

Relazione di sintesi per l'anno 2016

stata inviata dal Ministro una Direttiva al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, contenente la raccomandazione ad attendere all'adozione un vero e proprio Piano nazionale d'intervento per la prevenzione del suicidio e per il conseguente monitoraggio delle strategie adottate, attraverso la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati sul fenomeno e sulle esperienze condotte.

Le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno poi trovato adeguata evidenziazione nell'istituzione del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che vede ad esso attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna, attraverso un canone operativo che non si riduca all'accostamento formale di due realtà distinte, ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

Si tratta di una scelta che, preservando i modelli di funzionamento della giustizia minorile, mira alla espansione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, tutti obiettivi raggiunti nell'anno 2016, hanno imposto un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo al fine di porre l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei.

VII

Anche nell'anno 2016 la cooperazione internazionale ha visto l'impegno del Ministero ad orientare e dare impulso alle politiche in ordine al trasferimento dei detenuti stranieri verso i paesi di origine, in coerenza con le finalità rieducative della pena e della riduzione dell'affollamento carcerario.

Il crescente aggravarsi dei fenomeni migratori verso l'Europa e l'allarme creato dai fenomeni di radicalizzazione, ha reso impellente lo studio di soluzioni operative e normative, oltre che la ricerca di nuovi canali di collegamento tra le autorità giudiziarie dei diversi paesi in vario modo interessate al fenomeno, anche per far fronte ai rinnovati motivi di inquietudine e di insidia alla sicurezza e alla libertà delle persone che provengono dalla minaccia terroristica.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2016.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

1. INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE

1.1 Il Regolamento del Ministero

La riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari e del Ministero ha certamente connotato l'azione dell'amministrazione della giustizia nell'anno appena trascorso.

Alla riorganizzazione del Ministero si è inteso accordare particolare attenzione, nella convinzione che solo un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali possa adeguatamente supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari e delle strutture periferiche.

Il nuovo assetto organizzativo voluto dal Regolamento, completato nell'anno 2016 dall'adozione dei decreti di attuazione, è fondato sull'idea di una forte semplificazione strutturale, che – oltre a determinare un significativo contenimento della spesa di gestione per il tramite del recupero di risorse – possa consentire di raggiungere una maggiore efficienza operativa dell'Amministrazione, anche attraverso la semplificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi rivolti agli uffici periferici, per una risposta più adeguata e tempestiva alle esigenze del territorio.

Sotto questo profilo, la ristrutturazione ha generato un dimagrimento cospicuo delle posizioni di dirigente generale, che sono passate da 61 a 37, e di quelle di dirigente, che sono passate da 1006 a 712, con un risparmio calcolato in circa 34 milioni di euro e, complessivamente, in 65 milioni di euro.

La necessità di risparmio, imposta dal legislatore, non è però rimasta fine a sé stessa, né l'obiettivo era quello di porre in essere tagli lineari delle dotazioni organiche, quanto piuttosto procedere ad una ponderata ed attenta concentrazione delle competenze e razionalizzazione delle risorse disponibili.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

L'intento è stato quello di eliminare duplicazioni di funzioni sovrapponibili, superando improprie logiche di separatezza gestionale e valorizzando, al contempo, le esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, favorendo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In particolare, gli affari relativi al contenzioso ed alla gestione delle risorse e dei contratti, gestiti da ciascun dipartimento con modalità spesso disorganiche, risultano ora concentrati nell'alveo di due rinnovate direzioni generali.

Da un lato, la Direzione generale degli affari giuridici e legali, istituita presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, dall'altro, la nuova Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, istituita nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, con il compito di operare da ufficio centrale per tutti i contratti del Ministero, divenendo un centro unico di spesa.

La trasversalità dei compiti attribuiti a tale ultima Direzione generale ha imposto di considerare il suo rapporto con le altre articolazioni strutturali del Ministero non in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'assunzione di decisioni strategiche comuni.

In tale ottica, è stato valorizzato il ruolo della Conferenza dei capi dei dipartimenti quale sede privilegiata ed istituzionale di elaborazione e confronto tra le figure dirigenziali di massimo livello, nonché di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero.

Tra le novità più rilevanti del Regolamento va certamente annoverato la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

La diversa denominazione assunta dal Dipartimento rispecchia l'altrettanto rinnovata funzione attribuita all'articolazione, che è chiamata a gestire l'intera esecuzione penale esterna, sia dei minori che degli adulti.

La modifica strutturale si pone in linea con l'attuale strategia politica del Paese in materia di esecuzione della pena, che persegue l'obiettivo del superamento della tradizionale prospettiva, diretta quasi esclusivamente al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, a favore della direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di sanzioni di comunità, con conseguente previsione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal

Relazione di sintesi per l'anno 2016

consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale, attraverso la risocializzazione ed il reinserimento nel territorio.

L'ipotesi di rimodulazione funzionale attuata risponde anche all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico la valorizzazione della giustizia minorile quale imprescindibile patrimonio di specializzazione ed esperienza e l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione.

Le competenze sono oggi ripartite tra due dipartimenti: l'una, la detenzione negli istituti di pena, è affidata ad un più snello e funzionale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e l'altra, l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, affidata al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

I decreti di attuazione del Regolamento di organizzazione sono stati inoltre l'occasione, imposta dallo snellimento delle figure apicali, non soltanto per rivedere l'organigramma del Ministero, ma soprattutto per innovare le logiche di funzionamento degli uffici stessi e per la creazione di alcune fondamentali misure di coordinamento tra le direzioni generali così da assicurare una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In questo contesto, grande rilievo assumono le misure sulla trasparenza e l'anticorruzione, al fine di rafforzare la possibilità di prevenzione delle condotte illecite ed anche per costituire lo stimolo, per le singole articolazioni, ad azioni mirate a contrastare ogni comportamento che renda opaco l'agire amministrativo.

Il Regolamento del Ministero costituisce poi il punto di partenza per poter approdare alla revisione delle piante organiche di tutto il personale, dirigenziale e non dirigenziale dell'amministrazione centrale, attuata attraverso la definizione del primo censimento di tutto il personale presente.

In questo quadro, con precipuo riferimento all'amministrazione penitenziaria, la definizione delle piante organiche del dipartimento e dei provveditorati costituisce un prioritario snodo del processo di rafforzamento dei sistemi di controllo affidati agli istituti penitenziari.

Alla nuova Direzione delle risorse e delle tecnologie, nella quale sono accentrate la gran parte delle competenze in merito alle procedure contrattuali del Ministero, è stato attribuito dal Regolamento il fondamentale compito di raccordo e di scambio informativo con gli uffici giudiziari e con le altre articolazioni al fine di individuare correttamente le politiche di spesa e di investimento.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Proprio al fine di assicurare il necessario coordinamento delle iniziative funzionali con un impiego il più razionale possibile delle risorse disponibili ai fini dell'organizzazione del sistema giustizia, anche per il tramite della programmazione europea e nazionale dei fondi comunitari, ed essendo chiamato il Ministero, quale Organismo Intermedio di Gestione, allo svolgimento di compiti di impulso, attuazione, controllo e rendicontazione dei progetti finanziati dall'UE, nell'anno 2016 ha iniziato ad essere operativa la nuova Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione, struttura temporanea di livello dirigenziale prevista dal Regolamento di organizzazione, operante nell'ambito delle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della Conferenza dei Capi Dipartimento, organo quest'ultimo anche di nuova istituzione (art.1, co.6, D.P.C.M. 84/15), pensato proprio con la funzione di programmare, indirizzare e controllare le attività delle singole articolazioni dipartimentali.

In tal modo, l'amministrazione può attingere in modo organico dalle risorse provenienti dai fondi europei utilizzandoli per il finanziamento di fondamentali progetti di modernizzazione del sistema giudiziario, come l'estensione del PCT agli uffici dei giudici di pace, lo sviluppo del processo penale telematico, la creazione di una rete di sportelli di prossimità decentrati che permettano ai cittadini di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di servizi qualificati, il supporto all'ufficio del processo.

Nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione del Ministero, si sta inoltre lavorando al perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti, tramite obiettivi specifici, chiari e "misurabili", trattandosi, in tutta evidenza, di una condizione essenziale per una valutazione attendibile, in sede di controllo, della rispondenza dei risultati agli obiettivi organizzativi, offrendo la possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

Tali azioni e misure, esplicitate nei relativi documenti di programmazione seguendo la logica d'interazione ed integrazione, permetteranno di dare piena attuazione ai principi generali applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche e ai pubblici funzionari, quali i principi di imparzialità e di buon andamento.

XI

1.2 Risorse e razionalizzazione della spesa. Le spese di funzionamento

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Lo sforzo profuso a sostegno dell'organizzazione degli uffici giudiziari, per quanto rilevante, non sarebbe sufficiente a determinare effetti apprezzabili se non fosse accompagnato dalla destinazione a tale scopo di idonee risorse finanziarie.

Pur nell'ambito di un contesto che non consentiva, in generale, incrementi della spesa pubblica, e, al contrario, tendeva a restringerla il più possibile, il budget assegnato al Ministero della giustizia è stato oggetto di una crescita cospicua nell'ultimo triennio.

A tale proposito, nell'anno 2014 il bilancio ministeriale presentava uno stanziamento iniziale complessivo di circa 7.553 milioni di euro.

Nell'anno 2015 lo stanziamento iniziale era di circa 7.766 milioni di euro, con un incremento, rispetto all'anno precedente, di oltre 200 milioni di euro, cui, nel corso dell'anno, si sono aggiunte risorse provenienti dal Fondo Unico per la Giustizia per circa 99 milioni di euro.

Il bilancio di previsione per il 2016 prevedeva, invece, uno stanziamento iniziale di circa 7.743 milioni di euro.

Nel corso dell'anno si sono, poi, rese disponibili ulteriori risorse attraverso l'assegnazione del FUG (risorse al 31 dicembre 2014) per circa 60 milioni di euro.

XII

Grazie alla stipula, lo scorso 21 dicembre, tra il Ministero della giustizia e l'Agenzia per la coesione territoriale della convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero delle funzioni di Organismo Intermedio di Gestione nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020, l'amministrazione, ha, poi, avuto accesso a risorse aggiuntive per circa 120 milioni di euro.

Il bilancio di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 2017 prevede uno stanziamento iniziale di circa 7.932,22 milioni di euro,

Complessivamente quindi, rispetto al bilancio iniziale dell'anno 2014, il Ministero della giustizia presenta un quadro di risorse aggiuntive, per il triennio 2015/2017, pari a circa 1.772 milioni di euro.

Va, inoltre, ricordato che con l'ultima legge di bilancio è stato istituito un apposito Fondo, con dotazione complessiva, per l'anno 2017, di 1.900 milioni di euro, al fine di assicurare il finanziamento di investimenti e lo sviluppo infrastrutturale in specifici settori, tra cui l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

La dotazione del fondo raggiungerà i 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e successivamente si assesterà sui 3.000 milioni annui fino all'anno 2032, venendo a rappresentare un importante serbatoio di risorse alle quali attingere per i progetti riguardanti l'informatica giudiziaria.

Si prevede, inoltre, nel corso del 2017, l'assegnazione al Ministero della giustizia delle quote del Fondo Unico per la Giustizia relative alle risorse disponibili al 31 dicembre 2015, previa emanazione del previsto D.P.C.M., per importi stimati in circa 40 milioni di euro.

Attraverso il Fondo per le assunzioni della Pubblica amministrazione istituito dalla legge di bilancio 2017, sarà possibile reperire le risorse finanziarie necessarie all'assunzione dei vincitori di concorso per magistrato ordinario (per 340 unità elevabili a 374) concluso nell'anno 2016, ammontanti a circa 21 milioni di euro per l'anno 2017, 25 milioni di euro per l'anno 2018 e oltre 38 milioni di euro a regime.

Significativa attenzione è stata dedicata nell'anno appena trascorso alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere.

In tale contesto di riassetto organizzativo finalizzato al contenimento delle spese di gestione in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, è intervenuto, a far data dal 1 settembre 2015, il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, da oltre settant'anni in gestione comunale.

Tale passaggio ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

L'esigenza di razionalizzazione della spesa – che ha fondato la *ratio* dell'innovazione normativa - ha imposto la necessità di porre le condizioni per una riorganizzazione complessiva del sistema, pur nella ristrettezza dei tempi di realizzazione del processo attuativo.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Per l'attuazione della normativa primaria e per garantirne, anche nella fase transitoria, l'effettività è stato, pertanto, necessario predisporre un articolato piano di iniziative di tipo normativo ed organizzativo.

All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, è stato adottato il "Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto 2015.

In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate "Conferenze permanenti", alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell'attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari.

Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell'esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici.

Nella ricerca del necessario equilibrio tra esigenze di esercizio coordinato delle prerogative ministeriali e della potestà di organizzazione degli enti locali e degli uffici si è, inoltre, introdotto uno strumento di cooperazione tra istituzioni attraverso la stipula di convenzioni.

XIV

La necessità di una compiuta rivisitazione della disciplina in materia di sicurezza degli uffici giudiziari, superando la frammentarietà della normativa vigente e la stratificazione di competenze che la stessa involge, ha comportato poi l'apertura di tavoli di riflessione mediante l'acquisizione di contributi provenienti dai dirigenti degli uffici, intesi alla individuazione di modelli, integrati e flessibili, in grado di tenere conto delle diverse esigenze e caratteristiche degli uffici giudiziari.

Alla Direzione generale delle risorse e delle tecnologie è stato affidato il compito di formulare principi guida e linee direttrici per uniformare le procedure sul territorio nazionale ed assicurare il necessario raccordo fra uffici collocati sul territorio e sede centrale.

Con specifico riferimento alle spese di funzionamento, la Direzione Generale, avvalendosi della delega di funzioni di cui all' art. 16, comma 4) del D.P.C.M. 84/2015 del 15 giugno 2015 - ha provveduto ad affidare ai Presidenti di Corte di Appello ed ai Procuratori Generali presso queste ultime - in qualità di funzionari delegati - la gestione dei contratti nei quali il Ministero della Giustizia è subentrato alla data del 1 settembre 2015 precedentemente stipulati dai Comuni per le

Relazione di sintesi per l'anno 2016

sedi degli uffici giudiziari, nonché la sottoscrizione dei nuovi contratti necessari per assicurare i servizi agli uffici, tenuto conto, altresì, dei fabbisogni e delle valutazioni rappresentate dalle competenti Conferenze Permanenti.

Per garantire la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, è stato necessario, in linea generale, gestire il subentro previsto dalla menzionata normativa nei contratti stipulati dagli enti territoriali e, quindi, prorogare gli stessi, alle medesime condizioni contrattuali fino al 30 giugno 2016.

Nel lasso di tempo intercorso dal 1° settembre 2015 al 30 giugno 2016, superata lentamente la fase emergenziale dovuta al cambio organizzativo epocale indotto dalla riforma, è stata quindi valutata l'opportunità di emettere provvedimenti di determina a contrarre che prevedessero, per i contratti con scadenza al 30 giugno 2016, l'acquisizione dei servizi ad alto contenuto specialistico con le medesime modalità per l'intero distretto, e non più limitati al singolo ufficio circondariale.

In buona sostanza, per un verso si è perseguita la finalità di rendere omogenea la situazione dei singoli uffici giudiziari, almeno a livello distrettuale, in modo da assicurare una notevole semplificazione sia in fase di acquisizione -che è avvenuta attraverso un'unica procedura affidata al competente funzionario delegato - che in fase di gestione, così superando la diffusa parcellizzazione e le conseguenti diseconomie.

XV

Per altro verso, è stata attuata una politica di sostanziale riduzione dei costi, attraverso l'adozione di precise le linee strategiche di razionalizzazione e di potenziamento dell'efficienza delle attività di acquisizione di beni e servizi essenziali al funzionamento degli uffici e l'attivazione di meccanismi concorrenziali che hanno inoltre contribuito al rispetto di criteri di trasparenza ed economicità.

Il primo elemento di sostanziale novità derivante dal nuovo modello di gestione delle spese di funzionamento è stato costituito dalla potenziale conoscenza da parte dell'amministrazione e, quindi, di ciascun funzionario delegato, di tutti i dati contrattuali relativi ai servizi erogati per l'intero distretto, anche al fine di superare una notevole diversità di costi degli stessi servizi, assolutamente ingiustificata, soprattutto se in considerazione dell'erogazione in luoghi territorialmente limitrofi.

Sulla base di tali premesse, la Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie ha avviato, in via sperimentale ed in alcuni distretti, l'applicazione di un nuovo modello di acquisizione di alcune specifiche tipologie di servizi.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

A tal fine, si è dapprima verificato che, alla luce dell'importo dei contratti in scadenza al 30 giugno 2016, per ciascuno dei servizi menzionati non risultasse superata la soglia della gara europea, che avrebbe comportato attività con tempi incompatibili con le esigenze di continuità del servizio da parte degli uffici giudiziari. All'esito, è stata adottata una determina a contrarre che prevedeva una procedura competitiva per l'acquisizione di ciascuno dei servizi menzionati per il secondo semestre 2016, in osservanza dell'art. 36 del Codice degli Appalti, d.lgs. n. 50/2016, mediante invito di tutti i fornitori operanti nel distretto di competenza.

I risultati così ottenuti sono stati molto positivi, dal momento che la media dei ribassi di gara è stata intorno al 40% rispetto alla base d'asta per gli stessi servizi contrattualizzati in precedenza dai Comuni, in maniera singola per ciascun ufficio giudiziario, con un evidente razionalizzazione del sistema, oltre che con una riduzione dei costi che la Direzione Generale delle risorse e tecnologie ha stimato, in linea del tutto prudente, nella misura di 1/3.

L'esito di tali attività dimostra che la strada intrapresa è quella da perseguire, essendo emerso, che, rispetto al dato medio di spesa per gli anni 2006-2014, risulta una riduzione tendenziale – che dovrà essere verificata all'esito dell'acquisizione del dato preciso in ordine agli importi che dovranno essere corrisposti agli enti territoriali per gli accordi applicativi della Convenzione Quadro ANCI-Ministero della Giustizia-, già nel solo anno 2015, che oscilla tra i 40 ed i 50 milioni di Euro, se si considera come dato di partenza l'importo di € 266.000.000,00, corrispondente circa al 90% dei Comuni sede di uffici giudiziari che hanno presentato il proprio rendiconto, ovvero tra i 75 e gli 85 milioni di Euro, se si parte dal dato stimato di spesa pari ad € 300.000.000,00, relativo al 100% degli uffici.

I dati fino ad ora evidenziati, pur suscettibili di aggiustamento, dimostrano comunque che, già in questa prima fase di transizione, in cui non è stato ancora possibile effettuare interventi strutturali definitivi, il margine di efficientamento della spesa rispetto alla precedente gestione c.d. "indiretta" presenta caratteri di assoluta positività tali da giustificare pienamente, se non da rendere assolutamente doverosa, la riforma attuata con la legge di stabilità 2015.

La nuova politica di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari costituisce un aspetto rilevante del percorso di modernizzazione delle strutture giudiziarie, poiché i risparmi realizzati già nel primo anno di applicazione del nuovo modello di gestione, allo stato stimati in almeno 50 milioni di euro potranno essere utilizzati nel corrente esercizio finanziario ed in quello successivo per sostenere i costi di interventi manutentivi ordinari e straordinari, soprattutto

Relazione di sintesi per l'anno 2016

sull'impiantistica, in modo da assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro e l'efficientamento energetico, restituendo al territorio il risultato del loro maggior impegno per l'attività gestionale.

L'attività di razionalizzazione è stata svolta anche e soprattutto in modo da rendere i servizi medesimi maggiormente rispondenti alle esigenze degli uffici.

In tale ottica, l'attribuzione ai dirigenti degli uffici del "governo" dei rapporti contrattuali costituiti su delega dell'amministrazione, ha reso gli stessi padroni dell'iniziativa negoziale, in precedenza rimessa alla sola attività dell'ente territoriale, creando un'identità virtuosa tra il soggetto fruitore del servizio e quello incaricato di effettuare i pagamenti, con la facoltà, eventualmente, di procedere all'attivazione dei diritti (ivi comprese le contestazioni delle penali contrattuali) nei confronti dell'appaltatore.

Massimo sforzo è stato poi attivato nell'anno 2016 per implementare ed attuare un rigoroso programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, introducendo idonee misure per il controllo ed il risparmio delle spese di funzionamento, non andando oltre il budget annuale attribuito a titolo di programmazione, compiendo scelte ponderate finalizzate a garantire i livelli minimi dei servizi istituzionali, tramite una mirata programmazione delle attività da compiere, supportata da verificabili previsioni di spesa, affinando i meccanismi di controllo dei risultati secondo criteri di effettività, privilegiando la fissazione di obiettivi concreti, specifici e misurabili.

XVII

In tale ambito, massimo impulso è stato dato alla realizzazione di piani rigorosi di risparmio dei consumi e di interventi di efficientamento energetico- come già raccomandato dal Ministro nella Direttiva del 15 ottobre 2015- tramite anche l'adozione da parte ciascun centro di amministrazione attiva di uno specifico programma di razionalizzazione dei consumi per energia elettrica, luce, gas, telefonia fissa e mobile, al fine di eliminare diseconomie e conseguire risparmi di spesa.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, nell'anno 2016 è stato ulteriormente rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, lusinghieri risultati ha riportato il piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito *ex lege* Pinto, fondato su un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, allo scopo di velocizzare la procedura ed evitare azioni esecutive in danno dello Stato.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Il progetto ha fatto registrare importanti risultati sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (25 milioni a settembre 2016) sia di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (circa 3 milioni di euro).

Proprio grazie a questo accordo si è avuta, al luglio del 2016 – per la prima volta dopo anni – una diminuzione di quasi 100 milioni di euro delle somme complessivamente dovute dall'amministrazione (rispetto all'entità del debito registrato a gennaio 2015) a titolo di equa riparazione dei danni derivanti dalla violazione del termine ragionevole del processo.

Nello specifico, al 1° luglio 2016, il debito “Pinto” ammontava a complessivi euro 357.484.065,19 ed era pertanto diminuito di circa 99 milioni di euro rispetto al gennaio 2015 (€ 456.449.780,42), confermandosi quindi l'andamento di riduzione del debito, con un'inversione di tendenza rispetto all'aumento sempre crescente verificatosi nei precedenti anni.

Per quanto concerne il volume delle pratiche lavorate in collaborazione con la Banca d'Italia, dal 1 gennaio 2016 al 6 ottobre 2016 risultano trattate 9.633 posizioni (derivanti da 3.110 decreti), predisposti 6.290 mandati di pagamento, per un ammontare complessivo di € 18.185.047,31.

Per questa ragione, si è concordata con la Banca d'Italia l'estensione dell'accordo anche alle sedi periferiche.

In particolare, l'accordo prevede che la collaborazione – avente ad oggetto le medesime attività già svolte dalla Banca nelle liquidazioni che avvengono presso il Ministero – venga prestata, di regola, anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità che verranno definite di comune accordo tra i presidenti delle singole corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti.

Tale collaborazione, che si sta attuando – in una prima fase – presso le Corti di appello di Napoli, Genova, Catanzaro, Roma e Lecce ed è in procinto di essere avviata anche presso le Corti di Potenza e Salerno, potrà essere estesa in una fase successiva ad altre corti di appello.

Le iniziative attuate dal Ministero per la riduzione del debito arretrato ed il concomitante impegno profuso dalle corti di appello, alle quali è stato possibile assegnare per i pagamenti somme notevolmente superiori a quelle attribuite negli anni precedenti, hanno iniziato a dare i loro frutti anche sui giudizi di ottemperanza, atteso che, dopo il preoccupante aumento dei ricorsi al giudice amministrativo registrato negli anni precedenti (n. 5.253 nel 2014 e n. 5.505 nel 2015, a fronte dei n. 2.700 nell'anno 2013), si è constatato un decremento (n. 3.202 nel 2016) che dovrebbe essere destinato ad accentuarsi con lo smaltimento dell'arretrato da parte delle corti.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

In un'ottica di razionalizzazione della spesa, nell'anno appena trascorso è stata anche avviata la riflessione in merito alla ristrutturazione delle funzioni di determinazione dei costi delle intercettazioni di comunicazioni, associandosi ad una continua azione di monitoraggio dei costi una indispensabile revisione dell'attuale, incompleto e farraginoso sistema di tariffazione dei servizi, essenziale anche al raggiungimento dell'obiettivo della creazione di un sistema unitario delle intercettazioni.

L'obiettivo prefissato in tema di riduzione della spesa e razionalizzazione delle risorse è suscettibile di un ulteriore sensibile miglioramento attraverso la vasta opera di razionalizzazione relativa all'edilizia giudiziaria intrapresa nell'anno 2016.

All'esito della riforma relativa alle competenze in materia di spese di funzionamento, la Direzione Generale delle risorse e tecnologie e, quindi, l'amministrazione, ha acquisito la competenza sulla gestione di centinaia di immobili, molti dei quali di proprietà non demaniale, ma comunale o privata, che, proprio per la diversità tra la figura del soggetto utilizzatore e del proprietario, richiedono diverse modalità di gestione.

Nell'anno trascorso si è dapprima provveduto a realizzare un database contenente tutti i dati relativi agli immobili in uso agli uffici giudiziari, e, all'esito, sono state avviate alcune operazioni di razionalizzazione già possibili a brevissimo termine, come è accaduto con gli uffici giudiziari di Genova, ai quali è stato accorpato il soppresso Tribunale di Chiavari.

XIX

La dismissione delle onerose locazioni passive ha determinato un notevole risparmio non soltanto in termini di canoni versati – per il solo circondario del Tribunale di Genova, di circa € 80.000,00 per il 2017- ma anche di spesa gestionale, di vigilanza ed energetica.

Anche in questo settore, pertanto, esistono quindi notevoli margini di efficientamento della spesa corrente.

Per tale motivo, sono stati attivati diversi tavoli tecnici - che vedono la stabile collaborazione anche dell'Agenzia del Demanio e di una serie di altri soggetti istituzionali- per individuare soluzioni allocative per gli uffici giudiziari che consentano, oltre che di ottenere una adeguata sistemazione degli uffici, anche un risparmio di spesa per l'amministrazione.

A tale proposito, nell'anno 2016 sono state avviate proficue interlocuzioni istituzionali con riguardo a diversi uffici giudiziari (Santa Maria Capua Vetere, Perugia, Catania, Bari).

Molto importante è stato senza dubbio l'accordo ex art.15, l.241/90, firmato lo scorso 30 novembre alla presenza dei Ministri della giustizia e delle infrastrutture, dal Direttore Generale

Relazione di sintesi per l'anno 2016

delle Risorse e delle tecnologie, dall'Agenzia del Demanio, dal Provveditorato alle OO.PP. Sicilia/Calabria e dal Comune di Catanzaro, con il quale, previa ristrutturazione a carico del Demanio, verrà consegnato a titolo di comodato gratuito al Ministero della giustizia un compendio, allo stato di proprietà comunale, denominato "ex Ospedale Militare, già Caserma dell'Osservanza di Catanzaro", al fine di destinarlo agli uffici giudiziari di Catanzaro.

La rilevanza di questo accordo si fonda sul fatto che non soltanto crea le premesse per avviare a soluzione la questione dell'allocazione degli uffici giudiziari di Catanzaro, per i quali ancora oggi sono sostenuti dal Ministero ingenti oneri di locazione passiva, ma si pone come modello di collaborazione tra istituzioni, riproducibile in altre realtà territoriali, che consente, per un verso, di recuperare e riqualificare immobili di proprietà pubblica in disuso, dall'altro, di destinarli, previa acquisizione a titolo gratuito, ad usi giudiziari, con conseguente risparmio di spesa per il Ministero.

Nella medesima ottica di ridurre i costi derivanti dalle locazioni passive, si pone la Direttiva del Ministro del 6 ottobre 2016, con la quale, nel contesto della necessaria dematerializzazione dei documenti da custodire presso gli archivi notarili, l'Ufficio centrale degli archivi notarili è stato incaricato di provvedere all'acquisizione di immobili da destinare allo svolgimento delle attività istituzionali dell'amministrazione giudiziaria, ivi compresa la custodia e l'esercizio dei sistemi di elaborazione informatica.

XX

Particolare attenzione è stata riservata, anche nell'anno 2016 e proseguirà e verrà implementata nel 2017, all'adozione delle misure necessarie a garantire agli uffici giudiziari adeguati livelli di sicurezza, sia con riferimento allo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza ed, in generale, dei presidi di sicurezza delle sedi, sia con riguardo alla tutela ed incolumità personale dei magistrati sottoposti a misure di protezione.

L'attività riguardante il settore della sicurezza si è svolta, nell'anno 2016, con la dovuta attenzione per i contratti di ordinaria manutenzione delle apparecchiature di sicurezza, così da consentire agli uffici giudiziari di mantenere un attendibile livello di sicurezza sull'intero territorio.

Tale attività, il cui onere finanziario è di circa € 1.000.000,00, si attua parallelamente agli interventi di ripristino, implementazione e ammodernamento degli impianti, per mantenere costante un livello tecnicamente qualitativo.

Il 2016 ha visto il completamento dei lavori per la cittadella giudiziaria di Salerno, per un costo di circa € 2.000.000,00, nonché dei lavori per l'implementazione delle misure di sicurezza della Suprema Corte di Cassazione, con un impegno di spesa di circa € 1.700.000,00.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Per la sede giudiziaria di Lanusei è stato redatto un progetto esecutivo per i necessari lavori di messa in sicurezza, il cui onere è valutato attorno ad euro 900.000,00, a cui si provvederà a dare attuazione procedendo con un mirato impegno di spesa.

Con altri interventi si è poi provveduto a ripristinare il livello di sicurezza di numerose sedi giudiziarie prive di impianti o dotate di apparecchiature obsolete o malfunzionanti, tra le altre, quelle di Terni, Barcellona Pozzo di Gotto, la nuova sede giudiziaria di Monza, gli uffici minorili di Milano e Catania, Reggio Calabria, Lecce.

Sono allo studio i progetti per rilevanti lavori di adeguamento in varie sedi quali Bari, Firenze, Mantova, Pavia, Vercelli e la realizzazione di opere per la messa in sicurezza della Cittadella Giudiziaria di Roma.

Importantissima nell'anno appena trascorso è stata l'attività legata all'elaborazione delle informazioni acquisite con il monitoraggio per la rilevazione dei dati concernenti le attuali dotazioni di sicurezza delle singole sedi sul territorio, nonché il servizio di vigilanza presso di esse svolto da istituti privati.

Il monitoraggio della Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie si inquadra nel progetto finalizzato ad assicurare agli uffici giudiziari una dotazione di sicurezza improntata su parametri di uniformità ed economicità, tali da garantire a ciascun ufficio un adeguato standard di sicurezza e, nel contempo, la redistribuzione delle risorse finanziarie.

In tale ambito, si è provveduto a richiedere alle competenti Procure Generali l'elenco delle dotazioni tecnologiche in materia di sicurezza attiva e passiva di tutti gli uffici giudiziari dislocati sul territorio.

I dati raccolti sono stati inseriti in un database completo di tutte le notizie relative agli apparati di sicurezza concernenti: quantità, dislocazione, tipologia dei varchi, numeri degli ingressi presenti negli edifici, tipologia contrattuale, presenza di sorveglianza armata privata ed eventuale impiego delle orze dell'ordine presso le sedi giudiziarie.

Il database, completato il lavoro di inserimento dati, sarà in grado di offrire un quadro completo sullo stato della gestione della sicurezza in ambito giudiziario a livello nazionale, da utilizzare anche per i necessari adeguamenti tecnologici e strumentali.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

1.3 Il Ministero della giustizia e le risorse europee: il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020

Lo scorso 22 dicembre è stata stipulata con l'Agenzia per la coesione territoriale la convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero della giustizia delle funzioni di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-2020.

Diviene, quindi, definitivamente operativo l'accREDITAMENTO del Ministero come Organismo intermedio (OIG) di gestione del PON *Governance*.

Giunge, così, a compimento, il percorso che, nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, e, in particolare, con la Decisione C(2015) 1343 della Commissione europea, ha visto l'accREDITAMENTO del Ministero come O.I.G. nell'ambito del Programma Operativo Nazionale, parallelamente al Dipartimento per la Funzione Pubblica, con riferimento agli assi I e II del Programma stesso.

La dotazione finanziaria del Programma, pari a complessivi 827 milioni di euro, di cui oltre 119 a disposizione dei progetti del Ministero della giustizia, comprende risorse comunitarie – provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale - oltre a risorse pubbliche nazionali.

Con l'accesso alle funzioni di O.I.G. del PON, il Ministero della giustizia si accinge a dare maggior respiro alla propria azione, assumendo la responsabilità di una regia unitaria di interventi altrimenti esposti al rischio di frammentazione e dispersione.

L'esperienza del passato, infatti, ha consentito di maturare la consapevolezza della necessità di un maggior coordinamento dei progetti finanziati dall'Unione Europea per l'efficiente e moderna organizzazione dei servizi della giustizia.

In tale contesto si rende, altresì, necessario, il coordinamento delle azioni del PON con la programmazione regionale (POR) in tema di *governance*, sicché la programmazione regionale diviene complementare a quella nazionale dei fondi strutturali.

Il Ministero ha pertanto avviato con le Regioni un'interlocuzione finalizzata a chiarire la necessità che le risorse locali si concentrino sugli interventi programmati in ambito PON *Governance*, in maniera da risultare ad esso complementari, promuovendo, tramite la