

ml, rispetto ai 63 inclusi nel piano 1995, risulta concluso, a fronte di 38 non avviati; in relazione ai piani di finanziamento per gli anni 1996/1997 risulta effettuato un solo pagamento, dell'importo di 85 ml, contro impegni complessivi pari a 20 mld. Gli impegni relativi al 1998 sono stati assunti nel dicembre dell'anno stesso.

I dati suesposti evidenziano una scarsa capacità dei soggetti che intervengono nella programmazione (regioni, enti locali, amministrazioni centrali) di valutare la reale fattibilità dei progetti ed una mancanza di vigilanza sullo stato di attuazione dei progetti stessi, che potrebbe se non evitare quantomeno limitare i ritardi.

5.4 Mobilità sul territorio del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie

Con riferimento agli anni 1995/1997, la Corte dei conti ha deliberato²⁰ un'indagine per verificare la mobilità sul territorio del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie; l'ottimale impiego del personale rappresenta, infatti, un parametro per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nello specifico settore, nonché l'economicità della spesa che rappresenta la quota più rilevante di quella complessiva sostenuta per il funzionamento degli uffici.

²⁰ Sezione del controllo, adunanza generale - deliberazione n. 5 del 1998.

In questa sede si ritiene utile indicare alcune prime osservazioni che, per la loro valenza generale, superano l'arco temporale considerato dall'indagine stessa.

Si sottolineano le difficoltà che la Amministrazione incontra nella gestione delle risorse umane e nella conoscenza di un valido quadro informativo, anche per carenza di idonei strumenti per la gestione automatizzata del personale. Sul punto si osserva che la mancanza di flussi informativi limita fortemente il livello di operatività dello stesso Servizio di controllo interno.

Si evidenzia che l'esigenza di superare il clima permanente di provvisorietà degli assetti del personale, nella consapevolezza di dovere intervenire a risolvere le difficoltà dei servizi connessi all'amministrazione della giustizia, hanno indotto a modificare i criteri tradizionali applicati alla gestione del personale. Da una logica di sopravvivenza dell'intero sistema, l'azione dell'Amministrazione si sta evolvendo verso la costruzione di regole idonee a migliorare l'assetto generale della giustizia, il cui funzionamento dipende anche dall'azione delle risorse umane che collaborano con il personale di magistratura.

Le problematiche organizzative interne hanno rallentato l'azione amministrativa, ma l'Amministrazione appare determinata al raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la distribuzione del personale attraverso le illustrate procedure di mobilità, che richiede interventi sulla distribuzione del personale. Si osserva, infatti, ancora uno squilibrio vistoso, sebbene in fase di attenuazione, tra presenze e carichi potenziali di lavoro presso le sedi giudiziarie (che si assumono

rappresentati in qualche misura dalla popolazione residente nei diversi bacini di utenza).

6. Profili di attività istituzionale

6.1 Ispettorato generale

Per quanto attiene ai dati di consuntivo del “servizio ispettivo” si è osservato al paragrafo 2.3) che la ridotta capacità di impegno e di spesa è da ricondurre ai capitoli di bilancio relativi al personale ed alla gestione del servizio automezzi, amministrati rispettivamente dalla Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e dalla Direzione generale degli affari civili, nei quali è allocata la maggior quota di risorse.

Il cap. 5349, relativo alle indennità e spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, si è dimostrato anche per questo esercizio carente: l'iniziale stanziamento di 1,387 ml, integrato con la legge di assestamento di 400 ml, è stato totalmente impegnato prima della fine dell'esercizio. Dal mese di ottobre 1998 l'Amministrazione ha incontrato difficoltà per ulteriori ispezioni.

Complessivamente sono stati ispezionati 206 uffici giudiziari, di cui 26 preture circondariali (+ 7 rispetto al 1997), 14 procure presso le preture (+2 rispetto al 1997), 36 sezioni distaccate di preture, 33 tribunali e corrispondenti procure (+10 rispetto al 1997), 69 uffici U.N.E.P., 5 corti d'appello e corrispondenti procure generali (-3 rispetto al 1997), 5 tribunali di sorveglianza

(+1 rispetto al 1997), 12 uffici di sorveglianza, 5 tribunali per i minori e 2 procure per i minorenni (complessivamente, - 3 rispetto al 1997) ed 1 giudice di pace. Le inchieste ed ispezioni mirate delegate dal Ministro sono ulteriormente diminuite, passando da 38 nel 1997 a 28 (44 nel 1996).

Al 31 dicembre 1998 rimangono ancora 3 ispezioni presso le preture e 26 presso altri uffici giudiziari programmate per il 1997, che non è stato possibile effettuare per carenza di disponibilità sul capitolo di spesa per le trasferte ispettive.

6.2 *La Giustizia Minorile*

Tenuto conto dell'evoluzione alla quale si assiste della devianza minorile, l'Ufficio centrale per la giustizia minorile ha predisposto un articolato progetto (c.d. Progetto 98) che dovrebbe rispondere alla necessità di rinnovamento, riorganizzazione e riqualificazione degli strumenti operativi e dei servizi per una migliore utilizzazione delle risorse disponibili nel settore della prevenzione e del trattamento del disagio.

Le linee direttrici del progetto, oltre a prospettare interventi regolamentari di esecuzione delle misure penali per i minorenni, limitando gli interventi contenitivi alle situazioni più gravi (in relazione ai reati, all'età ed alla problematicità dei soggetti), si muovono verso un potenziamento ed una ristrutturazione degli interventi dei servizi destinati ai minori, anche al fine di

utilizzare, secondo modelli coordinati, le risorse disponibili sul territorio (statali e locali, pubbliche e private).

Ciò anche alla luce della legge n. 165 del 1998 (recante modifiche all'art. 656 del d.p.p. ed alla legge n. 354 del 1975) che prevede, tra l'altro, determinate modalità per l'esecuzione della pena detentiva. Con particolare riguardo al settore minorile, rileva la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale, che richiede un'attenta attività di orientamento e di assistenza del minore, nonché la detenzione domiciliare. Quest'ultimo istituto richiede da parte dei servizi un attento monitoraggio dei singoli progetti.

L'attività dell'Amministrazione nello specifico settore è stata oggetto di un'articolata circolare del Direttore generale²¹ ai direttori dei centri per la Giustizia minorile. Sempre più si afferma il ruolo dei servizi che operano nel campo dei minori, che tempestivamente devono redigere i singoli progetti prospettando al magistrato le misure più idonee per l'esecuzione della pena. L'Amministrazione appare sensibile alla necessità che in campo minorile si agisca tempestivamente e nel contempo con un'approfondita analisi delle modalità dei necessari interventi penali; ciò anche nella prospettiva che il nuovo assetto dell'esecuzione della pena, determinato dall'entrata in vigore della legge n. 165 del 1998, determinerà una riduzione delle presenze negli istituti per i minori, con effetti pregiudizievoli anche nei confronti della stessa riforma.

²¹ Circolare n. 18566 del 20 giugno 1998.

L'Amministrazione ha effettuato un'analisi statistica dei flussi di ingresso e delle presenze negli Istituti penali per minorenni, che permette la ricostruzione di un quadro complessivo degli effetti dell'applicazione del processo penale minorile (d.P.R. n. 448 del 1988 e d.lvo. n. 272 del 1989). La detenzione è per i minori devianti un'ipotesi residuale; occorre riconsiderare la distribuzione sul territorio dei Servizi detentivi, la loro definizione organizzativa e le loro stesse finalità, anche per un più razionale utilizzo delle risorse finanziarie.

Nel 1997 hanno fatto ingresso nei 21 Istituti 1.884 minori, di cui 954 stranieri e 930 italiani, con un progressivo decremento dal 1987, anno in cui erano stati pari a 7.402 unità. L'applicazione della nuova normativa ha determinato una drastica riduzione degli ingressi. Scomponendo il dato generale tra minori italiani e stranieri, si osserva la crescita dei secondi: da una percentuale per gli stranieri del 26,2 % del 1988 si passa al 50,6 % del 1997; per i minori italiani dal 73,72 del 1988 al 49,4 % del 1997. Al nord ed al centro è prevalente l'ingresso di minori stranieri. Questa situazione potrebbe richiedere, sotto il profilo del trattamento, una specializzazione degli Istituti del centro-nord, che si troveranno ad operare con un'utenza composta da minori stranieri.

Per quanto riguarda la popolazione italiana gestita dai Centri della giustizia minorile, ha assunto un notevole rilievo il peso degli ultradiciottenni; su questa popolazione gli stranieri incidono per il 32,6 %.

Si sottolinea quanto risulta dall'indagine dell'Amministrazione in merito alla maggiore presenza degli stranieri detenuti in custodia cautelare rispetto alla popolazione italiana; rappresentano il 43,5 % della popolazione in custodia cautelare mentre costituiscono solo il 18,6 % della popolazione in esecuzione della pena. Ciò in quanto è per loro più difficile l'accesso agli istituti giuridici alternativi, per l'assenza di figure adulte di riferimento e la loro costante mobilità sul territorio.

La capienza totale degli Istituti è di 804 posti, 192 nei distretti del nord, dove ne sono localizzati quattro, 180 nelle cinque sedi del centro, 432 negli undici istituti del sud. Il rapporto tra presenze e capacità delle strutture è assai variabile: il 70,3 % al nord, il 61,7 % al centro, il 53,03 % al sud. Il numero degli istituti penali presenti al sud è motivato dall'elevato tasso di criminalità minorile di quelle zone, con caratteristiche particolari ed alti livelli di problematicità²².

La Corte sottolinea positivamente l'impegno di analisi dell'Amministrazione in questo specifico settore, presupposto per una programmazione di ampio respiro che tende a tenere conto, per il futuro, dell'evolversi del fenomeno della devianza giovanile, collocandosi in modo propositivo per un più razionale utilizzo delle risorse in relazione alle emergenti esigenze e nel contempo per garantire la resa di un servizio qualitativamente più

²² Nell'ipotesi di una modifica normativa dell'art. 24 del d.lvo. n. 279 del 1989, che dovrebbe eliminare l'automatismo del passaggio degli oltre diciottenni nelle strutture minorili, riducendo la loro presenza ai casi per i quali è stato ipotizzato un progetto di intervento, si dovrebbe verificare una sostanziale contrazione dell'utenza negli Istituti penali minorili.

rispondente alle aspettative della società civile. Da ciò potrà derivare una maggiore efficienza dell'Amministrazione, che si è rilevata carente nella progettazione nell'area degli interventi relativi alla criminalità minorile.

Nel settore degli interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose è stato approvato il piano di riparto dello stanziamento di 10 mld; circa 1.991 ml a favore di iniziative da porre in essere nella regione Calabria; 2.136 ml nella regione Campania; 2.087 ml nelle regioni Puglia e Basilicata; 1.542 ml nella regione Sardegna; 2.244 nella regione Sicilia.

Nella formazione è rilevante l'attività svolta a favore del personale della Giustizia minorile; nell'esercizio in esame è stata realizzata seguendo le linee direttrici del "Programma 98", il cui obiettivo, come già posto in rilievo, è costituito dalla riorganizzazione dei Servizi attraverso la realizzazione di un sistema di polifunzionalità, con un collegamento con le diverse istituzioni pubbliche e private che operano nel settore.

L'attività di formazione, svoltasi nelle scuole dei Castiglione dello Stiviere, di Messina e di Roma, ha tenuto conto dell'esigenza di una riqualificazione delle competenze professionali in vista dei nuovi modelli organizzativi.

6.3 Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Come già riferito nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, l'esigenza di elaborare "una politica di piano secondo obiettivi" ha indotto il

Ministro di grazia e giustizia²³ ad affidare alla Commissione tecnica per la spesa pubblica (operante presso il Ministero del tesoro) la determinazione di parametri di valutazione dell'efficienza dell'amministrazione penitenziaria, con riferimento ai singoli istituti penitenziari e prescindendo dalla valutazione dell'efficacia del trattamento penitenziario.

La Corte esprime una valutazione favorevole in merito a questo primo tentativo, peraltro assai articolato, di conoscenza dei diversi processi amministrativi nei quali si sviluppa l'azione dall'Amministrazione, che muove dalla considerazione, che si condivide, che anche l'attività della pubblica amministrazione può essere ricondotta ad un idoneo schema di processo produttivo. Processo produttivo che pur presentando un elevato grado di complessità, determinato dal numero di soggetti che intervengono e di operazioni che pongono in essere, può essere analizzato in termini economici, attraverso una valutazione delle risorse impiegate nel processo e del risultato che lo stesso produce.

L'analisi della Commissione della spesa pubblica fornisce all'Amministrazione un quadro complessivo del funzionamento delle "strutture produttive" e la determinazione di livelli di efficienza che derivano dalle c.d. "frontiere efficienti di produzione e di costo".

La Corte ha spesso sottolineato la necessità che la Pubblica Amministrazione sviluppi al suo interno una capacità di analisi dei processi

²³ Nota circolare del 12 febbraio 1997.

organizzativi e delle attività poste in essere, quale strumento indispensabile per la valutazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Una prima relazione è stata resa nel mese di maggio del 1998²⁴ e dava conto del metodo di indagine applicato e di una prima sintesi dei risultati preliminari dell'indagine. Successivamente, nel mese di maggio 1999, è stata licenziata una seconda relazione che costituisce il rapporto finale della Commissione.

I fattori produttivi sono individuati in termini di lavoro, capitale, beni e servizi intermedi. Il lavoro è identificato, essenzialmente, nel volume di personale impiegato (polizia penitenziaria e personale civile); il capitale nell'uso degli immobili, delle attrezzature e dei mezzi di trasporto; i beni e servizi intermedi in ciò che attiene al vitto ed ai servizi sanitari.

Le strutture produttive sono valutate in relazione a standard di efficienza di produzione (sulla base di un rapporto tra numero di presenze di ogni istituto e volume di risorse impiegate nello stesso) e di costo (in relazione al risultato ottenuto ed ai flussi di spesa totale effettivamente erogati da ogni istituto).

L'indagine, ai fini di individuare le risorse, ha preso in esame le spese dei soli istituti penitenziari, tralasciando ciò che attiene alle amministrazioni centrali e ripartendole per categoria.

Principali categorie di risorse

Lavoro	74,6 %
Mantenimento dei detenuti	10,5
Servizio sanitario	5,4
Attrezzature e mezzi di trasporto	3,7

²⁴ Vedi Relazione al Parlamento sull'esercizio 1997: vol. II, tomo I.

Impianti e immobili	3,3
Accessorie	1,3
Rieducazione	1,2

La voce “lavoro” (costo del personale utilizzato) comporta la spesa più rilevante (74,6%), mentre la categoria “capitale” (uso degli immobili, attrezzature e mezzi di trasporto) raggiunge complessivamente il 7%, i beni e servizi intermedi sono pari a circa il 16% (di cui il 10,5% per il mantenimento dei detenuti ed il 5,4 % per i servizi sanitari).

Il personale (risorsa produttiva di maggior peso), è ripartito in personale di polizia penitenziaria e personale civile; questi in personale socio-sanitario (impiegato prevalentemente nell’area del trattamento) e amministrativo.

Più del 95% del personale complessivo è impiegato nel comparto degli istituti e solo la restante quota nell’amministrazione centrale.

Categorie di personale	Negli istituti %	Nelle amministrazioni centrali %	Complessivo %
Civile, di cui	10,4	33,8	11,7
socio-sanitario	3,7	4,4	3,8
amministrativo	6,7	29,4	7,9
Polizia penitenziaria	89,6	66,2	88,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Richiederebbe qualche riflessione la percentuale di presenza del personale della polizia penitenziaria presso le amministrazioni centrali (4,4%) che non appare del tutto irrilevante.

Il costo medio di un'unità di personale impiegata nell'amministrazione penitenziaria è pari a circa 60 ml; esaminando il dato separatamente per il personale della polizia penitenziaria e per il personale civile, risulta che raggiunge i 73 ml per quest'ultimo ed i 55 ml per i primi.

L'apporto del "capitale fisso" (strutture fisse) viene misurato attraverso la spesa totale erogata per la gestione e la manutenzione. Il 25 % degli immobili è in uso dell'Amministrazione da circa un secolo, ed il 45% è di più recente consegna (circa 30 anni). Questi ultimi sono tendenzialmente quelli di maggiori dimensioni con una superiore capacità ricettiva.

La ricettività, il grado di utilizzo e le condizioni generali degli edifici carcerari costituiscono elementi di valutazione degli aspetti qualitativi, costituiti dalle condizioni di vita e dalla predisposizione degli stessi a garantire un'efficace attività di detenzione. Per quanto attiene alle condizioni generali degli immobili, è stretta la correlazione tra anno di edificazione e condizione degli stessi; gli edifici in ottime e buone condizioni hanno un'età media inferiore a quella degli immobili che versano in condizioni scadenti o mediocri.

Gli istituti con meno di trecento presenze rappresentano l'83,4 % del sistema, con il 56,6 % delle presenze totali; gli istituti più grandi (con più di 600 presenze) sono il 4,8 % del totale ed hanno una ricettività pari al 20,8 % di quella totale, con il maggior grado di affollamento. Questi elementi determinano il

grado di produttività del personale: l'indicatore aumenta con l'aumentare delle dimensioni dell'istituto²⁵.

Per valutare l'efficienza del complesso delle attività organizzate che sono preposte allo specifico settore, occorre misurare l'offerta di trattamento penitenziario, la cui misurazione quantitativa è data essenzialmente dal numero effettivo di presenze nell'istituto. Questo tipo di misura (c.d. "scala di attività") non può prescindere da alcuni aspetti di tipo qualitativo, collegati alla presenza di detenuti che appartengono a particolari categorie (detenuti pericolosi o con particolari patologie, che richiedono particolari interventi); l'offerta di un istituto penitenziario non può prescindere dalla valutazione di elementi quantitativi, numero di detenuti presenti nella struttura, e qualitativi, individuabili attraverso una scomposizione della popolazione carceraria ospitata.

Una prima scomposizione tra uomini e donne (dati relativi agli anni 1994/1996) riguarda i detenuti condannati ed imputati; questi ultimi dimostrano un peso percentuale che è andato decrescendo nel periodo di riferimento (44,4% nel 1994 - 40,2% nel 1995 - 39,2% nel 1996 per gli uomini; 2,0% nel 1994 - 1,6 nel 1995 - 1,6 nel 1996).

I detenuti affetti da patologia Hiv (sieropositivi o con malattia conclamata) incidono per più dell'8% sulla popolazione detenuta (9% nel 1995, 8,4% nel 1996).

²⁵ Per meglio comprendere l'indicatore relativo al personale, occorre tenere presente i vincoli organizzativi e legislativi che impongono la presenza di alcune unità di personale per svolgere determinati compiti.

Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari è un elemento di grande importanza per il trattamento dei detenuti. L'85% svolge attività alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; del 15% che lavora alle dipendenze di enti esterni il 9,5% svolge attività all'esterno, in quanto usufruisce dei benefici della semilibertà. Dall'indagine si evince che, nonostante il rilievo del lavoro ai fini della rieducazione, sono scarse le risorse destinate dall'Amministrazione a questo settore: la spesa totale per la rieducazione incide sulla spesa totale del Dipartimento solo per l'1,2 %.

Il costo medio annuo per detenuto è pari a circa 65 ml (che raggiunge i 73 ml se si tiene conto di tutte le spese sostenute per il funzionamento delle amministrazioni centrali e periferiche del Dipartimento e che gravano indirettamente sul sistema carcerario). L'apparato amministrativo incide per l'11% circa sul costo totale. I costi medi, tendenzialmente, diminuiscono negli istituti con un maggior numero di presenze. La realtà, comunque, è assai articolata e condizionata dalla presenza di particolari categorie di detenuti, che richiede un'analisi ancor più articolata per elaborare indicatori per gli istituti che presentano una percentuale di detenuti pericolosi superiore alla media, o detenuti patologici o semiliberi superiore alla media del campione.

Con riferimento all'anno 1996, l'indagine ha individuato, muovendo dalla funzione di produzione e la funzione di costo, lo standard medio di efficienza, rispettivamente di produzione e di costo. In particolare la funzione di costo

analizza l'andamento del costo medio per detenuto; gli istituti caratterizzati da una struttura più diversificata della popolazione carceraria hanno costi tendenzialmente più elevati rispetto agli istituti con popolazione più omogenea.

Conclusivamente, l'indagine ha suddiviso gli istituti in quattro categorie sulla base del grado di inefficienza e di affollamento ed ha formulato in relazione a ciascuno alcune osservazioni.

Per gli istituti non affollati ma pur sempre inefficienti dovrebbe, a parità di altre condizioni, per avvicinarsi allo standard efficiente, aumentare l'utilizzo della struttura a parità di risorse impiegate.

Gli istituti non affollati efficienti dovrebbero aumentare l'utilizzo delle strutture per le quali è possibile un incremento delle risorse impiegate.

Gli istituti affollati sia inefficienti sia efficienti potrebbero seguire due alternative: adeguare le strutture al volume di attività svolta, ovvero diminuire l'utilizzo, riducendo il numero di presenze ed il volume di risorse impiegate.

Si osserva che all'indubbio valore dell'indagine dovrà seguire un'adeguata riflessione da parte dell'Amministrazione, che, esaminati i risultati per le singole strutture menzionate, dovrà programmare sia la distribuzione della popolazione carceraria sia l'utilizzo delle risorse in modo da colmare le inefficienze risultanti, migliorando nel contempo la produttività degli istituti che hanno già raggiunto un livello di efficienza.

6.4 Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati

L'Ufficio è individuato come unità previsionale di base nel centro di responsabilità "gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro", al quale è affidata, come centro unificato di spesa, l'approvazione dei contratti e la gestione delle spese a carattere strumentale in materia di informatica (sia correnti che in conto capitale). E' articolato in una struttura centrale e in strutture ripartite sul territorio (Centri di coordinamento interdistrettuale dei sistemi informativi automatizzati e Presidi).

L'entità delle risorse ha indotto l'Ufficio a privilegiare per ragioni di continuità e garanzia del servizio le attività progettuali già avviate, per ottimizzare il patrimonio informativo esistente, garantire la riorganizzazione informatica anche a seguito delle riforme legislative che hanno abbracciato diverse settori dell'Amministrazione - istituzione del giudice unico di primo grado, modifica delle modalità di esecuzione delle pene detentive, disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza.

Sono stati sviluppati i progetti contenuti nel piano triennale 1998/2000 nei diversi comparti dell'amministrazione centrale, dell'area della giustizia penale, della giustizia civile, della formazione, del casellario giudiziale centrale, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, della giustizia minorile, della Cassazione.