

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CLXIV
n. 3

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SPESA, SULL'EFFICACIA
NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E SUL GRADO
DI EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA
SVOLTA DAL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

(Anno 2012)

(Articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni)

Presentata dal Ministro della giustizia

(CANCELLIERI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 1° luglio 2013
—————

INDICE

PREMESSA:	<i>Pag.</i>	5
1 - Gli obiettivi strategici	»	6
2 - Gli obiettivi strutturali	»	9
3 - Indicatori di impatto dell'azione pubblica	»	10
4 - Note conclusive	»	10

Premessa

L'articolo 3, comma 68, della legge 244 del 2007 prevede una relazione annuale sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi di spesa in cui si articola il bilancio dello stato.

Il comma 69 dello stesso articolo affida al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello stato il compito di formulare le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria.

Il Comitato tecnico scientifico (CTS) ha emanato, nel febbraio 2013, le "linee guida per la redazione del rapporto di performance, ai sensi dell'art. 3, commi 68 e 69 della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

La presente relazione, relativa all'anno 2012, è redatta sulla base del contenuto del documento del CTS.

Nel corso dell'attività istruttoria sono stati raccolti i dati previsti dalle tavole nn. 2,3,4 e 5, contenute nel Documento sulle linee guida del gennaio 2009, e previste anche per l'anno 2012.

Si è inoltre tenuto conto dei dati delle note integrative al consuntivo 2012.

Si riportano, nell'ordine, gli obiettivi strategici e strutturali previsti per l'anno 2012 soffermandosi più nel dettaglio sui primi, così come previsto dalle linee guida del CTS; infatti, in tale documento, è previsto che "l'attività ordinaria deve essere oggetto di una descrizione sommaria".

A conclusione della relazione viene inserito un paragrafo specifico in materia di impatto dell'azione pubblica (rif. tavola 5 delle linee guida del gennaio 2009).

Al momento della redazione di questo documento non sono ancora disponibili i risultati del monitoraggio degli obiettivi operativi, contenuti nel piano della performance 2012 - 2014, che verranno resi noti nella Relazione sulla performance redatta ai sensi del dlgsvo 150/2009.

1. Gli obiettivi strategici

L'atto di indirizzo per il triennio 2012 - 2014 è stato emanato il 10 ottobre 2011¹). Con tale documento sono state individuate le seguenti priorità politiche:

1. **Riorganizzazione delle distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari** - Revisione della geografia giudiziaria volta a realizzare risparmi di spesa e incremento dell'efficienza del sistema (legge 148 del 14 settembre 2011);
2. **Valorizzazione risorse umane** - Formazione, reclutamento, carriera, sistemi premiali collegati alla valutazione, razionalizzazione nella distribuzione del personale, soprattutto in esito alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie;
3. **Pianificazione e razionalizzazione della spesa** - Revisione di tutte le attività operative di ogni ufficio, progettazione accurata dei servizi resi e dei costi che questi comportano;
4. **Infrastrutture** - Razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli archivi notarili, riducendo gli stabili in affitto. Progettazione e costruzione ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie;
5. **Semplificazione delle procedure** - Ricerca di soluzioni gestionali innovative volte alla semplificazione e allo snellimento delle procedure amministrative;
6. **Attuazione del sistema unico delle intercettazioni** - Rendere operativa, una volta approvata con gli opportuni emendamenti, la riforma legislativa in materia;
7. **Accelerazione del processo civile e penale** - Ricerca di soluzioni gestionali volte a indirizzare le risorse ai settori di diretto supporto alle attività giurisdizionali;
8. **Miglioramento delle condizioni di detenzione** - Rafforzare la collaborazione con il Servizio Sanitario nazionale e con il volontariato. Differenziazione delle condizioni di detenzione fra detenuti in attesa di giudizio e condannati. Incrementare il lavoro dei detenuti con forme di collaborazione esterna. Riduzione delle spese per traduzione dei soggetti sottoposti ad arresto o fermo e quindi modifica dell'art. 123 c.p.p. con previsione che l'udienza di convalida avvenga in carcere;
9. **Tutela dei diritti dei minori** - Porre in essere tutte le attività volte ad arginare e affrontare le situazioni di devianza minorile rafforzando la tutela dei diritti e dei doveri dei minori stessi;
10. **Cooperazione internazionale** - Offrire ogni possibile contributo operativo e professionale per il rafforzamento e l'ampliamento della cooperazione e dello scambio reciproco di informazioni per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale e le altre attività criminali transazionali. Offrire in ambito europeo ogni collaborazione per l'ampliamento e l'efficienza delle reti europee quali: la rete dei Consigli della Magistratura, delle Corti Supreme e della formazione giudiziaria.

Sulla base dell'atto di indirizzo sono stati individuati, in fase di predisposizione delle note integrative al bilancio di previsione, gli obiettivi strategici, direttamente collegati alle priorità, e gli obiettivi strutturali. Gli obiettivi strategici sono stati inseriti nella direttiva annuale quale allegato del piano della performance 2012 - 2014.

In questo modo si è assicurato che tutti gli obiettivi siano stati formulati in coerenza con gli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione.

I 13 obiettivi strategici della direttiva annuale sono così ripartiti:

¹ La direttiva annuale è pubblicata sul sito istituzionale al seguente link:
http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?facetNode_1=4_83&previousPage=mg_14_7&contentId=ART752875.

- 1 per il Dipartimento degli Affari di Giustizia
- 4 per il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi
- 3 per il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
- 4 per il Dipartimento per la Giustizia Minorile
- 1 per l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili

Si illustrano i risultati a consuntivo seguendo la numerazione delle priorità indicate nell'atto di indirizzo. Per ciascuna di esse vengono riportati i dati degli obiettivi strategici inseriti nella direttiva annuale. I dati sono stati rilevati con le tavole indicate dal CTS. Gli obiettivi sono tutti a carattere pluriennale e risultano, in gran parte, presenti anche nella nota integrativa al bilancio di previsione per il triennio 2013 - 2015. Dai dati a disposizione risulta che tutte le attività, incidenti sul totale delle risorse assegnate per una percentuale calcolata del 5%, sono sostanzialmente in linea con quanto programmato.

Gli indicatori adottati per la rilevazione dei risultati (rif. tavola 4 delle linee guida del CTS del gennaio 2009) sono prevalentemente di carattere finanziario (indicatori di realizzazione finanziaria) tendenti alla misurazione dell'avanzamento della spesa sostenuta per i singoli obiettivi. Ad essi è, in molti casi, associato un indicatore di tipo binario o un indicatore dello stato di avanzamento, espresso in forma percentuale. In alcuni casi sono stati utilizzati dati di attività (indicatori di realizzazione fisica).

In dettaglio si riportano, schematicamente, i dati rilevati per ciascuna priorità e i correlati obiettivi strategici, evidenziando gli stessi elementi già utilizzati nella direttiva annuale:

Priorità n. 1 "Riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari"

- Obiettivo strategico collegato:

OBS 5 "Riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 290.000,00 (relative al costo del personale a vario titolo coinvolto).

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 2 - Valorizzazione risorse umane

- Obiettivo strategico collegato:

OBS 3 "Valorizzazione delle risorse umane"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 250.949,00

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 3 - Pianificazione e razionalizzazione della spesa

- Obiettivo strategico collegato:

OBS 6 "Pianificazione della spesa e misurazione delle attività"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 747.565

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n.4 - Infrastrutture

- **Obiettivi strategici collegati:**

OBS 4 "Infrastrutture"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 13.992.023,21

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

OBS 12 "Mantenimento e potenziamento delle strutture minorili attraverso la razionalizzazione ed il recupero del patrimonio già in uso al dipartimento"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento per la Giustizia Minorile

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 1.801.171,40

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

OBS 13 "Conservazione del materiale documentario"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Archivi Notarili

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 14.080.950

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n.5 - Semplificazione delle procedure

- **Obiettivo strategico collegato:**

OBS 8 "Semplificazione delle procedure"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 2.594.549

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 6 - Attuazione del sistema unico delle intercettazioni

La direttiva annuale non contiene obiettivi strategici riferiti a tale priorità.

Priorità n.7 - Accelerazione del processo civile e penale

- **Obiettivo strategico collegato:**

OBS 2 "Accelerazione processo civile e penale - Processo telematico"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 3.333.000

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 8 - Miglioramento delle condizioni di detenzione

- **Obiettivo strategico collegato:**

OBS 7 "Miglioramento delle condizioni di detenzione"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 38.259.192

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 9 - Tutela dei diritti dei minori

- Obiettivo strategico collegato:

OBS 9 "Interventi di trattamento, accoglienza, accompagnamento, assistenza socio educativa e mantenimento dei minori soggetti a provvedimenti giudiziari, organizzazione e attuazione degli interventi nei loro confronti"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento per la Giustizia Minorile

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 27.841.600,64

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

Priorità n. 10 - Cooperazione internazionale

- Obiettivi strategici collegati:

OBS 1 "Cooperazione internazionale"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento per gli Affari di Giustizia

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 350.123.362

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

OBS 10 "Adempimenti connessi all'applicazione delle convenzioni per le quali il Dipartimento Giustizia Minorile è Autorità Centrale"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento per la Giustizia Minorile

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 37.512,27

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

OBS 11 "Promozione e attuazione di processi di studio e di ricerca anche a livello internazionale; partecipazione ai progetti europei; funzionalità del Centro Europeo di Studi di Nisida; attività internazionale"

Centro di Responsabilità Amministrativa: Dipartimento per la Giustizia Minorile

Obiettivo pluriennale

Spese di cassa per l'anno 2012: € 201.063,36

Il target per l'anno 2012 è stato conseguito.

2. Gli obiettivi strutturali

Gli obiettivi strutturali attengono, per lo più, al funzionamento dei servizi istituzionali. A questi obiettivi viene destinata la maggior parte delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione delle articolazioni ministeriali (95%).

Occorre evidenziare che, sul funzionamento degli uffici, incidono le novità legislative che, come noto, sempre più dinamicamente, modificano il quadro normativo generale e quello del settore di competenza dell'amministrazione.

Occorre, inoltre, rilevare che le recenti manovre di finanza pubblica tendono a ridurre le risorse assegnate al Ministero generando, in alcuni settori, strutturali sottodimensionamenti degli stanziamenti ai quali solo in parte può ovviarsi mediante l'utilizzo degli strumenti di flessibilità del bilancio.

Dai dati delle note integrative al rendiconto 2012 risultano debiti per circa € 156 mln relative a spese di funzionamento degli istituti penitenziari, spese per il trasporto dei detenuti, spese di giustizia, spese di funzionamento degli uffici giudiziari (spese postali, utenze e tassa rifiuti), spese di funzionamento dei servizi minorili.

Sul fronte delle risorse umane occorre evidenziare che, dai dati previsti dalla tavola 3 del CTS e pervenuti dalle articolazioni ministeriali, per le qualifiche funzionali (area 1, 2 e 3) del comparto "Ministeri" si assiste ad una significativa riduzione delle unità in servizio in tutti i settori.

3. Indicatori di impatto dell'azione pubblica

La tavola 5 predisposta dal CTS prevede l'individuazione di indicatori di impatto dell'azione pubblica. L'obiettivo indicato nelle linee guida del CTS è quello di valutare l'impatto dei piani realizzati.

Dalle varie articolazioni ministeriali sono pervenuti i seguenti indicatori:

- Movimenti dei procedimenti civili rilevati presso gli uffici giudiziari - anni giudiziari 2010/2011 - 2011/2012;
- Movimenti dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli uffici giudicanti e requirenti inclusa Cassazione. Anni giudiziari 2010/2011 - 2011/2012;
- Capacità ricettiva regolamentare degli istituti penitenziari;
- Tasso di sovraffollamento degli istituti penitenziari;
- Condannati sottoposti a misure alternative alla detenzione;
- Atti notarili rinnovati, confermati, ratificati, integrati a seguito dei controlli.

Tali dati statistici possono costituire un primo approccio per l'individuazione dell'impatto, tuttavia occorre evidenziare che, pur trattandosi di indicatori riferiti all'attività caratteristica del settore di riferimento, non sempre i fenomeni misurati sono l'effetto diretto degli obiettivi sopra riportati, che riguardano esclusivamente l'attività amministrativa di competenza del Ministero, ambito del dlgsvo 286/99. Anche quando il collegamento è più evidente l'attività amministrativa è, in alcuni casi, solamente una delle componenti che generano l'impatto misurato.

4. Note conclusive

Questa relazione è redatta dall'OIV quale ufficio del controllo strategico ai sensi dell'art. 6 del dlgsvo 286/99.

Sulla base di quanto esposto nei paragrafi precedenti si ritiene utile evidenziare alcuni aspetti relativi alla programmazione strategica.

Occorre proseguire nella maggiore integrazione fra i diversi documenti di programmazione e semplificare le procedure per evitare possibili duplicazioni di adempimenti e generare così maggiori costi per l'attività di programmazione e successivo monitoraggio.

D'altra parte la maggiore integrazione e semplificazione dei documenti di programmazione potrà portare ad una più agevole formulazione degli obiettivi ai vari livelli decisionali e, di conseguenza, anche ad una migliore coerenza del processo complessivo.

Miglioramenti nella definizione degli indicatori per la misurazione dei risultati si riscontrano già nelle note integrative al bilancio di previsione 2013 - 2015.

Allo stato attuale tutti i dati provenienti dagli uffici di controllo di gestione vengono raccolti manualmente. Nella direttiva per l'anno 2013 è previsto uno specifico obiettivo per la messa in funzione di una piattaforma informatica attraverso la quale acquisire in maniera automatizzata le informazioni necessarie per le attività dei controlli interni. Tenuto conto che è anche in corso la diffusione del SICOGECOINT, si attendono ulteriori miglioramenti nella definizione dei target e nella loro misurazione, anche per periodi infrannuali; ciò dovrebbe permettere di avere informazioni ancora più tempestive ed affidabili.

In materia di valutazione dell'impatto delle attività poste in essere, si rappresenta che sarebbe utile disporre degli esiti della relazione della performance che è previsto sia predisposta in data successiva rispetto a questo documento.

In generale pare opportuno evidenziare che l'impatto degli obiettivi possa essere rilevato al termine delle attività programmata, che generalmente richiede un arco di tempo pluriennale per la sua realizzazione. Allo stesso tempo, dato che non sono disponibili dati previsionali, espressamente previsti dalla tavola 5 del CTS, occorrono serie statistiche di più lungo periodo.

Il Presidente dell'OIV

Angelo Gargani



