziario, disposta dal DL n. 168 del 12.7.2004 convertito in legge n. 191 del 30.7.2004, ha comportato una ulteriore rivisitazione delle disponibilità di bilancio, già ridotte, nel 2003, rispetto alle previsioni iniziali di 5.149.551 euro, solo in parte recuperate con la quota della “fondo comune per i consumi intermedi”, pari a 2.300.000 euro.

Ne sono derivate difficoltà dal punto di vista tecnico operativo, poiché la riduzione delle risorse finanziarie ha fatto registrare una progressiva limitazione degli obiettivi e dei programmi prefissati.

I capitoli di spesa gestiti dal dipartimento hanno, difatti, prevalentemente natura obbligatoria o vincolante, essendo diretti ad assicurare l’assolvimento degli oneri connessi alla

⁵⁴ Compito espressamente previsto dal decreto istitutivo dell’ISSP n. 446 del 30/10/1992

retribuzione delle 2274 unità di personale (dato al 31.12.2003), compreso quello di polizia penitenziaria, all'esecuzione dei provvedimenti – siano essi restrittivi o di collocamento esterno – dell'Autorità giudiziaria minorile.

La riduzione delle disponibilità finanziarie nel corso dell'anno, in conseguenza della manovra finanziaria del luglio 2004, ha comportato inevitabili rinvii di pagamento all'esercizio successivo per quelle attività e per quei servizi in corso di svolgimento sulla base della programmazione e della ripartizione annuale delle risorse di bilancio.

L'analisi delle dotazioni finanziarie e dei rendiconti evidenzia, difatti, che l'aumento negli anni delle disponibilità finanziarie per la giustizia minorile è da attribuire alla crescita delle spese fisse per il personale civile e di polizia, la cui pianta organica è, tuttora, coperta nella misura del 70 per cento.

La riduzione delle disponibilità finanziarie per le spese di funzionamento ha anche prodotto rischi di malfunzionamento nelle strutture e una riduzione temporanea delle capacità ricettive degli istituti penali, soprattutto del nord, non conformi alle norme di sicurezza, costringendo ad una continua movimentazione i minorenni detenuti, con conseguente innalzamento del fabbisogno per spese connesse (di missioni per il personale e di carburante per gli automezzi).

DL n. 168 del 12.07.2004 convertito in legge n. 191 del 30.07.2004
Variazione di bilancio con DMT n. 84340 del 03.08.2004

capitolo	Descrizione	competenza	Cassa
2011	Missioni personale civile	-32.025,00	-55.555,65
2011/01	Missioni italiane	-32.025,00	-42.817,42
2011/02	Missioni estere	0	- 4.763,35
2011/03	Trasferimenti	0	-7.974,88
2015	Missioni PolPen	-9.694,00	-7.745,81
2015/01	Missioni italiane	-9.694,00	-7.742,81
2021	Formazione	-38.613,00	-1.033,00
2061	Assistenza Pol Pen	-6.350,00	-130,00
2062	Locazioni	-123.980,00	-189.939,00
2063	Manutenzione ordinaria	-104.879,00	-58.935,00
2064	Spese telefoniche	-163.606,00	-399.657,00
2066	Funzionamento	-865.514,00	-1.914.368,50
2067	Commissioni	-1.429,00	-1.001,00
2070	Cancelleria Economato	0	6.682,50
2072	Gestione automezzi	-70.712,00	-171.556,00
2421	Acquisto automezzi	-108.455,60	-108.456,00
7442	Mobili ed arredi	-772.799,73	-104543,73
7441	Dotazioni librerie	-16.920,47	-16.919,69
	Totale	-2.314.977,80	-3.036.430,08

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione

Il limite del 2 per cento sulla programmazione dell'anno 2005 potrà comportare difficoltà finanziaria sui capitoli di funzionamento e di intervento con ripercussioni sul perseguimento dei

fini istituzionali, messi alla prova dal costante aumento del numero dei minori stranieri reclusi negli Istituti penali, il che richiede interventi maggiormente qualificati con attività trattamentali e di osservazione nelle quali è indispensabile l'impiego di mediatori culturali, professionisti esterni, retribuiti a parcella.

Alla chiusura dell'esercizio 2004, la situazione delle "spese insolute" per mancanza di disponibilità era pari a 12.340.112 euro, spese che si riferiscono, soprattutto, ai collocamenti in comunità e funzionamento.

3.5.3 Risultati dell'attività gestionale.

Gli interventi per l'esecuzione dei provvedimenti penali dell'Autorità Giudiziaria Minorile sono stati indirizzati verso l'adeguamento dell'organizzazione degli Istituti penali minorili alle nuove utenze, la ricerca di convenzioni con comunità specializzate per minori tossicodipendenti o portatori di problemi psichiatrici, la razionalizzazione del sistema di convenzionamento con le comunità private, il potenziamento delle attività di mediazione culturale per i minori stranieri, il potenziamento degli interventi e delle attività dei servizi minorili nei confronti dei minori, la ricerca di forme di collaborazione interistituzionale, a livello centrale e territoriale, con le amministrazioni statali e locali.

La Corte dà atto che, pur in presenza di difficoltà legate ad una carenza di risorse finanziarie, è stata assicurata l'attuazione ad interventi legati a carenze strutturali non rinviabili, quali quelli concernenti lavori di ristrutturazione e di ampliamento degli spazi con conseguente diminuzione della capacità ricettiva degli istituti penali per i minorenni del nord Italia, il che ha comportato un aggravio di spese per i numerosi trasferimenti di minori in altre strutture e Istituti del sud Italia.

La carenza di risorse per le spese di funzionamento delle strutture e per quelle relative alle cooperative di assistenza che operano presso i centri prima accoglienza e presso le comunità minorili, è stata colmata con l'implementazione delle azioni di promozione, sostegno e ricerca di collaborazioni interistituzionali, per conseguire una partecipazione fattiva alla realizzazione degli interventi in favore dell'utenza penale minorile e mantenere standard essenziali di trattamento socio-educativo omogenei sull'intero territorio nazionale.

Le direzioni dei centri per la giustizia minorile si sono adoperate per implementare l'interazione con i referenti territoriali nell'ambito della legge n. 328 del 2000, con specifico riguardo ai piani di zona, al fine di condividere la progettazione degli interventi integrati con gli altri soggetti della comunità locale, anche in attuazione delle norme che hanno attribuito alle regioni competenza legislativa in materia socio-assistenziale e sanitaria.

E' stato dato maggiore sviluppo all'attività di interazione con i referenti territoriali nell'ambito della legge n. 328 del 2000, con specifico riguardo ai piani di zona, al fine di condividere la progettazione degli interventi integrati con gli altri soggetti della comunità locale.

In tale ambito si inquadrano la creazione di borse lavoro, work-experience, progettualità educative integrate, collocamenti in comunità socio-educative e terapeutiche del privato sociale con oneri a carico degli enti territoriali, la partecipazione del volontariato e del "terzo settore" sia in area penale interna che esterna.

Vanno anche considerate le progettualità condivise e co-finanziate realizzate dai settori dell'imprenditoria e delle fondazioni bancarie, le strumentazioni messe a disposizione da aziende leader per sperimentazioni innovative, la costruzione di reti progettuali integrate realizzate con il contributo di piccoli artigiani e piccoli imprenditori, i 13 protocolli d'intesa siglati tra il ministero della giustizia e talune regioni.

Pur permanendo il problema della contenuta disponibilità di risorse economiche ed umane, l'attuazione degli interventi a tutela della protezione giuridica dei minori, non ha subito interruzioni o arresto.

Nell'ambito dei PEA 2004 è stato realizzato il programma "Ottimizzazione dell'intervento delle comunità ministeriali" secondo le fasi previste e con un impegno finanziario molto contenuto, mentre, nel settore della tutela dei minori, sono stati raggiunti gli obiettivi assegnati.

La coerenza tra obiettivi assegnati e risorse finanziarie disponibili, idonea sui capitoli di parte capitale, ha fatto registrare, sui capitoli di parte corrente, una situazione di difficoltà finanziaria, aggravata dalle insolvenze pregresse, talune delle quali particolarmente onerose.

3.5.4 Personale.

Organico e presenze al 31.12.2004

Personale civile	Totali	Dirigenti	Qualifiche
Organico (DPCM- 08.02.2001)	2.053	26	2.027
Presenti	1.262	23	1.239
Personale a tempo determinato -presente	181	0	0
Polizia Penitenziaria (DM 08.02.2001)	1.000	0	0
Presenti	838	0	0

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione

3.5.4.1 Dirigenza.

Nell'ambito del processo di riforma degli apparati centrali della Pubblica Amministrazione, nel Ministero della giustizia, con DPR del 6.3.2001, n. 55 sono stati previsti - come si è detto- 4 dipartimenti tra i quali il dipartimento della giustizia minorile, le cui competenze erano in precedenza essenzialmente assolute dall'ufficio centrale per la giustizia minorile, istituito nel 1994.

Nel contesto di tale trasformazione sono stati previsti: 1 capo dipartimento, coadiuvato nelle sue funzioni da vice capi dipartimento in numero non superiore a 2 e istituiti, per l'espletamento delle funzioni del dipartimento, tre uffici dirigenziali generali.

Il personale dirigente in servizio comprendeva, prima della riforma, 1 direttore generale, con funzioni di direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile, e 10 dirigenti di 2^a fascia.

Dopo la riforma, comprende 1 capo dipartimento, 2 vice capi dipartimento (1 vice capo dipartimento dall'anno 2004), 3 dirigenti di 1^a fascia, 22 dirigenti di 2^a fascia.

3.5.4.2 Personale del dipartimento giustizia minorile.

Il personale del dipartimento per la giustizia minorile in servizio nell'ultimo quinquennio risulta carente di circa il 40 per cento della dotazione organica prevista dal DPCM dell'08.02.2001.

Il blocco delle assunzioni nell'anno 2004, è stato attenuato dalle procedure di mobilità di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 27 del CCNL. E' stata, inoltre, avviata la procedura concorsuale per l'assunzione di 76 unità, per soddisfare esigenze degli uffici periferici maggiormente carenti di personale.

Il personale della polizia penitenziaria, su un organico di 1000 unità, conta sulla presenza di 838 unità.

3.5.4.3 Personale amministrativo: corsi di formazione ed aggiornamento programmati e svolti.

La riduzione delle risorse allocate sul capitolo 2021, pari al 74,76 per cento, ha comportato ripercussioni nella realizzazione del piano formativo programmato con una conseguente contrazione o differimento delle iniziative formative in programma presso le tre Scuole di formazione del personale della Giustizia Minorile (Castiglione delle Stiviere, Roma e Messina).

L'attività formativa realizzata nel 2004 ha, tuttavia, assicurato la necessaria continuità ai processi formativi già avviati ed ha promosso e realizzato un'attività di aggiornamento e di formazione volta a potenziare "l'efficienza" del sistema organizzativo e gestionale, ad assicurare maggiore "qualità" al lavoro nei servizi attraverso una migliore impostazione metodologica dell'intervento.

Per sopperire ai tagli alle spese subito nell'esercizio 2004, sono state attuate iniziative mirate per l'attivazione di forme di collaborazione interistituzionale adottando un'attenta e scrupolosa attività organizzativa per la ottimizzazione delle risorse economiche disponibili, quali un migliore percorso formativo rivolto al personale di polizia penitenziaria⁵⁵, al personale educativo⁵⁶, ai dirigenti dei tre dipartimenti su materie di interesse comune (PEA).

Apprezzabile l'attività di formazione delle Scuole⁵⁷.

3.5.5 Contratti.

3.5.5.1 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.

L'acquisto di beni e servizi avviene, di norma, attraverso l'espletamento delle consuete procedure di gara, soprattutto quando l'ammontare della spesa è particolarmente cospicuo.

L'acquisizione di beni comuni o anche di facile consumo viene preceduta dalla indagine di mercato prevista dallo specifico "Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi in economia".

La percentuale di incidenza delle spese per l'acquisto di beni e servizi nell'ambito delle risorse assegnate, raggiunge l'80 per cento circa.

Per quanto concerne la centralizzazione degli acquisti sono in corso le procedure amministrative per porre in essere le attività concorsuali in sede centrale, con il fine di conseguire un congruo risparmio delle spese unitamente all'acquisizione di prodotti tecnologicamente validi.

L'attività svolta dagli istituti penali per minorenni è strutturata nell'ambito dei programmi di spesa predisposti dai competenti centri per la giustizia minorile e di quanto autorizzato dal dipartimento.

3.5.6 Sistema minorile: popolazione minorile.

Nel corso del 2004 (dati non definitivi) sono stati registrati i seguenti andamenti di flusso:

Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni dal 2001 al 2004, secondo la nazionalità ed il sesso dei minori.									
Anni	Italiani			Stranieri			totale		
	M	F	Totale MF	M	F	Totale MF	M	F	Totale MF
2001	1.641	70	1.711	1.357	617	1.974	2.998	687	3.685
2002	1.475	86	1.561	1.315	637	1.952	2.790	723	3.513
2003	1.464	68	1.532	1.342	648	1.990	2.806	716	3.522
2004*	1.517	70	1.587	1.476	803	2.279	2.993	873	3.866

* dato riferito al primo semestre 2004

è aumentato nell'ultimo biennio il flusso dei minori italiani

è aumentato il flusso dei minori stranieri maschi

⁵⁵ Il percorso formativo, della durata di tre anni, è finalizzato allo sviluppo ed al rafforzamento della professionalità e specificità del ruolo della P.P. Si concluderà nel 2005.

⁵⁶ Opera presso i Servizi e si riferisce, in particolare, agli educatori a contatto con l'utenza minorile.

⁵⁷ SFP Castiglione delle Stiviere (MN)- corso di formazione "La riforma nella Pubblica Amministrazione), seminario "Amarcord. Laboratorio di autobiografia", l' modulo percorso formativo "Pensare, agire, cambiare: per una cultura progettuale che faciliti ed orienti l'azione educativa".

3.5.7 Corsi di formazione per detenuti: stato di realizzazione.

Le molteplici iniziative attuate nel settore, attraverso l'attivazione di numerosi corsi di scuola primaria e secondaria, di tecniche informatiche non hanno consentito di conseguire – sul territorio nazionale – risultati omogenei, essendo emersa una situazione a “macchia di leopardo” connessa all'applicazione del decentramento amministrativo, nelle sue prime fasi di attuazione.

3.5.8 Interventi effettuati per rendere più efficace l'azione di recupero, spesa per il mantenimento del minore, oneri aggiuntivi per gli stranieri.

La criminalità minorile, caratterizzata da una crescita quantitativa e da un incremento della complessità dei fattori qualitativi, manifesta un evidente trend di incremento del numero degli ingressi, con conseguente riesame del programma di ampliamento della ricettività di nuove strutture e il potenziamento di quelle esistenti.

La riduzione dei fondi a disposizione non ha avuto ripercussioni sul servizio di mediazione culturale. La presenza di mediatori culturali nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali per i minorenni ha consentito l'inserimento di tale tipologia di utenza in programmi di trattamento mirati, garantendo la parità di trattamento rispetto all'utenza italiana.

3.5.9 Stato di riammodernamento delle strutture all'interno degli Istituti nel settore del reinserimento sociale dei minori. Tipologie di strutture pubbliche o private per l'applicazione delle misure amministrative.

La Corte constata l'impegno nel settore degli interventi edilizi per un progressivo e necessario riammodernamento delle strutture penali per i minorenni, orientato al miglioramento ed alla realizzazione di spazi ed ambienti idonei alle nuove esigenze trattamentali della Giustizia minorile, al fine di seguire ed attuare, con efficacia, il percorso educativo del minore.

La normativa vigente prevede che per i minorenni possano essere disposte oltre che le misure alternative e sostitutive alla detenzione, anche il provvedimento di collocamento in comunità per misura cautelare e misura di sicurezza.

Sono state attivate alcune comunità⁵⁸, per circa 80 posti, che ospitano, in prevalenza, minorenni o giovani adulti sottoposti a misure cautelari non detentive e definite collaborazioni, non formalizzate, con le comunità del privato sociale.

Per quanto riguarda l'utenza straniera, sono stati predisposti programmi per l'attivazione di comunità finalizzate all'accoglienza di minorenni stranieri.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 L'assetto organizzativo.

Come già posto in luce in precedenti relazioni, l'assetto organizzativo di una struttura così complessa ed articolata non può prescindere da un sistematico monitoraggio, finalizzato, attraverso lo snellimento delle procedure e la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, ad un progressivo, costante miglioramento in tutti i settori di attività e ad un recupero di risorse non solo umane, attraverso la stipula di convenzioni.

I servizi di *outsourcing* più rappresentativi per tipologia ed entità della spesa riguardano:

- a) contratti *global service* stipulati negli anni precedenti ed ancora vigenti per pulizie, manutenzione impianti, manutenzioni strutture edili, facchinaggio, ecc.
- b) acquisizione software per noleggio hardware, cablaggi di rete, manutenzione apparecchiature informatiche, telefonia mobile, cancelleria, toner, noleggio fotocopiatrici, noleggio e manutenzione auto.

⁵⁸ Le Comunità del privato sociale che hanno instaurato collaborazioni sono raggruppabili in tre categorie: socio-educative, terapeutiche (per tossicodipendenti), psichiatriche.

I dati acquisiti riguardano la struttura centrale (DOG, DAG, DAP, DGM) e la direzione generale degli uffici giudiziari di Napoli ed ammontano a 30.622.640,00 euro per la voce a) ed 17.933.156,69 euro per la voce b).

In merito ai servizi scaturiti dai contratti *global-service* è necessario osservare che i contratti stipulati con CONSIP non sono risultati sempre soddisfacenti nel rapporto prezzo-qualità, soprattutto per quanto riguarda il servizio di pulizia.

Al riguardo l'Amministrazione ha predisposto una indagine di mercato, seppure informale, per valutare opportunità di recedere dai contratti vigenti.

Per quanto concerne l'acquisizione di software risultano molto costosi i noleggi delle fotocopiatrici (1.833.60 euro IVA compresa in media l'anno per ciascuna macchina), anche se, di contro, si verifica una più agevole acquisizione dei beni. Positivo il contratto relativo alla telefonia mobile, che ha consentito notevoli economie.

Elevato, ma non rapportabile ad altri prezzi, il costo per l'informatica, che risulta di difficile controllo e valutazione perché il dato rilevato riguarda esclusivamente il contratto CONSIP, mentre il totale della spesa è pari a 116.829.435,13 euro per i capitoli di parte corrente e ad 37.671.546,49 euro per i capitoli di parte capitale.

4.2 Personale.

La ricerca di soluzioni gestionali innovative, la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, la revisione delle competenze, il miglioramento dell'organizzazione dei servizi mediante la valorizzazione e l'attribuzione delle specifiche responsabilità delle gestioni finanziarie, economiche e patrimoniali, il miglioramento dei rapporti tra amministrazioni centrali e periferiche costituiscono obiettivi che il Ministero si è prefisso di perseguire al fine di determinare nel sistema "giustizia" una inversione di tendenza che abbia il carattere della irreversibilità e quello del coinvolgimento delle strutture centrali e territoriali, nel quadro di un unico disegno innovativo-strutturale.

Un ruolo prioritario riveste la realizzazione di interventi formativi per la riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, attraverso percorsi di durata biennale, che riguardano personale dell'area C.

La formazione dirigenziale, finalizzata al rafforzamento delle competenze manageriali, comprende più moduli aventi ad oggetto, tra l'altro, l'area degli aspetti normativi, ruoli e responsabilità dei dirigenti, l'area della pianificazione, controllo e valutazione del risultato.

Il processo di formazione del personale non dirigenziale prevede – a livello centrale e distrettuale – più iniziative rivolte all'analisi dei fabbisogni e nuove aree tematiche in diverse aree di interventi.

La Corte prende atto dell'impegno con cui l'Amministrazione affronta il problema della riqualificazione del personale, qualunque sia il livello di responsabilità, nel quadro di una visione globale ed unitaria del sistema "giustizia".

4.3 Nuove tecnologie.

E' proseguita l'opera di ammodernamento già intrapresa, contemperando il perseguimento degli obiettivi con la necessità di contenimento della spesa pubblica⁵⁹.

La rinegoziazione dei contratti di gestione della rete ha comportato un abbattimento dei costi, ponendo in essere i presupposti per consistenti risparmi anche per gli anni successivi.

⁵⁹ Gli obiettivi di legislatura comprendono portale di accesso agli uffici Giudiziari, Aste giudiziarie, sito giustizia e Norme in rete, Documentazione giuridica on line: ItalGiure WZZ Protocollo, (snellimento delle procedure amministrative), P.A.S. (punti di accesso servizi per i cittadini), Digitalizzazione area penale, Digitalizzazione DNA/DDA, Digitalizzazione Area Civile, Digitalizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria, Digitalizzazione Giustizia Minorile, Digitalizzazione del Casellario, Digitalizzazione processi di Bach Office, Infrastruttura tecnologica, Sicurezza del sistema, L'organizzazione ed i processi per l'ICT, la spesa per l'ICT.

Il ricorso ai finanziamenti europei – ai fini della copertura e del sostegno di importanti iniziative volte a migliorare l'integrazione di dati e la loro condivisione a livello europeo – ha attenuato le ripercussioni che sono derivate dalla esigenza del contenimento della spesa pubblica.

Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è significativamente coinvolto in un piano di evoluzione complessivo che, mira a conseguire sviluppi rilevanti sul piano applicativo, attraverso l'ampliamento del livello di copertura dell'automazione nelle specifiche aree di intervento per adeguare l'architettura del sistema vigente allo sviluppo tecnologico⁶⁰.

Il sistema si caratterizza – in termini innovativi – per la sua integrazione con il sistema automatizzato di gestione delle impronte digitali e la relativa banca dati della polizia scientifica del dipartimento di polizia del ministero dell'Interno ed è destinato a dare una positiva soluzione a problematiche fondamentali, quali quelle connesse alla identificazione certa dei soggetti di incerta generalità, alla elaborazione della "Scheda identificativa" del detenuto, alla realizzazione di un valido sistema di supporto integrato anche con i centri di servizio sociale per adulti (C.S.S.A.).
