

Capitolo II

Ministero di grazia e giustizia

- Sommario:**
1. Sintesi e conclusioni.
 2. Analisi finanziaria della gestione: 2.1 Schema di bilancio per funzioni obiettivo e centri di responsabilità; 2.2 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo e centri di responsabilità; 2.3 Analisi della gestione.
 3. Organizzazione e personale.
 4. Attività contrattuale: 4.1 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria; 4.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile.
 5. La spesa decentrata.
 6. Profili di attività istituzionale: 6.1 Il Giudice di pace; 6.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile.
 7. Il sistema informatico: 7.1 Ufficio del responsabile per i sistemi informativi; 7.2 Polo nazionale informatico; 7.3 CED della Corte di Cassazione.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	40.424	38.407	38.407	33.905	4.502	2.017
2 Amministrazione giudiziaria	5.206.265	4.904.834	4.853.636	4.177.336	727.498	301.431
3 Amministrazione penitenziaria	4.013.990	3.931.021	3.878.826	3.633.488	297.534	82.968
4 Giustizia minorile	238.588	194.873	182.827	146.483	48.390	43.715
5 Servizi generali	12.538	11.505	10.705	6.459	5.046	1.033
TOTALE	9.511.805	9.080.641	8.964.401	7.997.672	1.082.969	431.164

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

Nel 1996 il Ministero di grazia e giustizia è stato interessato da un'intensa attività progettuale¹ che sta coinvolgendo il sistema giustizia nella sua globalità. Infatti, nel corso dell'esercizio in esame e nei primi mesi del corrente anno, sono stati presentati numerosi disegni di legge, che riguardano l'Amministrazione della giustizia e che si affiancano a tre importati leggi di riforma di recente approvazione, di portata generale per tutta la P.A.: la legge n. 59/1997 per la semplificazione amministrativa, la legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato e, da ultimo, la legge n. 127/1997 per lo snellimento delle attività e dei procedimenti di decisione e di controllo.

In disparte ogni considerazione sui riflessi che queste leggi avranno sull'organizzazione della P.A., si osserva, in particolare, che l'art. 11, comma 4 lett g) della legge n. 59/1997 di semplificazione amministrativa ha previsto che entro il 30 giugno 1998 siano devoluti al giudice ordinario le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Ciò comporterà probabili difficoltà, in considerazione delle quali la norma in esame ha indicato, quali principi direttivi della delega, la realizzazione di idonee misure organizzative e processuali atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso, che richiederanno, tra l'altro, un impegno di risorse del quale si dovrà tenere conto in sede di allocazione delle disponibilità generali di bilancio.

Se l'iter parlamentare del c.d. "pacchetto giustizia" si concluderà favorevolmente, l'organizzazione della giustizia sarà fortemente influenzata, per non dire "rivoluzionata", in particolare, dall'entrata in vigore delle norme sulle competenze penali del giudice di pace, sul giudice unico di primo grado, sulle sezioni stralcio e sui giudici onorari aggregati e, più in generale, dalle norme sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del Ministero.

Anche in considerazione dell'evoluzione del "sistema giustizia" ed alla luce delle norme di riforma recate dalle leggi citate, in particolare dalla legge n. 94/1997, è necessario che la programmazione superi i limiti di una mera ripartizione di quote di risorse, ma si estenda alle politiche di settore.

Nel 1996 si è osservato un miglioramento dell'attività di programmazione (artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/1993) che è risultata più approfondita nei contenuti, cui ha fatto seguito un incremento della capacità di impegno e di spesa delle risorse finanziarie a disposizione. Per una più approfondita analisi dei dati finanziari si rinvia al successivo paragrafo 2), qui si vuole sottolineare che l'attività di programmazione laddove, oltre a ripartire le disponibilità, individua compiutamente gli obiettivi da raggiungere comporta una ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, ancor più necessaria in presenza di non cospicue disponibilità.

Si deve segnalare, che ancora non è stata data attuazione all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 in merito alla costituzione del servizio di controllo interno, nonostante che per tale fondamentale disposizione non siano previste deroghe. (Sullo stato di attuazione del d.lgs. 29 si rinvia al paragrafo "organizzazione e personale").

Sul piano legislativo tra i provvedimenti che potranno avere ripercussioni sull'attività dell'Amministrazione si segnalano:

1) la legge 15 novembre 1996, n. 579, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 13 settembre 1996, n. 479, in materia di servizio di traduzione dei detenuti. Si è così concluso un

¹ Tra i diversi disegni di legge all'esame del Parlamento, che interessano il Ministero, si segnalano: atto Camera n. 1846-B in materia di procedimenti riguardanti i magistrati; atto Camera n. 2199 sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del Ministero; atto Camera n. 2201 sulle prove di preselezione informatica per l'accesso in magistratura; atto Senato n. 2207 sulla protezione e sul trattamento dei collaboratori di giustizia; atto Camera n. 3479 in materia di definizione del contenzioso civile pendente; atto Camera n. 3483 di delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado; atto Camera n. 1873 di attribuzione al giudice di pace di competenze in materia penale.

lungo iter legislativo che ha visto la reiterazione di numerosi decreti leggi, e che ha affidato definitivamente al Corpo di polizia penitenziaria il servizio di traduzione dei detenuti già in precedenza svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato.

La stessa legge prevede un ampliamento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria e reca nuove disposizioni in materia di reclutamento del personale; inoltre, per accelerare le procedure di appalto per gli uffici giudiziari in Calabria ed in Sicilia, sono state previste deroghe alle norme di contabilità con l'autorizzazione alla stipula dei contratti anche a trattativa privata, previa acquisizione di almeno tre offerte;

2) la legge 23 dicembre 1996, n. 652 che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 553 recante disposizioni in tema di incompatibilità dei magistrati e di proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e della Asinara, ponendo termine ad una lunga serie di decreti legge non convertiti, che avevano stabilito il termine ultimo per l'utilizzazione a scopi detentivi degli immobili suddetti da prima al 31 dicembre 1999, quindi al 30 giugno 1998 ed, infine, al 31 ottobre 1997.

In materia di incompatibilità dei magistrati i decreti legge 10 maggio 1996, n. 250, 8 luglio 1996, n. 355 e 6 settembre 1996, n. 461 avevano recato disposizioni di contenuto pressoché analogo a quello del decreto legge n. 553/1996, convertito nella legge in parola n. 652/1996.

3) la legge 10 ottobre 1996, n. 525, recante disposizioni in materia di personale amministrativo del Ministero e delle magistrature speciali.

2. Analisi finanziaria della gestione

2.1 Schema di bilancio per funzioni obiettivo e centri di responsabilità

L'attuale struttura del bilancio ha dimostrato la propria inadeguatezza davanti all'esigenza del controllo della spesa pubblica in funzione della verifica del raggiungimento degli obiettivi delle politiche di governo. Partendo da tali premesse, in coerenza con i principi dettati dal d.lgs. n. 29/1993 in materia di ripartizione delle risorse e di misurazione dei risultati, la Corte dei conti ha costruito un rendiconto sperimentale, che consente una migliore valutazione degli esiti della gestione.

Le unità operative del Ministero di grazia e giustizia sono state articolate in cinque funzioni obiettivo, che si incrociano con i centri di responsabilità ed al loro interno sono state individuate microfunzioni di rilevanza più limitata. L'attuale Ufficio di Gabinetto è stato inserito nella funzione di indirizzo politico-amministrativo, articolata in funzioni di secondo livello: diretta collaborazione con gli organi di direzione politica, programmazione indirizzo e coordinamento, servizio di controllo interno.

Tale funzione, oltre all'ufficio di Gabinetto, incontra altri centri di responsabilità: l'organizzazione giudiziaria, gli affari civili e le libere professioni, l'ispettorato generale.

La funzione "amministrazione giudiziaria", è stata ripartita in sei microfunzioni: funzionamento degli uffici giudiziari (al terzo livello suddivisa in materia penale, materia civile e volontaria giurisdizione, giudice di pace); CED Cassazione, casellario giudiziale ed informatica giuridica; gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili; libere professioni; servizi generali. All'interno di questa funzione obiettivo si evidenzia l'entità dei costi di funzionamento della macchina della giustizia e si incrocia l'attività di diversi centri di responsabilità: ufficio di gabinetto, organizzazione generale, affari penali, grazie e casellario giudiziale, affari civili e delle libere professioni.

La funzione obiettivo "amministrazione penitenziaria" è da ricondurre all'attività connessa con l'esecuzione della pena ed è riconducibile nella quasi totalità all'omonimo centro di responsabilità: dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Le microfunzioni accertano la spesa per la custodia dei detenuti, per il loro trattamento e reinserimento, per la gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili, nonché per i servizi generali.

La funzione obiettivo "giustizia minorile" si incrocia in particolare con l'ufficio centrale per la giustizia minorile, ma anche con gli affari civili ed il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Si articola in compiti di promozione e protezione dei minori, negli interventi e trattamenti dei minori, nella gestione, manutenzione ed acquisto immobili, nei servizi generali.

Infine, i "servizi generali" accertano le spese in tutti i settori serventi per il funzionamento della macchina amministrativa nel suo complesso.

L'analisi della spesa e della sua incidenza percentuale nelle singole funzioni ha impegnato l'Amministrazione e la Corte dei conti e ha richiesto, dopo il primo anno di applicazione, alcuni approfondimenti e miglioramenti; ciò ha consentito, tra l'altro, di realizzare un modello di lavoro che risulterà utile in questa fase di riforma sia del bilancio dello Stato sia della P.A. Infatti, lo stretto collegamento tra struttura di bilancio ed organizzazione della amministrazione è vieppiù confermato dalla più volte richiamata legge n. 59/1997, che alla lett. m) del comma 1 dell'art. 12 pone, tra i principi direttivi dell'attuazione della delega, "anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato" la realizzazione di un "razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità".

2.2 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo e centri di responsabilità

Le funzioni obiettivo, individuate per la prima volta in via sperimentale in sede di esame del rendiconto 1995, sono state confermate, con alcuni adattamenti, anche per il 1996, sia per consolidare le tecniche di analisi utilizzate nella precedente relazione sia per poter effettuare valutazioni comparative, che tengono conto di una, sia pur ridotta, serie storica.

L'esame del rendiconto 1996 per funzioni-obiettivo conserva ancora un aspetto sperimentale, tenuto conto della tradizionale struttura del bilancio dalla quale non è possibile prescindere per l'esercizio in esame, ma acquista una maggiore valenza alla luce della recente legge di riforma.

Ciò premesso, si osserva che la funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" è la sola che ha subito modifiche, rispetto allo schema 1995, quando era articolata in quattro funzioni di secondo livello: "materia penale", "materia civile e giurisdizione volontaria", "gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili", "servizi generali". Nello schema attuale le materie penale, civile e volontaria giurisdizione sono state unificate in una sola funzione obiettivo di secondo livello "funzionamento degli uffici giudiziari", che identifica una omogenea microfunzione, mentre al terzo livello sono state disaggregate nuovamente con l'esposizione autonoma del giudice di pace. Inoltre, le "libere professioni", che nella precedente relazione erano state determinate quali funzioni-obiettivo di primo grado, sono state inserite nella funzione obiettivo "amministrazione della giustizia" come microfunzione.

In sede di esame comparativo dei risultati delle gestioni 1995/1996, anche i dati contabili della funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" esercizio 1995 saranno accorpati secondo il modello attualmente utilizzato.

Andamento degli stanziamenti

(in mld.)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul Bilancio dello Stato
1994	7.287,5	0,93
1995	7.855,9	0,86
1996	9.511,8	0,93

Seppur si osserva che le risorse assegnate al Ministero recuperano il livello del 1994 in termini percentuali sul bilancio dello Stato, in un periodo in cui potrebbero realizzarsi importanti riforme con ripercussioni significative sull'organizzazione del sistema giustizia, diventa ancor più

necessaria una razionale utilizzazione delle risorse che eviti sprechi o sottoutilizzi dei mezzi a disposizione, che potrebbero risultare insufficienti.

Se poniamo a confronto i dati relativi all'esercizio 1995 con le risultanze del 1996 osserviamo che l'incremento ha interessato le spese correnti, passate da 7.478,0 mld. a 9.258,3 mld., mentre le spese in conto capitale hanno subito una flessione, scendendo da 378 a 253 mld. Per quanto attiene alle spese in conto capitale, gli interventi per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria gravano anche sugli stati di previsione del Ministero dei lavori pubblici (cap. 8404 - 134,5 mld., cap. 8411 - 54,8 mld.) e del Ministero del tesoro (cap. 5942 - 399,6 mld.).

Tabella di raffronto relativa agli stanziamenti di competenza

Funzioni-obiettivo

Anni	Indirizzo polit. amm.	Amm.ne * giudiziaria	Amm.ne penitenziaria	Giustizia minorile	Servizi generali	(in miliardi)
						Totali
1995	31,9	4.224,1	3.391	192,8	15,9	7.855,7
1996	40,4	5.206,2	4.013,9	238,5	12,5	9.511,5

* comprensiva delle "libere professioni"

L'Amministrazione giudiziaria e l'Amministrazione penitenziaria, che devono garantire il corretto procedere della macchina-justizia e la puntuale esecuzione della pena, sono destinatarie della maggior quota di finanziamenti (rispettivamente il 54,75% ed il 42,2%), mentre la giustizia minorile, che pur svolge rilevanti funzioni di prevenzione, riceve il solo 2,5% dell'intero stanziamento

Scendendo al terzo livello di disaggregazione, all'interno dell'amministrazione giudiziaria, il funzionamento degli uffici giudiziari è destinatario del 94% degli stanziamenti (4.890,1 mld. su 5.206,2 mld.), assegnati per 3.918,6 alla spesa di personale e per 545,9 mld. alla spesa di funzionamento. Per la micro funzione "gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili" è allocato il solo 1% dell'intero stanziamento della funzione obiettivo (pari a 64,3 mld.).

Sul totale delle risorse della funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" la quota destinata agli interventi ed agli investimenti non raggiunge l'1% delle risorse stanziare (396,6 mld. su 5.206,2). Tale scarsità di mezzi si riflette sull'effettiva efficacia della programmazione, che si trova a gestire sempre di più l'emergenza e non può prevedere interventi strutturali di maggiore portata. L'attuazione della già richiamata legge n. 59/1997 sulla semplificazione amministrativa, che ha previsto il passaggio al giudice ordinario delle controversie in materia di rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, conseguenza della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, come già osservato nel paragrafo 1), non potrà non avere gravose ripercussioni sull'amministrazione della giustizia (in particolare sul settore della giustizia del lavoro), che richiederanno adeguati interventi organizzativi destinati ad assorbire ulteriori risorse, le quali, come già osservato, andrebbero reperite sulle disponibilità generali di bilancio più ancora che all'interno delle già esigue risorse destinate alla "giustizia".

Nell'ambito della funzione obiettivo "amministrazione penitenziaria" le risorse complessive (4.013,9 mld.) sono assegnate per il 72% alla microfunzione "custodia" (2.877,4 mld.), assorbite per il 95% dalle spese di personale (è allocato a questa voce il costo del Corpo di Polizia penitenziaria). Il 21% dello stanziamento totale (pari a 842,5 mld.) è destinato al trattamento ed al reinserimento dei detenuti. Non raggiungono l'1% delle disponibilità le assegnazioni per le ulteriori microfunzioni "gestione, manutenzione, acquisto immobili" e "servizi generali".

La "giustizia minorile", come già osservato, riceve il 2,5% delle disponibilità di bilancio: di queste il 79% (189,3 mld.) sono destinate alla microfunzione "Interventi e trattamento dei minori", con un'elevata incidenza delle spese di personale (143,1 mld.). La "promozione e

protezione dei diritti dei minori in campo nazionale ed internazionale e la prevenzione del disagio minorile" è destinataria di soli 13,2 mld., interamente destinati agli interventi.

Alla funzione obiettivo "servizi generali" sono assegnate risorse per complessivi 12,5 mld., di cui 10,5 mld. sono attribuiti alla microfunzione "risorse informatiche".

2.3 Analisi della gestione

Una valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa nel settore della giustizia può essere tentata, seppure nella consapevolezza che l'attuale assenza di precisi parametri offre elementi di giudizio ancora parziali, attraverso l'esame degli impegni, dell'andamento dei pagamenti e della formazione dei residui e delle economie. Infatti, in una situazione di scarsità di risorse, a fronte della esigenza di fornire pronte risposte alle istanze della società civile in un settore di preminente interesse quale è quello della giustizia, non trovano giustificazione i ritardi nell'utilizzo delle somme a disposizione.

Le tabelle che seguono evidenziano, rispettivamente, il rapporto tra stanziamenti definitivi, impegni sulla competenza, economie e tra la massa impegnabile e gli impegni totali.

Rapporto tra stanziamenti di competenza, impegni, economie

Funzione obiettivo	Stanziamenti	Impegni effettivi	Rapporto stanz./impegni	(in miliardi)
				Economie
Indirizzo pol./amm.vo	40,4	38,4	95	2,0
Amm.ne giudiziaria	5.206,2	4.853,6	93	301,4
Amm.ne penitenziaria	4.013,9	3.878,8	97	82,9
Giustizia minorile	238,5	182,8	77	43,7
Servizi generali	12,5	10,7	86	1,0

L'esame dei rapporti tra impegni e stanziamenti conferma le maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse che incontra la "giustizia minorile", accertate anche dall'analisi dei dati relativi alla massa impegnabile (comprensiva dei residui iniziali di stanziamento) e agli impegni totali.

Tabella di raffronto del rapporto massa impegnabile/impegni totali 1995-1996

Funzioni obiettivo	1995			1996		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Ind. Polit. amm.vo	32,0	28,7	90	40,4	38,4	95
Amm.ne giudiziaria	4.301,7	3.994,3	93	5.282,5	4.929,9	93
Amm.ne penitenz.	3.516,2	3.044,2	87	4.133,7	3.998,5	97
Giustizia minorile	216,8	181,1	84	255,2	199,5	78
Servizi generali	16,5	15,0	91	13,4	11,6	86
Totali	8.083,4	7.263,5	90	9.725,4	9.178,0	94

Da quest'ultima tabella si evince che mentre il livello degli impegni per le funzione obiettivo "indirizzo politico/amministrativo" e "amministrazione penitenziaria" è migliorato ed è rimasto invariato per l'amministrazione giudiziaria", lo stesso ha subito un peggioramento per la "giustizia minorile" (dall'84% al 78%) e per i "servizi generali" (dal 91% all'86%).

Il miglioramento complessivo degli impegni, che consegue ad una più precisa attività di programmazione, si riflette sul dato delle economie, che ha subito una riduzione passando dai 606,2 mld. del 1995 ai 431,1 mld. dell'esercizio in esame.

Andamento del rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali nel triennio 1994/1996

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	Rapporto %
1994	8.856,6	6.475,1	75,1%
1995	9.811,6	7.046,9	72,0%
1996	11.485,3	9.056,3	79,0%

Tabella di raffronto massa spendibile/pagamenti totali anni 1995/1996

(in miliardi)

Funzione-obiettivo	1995			1996			Variazioni
	Massa spendibile	Pagam. totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	
Ind. polit. amm.vo	36,1	27,7	77	44,8	35,5	79	+3%
Amm.ne giudiziaria	5.308,1	3.889,5	73	6.374,7	4.911,0	77	+4%
Amm.ne penitenz.	4.132,5	2.953,4	71	4.704,1	3.915,3	83	+12%
Giustizia minorile	192,8	165,2	54	334,9	181,7	54	=
Servizi generali	28,4	10,9	39	26,6	12,5	47	+8%
Totali	9.811,6	7.046,9	72	11.485,3	9.056,3	79	+7%

Le tabelle che precedono analizzano l'andamento complessivo dei pagamenti nel triennio 1994/1996 e l'utilizzo della massa spendibile (data dai residui iniziali e dagli impegni definitivi) per funzione obiettivo negli anni 1995/1996; si osserva complessivamente un miglioramento dell'azione amministrativa, anche se il rapporto con i pagamenti totali (comprensivi dei pagamenti sulla competenza e sui residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti), che determinano una massa di residui di 1.770,9 (1.961,3 nel 1995), evidenzia una non ottimale capacità di spesa: in particolare, la "giustizia minorile" impiega il solo 54% della massa spendibile, percentuale che diminuisce al 47% per i "servizi generali".

Andamento dei residui nel triennio 1994/1996

in miliardi

Anni	Residui totali
1994	1.955,6
1995	1.973,5
1996	1.770,9

Andamento dei pagamenti

in miliardi

Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui su competenza	Rapporto % impegni/pagamenti
8.964,4	7.997,6	966,7	89%

Residui al 1.1.96	Pagamenti sui residui	Rapporto % residui/pagamenti
1.973,5	1.058,7	54%

Come si evince dalla tabella che precede, l'Amministrazione incontra maggiori difficoltà nello smaltimento dei residui rispetto alla spesa sugli impegni di competenza.

Conclusivamente, nel 1996 si osserva, rispetto agli esercizi precedenti, un sia pur lieve incremento della capacità complessiva di spesa, che si mantiene tuttavia a livelli che denotano lentezze, che richiederebbero, proprio nella sede del servizio di controllo interno, approfondimenti volti a conoscere i punti critici delle procedura di spesa.

I risultati dell'analisi sin qui svolta per funzioni-obiettivo viene confermata dall'esame dei dati di consuntivo per centri di responsabilità: si riscontra, in generale, una buona capacità di impegno con l'eccezione dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile (corrisponde sostanzialmente alla funzione obiettivo "giustizia minorile") che ha impegnato, considerando anche i residui di stanziamento, il 79% della massa impegnabile (196,7 mld. su 250,5 mld.) determinando economie di 43,7 mld. e residui di stanziamento di 10,0 mld. Anche per quanto attiene ai pagamenti l'Ufficio centrale per la giustizia minorile si attesta ad un livello (55%) che avvalora quanto già osservato per la corrispondente funzione obiettivo.

Si accertano ritardi considerevoli nei pagamenti, su 2.278,9 mld. di massa spendibile ne sono stati pagati solo 1.318,4 mld., pari al 58%, anche per la Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni.

3. Organizzazione e personale

L'Amministrazione, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993, ha predisposto i programmi dell'attività con l'indicazione degli obiettivi e delle priorità relativi alla gestione delle risorse, che sono stati accompagnati dalle direttive generali che coordinano l'azione dei diversi uffici. Rispetto agli esercizi precedenti appare un chiaro miglioramento nel contenuto del documento di programmazione; attualmente, peraltro, la legge n. 94/1997 richiede che una prima fase di programmazione preceda l'approvazione della legge di bilancio. Infatti, l'art. 1, comma 4 quater, ha disposto che le note preliminari della spesa rechino l'indicazione degli obiettivi in termini di "livello di servizi e di interventi", con l'individuazione dei parametri di efficacia e di efficienza per la valutazione dei risultati. La funzione di direzione politica e di coordinamento si esplica anche attraverso la tempestiva programmazione delle politiche di settore, che nel caso della "giustizia" non potrà non tenere conto, oltre che del vasto processo di riforma che impegna la P.A. nel suo insieme, delle particolari riforme di settore oggi all'esame del legislatore.

Una "politica di piano secondo obiettivi" è stata di recente oggetto di un intervento del Ministro di grazia e giustizia. Con nota-circolare del 12 febbraio 1997 è stata evidenziata la volontà di realizzare modelli econometrici e di analisi costi-benefici che conducano all'eliminazione degli sprechi e ad un migliore impiego dei mezzi a disposizione. L'Ufficio di bilancio del Gabinetto è stato incaricato di operare in questa prima fase per la realizzazione di una banca dati e, quindi, avvalendosi della collaborazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante presso il Ministero del tesoro, per la determinazione di parametri di valutazione.

Tutto ciò, peraltro, mette ancor più in evidenza l'anomalia della mancata istituzione del servizio di controllo interno, previsto per tutti i ministeri dal d.lgs. n. 29/1993 e confermato dalla richiamata legge di delega n. 59/1997 sulla riforma della pubblica amministrazione e sulla semplificazione amministrativa: l'art. 12, alla lett. q), istituisce i servizi centrali di controllo, con adeguati servizi di supporto e con poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni che non abbiano istituito propri servizi di controllo.

E' indispensabile, pertanto, che anche il Ministero di grazia e giustizia si doti di una struttura di controllo, con compiti definiti e distinti da quelli attribuiti ad altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro, da porre in un ruolo centrale di ogni programma di lavoro finalizzato all'acquisizione di dati, alla loro elaborazione analitica ed alla valutazione dei risultati.

In merito all'Ufficio di bilancio, in considerazione delle sue competenze generali di coordinamento di tutte le strutture del Ministero nel settore della allocazione delle risorse finanziarie, si osserva che ne appare anomalo l'inserimento nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto; l'attribuzione delle anzidette funzioni richiederebbe infatti la costituzione di una unità organizzativa distinta, con competenze generali, di supporto sia all'organo di direzione politica sia ai diversi centri di responsabilità. Sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29/1993, la Corte dei conti, ha svolto una complessa indagine conoscitiva estesa a tutti i Ministeri ed ha evidenziato, tra

l'altro, che nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia coesistono funzioni comuni ad altre amministrazioni dello Stato e funzioni che si riflettono in via immediata sullo svolgimento dei servizi giudiziari. In considerazione di tale sua posizione nell'organizzazione amministrativa, il Ministero è destinatario di una normativa derogatoria per quanto attiene alcune modalità di attuazione del decreto legislativo citato.

A tutt'oggi non risultano predisposti provvedimenti di nuova organizzazione o riorganizzazione adottati ai sensi della richiamata normativa. Sul punto l'Amministrazione ha prospettato "diverse difficoltà riguardo l'applicazione della riforma: difficoltà ricondotte soprattutto ai compiti affidati dall'art. 110 della Costituzione al Ministro". La tesi dell'Amministrazione in materia di ordinamento dei servizi della giustizia, tuttora disciplinati dal r.d. 2187/1927, riguarda soprattutto le funzioni connesse ai servizi giudiziari attribuite al Ministro, al quale, ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, spetterebbero le iniziative in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, in piena autonomia rispetto sia al Governo che al potere di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, come delineato dalla legge n. 400/1988.

Il disegno di legge (atto Camera n. 2195), relativo tra l'altro al nuovo ordinamento del Ministero, potrà dare una risposta legislativa coerente con i recenti indirizzi della Corte costituzionale (sent. n. 379 del 27 luglio 1992), che ha riconosciuto tale autonomia nel decidere un conflitto di attribuzione sollevato dal CSM nei confronti del Ministro della giustizia, escludendo che nel procedimento di concerto per la nomina dei Capi degli uffici giudiziari possa essere coinvolto il Governo. Per altro, le indicazioni della Corte costituzionale non sembra abbiano riguardato i servizi amministrativi resi dall'Amministrazione al di fuori dell'area giudiziaria.

Il 1996 si è caratterizzato anche per alcuni importanti interventi amministrativi nella gestione del Ministero, che è stato dotato di strumenti operativi che dovrebbero rendere più adeguata alle esigenze della società civile la risposta dell'amministrazione nel campo della giustizia.

In particolare, si segnala la conclusione dell'iter che ha portato alla costituzione dell'Ufficio del responsabile per l'informatica, individuato quale autonomo centro di responsabilità, titolare dal 1° gennaio 1997 anche di poteri di spesa.

Del sistema informatico si tratterà al successivo paragrafo 7); qui si vuole porre in evidenza che se da un lato la creazione di un'unica struttura con compiti di programmazione e di attuazione dei piani per l'informatica consente di evitare interventi disomogenei ed irrazionali, con dispersione di risorse in iniziative non coordinate che conducono alla creazione di sistemi tra loro non comunicanti, l'attuale situazione organizzativa appare ancora caratterizzata da una molteplicità di soggetti che intervengono con diverse competenze nella raccolta dei dati su determinati aspetti del sistema giustizia, dati che spesso non vengono incrociati tra di loro ma rimangono patrimonio della singola struttura. Un ulteriore intervento di razionalizzazione potrebbe rilevarsi utile anche alla luce della funzione di supporto che il sistema informatico-statistico è chiamato ad esercitare per il controllo dei risultati dell'azione amministrativa. Infatti, ancora di recente il legislatore ha posto tra i momenti centrali della riforma della P.A. la costituzione di sistemi informatico-statistici di supporto al controllo interno, al quale devono fornire, con rilevazioni periodiche al massimo annuali, dati sui costi, sulle attività e sui prodotti dell'azione amministrativa (legge n. 59/1997, art. 17, comma 1 lett. a). Tuttavia, all'Ufficio del responsabile dei sistemi informatici non risultano affidati le funzioni di raccolta dati e di elaborazione degli stessi da utilizzare per controllo di gestione.

Inoltre, si segnala che a seguito dell'affidamento al Corpo di Polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti, già in precedenza svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla

Polizia di Stato, con decreti interministeriali 8 febbraio 1926, 28 agosto 1996, 10 dicembre 1996 e 11 aprile 1997 si è proceduto alla cessione del servizio nell'intero territorio nazionale.²

La P.A. è al centro di un ampio processo di riforma che oltre a ridisegnare le articolazioni degli uffici, riallocandoli o unificandoli per funzioni (da ultimo la legge n.59/1997 e la legge n. 94/1997) sta dettando una nuova disciplina del personale. Tale processo di modernizzazione ha visto come momento di grande rilevanza il d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la rideterminazione delle piante organiche, si osserva che l'Amministrazione ha provveduto in merito alle qualifiche dirigenziali e funzionali ed ai profili professionali del personale dell'amministrazione degli archivi notarili (d.P.C.M. 20 dicembre 1996), nonché del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (d.P.C.M. 31 gennaio 1997 n. 53).

Dalle tabelle che seguono si accertano i dati relativi alle dotazioni organiche (c.d. dotazioni storiche) anteriori al 31 agosto 1993, le dotazioni provvisorie costruite ai sensi dell'art. 3, comma 6 della legge n. 537/1993, le unità di personale in aumento ovvero in diminuzione. Si osserva una riduzione delle consistenze organiche sia per l'Amministrazione degli archivi notarili sia per il settore delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie.

Amministrazione degli archivi notarili

Qualifica	Dotazione organica storica	Dotazione organica provvisoriamente rideterminata	Soluzione concordata in sede di Conferenza di servizi
Personale dirigenziale	37	37	33
IX qualifica	108	108	106
VIII	70	71	80
VII	10	10	10
VI	166	166	136
V	325	326	293
IV	40	40	28
III	200	20	175
Totali	956	959	861

Settore cancellerie e segreterie giudiziarie

Qualifica	Dotazione organica storica	Dotazione organica provvisoriamente rideterminata	Soluzione concordata in sede di Conferenza di servizi recepita con d.P.C.M. 31.1.97
Personale dirigenziale	480	479	432
IX qualifica	2.050	2.050	1.392
VIII	4.754	3.776	3.841
VII	10.950	9.980	7.876
VI	7.921	7.929	6.774
V	13.227	13.233	9.985
IV	8.275	8.290	8.290
III	4.874	4.880	4.880
Totali	52.531	50.617	43.470

² Sul piano organizzativo, si segnala la soppressione, con decreto ministeriale del 10 dicembre 1996, di cinquantuno sezioni distaccate di pretura circondariale, che è stata consentita anche dalla presenza dell'ufficio del giudice di pace nella sede soppressa, i cui organici sono stati costituiti con il personale già assegnato presso le medesime sezioni distaccate.

In materia di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali a dirigenti appartenente al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Corte dei conti (Sez. controllo Stato, deliberazione n. 64/1997,) si è pronunciata sulla questione di massima costituita dalla struttura che il procedimento di formazione della volontà amministrativa, disciplinato dal d.P.R. n. 748/1972 ha assunto dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993. L'Amministrazione applicava contemporaneamente i principi delineati dal d.P.R. n. 748 e dal d.lgs. n. 29, benché l'ordinamento di settore vigente prima dell'emanazione del decreto legislativo fosse costituito dalla legge n. 395/1990 e dal d.lgs. n. 445/1992, ancorati saldamente alla "ratio" del d.P.R., n. 748/1972. Poiché l'Amministrazione non ha emanato il regolamento previsto dall'art. 6, commi 1, 2, e 4 del d.lgs. n. 29/1993 è stato affermato che trova applicazione il ricordato ordinamento di settore, che rinvia al d.P.R. del 1972. Ciò in quanto il legislatore del 1993 ha inteso riconoscere l'atipicità e la rilevanza delle funzioni svolte dai comparti dello Stato destinatari delle norme di deroga, stabilite dall'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 29/1993, ed ha voluto corredare il sistema di cautele che permettano di vagliare con particolare attenzione alla delicata materia delle funzioni dirigenziali di tali comparti.

Nel corso dell'anno in esame si è concluso il procedimento di selezione di dieci unità di dirigente informatico, selezione avvenuta anche attraverso una valutazione del "potenziale manageriale" e che è stata seguita da un corso formativo organizzato dalla Scuola Superiore della P.A. e dalla scuola di formazione dell'Amministrazione.

4. Attività contrattuale

4.1 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Intensa è l'attività contrattuale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria; sul cap. 7001 (spese per il restauro e la manutenzione straordinaria degli immobili destinati all'amministrazione centrale ed agli uffici dell'amministrazione penitenziaria) sono stati assunti impegni contrattuali per 29,7 mld., di cui 26,3 mld. con assegnazioni in delega ai Provveditorati alle opere pubbliche, ai sensi dell'art. 17, comma 23 della legge n. 67/1988, per trentasette contratti per i quali sono stati effettuati pagamenti per 15,1 mld. Tredici contratti sono stati stipulati a licitazione privata e a trattativa privata per 3,3 mld. di impegno e sono stati effettuati pagamenti per 1,5 mld.

Sul cap. 7004 (spese per l'acquisto e l'installazione di strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria) gli impegni sulla competenza assunti dall'amministrazione centrale ammontano a 238 mln. (con assegnazioni in favore del Provveditore alle OO.PP di Potenza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 367/1994), mentre 4,2 mld. (9 licitazioni private) sono stati impegnati sui residui 1995. In periferia sono stati assegnati fondi per 11,5 mld. sulla competenza e 11,3 mld. sui residui 1995.

Gli impegni contrattuali sul cap. 7005 (spese per l'acquisto di mezzi di trasporto ecc.) sono ammontati a 5,1 mld. per acquisto automezzi (n. 9 trattative private ed 1 appalto concorso), mentre sul cap. 7006 (Spese per l'acquisto, la manutenzione ecc. degli immobili per l'amministrazione penitenziaria) sono stati effettuati pagamenti per 4,1 mld. su impegni assunti negli esercizi 1992 e 1993, per la ristrutturazione di istituti e sezioni di istituto destinati a detenuti tossicodipendenti (per le finalità della legge n. 162/1990).

Sul cap. 7010 (spese per l'acquisizione di beni, macchine ecc. per gli uffici giudiziari e per l'amministrazione penitenziaria) sono stati assegnati ai Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria 4,3 mld. su una quota di stanziamento di 10,2 mld., 1,1 mld. attiene all'acquisto di macchinari necessari al funzionamento delle attività industriali ed agricole gestite con il lavoro dei detenuti nonché di arredi destinati alle attività trattamentali dei detenuti, quali aule scolastiche, sale di socialità ecc.; 2,9 mld. sono stati destinati all'acquisto di beni mobili e arredi degli istituti e per il funzionamento degli uffici e servizi. L'Ufficio centrale ha

assunto impegni per soli 424 mln. per l'acquisto di rilevatori di metallo portatili, di programma e di software.

Sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici grava la spesa per la costruzione di nuovi istituti, con finanziamenti recati da leggi specifiche (cap. 8404 - spese per la costruzione, il completamento ecc. degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena). Dal 1995 sono intervenuti diversi provvedimenti legislativi che hanno determinato una riduzione complessiva alle autorizzazioni di spesa per 31,6 mld.: il d.l. n. 41/1995, convertito con legge n. 85/1995 ha ridotto del 3% le disponibilità stanziare per gli anni 1995/1997, mentre il d.l. n. 449/1996 (reiterazione del d.l. n. 565/1995) ha disposto una riduzione del 2% sulle disponibilità per gli anni 1996/1998. Tali riduzioni hanno determinato una rimodulazione del piano per l'edilizia penitenziaria³, per garantire l'esecuzione delle opere ritenute tra le più urgenti.

Il d.l. n. 479/1996, convertito con modificazioni in legge n. 579/1996, ha previsto per la realizzazione delle strutture e dei servizi necessari al ricovero degli automezzi adibiti alle traduzioni dei detenuti e all'alloggiamento del personale impegnato nel servizio, definitivamente affidato al Corpo delle guardie penitenziarie, la spesa di 27 mld., per gli anni 1996/1997/1998 sul cap. 8424 del Ministero dei lavori pubblici.

Dall'Ufficio centrale sul cap. 2083 (vestiario, armamento ecc. per gli appartenenti al Corpo della Polizia penitenziaria) sono state impegnati 18,5 mld. con 32 licitazioni private e 4 trattative private; sul cap. 2085 (manutenzione, riparazione ecc. degli immobili) 10,6 mld. con 66 licitazioni private ed 1 trattativa privata; sul cap. 2087 (acquisto, manutenzione ecc. mezzi di trasporto terrestri e navali) gli impegni complessivi ammontano a 2,8 mld., con 3 trattative private; il cap. 2088 (spese per i servizi inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti ecc.) accerta impegni complessivi per 157,7 mld., di cui 92 licitazioni private per una spesa di 21,8 mld., 12 aste pubbliche per 83,7 mld., e 52,2 mld. per il trasporto dei detenuti.

Per acquisti sul cap. 2094 (spese di impianto del centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria) la spesa complessiva ha raggiunto i 15,4 mld. (attraverso licitazioni private)

4.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile

L'attività contrattuale è decentrata in periferia e l'Ufficio centrale interviene esclusivamente nella fase dell'approvazione dei contratti stipulati dai Servizi minorili aventi valore superiore ai 200 mln.

Sono stati approvati dall'Ufficio cinque contratti sul cap. 2484 (spese per l'organizzazione di interventi nei confronti dei minori ecc.) di cui tre a trattativa privata e due a licitazione privata, per una spesa complessiva di 5,7 mld., due sul cap. 2489 (gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile) di cui uno a trattativa privata ed uno a licitazione privata, per complessivi 130 mln., due contratti sul cap. 7001 (spese per l'acquisto di opere prefabbricate, acquisto manutenzione immobili) di cui uno a trattativa privata ed uno a licitazione privata per complessivi 373,3 mln., ed un contratto a trattativa privata sul cap. 7004 (spese per acquisto beni, macchine per l'arredamento di nuovi uffici ecc.) per una spesa di 188 mln.

5. La spesa decentrata

Tenuto conto dell'alta percentuale di risorse assegnate agli organi decentrati del Ministero, è necessario attivare un sistema di flussi informativi periodici e regolari, che consenta di conoscere tempestivamente le modalità di gestione delle risorse, al fine di valutarne il loro impiego, di conoscere l'andamento dell'attività delle unità periferiche, accertarne i tempi ed i costi e ricondurre l'azione amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla programmazione.

³ Decreto interministeriale 12 novembre 1996.

In collaborazione con l'Amministrazione, è stata effettuata una sintetica analisi della spesa decentrata. Su uno stanziamento complessivo di 9.511,8 mld. il 32,3% rappresenta l'entità delle risorse assegnate e gestite dalla periferia.

Per la funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" sono stati accreditati, complessivamente, alle sedi periferiche 465,1 mld., che rappresentano l'8,9% dell'intero stanziamento della funzione. Le maggiori risorse sono assorbite dalle sedi di Milano e Roma per spese di personale. I pagamenti sulla competenza sono ammontati a 351 mld. (pari al 75,4%), mentre i pagamenti sui residui hanno raggiunto i 129 mld. Sul cap. 1032 (Fondo per la qualità della prestazione individuale) la quota maggiore è pagata sui residui; trattandosi di fondi di incentivazione della produttività, in genere, sono erogati ai dipendenti con circa un anno di ritardo.

"L'amministrazione penitenziaria", che si articola in diversi organi periferici (provveditorati, ordinatori primari di spesa ai sensi del d.lgs. n. 444/1992, direttori di istituti e scuole, funzionari delegati), ripartisce in periferia il 62,4% delle risorse, pari a 2.505,6 mld. dell'intero stanziamento della funzione. Oltre alle spese di personale, sono gestite dagli organi periferici le risorse da destinare alla manutenzione degli impianti, delle attrezzature e degli immobili. Le quote maggiori sono assorbite dai Provveditorati regionali di Napoli, Palermo, Milano e Roma. Quest'ultima è la sede che assorbe la quota maggiore del cap. 2120 per il recupero dei tossicodipendenti. Per quanto riguarda le scuole, la sede di Portici riceve la quota maggiore delle spese per il funzionamento, mentre per l'organizzazione dei corsi di formazione alla scuola Cairo Montenotte sono accreditate il 20,9% delle risorse, seguita dalle sedi di Sulmona e di Roma con il 19,5%. I pagamenti sono stati pari al 92% (2.306,9 mld.) delle assegnazioni (2.505,6 mld.). Sui capitoli 1031 e 1032 i pagamenti sulla competenza non sono elevati mentre, trattandosi di fondi incentivanti la produttività sono alti sui residui (rispettivamente pari a 2.681,5 mln. e 298 mln.). Complessivamente, i pagamenti sui residui raggiungono i 101,9 mld.

La "giustizia minorile" amministra in periferia il 42,6% dell'intero stanziamento (101,6 mld.); gli uffici della giustizia minorile di Napoli, Palermo e Milano sono destinatari della maggior quota di risorse. I pagamenti sono stati pari al 72% dell'assegnazione (74 mld.). I capitoli 7001 e 7013 (spese destinate alla manutenzione di immobili ed al potenziamento del sistema informativo) accertano la percentuale più bassa dei pagamenti (rispettivamente il 10,5% ed il 3,9%). I pagamenti complessivi sui residui sono stati pari a 11,6 mld.

6. Profili di attività istituzionale

Nell'analisi dell'attività istituzionale si è scelto di approfondire gli aspetti più rilevanti di due settori di particolare interesse, l'ufficio del "giudice di pace", con i risultati di un primo monitoraggio predisposto dall'Amministrazione sulla operatività degli uffici, e la giustizia minorile che va acquisendo sia nel settore degli interventi e del trattamento sia nel settore della formazione e qualificazione del personale un ruolo sempre più rilevante.

6.1 Il Giudice di pace

A due anni dal suo difficile avvio, l'Ufficio del Giudice di pace è stato oggetto di una complessa attività di monitoraggio da parte del Polo Nazionale Informatico (di cui si dirà al paragrafo 7.2), che fornisce importanti dati sull'andamento dell'attività e sulla produttività di questa nuova figura, attraverso il rilevamento dei carichi di lavoro, degli organici (teorici e presenze effettive) dei magistrati onorari e del personale amministrativo, delle c.d. "dotazioni ambientali" (aule di udienza, locali per le segreterie ecc.) nonché attraverso l'analisi dell'incidenza sull'entità dei procedimenti di alcuni fattori, quali il numero di abitanti di ogni singola utenza e le diverse aree geografiche.

E' stato così costruito un modello di indagine che, con i dovuti adattamenti, potrà avere ulteriori utilizzi anche per altri uffici giudiziari.

Al 31 dicembre 1995 erano pendenti 55.385 giudizi ordinari e nel 1996 si sono avute 278.512 nuove iscrizioni; complessivamente ne sono stati conclusi 181.549 con un arretrato 31 dicembre 1996 di 152.348 cause (54% delle cause iscritte). Le percentuali di giudizi esauriti si aggirano per la maggior parte degli Uffici intorno al 50%, con punte massime del giudice di pace di Trento, 74% e di Torino 70%, mentre di segno inverso risultano gli uffici di Messina con il 38% e di Catania con il 49%.

Diversa si presenta la situazione dei procedimenti speciali (richieste di decreti ingiuntivi ecc.) che presentano un elevato grado di definizione.

L'arretrato che si è determinato per i procedimenti ordinari è dipeso in parte dal problema della carenza del personale, di cui già si è detto nella relazione sull'esercizio 1995, determinata sia dalla difficoltà nel reperire "giudici onorari" sia dall'elevato numero di dimissioni, presentate subito dopo il decreto di nomina. Ancora oggi la dotazione organica del Giudice di pace presenta aspetti problematici: su un organico di 4.700 unità risultano in servizio 3.203 giudici, pari al 68,1% della copertura totale; le sedi in cui è maggiore la percentuale di assenze (superando il 50%) sono i distretti di Bolzano, Venezia, Reggio Calabria, Cagliari, Caltanissetta e Sassari.

6.2 Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile

Due diversi provvedimenti individuano l'organico della Giustizia minorile: il d.m. 26 marzo 1993, che stabilisce le unità del contingente di Polizia penitenziaria destinate a prestare servizio presso i centri minorili, ed il d.P.C.M. 12 gennaio 1994 che stabilisce l'organico del personale civile. Per quanto attiene quest'ultimo personale, a fronte di un totale di organico di 2.362 unità, ne sono presenti meno della metà, 1.036 e di questi 74 si trovano in posizione di fuori ruolo. La terza qualifica professionale, per la quale sono previste 50 unità, non ha alcuna presenza, mentre l'ottava qualifica ha una percentuale di carenze del 93% (148 posti in organico, 10 presenti).

La situazione risulta meno grave per il personale della polizia penitenziaria, 1000 unità di organico-906 presenze; si deve, peraltro, osservare che all'interno delle qualifiche risulta anomala la situazione degli ispettori e sovrintendenti maschi, per i quali risulta un esubero rispetto alle previsioni di organico (18 posti in organico per gli ispettori e 62 presenti, 60 posti per i sovrintendenti e 201 presenti), mentre gli agenti (previsti in 822 unità) lamentano vacanze per 261 posti⁴.

Per quanto attiene all'attività istituzionale, l'Ufficio, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 216/91, ha predisposto il piano dei finanziamenti dei progetti elaborati dalle regioni meridionali in favore dei minori, soggetti a rischio di coinvolgimento in attività mafiose, per finalità di prevenzione della delinquenza e di risocializzazione dei minori già coinvolti nel penale.

Complessivamente, nel 1996, sono stati presentati dalle regioni 208 progetti, dei quali ne sono stati finanziati 55 (12 in Sicilia, 14 in Calabria, 8 in Campania, 9 in Puglia e 12 in Sardegna) per complessivi 10 mld. I progetti presentati hanno interessato 178 comuni, e sono tesi a realizzare per la grande maggioranza centri polifunzionali e di aggregazione, quindi la formazione lavoro e programmi di inserimento lavorativo.

Su 984 progetti, presentati dall'entrata in vigore della legge, ne sono stati finanziati 287 per una spesa globale di 68 mld., pari al 33%. In considerazione delle ridotte disponibilità rispetto all'alto numero di progetti presentati, l'Amministrazione ha ritenuto di privilegiare gli interventi che ricadono su aree particolarmente a rischio, rivolti in particolare all'utenza penale minorile, garantendo la continuità delle iniziative già attivate. Al numero di progetti finanziati non corrisponde un adeguato livello di realizzazione degli stessi, come già posto in evidenza nella

⁴ Tale singolare situazione è stata determinata dall'inquadramento a scorrimento alla qualifica superiore, tramite concorsi interni, previsto dal d.lgs. n. 200/1995 per il personale con una determinata qualifica ed anzianità.

relazione sul 1995. In un momento in cui si pone allo studio la possibilità di un rifinanziamento per altre tre annualità della legge in esame, si continua a ritenere necessario un riesame della materia, anche sulla base di un analitico monitoraggio delle attività degli enti locali, per porre in essere strumenti correttivi, idonei a garantire un maggior livello di realizzazione delle iniziative.

Dipendono funzionalmente dall'Ufficio tre scuole di formazione, con sede in Castiglione dello Stiviere, Roma e Messina, con diversa competenza territoriale. Per effetto del d.m. 8 febbraio 1996, n. 45048 dal 1° gennaio 1997 sono dotate di autonomia gestionale e contabile, mentre sino al 31 dicembre 1996 le spese per il funzionamento delle scuole sono state amministrate dai Centri per la giustizia minorile. Deve essere ancora predisposto il regolamento per il funzionamento delle scuole previsto dal richiamato decreto.

Usufruiscono dell'attività didattica diverse tipologie di personale: dipendenti civili dei Servizi minorili, personale appartenente al contingente della Polizia penitenziaria minorile, personale appartenente ad altre amministrazioni pubbliche; queste ultime corrispondono per la partecipazione ai corsi una quota pari a quanto stabilito dell'art. 9, comma 4 della legge n. 836 del 1973.

Per il funzionamento e per l'attività didattica della scuola di formazione del personale di Castiglione dello Stiviere, nel 1996, sono stati spesi 825 mln. per acquisto di beni e servizi e 35 mln. per la manutenzione dell'immobile demaniale, rispettivamente 37 mln. e 19 mln. per lo svolgimento di due progetti formativi, e 5 mln. per cinque unità di docenti universitari.

Per quanto riguarda la scuola di Roma, sono stati spesi 95 mln. per la manutenzione degli immobili, 341 mln. per spese di funzionamento, pulizie ed altre, 62 mln. per impianti, 10 mln. per mezzi di trasporto, 103 mln. per acquisto e manutenzione mobili. Agli otto docenti esterni (sette erano interni e non hanno percepito emolumenti) sono stati corrisposti complessivamente 3 milioni.

Infine, per quanto attiene la scuola di Messina, situata anch'essa in un edificio demaniale, l'attività di docenza (9 unità di cui una interna) ha comportato una spesa complessiva di 12 mln., mentre 48 mln. hanno finanziato un'attività di consulenza nell'ambito di un progetto di formazione.

7. Il sistema informatico

La Corte dei conti recentemente (Sez. controllo Stato, deliberazione n.49/97), nell'ambito del programma di controllo sulla gestione della spesa relativa al sistema informativo del Ministero di grazia e giustizia, si è espressa in merito all'attività amministrativa ed ai caratteri della gestione finanziaria nello specifico settore risultanti per il triennio 1993/1995.

Tenuto conto della metodologia applicata all'indagine e dell'approfondimento delle problematiche che ne è seguito, le osservazioni e le valutazioni espresse nella richiamata deliberazione possono essere estese alla gestione della materia anche per tutto il 1996. Interventi migliorativi sul piano organizzativo si sono avuti, come già detto nelle premesse, solo verso la fine del 1996 con la costituzione di una struttura operativa nell'ambito dell'Ufficio del responsabile per l'informatica, autonomo centro di responsabilità a decorrere dal 1° gennaio 1997. Inoltre, è stato osservato che il confronto tra le iniziative da finanziare con il piano triennale 1995/1997, che prevedono 50 nuovi progetti in otto aree di grande interesse per l'Amministrazione, e la spesa sostenuta per la loro realizzazione pone in evidenza un grado di efficienza non positivo.

Il piano per l'informatica 1995/1997, predisposto dal Ministro ed approvato dall'AIPA, prevede 50 nuovi progetti, raggruppati in aree che coprono diversi settori: area amministrativa con 7 progetti, area penale con 10 progetti, area civile con 8 progetti, area dell'amministrazione degli uffici giudiziari con 3 progetti, il casellario giudiziale con 7 progetti, l'amministrazione penitenziaria con 3 progetti, la giustizia minorile con 2 progetti e la Corte di Cassazione con 10

progetti. Di questi 50 progetti, 12 risultano in fase di espletamento e 17 nella fase di analisi e progettazione; i rimanenti 21 sono ancora in fase di studio di fattibilità.

Un'osservazione in particolare tra le varie formulate, si ritiene anche in questa sede dover confermare: le peculiari competenze del Dicastero (giustamente a titolo esemplificativo è stata richiamata la gestione di un archivio penale) impongono certamente una particolare cautela nell'affidamento della manutenzione dei programmi che, peraltro, non può portare alla creazione di fatto di situazioni di monopolio, che andranno attentamente valutate dall'Ufficio del responsabile per l'informatica.

Più in generale la Corte dei conti ha sottolineato la necessità che in sede di programmazione i finanziamenti deliberati siano sorretti da ben definite priorità, che sia considerata tale la formazione del personale interno all'Amministrazione al fine di evitare onerosi ricorsi a collaborazioni esterne ridimensionando la dipendenza dalle imprese operanti nel settore, che si consideri l'istituto del "riconoscimento di debito" quale strumento eccezionale e non sostitutivo delle necessarie procedure di stipula dei contratti.

7.1 Ufficio del responsabile per i sistemi informativi

Dell'Ufficio del responsabile per i sistemi informativi automatizzati, dal 1° gennaio 1997 autonomo centro di responsabilità, si è già fatto cenno nelle premesse. Nel corso del 1996 è stata costituita nell'ambito dell'Ufficio una struttura operativa e, con d.m. 6 agosto 1996, ne sono stati stabiliti i compiti. L'Ufficio si suddivide in Servizio pianificazione e sviluppo dei sistemi automatizzati ed in Servizio automazione e innovazione. Il Servizio pianificazione e sviluppo predispone il piano triennale, cura i progetti intersettoriali e di interconnessione dei sistemi informativi interni all'Amministrazione e con quelli di altre amministrazioni, elabora studi di fattibilità e progetti di sviluppo, provvede alle attività relative ai contratti c.d. di "grande rilievo" ed al loro monitoraggio, controlla e verifica la qualità dei servizi erogati anche in rapporto ai costi, redige la relazione annuale sullo stato dell'automazione. Il Servizio automazione e innovazione ha compiti di realizzazione dei sistemi, di acquisizione dei beni e dei servizi informatici, predispone, di intesa con le strutture interessate, i piani di formazione ed aggiornamento del personale, accerta le esigenze di automazione e ne avvia la realizzazione, svolge attività di ricerca e studio anche per migliorare l'efficienza dei servizi.

Fino al 31 dicembre 1996 ciascuna struttura centrale ha provveduto all'acquisto di beni informatici, previo parere dell'Ufficio del responsabile; dal 1 gennaio 1997 lo stesso è titolare di poteri di spesa.

7.2 Polo nazionale informatico

Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che con d.m. 28 aprile 1995 ed 8 luglio 1995 è stato costituito il Polo nazionale informatico per realizzare un Polo elaborativo centrale di supporto alla funzione giurisdizionale e all'amministrazione centrale, con compiti di coordinamento dei servizi di cancelleria in forma automatizzata, di fornitura di servizi informatici centralizzati negli uffici giudiziari, di progettazione sviluppo e manutenzione di procedure automatizzate di acquisizione dagli uffici giudiziari di dati di interesse statistico, di monitoraggio dell'attività degli uffici. L'ufficio è operativo dal mese di giugno 1996, ed ha orientato l'attività alla raccolta dei dati finalizzati al controllo di gestione. Nel decorso esercizio ha realizzato il monitoraggio sugli Uffici del giudice di pace, su cui si è riferito al paragrafo 6.1. Con riferimento a quanto innanzi osservato, riguardo all'esigenza che l'Amministrazione acquisisca una maggiore autonomia operativa dalle società esterne di settore, si nota che il Polo nello svolgimento della sua attività non ha fatto ricorso a ditte esterne ma ha utilizzato personale dell'Amministrazione all'uopo formato; anche i software utilizzati sono stati sviluppati all'interno della struttura.