

Indice generale

Scopi e natura del presente bilancio sociale

Nota metodologica

Come è strutturato il nostro bilancio

Parte prima

**Territorio, portatori di interesse e criminalità: il
contesto ambientale nel quale operiamo**

La geografia giudiziaria

La mappa dei portatori di interesse

Il contesto criminologico

- la criminalità diffusa o comune
- la criminalità contro la pubblica amministrazione
- la criminalità economica
- la criminalità organizzata

Parte seconda

L'istituzione, i nostri valori, la sua organizzazione

L'istituzione che rappresentiamo

I nostri principi e valori di riferimento

I risultati dell'attività penale

L'organizzazione che ci siamo dati

- Il Dipartimento Reati Criminalità Diffusa
- Il Dipartimento Reati contro la Pubblica Amministrazione
- Il Dipartimento Reati di Criminalità Economica
- La Direzione Distrettuale Antimafia
- Vicino ai magistrati, prossimo al cittadino: l'Ufficio Affari a Trattazione Semplificata (TAS)

La direzione e l'organizzazione amministrativa

- Le risorse umane
- Gli interventi di miglioramento organizzativo e tecnologico

Comunicare con il pubblico

- Comunicare la cultura della legalità
- Lo Sportello unico, la Nuova Carta dei Servizi e il Sito WEB
- L'opinione dei nostri interlocutori

Parte terza

I Focus: particolari aree di rendicontazione sociale

- L'Ufficio Affari del Giudice di Pace
- L'Esecuzione Penale
- Le Misure di Prevenzione
- L'Amministrazione di sostegno
- La Famiglia e le Fasce deboli della società
- I beni sociali: il Lavoro, la Salute, l'Ambiente e il Fisco

Conclusioni e prospettive di rendicontazione

Scopi e natura del presente bilancio sociale

Il bilancio (o rendicontazione) sociale è uno strumento pensato per rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori con i quali le amministrazioni pubbliche interagiscono consentendo loro di comprenderne e valutarne il ruolo istituzionale e l'impatto dell'azione amministrativa.

Questo documento intende dare conto del ruolo sociale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo portando a conoscenza di tutti coloro che sono interessati all'attività di questa particolare amministrazione giudiziaria dello Stato del contesto in cui opera, della missione istituzionale, delle attività svolte, delle risorse utilizzate e dei risultati ottenuti nel corso del triennio 2009-2011.

Nonostante i termini utilizzati per definirlo il bilancio sociale non è un documento tecnico ma è impostato sulla base di dati e informazioni extracontabili elaborati in modo da consentire ai cittadini di avere una visione comprensibile dell'attività svolta. In questo senso più che uno strumento tecnico-contabile esso vuole essere **uno strumento di informazione e comunicazione** rivolto a tutti coloro che direttamente e indirettamente sono coinvolti nell'esercizio delle attività istituzionali.

Nota metodologica

Questo documento è stato redatto secondo i principi di rendicontazione sanciti dalla **Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006** la quale si limita a indicare, senza codificarli e imporli rigidamente, i contenuti minimi che dovrebbe avere un qualunque bilancio sociale.

Nel rispetto di questi requisiti minimi la Procura della Repubblica ha voluto sviluppare un documento capace di cogliere, da un lato, le peculiarità del contesto territoriale in cui opera e, dall'altro, la specificità dell'amministrazione giudiziaria alla quale appartiene.

La realizzazione del presente documento, oltre a essere stata il frutto del coinvolgimento dell'intera struttura dell'Ufficio, si è avvalsa della

collaborazione dell'Istituto di Ricerche e Applicazioni Psicologiche e Sociologiche e del prof. Raimondo Ingrassia dell'Università degli Studi di Palermo che hanno progettato e realizzato il bilancio sociale nell'ambito del servizio di «Rafforzamento delle capacità di azione dell'Autorità per l'amministrazione della Giustizia della Regione Sicilia - POR 2007-2013 del FSE - Obiettivo Convergenza - Asse Prioritario VII - Capacità Istituzionale».

Le fonti dei dati e delle informazioni utilizzate sono state alquanto variegata. Documenti ufficiali, atti organizzativi interni, statistiche giudiziarie, rapporti di uffici e servizi, interviste e colloqui con soggetti interni ed esterni alla Procura, norme legislative e regolamenti amministrativi; studi, ricerche e pubblicistica sono stati ampiamente consultati ed utilizzati nella redazione del documento.

Come è strutturato il nostro bilancio

Nel quadro delle direttive ministeriali il presente bilancio sociale è stato articolato in tre parti:

- il contesto ambientale;
- l'istituzione e la sua organizzazione;
- particolari aree di rendicontazione sociale.

La Procura della Repubblica ha sviluppato nel corso del tempo valori, priorità, obiettivi, strutture operative e modalità di relazione con i propri interlocutori in base al **contesto ambientale** che la circonda. In questa prima parte del documento si delineano gli elementi rilevanti di tale contesto fornendo alcune informazioni al lettore sul contesto geografico, relazionale e criminologico entro il quale quotidianamente opera.

Nella seconda parte del bilancio sociale sono oggetto di rendicontazione le **caratteristiche dell'istituzione e la sua organizzazione**. La rendicontazione avverrà per dati generali e di sintesi con riferimento alle strutture portanti dell'ufficio, all'azione penale esercitata, alla qualità e alla quantità dei servizi resi e alle risorse utilizzate.

Nella terza parte del documento la Procura ha voluto illustrare il proprio operato fornendo dati e informazioni su aree dell'azione

penale riconducibili a **specifici ambiti del fenomeno criminale** e a **particolari settori dell'amministrazione** che abbiamo ritenuto significativi per i nostri portatori di interesse.

Parte prima

**Territorio, portatori d'interesse e criminalità:
il contesto ambientale nel quale operiamo**

Il contesto ambientale della Procura della Repubblica di Palermo può essere considerato da tre punti di vista diversi:

- geografico-giudiziario;
- relazionale;
- criminologico.

La geografia giudiziaria

Dal punto di vista geografico il territorio di competenza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo è il **Circondario Giudiziario**, un'area metropolitana allargata che comprende 22 comuni della Provincia di Palermo con una popolazione complessiva al 1 gennaio 2011 di quasi **952 mila abitanti** (www.demo.istat.it) che pone la Procura di Palermo tra gli uffici di maggiori dimensioni a livello nazionale.¹

In materia di criminalità organizzata la competenza territoriale della Procura si estende al **Distretto Giudiziario**, una vasta area sub-regionale che comprende le province di Palermo, Trapani e Agrigento con una popolazione complessiva di **2.140.221 abitanti** (www.demo.istat.it)².

È del tutto evidente che l'attività penale della Procura non si limita né potrebbe limitarsi a questi ristretti ambiti amministrativi (circondario e distretto) a causa del fitto intreccio di connessioni che caratterizza oggi molti fenomeni di criminalità e delle esigenze di coordinamento che le attività di indagine pongono non solo nel territorio regionale e nazionale ma anche nel più ampio contesto internazionale.

È anche vero tuttavia che la parte preponderante della domanda di giustizia dei cittadini proviene dal territorio circostante ed è il risultato di fenomeni di devianza e criminalità locali.

¹ La Procura di Palermo opera, infatti, in un **tribunale** c.d. **metropolitano**, cioè presso un insieme di uffici giudiziari caratterizzati “*da un cospicuo numero di comuni e da un alto tasso di contenzioso*”. Il termine è stato usato in Italia con riferimento ai tribunali di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo (www.giustizia.it/glossario).

² La Procura di Palermo è, infatti, sede della **Direzione Distrettuale Antimafia** che è articolazione periferica della **Direzione Nazionale Antimafia**, struttura nazionale di contrasto della criminalità organizzata.

Perfettamente consapevole di questa esigenza l'attuale ordinamento tende a circoscrivere al circondario, per i reati ordinari, e al distretto, per i reati di criminalità organizzata, il solo esercizio delle **funzioni requirenti** mentre lo svolgimento delle **funzioni investigative** non ha di fatto limiti territoriali.

La mappa dei portatori di interesse

Come dicevamo all'inizio il contesto ambientale può essere visto anche come un insieme di soggetti individuali e collettivi portatori di aspettative e interessi alle attività svolte dalle istituzioni che ne fanno parte. Nella letteratura e nelle esperienze di management pubblico e privato queste figure hanno ormai una consolidata tradizione e sono conosciute con il termine appunto di **portatori di interesse** o, più tecnicamente, di **stakeholder**.

La Procura della Repubblica ha un insieme di interlocutori di riferimento **individuali** o **istituzionali** con i quali è in un rapporto più o meno **intenso**.

La figura che segue descrive la misura di tali rapporti. I soggetti indicati nei settori circolari più interni sono quelli con i quali la Procura intrattiene rapporti più frequenti e diretti mentre quelli posti nei settori circolari più esterni hanno rapporti più sporadici o mediati con l'ufficio (fig. 1).

Figura 1 - La mappa dei portatori di interesse della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.

Questi soggetti sono interessati a che l'attività del pubblico ministero si svolga in conformità alle norme del diritto e della procedura penali. La posizione di terzietà, il potere-dovere di risposta all'iniziativa penale, le esigenze di cooperazione istituzionale pongono una forte e costante esigenza di qualità dell'azione penale che gli uffici del pubblico ministero tengono ben presente nella loro quotidiana attività professionale.

Un discorso a parte va fatto per la **Direzione Nazionale Antimafia** (DNA), organo di direzione e coordinamento delle **26 Direzioni Distrettuali Antimafia** (DDA) operanti presso le procure dei tribunali distrettuali del paese. Il rapporto con le DDA è di cooperazione e coordinamento, da un lato, ma anche di impulso, direzione e controllo dall'altro. Per questo motivo le aspettative e gli interessi della DNA verso le attività delle Procure vertono attorno a esigenze di collaborazione attiva e rispetto delle direttive impartite.

Nell'ambito dell'ordinamento giudiziario una considerazione a parte merita il **Consiglio Superiore della Magistratura** - organo costituzionale posto a tutela dell'indipendenza della magistratura con compiti che riguardano lo status professionale dei magistrati, dal reclutamento alla cessazione in servizio. Il CSM ha competenze di tutela, controllo e vigilanza dell'operato della magistratura in ordine alle quali esercita diritti di informazione e rendicontazione sulle attività svolte dalle Procure.

Un interlocutore assai presente nella vita della Procura della Repubblica è il **Ministero della Giustizia** al quale vengono attribuiti importanti compiti di supporto al funzionamento della macchina organizzativa degli uffici giudiziari italiani. Oltre a un generale interesse per il buon funzionamento dell'amministrazione, che si traduce in regolari, penetranti e puntuali direttive e controlli sull'attività degli uffici, il Ministero in questi ultimi anni ha espresso crescenti aspettative di miglioramento delle prestazioni amministrative e giudiziarie dovute alle sempre più pressanti esigenze del paese di rendere efficiente e meno onerosa l'amministrazione dalla giustizia.

Un interlocutore con il quale si realizzano rapporti sia di natura giudiziaria che amministrativa è il **Ministero dell'Interno** con

l'articolazione territoriale della Prefettura il quale la Procura intrattiene rapporti frequenti nella materia della sicurezza.

Un discorso a parte, invece, merita la **Polizia giudiziaria** che, è bene osservare, non si identifica con il Ministero dell'Interno essendo composta anche da altri corpi delle Forze dell'Ordine come la Guardia di Finanza, i Carabinieri, la Polizia Municipale, il Corpo Forestale. La Polizia giudiziaria, è bene precisarlo, non costituisce un corpo a sé stante quanto piuttosto una **funzione ausiliaria indispensabile** del pubblico ministero.

In questo senso gli interessi e le aspettative della Polizia giudiziaria vertono intorno al concetto di qualità della cooperazione con la magistratura inquirente a fronte di attività lavorative che richiedono elevata professionalità, autonomia e discrezionalità di giudizio, intuito, esperienza, conoscenza di persone, fatti, dati e territori che possono fare leva solo sulla motivazione istituzionale, sulla fiducia e sul reciproco rispetto.

Infine, tra i portatori di interesse istituzionali vi è il **Comune di Palermo** che ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392 è chiamato a contribuire al funzionamento della giustizia assicurando beni, servizi e risorse umane alla Procura della Repubblica. In questa particolare veste l'istituzione Comune non può che nutrire in contropartita aspettative e interessi a che l'esercizio dell'azione penale sia svolta nel modo più efficace possibile così da attenuare quei fenomeni di criminalità che minano la sicurezza sociale e frenano il sano sviluppo economico della comunità locale.

Portatori di interesse individuali con i quali la Procura ha frequenti rapporti

In questo settore si trovano soggetti individuali portatori di interessi forti o perché coinvolti direttamente nei procedimenti penali (indagati, imputati, parti offese, parti civili, difensori) o perché legati da un rapporto di impiego con l'amministrazione (personale amministrativo, ufficiali giudiziari) o, ancora, in quanto fornitori di beni e servizi (custodi giudiziari, consulenti tecnici, periti, società di servizi, ecc.).

Costoro nutrono interessi e aspettative assai diversificati a seconda del tipo di relazione che intrattengono con l'amministrazione.

Considerazioni a parte meritano i soggetti direttamente coinvolti nei procedimenti penali. Queste figure si caratterizzano per la contrapposizione degli interessi che perseguono nel procedimento. Mentre il **soggetto indagato** tende ad attenuare la sua posizione e si aspetta di potere utilizzare tutti i mezzi di difesa messi a sua disposizione dalla legge, la **parte offesa** e le **parti civili** premono per un tempestivo e rigoroso accertamento delle responsabilità penali e per l'eventuale riconoscimento del danno cagionato dalle condotte illecite.

A queste figure sostanziali nel procedimento penale si aggiungono poi portatori di interessi formali quali i **difensori** che sicuramente stimolano il lavoro del pubblico ministero al miglioramento continuo e alla responsabilità istituzionale. I pubblici ministeri, che si trovano al centro di questo conflitto di interessi, devono garantire non solo la migliore azione investigativa possibile in termini di organizzazione e direzione della stessa ma anche rispetto e sensibilità per le posizioni di ciascuno, equilibrio e serenità di giudizio.

Portatori di interesse istituzionali con i quali la Procura ha rapporti meno frequenti

Nel settore circolare più esterno sono inserite le pubbliche istituzioni come l'Agenzia delle Entrate, gli Enti previdenziali, la Corte dei Conti, gli Enti territoriali. Sono enti con i quali la Procura intrattiene rapporti più o meno regolari a seconda dei casi ma meno frequenti.

Gli **Ordini professionali** e le associazioni della **Società Civile** come quelle a tutela dei minori, delle donne, degli immigrati, dei

consumatori o dei lavoratori hanno interessi forti al procedimento penale a causa della posizione assunta dalle singole persone associate.

I mass media e il **mondo universitario** sono invece interessati in senso lato all'attività della Procura in quanto portatori di un generale diritto all'informazione sull'attività penale, spesso di grande impatto scientifico, sociale e mediatico.

Portatori di interesse individuali con i quali la Procura ha rapporti meno frequenti

Nello stesso settore si trovano posizioni di interesse individuali che possono trovare occasionalmente momenti di relazione e dialogo con l'amministrazione penale inquirente. Singoli cittadini, studiosi penalisti, professionisti, consulenti, *opinion leader* operanti nel settore penalistico, sociologico e criminologico possono nutrire interessi legittimi all'informazione sulle attività penali con i quali la Procura vuole e deve essere disponibile allo scambio e al confronto.

Il contesto criminologico

Sappiamo bene che i fenomeni di devianza e criminalità sono molto complessi da analizzare. Sulla base dell'esperienza accumulata nel tempo e del contributo scientifico allo studio di tali fenomeni nel corso di questi anni sono emerse quattro **aree relativamente omogenee di criminalità** che hanno indotto a perseguire coerenti politiche di contrasto non solo sul piano giudiziario ma anche su quello dell'organizzazione del lavoro, come illustreremo nella seconda parte di questo documento.

Esse sono:

- la criminalità diffusa o comune;
- la criminalità contro la pubblica amministrazione;
- la criminalità economica;
- la criminalità organizzata.

Ciascuna di queste aree è oggetto di un sintetico approfondimento sia come fenomeno criminale sia sul piano della specificità territoriale locale.

La criminalità diffusa o comune: un fenomeno molto influenzato dalle condizioni socio-economiche del territorio

Per criminalità comune intendiamo un'area molto eterogenea di reati di minore gravità (non sono considerati tali ovviamente i reati violenti o compiuti *da e su* minori) commessi da soggetti che non operano né in forma organizzata né nell'esercizio di attività economiche private o pubbliche.

Gli studiosi e gli operatori osservano come i fenomeni di criminalità comune siano il risultato dell'influenza di fattori economici, sociali e culturali molto complessi e difficili da analizzare. Bisogni personali, valori e stili di vita, qualità delle relazioni familiari e interpersonali, benessere e sviluppo economico del paese, occupazione nel mercato del lavoro, grado di istruzione ed età media di una popolazione, livelli di coesione e disagio sociali e tanti altri fattori ancora concorrono a generare fenomeni più o meno estesi di criminalità comune.

Secondo fonti da noi consultate la Sicilia presenta particolari sofferenze rispetto a quasi tutti questi fattori socio-economici. Il **PIL procapite** è minore di 10.000 euro rispetto alle medie nazionali, con **Palermo all'87° posto** nella graduatoria delle province italiane. Gli indicatori sociali, come il tasso di disoccupazione e l'analfabetismo, non presentano dati più confortanti.

Secondo recenti elaborazioni relative all'ultimo biennio 2009-2010, le maggiori città siciliane sono ben lontane dai primi posti della classifica nazionale per **incidenza di reati di criminalità diffusa**, con Palermo che si colloca al 34° posto,¹.

Uno studio del Censis di qualche anno fa conferma una maggiore incidenza percentuale dei reati di criminalità diffusa nelle aree del Centro e del Nord del paese ricordando però che sia la **criminalità**

¹ Cadeo R., "A Milano e Roma la maglia nera dei reati", *Il Sole 24 Ore* del 31/10/11.

diffusa che la **microcriminalità urbana** tendono «a concentrarsi o radicarsi nelle aree territoriali caratterizzate dalla presenza di grandi aree metropolitane (quali Roma, Milano, Torino o Palermo)\ (Censis, 2003, p. 154)¹.

Il fenomeno della criminalità comune presenta un significativo aumento nel circondario di Palermo. Le notizie di reato pervenute a questi uffici sono cresciute nell'ultimo triennio, passando da **13.974** iscrizioni nel 2009 a **19.041** nel 2011 (+36%).

La criminalità contro la pubblica amministrazione: un reato difficile da scoprire

Le leggi penali dedicano uno specifico spazio alla criminalità contro la pubblica amministrazione prevedendo forme e tipologie di reato di vario tipo come la corruzione, la concussione, le truffe e le frodi in danno dello Stato, il peculato, l'abuso di ufficio e molti altri ancora.

Questi reati sono difficili da accertare. Di solito richiedono la complicità di soggetti - per esempio, di corrotto e corruttore - che hanno un reciproco interesse a non fare scoprire il fatto. Raramente sono oggetto di denuncia di terzi (datore di lavoro pubblico, colleghi di lavoro, cittadini) in quanto questi soggetti pur essendo estranei al reato, convivono e si relazionano abitualmente con chi li commette. Infine, molti reati contro la pubblica amministrazione sono frutto di un complesso circuito decisionale fatto di norme tecniche, professionisti e operatori del settore che rende difficile, talvolta anche agli stessi inquirenti, la qualificazione dei comportamenti che stanno alla base dell'ipotesi di reato.

La criminalità contro la pubblica amministrazione viene considerata in costante crescita in Italia e rappresenta la terza fonte di danno all'erario in ordine di importanza (Corte dei Conti, 2011)².

¹ Censis (2003), *Impresa e Criminalità nel Mezzogiorno*, Roma, Gangemi.

² Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo, *Testo per l'audizione sul disegno di legge del Governo recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, approvato il 14/09/2011.

Sebbene il fenomeno del sommerso legato a questo tipo di criminalità renda le statistiche ufficiali scarsamente significative (i reati contro la PA si attestano intorno a l'1 per mille del totale dei delitti consumati in Italia e vengono commessi da 1 dipendente pubblico ogni mille) la **percezione collettiva della corruzione** nella PA è molto elevata l'**indice di corruzione** nel settore pubblico colloca l'Italia al 67° posto su 178 paesi a livello mondiale¹.

Secondo dati ministeriali relativi al periodo 2004-2009 in Sicilia (fino al 1° semestre) la **truffa aggravata** tesa a percepire indebitamente finanziamenti pubblici presenta 853 casi, l'**abuso di ufficio** 878 e la **indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato** 261 casi².

Le notizie di reato con autore noto riconducibili in senso tecnico al fenomeno della criminalità contro la pubblica amministrazione sono state **490** nel 2011 con un forte aumento sia rispetto al 2010 (+ 132%) sia rispetto al 2009 (+ 216%).

La criminalità economica: un fenomeno che incide sul benessere sociale ed economico

Con il termine criminalità economica ci si intende riferire a quei fenomeni di devianza osservati sia nei rapporti fra attori economici privati sia fra questi e le norme giuridiche che regolano questi rapporti.

Pertanto, sono atti di criminalità economica sia le attività illegali svolte nell'esercizio dell'impresa e, in generale, delle attività economiche, sia le attività lesive dei principi fondanti dell'economia nazionale come la libera concorrenza nei mercati, la fede pubblica, la tutela del consumatore, la buona fede nei rapporti contrattuali, la correttezza nell'esercizio delle arti e delle professioni, la tutela dell'ambiente e del lavoro e così via. In questo senso, la criminalità economica è un'area di devianza molto pericolosa per lo sviluppo economico della società.

¹ Si veda il sito: www.trasparency.it

² Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione - Servizio Anticorruzione e Trasparenza (2009), *Relazione al Parlamento*, www.innovazionepa.it

Concentrandoci sul profilo di chi commette gli atti la criminalità economica riguarda sia le grandi imprese private, i grandi affari e le elite professionali, imprenditoriali e manageriali sia le persone comuni, le imprese di minore dimensione, i piccoli imprenditori. Un fenomeno quindi potenzialmente molto diffuso a tutti i livelli della società.

In **Sicilia**, e più in generale nell'Italia meridionale, la criminalità economica ha mostrato avere un ruolo particolarmente influente nello sviluppo economico del territorio, impattando negativamente nell'economia dell'impresa meridionale, che spesso deve fronteggiare difficoltà gestionali aggiuntive dovute alle ridotte dimensioni e a una qualità del management spesso inadeguata alle sfide della globalizzazione, con il risultato di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza, rendite da illegalità, disincentivi all'iniziativa imprenditoriale che finiscono per deprimere ulteriormente il già fragile tessuto economico meridionale e lo spirito imprenditoriale delle forze sane della società.

Le notizie di reato riconducibili in senso lato al fenomeno della criminalità economica nel circondario sono state in media **13,932** nel triennio 2009-2011.

La criminalità organizzata: il problema di sempre ma con molte battute di arresto

Non è opportuno in questa sede approfondire un fenomeno molto noto e complesso che fin dalla formazione dello Stato unitario ha impegnato intere generazioni di operatori di giustizia, istituzioni e studiosi in attività di comprensione, contrasto e repressione dei fenomeni criminosi.

Desideriamo fornire solo alcune sintetiche informazioni sullo stato attuale del fenomeno così come emergono dai rapporti istituzionali.

La dimensione raggiunta dalla criminalità organizzata ha richiesto una forte azione istituzionale che ha spinto negli anni '90 del secolo scorso a creare strutture specializzate sul territorio come la **Direzione Nazionale Antimafia** e la **Direzione Investigativa Antimafia** a livello nazionale e le **Direzioni Distrettuali Antimafia** a livello locale in grado di comprenderne il funzionamento e contrastarne l'azione.

La criminalità organizzata nel nostro paese tende ad assumere oggi proiezioni sia nazionali, con un progressivo radicamento delle organizzazioni nazionali nelle regioni del Nord-Italia (come Lombardia e Nord-Est), che transnazionali con la maggiore presenza di organizzazioni criminali provenienti dall'area balcanica, dall'est europeo, dal continente asiatico, dall'america latina e dall'area nord-africana.

La criminalità organizzata, pur continuando ad avere capacità di controllo sui territori di origine, di influenza sulla società e di rigenerazione interna, ha subito una intensa azione di contrasto da parte degli organismi investigativi.

Secondo la Direzione Centrale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno dall'analisi delle operazioni portate a termine dalle forze di polizia e del numero degli arresti emerge nel 2008 la media più alta di arresti, pari a 12,4 arrestati per singola operazione di polizia contro 7,5 nel 2006, 9,3 nel 2007 e 9,1 nel 2009, con la Camorra che mantiene nel periodo in esame sempre il più alto numero di arrestati (Barbagli e Colombo, 2010, p. 20)¹.

Nell'area della **Sicilia occidentale**, alla quale fa riferimento la DDA, si registra il permanere di strategie unitarie di Cosa Nostra nel governo dei mandamenti dell'area metropolitana e provinciale di Palermo e del Trapanese (Castelvetrano, Mazara del Vallo, Trapani e Alcamo). Nelle province di Agrigento e Caltanissetta si osserva un consolidamento dell'organizzazione dell'attività criminosa locale con una progressiva perdita di influenza e prestigio dell'organizzazioni **Stiddare** concorrenti, soprattutto nell'agrigentino ma anche, in misura minore, nel nisseno.

Le notizie di criminalità organizzata iscritte a registro della Procura sono state **628** nel 2011 con una media nell'ultimo triennio di **751** procedimenti. Dato che sembra incidere quantitativamente poco nel complesso delle attività penali dell'Ufficio (**1,29%**) ma che invece

¹ Barbagli M. e Colombo A. (a cura di) (2011), *Rapporto sulla Criminalità e la Sicurezza in Italia 2010. Sintesi*, Milano, Il Sole 24 Ore.

richiede una complessa e articolata organizzazione del lavoro che avremo modo di chiarire meglio nella seconda parte di questo documento.

Parte seconda

L'istituzione, i nostri valori, la sua organizzazione

L'istituzione che rappresentiamo

Nel quadro dell'ordinamento giudiziario italiano le Procure della Repubblica hanno competenze in materia di:

- direzione delle indagini per l'accertamento delle notizie di reato (**funzione inquirente**);
- esercizio dell'azione penale (**funzione requirente**);
- pubblica accusa nei processi e nei dibattimenti;
- esecuzione delle sentenze;
- misure cautelari su persone o beni (fermi, arresti, sequestri);
- certificazione di atti aventi rilevanza penale e amministrativa;
- tutela e vigilanza di fasce deboli e marginali della società (minori, anziani, incapaci, inabili);
- servizi di stato civile (registro civile, legalizzazioni, ecc.)

Nell'esercizio delle funzioni penali il pubblico ministero, in base ai risultati delle indagini preliminari, può formulare l'accusa nei confronti degli indagati oppure richiedere l'archiviazione del procedimento nei casi previsti dalla legge (per esempio, per infondatezza o irrilevanza penale del reato o perché l'autore è ignoto o in altre ipotesi), dopo avere sentito secondo le necessità del caso le parti interessate al procedimento penale (vittime, altre parti offese, indagati, loro difensori, polizia giudiziaria).

È rispetto a questa autonomia che si sostanzia il **ruolo di garante** del Pubblico Ministero svolto in conformità del **principio di obbligatorietà dell'azione penale**. Il magistrato garantisce che il presunto reato, venuto alla luce e di cui non si conosce ancora la reale consistenza, venga, se ne ricorrono i presupposti di legge, discusso e valutato davanti al giudice.

Garantito è il presunto colpevole e, in generale, la persona oggetto di indagine, il quale può sempre convincere il magistrato della inconsistenza delle ipotesi di accusa; così come garantite sono le vittime del reato e, in generale, le parti offese che sanno di poter contare sul sostegno professionale del pubblico ministero e delle forze

di polizia per la individuazione del colpevole e l'accertamento della verità davanti al giudice.

Il titolare dell'azione penale è il Procuratore della Repubblica, capo dell'ufficio, il quale può esercitarla personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati di ruolo secondo i criteri di organizzazione dell'ufficio.

La legge prevede che oltre ai magistrati di ruolo denominati **sostituti procuratori**, vi possano essere anche dei collaboratori esterni all'organizzazione giudiziaria, i cosiddetti **delegati del pubblico ministero**, autorizzati a svolgere attività in determinate materie e/o fasi del procedimento penale (vice-procuratori onorari, uditori giudiziari, personale in quiescenza, dottori specializzati in professioni legali, ecc.).

I nostri principi e valori di riferimento

Il mandato istituzionale conferitoci dalla legge, il quadro economico e sociale nel quale operiamo, la storia passata e recente dell'ufficio ci hanno indotto a sviluppare nel tempo un insieme di principi e di valori riconosciuto e condiviso da tutto il personale che fa ormai parte integrante dell'etica professionale e dello spirito di servizio della nostra istituzione.

Essi sono:

- il principio di legalità
- il principio di trasparenza
- il principio di equità
- il principio di buona gestione
- il principio di iniziativa e cooperazione istituzionali.

Il **principio di legalità** è per certi versi alla base di tutti gli altri. La Procura della Repubblica opera nel pieno rispetto della legge che regola, come abbiamo visto, le sue competenze, i suoi doveri e le sue modalità di azione nei confronti dei diversi portatori di interesse.

Il **principio di trasparenza** che implica il dovere di rispondere delle proprie azioni, di fornire e divulgare una informazione chiara e

accessibile a tutti sulle strutture, sul personale, sui servizi e sui risultati raggiunti nei limiti dei principi di riservatezza sull'attività dell'ufficio previsti dalla legge.

Il **principio di equità**, che significa garantire a tutti coloro che hanno interesse alle attività penali parità di trattamento in circostanze analoghe, disponibilità all'ascolto, possibilità di intervenire sui procedimenti che li riguardano.

Il **principio di buona gestione** per il quale l'amministrazione deve essere gestita secondo criteri di efficienza, cioè, di uso razionale e parsimonioso delle risorse; di efficacia, cioè, di orientamento al raggiungimento degli obiettivi prefissati; di miglioramento continuo, cioè, di interesse alla verifica dei risultati raggiunti e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro svolto.

Il **principio di iniziativa e cooperazione istituzionali**, particolarmente sentiti nella giustizia penale sia a causa della obbligatorietà dell'azione penale conferita alle Procure dalla legge sia a causa della separazione e della frammentazione delle competenze istituzionali che caratterizza il settore, principi che si traducono nel dovere di iniziativa nel lavoro quotidiano e nella massima disponibilità a collaborare con tutte le istituzioni coinvolte nel procedimento penale.

I risultati dell'attività penale

Gli indicatori di attività penale sono sempre più oggetto di interesse e studio dell'amministrazione giudiziaria a causa della forte pressione della opinione pubblica per una giustizia più rapida ed efficiente.

In linea con questi indirizzi la Procura riporta alcuni dati significativi relativi all'attività svolta e ai risultati ottenuti.

Essi sono:

- dati relativi ai volumi di attività penale;
- dati relativi alla capacità di smaltimento dei procedimenti giudiziari;
- dati relativi alla durata dei procedimenti.

Tabella 1 - *Attività penale e indicatori di risultato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.*

TIPOLOGIE DI NOTIZIE DI REATO	2009	2010	2011
Registro Noti			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	16.180	17.203	17.707
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	21.527	21.817	22.470
Procedimenti penali definiti	20.504	21.313	19.348
Procedimenti penali pendenti a fine anno	17.203	17.707	21.093
Registro Ignoti			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	9.877	9.706	9.270
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	20.181	18.395	17.602
Procedimenti penali definiti	20.352	18.831	18.856
Procedimenti penali pendenti a fine anno	9.706	9.270	8.016
Atti non costituenti notizie di reato			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	4.110	4.238	3.999
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	8.642	8.394	6.914
Procedimenti penali definiti	8.514	8.633	6.797
Procedimenti penali pendenti a fine anno	4.238	3.999	4.116
Registro Anonimi			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	988	981	809
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	1.055	1.014	963
Procedimenti penali definiti	1.062	1.186	861
Procedimenti penali pendenti a fine anno	981	809	911
Direzione Distrettuale Antimafia - Noti			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	587	609	560
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	596	530	420
Procedimenti penali definiti	574	632	441
Procedimenti penali pendenti a fine anno	609	560	517
Direzione Distrettuale Antimafia - Ignoti			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	261	205	260
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	211	288	208
Procedimenti penali definiti	267	237	266
Procedimenti penali pendenti a fine anno	205	260	202
	2009	2010	2011
Giudice di Pace			
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	1.543	1.433	1.566

Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	2.256	2.227	2.208
Procedimenti penali definiti	2.366	2.094	2.510
Procedimenti penali pendenti a fine anno	1.433	1.566	1.264
Totali	2009	2010	2011
Procedimenti penali pendenti a inizio anno	33.546	34.375	34.171
Nuove iscrizioni di notizie di reato nell'anno	54.468	52.665	50.785
Procedimenti penali definiti	53.639	52.926	49.079
Procedimenti penali pendenti a fine anno	34.375	34.171	36.119
Indicatori di risultato¹	2009	2010	2011
Indice di ricambio annuale dei procedimenti	98%	100%	97%
Indice di ricambio totale dei procedimenti	61%	61%	58%

Le nuove notizie di reato hanno complessivamente subito un graduale calo nell'ultimo triennio. La capacità di smaltimento annuale dei fascicoli (indice di ricambio annuale) si è mantenuta altissima in tutto il periodo con punte anche del 100% (anno 2010). **Ciò significa che l'ufficio è stato in grado di non accumulare arretrati** nel corso di questo ultimo triennio.

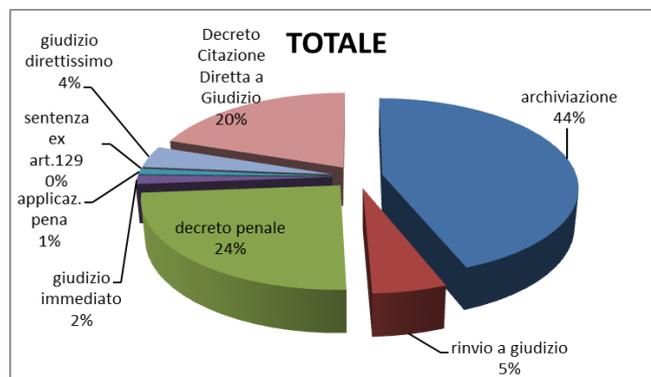
Diverso è il caso dell'indice di ricambio totale che comprende anche la massa dei procedimenti pregressi. La capacità di smaltimento del pregresso si riduce al 60% circa. Ciò significa che su 100 procedimenti, tra pendenti e sopravvenuti, l'ufficio riesce a smaltirne 60. Un dato questo che richiede un'attenta riflessione sull'adeguatezza delle risorse umane complessive attualmente disponibili dall'amministrazione (magistrati, cancellieri, ausiliari, polizia giudiziaria).

Nel corso del 2011 sono stati conclusi **46.569** procedimenti (esclusi quelli del Giudice di Pace²) nel modo che segue (fig.2)

Figura 2 - Conclusioni dei procedimenti nel 2011

¹ Sono stati utilizzati gli indicatori in uso al Ministero della Giustizia. L'**indice di ricambio annuale** è dato dal rapporto procedimenti definiti/nuove notizie di reato nell'anno. L'**indice di ricambio totale** è dato dal rapporto procedimenti definiti/nuove notizie di reato + procedimenti pendenti.

² Che illustreremo nella terza parte del documento.



Il dato di sintesi è che il **44%** dei procedimenti si è concluso con una richiesta di archiviazione mentre nel restante **56%** dei casi il pubblico ministero ha formulato richieste volte a ottenere un giudizio penale.

Per quanto riguarda la **durata dei procedimenti** vengono di seguito esposti i dati più significativi al riguardo (sono esclusi i reati di competenza della DDA).

Tabella 2 - *Tempi dei procedimenti con autore noto definiti nel corso del 2011 (esclusa DDA):*

Durata dei procedimenti noti	Totali	%
entro 6 mesi	10.880	57%
da 6 mesi a 1 anno	3.537	18%
da 1 anno a 2 anni	3.176	16%
Oltre 2 anni	1.755	9%
Totale	19.348	100%

Si tratta di procedimenti penali pervenuti a conclusione nel 2011 e iniziati o nell'anno in corso o negli anni precedenti. Come si può notare **il 75%** di essi si sono conclusi **entro 1 anno** dall'apertura dei fascicoli e solo **il 25% oltre l'anno**.

Nel corso dell'ultimo triennio 2009-2011 la **durata media** dei procedimenti penali si è considerevolmente ridotta passando dai **363 giorni** del 2009 ai **263 giorni** del 2011 con un abbattimento dei tempi del **28%**.

L'organizzazione che ci siamo dati

L'attuale organizzazione della Procura della Repubblica di Palermo fa riferimento a uno schema organizzativo duale che prevede una **direzione della giurisdizione** e una **direzione amministrativa**.

La nuova disciplina della dirigenza degli uffici giudiziari, introdotta con il decreto legislativo del 25 luglio 2006 n. 240, è informata al principio della netta distinzione tra le attribuzioni del magistrato dirigente l'ufficio giudiziario e quelle del dirigente amministrativo.

L'art. 1 del decreto citato disciplina anzitutto la "titolarità dell'ufficio giudiziario"; il legislatore delegante si è preoccupato "*di salvaguardare l'unitarietà dell'ufficio giudiziario, prevedendo l'unitarietà della relativa titolarità, attribuita al magistrato capo dell'ufficio*". È stata poi riservata al medesimo magistrato "*la competenza in ordine ai compiti di amministrazione della giurisdizione e di amministrazione dei giudici*". Spetta in particolare al capo dell'ufficio "*adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e comunque concernenti la gestione del personale della magistratura ed il suo stato giuridico*".

Sotto l'aspetto della c.d. **amministrazione della giurisdizione**, intesa, come già si è detto più sopra, come organizzazione della funzione giurisdizionale, i compiti attribuiti in merito al capo dell'ufficio spettano - e non possono non spettare - al magistrato dirigente, che li esercita nell'ambito del rapporto funzionale e gerarchico che necessariamente intrattiene con gli organi a lui sovraordinati, vale a dire il Consiglio Giudiziario ed il Consiglio Superiore della Magistratura.

Se titolarità e governo complessivo spettano al magistrato, la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio, secondo quanto previsto dai successivi artt. 2 e 3, spettano invece al dirigente amministrativo a cui è attribuito ogni responsabilità e potere di intervento in merito.

Viene infatti stabilito che sia il dirigente ad essere "*... responsabile della gestione del personale amministrativo*" (gestione che deve peraltro attuare "*... in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività*" di cui al

successivo art. 4). È lo stesso dirigente che provvede alla "gestione delle risorse finanziarie e strumentali". È ancora il dirigente ad essere "... competente ad adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, nei limiti individuati dal provvedimento di assegnazione delle risorse". È inoltre il dirigente che assume i compiti di "funzionario delegato". È il dirigente infine, sotto diverso profilo, che provvede ad adottare "... i provvedimenti disciplinari previsti dall'articolo 55, comma 4, terzo periodo, del d.lgs. 30/3/01.

Bisogna prendere atto che, con il DLgs 240/2006, di fatto la Dirigenza amministrativa ha assunto un ruolo ormai pregnante in tema di organizzazione; nell'apprezzabile ottica di una sua valorizzazione, infatti, sono state sottratte competenze al magistrato-dirigente, mentre sono state implementate quelle del dirigente amministrativo, realizzando così una totale autonomia operativa del dirigente dell'ufficio di cancelleria rispetto al magistrato capo e, quindi, una totale autonomia della struttura amministrativa rispetto all'ufficio giudiziario.

Il dirigente è svincolato da qualsiasi rapporto di dipendenza, anche solo funzionale, con il magistrato e si inserisce in una linea gerarchica che fa direttamente riferimento, in sede centrale, ai vertici dell'organizzazione burocratica.



Il quadro criminologico delineato nella prima parte di questo documento, l'esperienza professionale accumulata nel corso degli anni, la necessità di organizzare il lavoro di magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria in modo coerente con i bisogni e la domanda di giustizia hanno portato questo ufficio a individuare precise finalità istituzionali e a collegarle a specifiche strutture organizzative.

Secondo uno schema funzionale agli uffici di maggiori dimensioni come quello di Palermo, la organizzazione penale si è costituita in **dipartimenti inquirenti**, cioè in strutture specializzate di contrasto di specifiche aree di criminalità coordinate da stretti collaboratori del **Procuratore-Capo**, denominati **Procuratori Aggiunti**.

La costituzione di strutture organizzate per aree di criminalità ha favorito **la specializzazione** delle risorse professionali e materiali rendendo più efficiente, incisiva e competente l'azione penale. La specializzazione, infatti, favorisce lo sviluppo di tecniche di indagine omogenee per tipologia di reati, la conoscenza dei contesti sociali nei quali i fenomeni criminali maturano e la valutazione comune e uniforme dei provvedimenti emessi dagli organi giudicanti con riferimento ai reati di competenza.

Il modello organizzativo dipartimentale ha facilitato, inoltre, il necessario **coordinamento** delle attività all'interno dei dipartimenti. Il lavoro di gruppo tra magistrati (i cosiddetti **pool**), la coassegnazione dei fascicoli, lo scambio e la circolazione delle informazioni, la costituzione e l'alimentazione di banche dati comuni, le periodiche riunioni di lavoro, la sostituibilità del personale, la rotazione degli incarichi e la loro assegnazione in base a criteri che tengono conto delle attitudini, delle capacità e delle motivazioni personali costituiscono normali metodi di organizzazione del lavoro che favoriscono una migliore efficienza dell'ufficio e un più elevato rendimento dei magistrati.

Per migliorare il coordinamento del lavoro, ma anche per focalizzarlo su specifiche materie, sono stati creati **gruppi di lavoro ad hoc** e conferiti **particolari incarichi** che coinvolgono trasversalmente tutti i vari dipartimenti.

Attualmente operano gruppi di lavoro in materia di **Misure di prevenzione e Giudice di Pace** (su quali ci soffermeremo nella terza parte di questo documento), il gruppo **Terrorismo** ed il gruppo **Economia Criminale**.

Gli incarichi particolari si riferiscono ad attività di importante valenza organizzativa come **l'Analisi delle Statistiche Giudiziarie**, il monitoraggio del **Sistema Informativo di Cognizione Penale** e la **Formazione** del personale.

I dipartimenti inquirenti sono:

- il Dipartimento Reati Criminalità Diffusa;
- il Dipartimento Reati contro la Pubblica Amministrazione;
- il Dipartimento Reati di Criminalità Economica;
- la Direzione Distrettuale Antimafia.

A titolo esemplificativo si rende l'organigramma di quanto fin qui esposto:

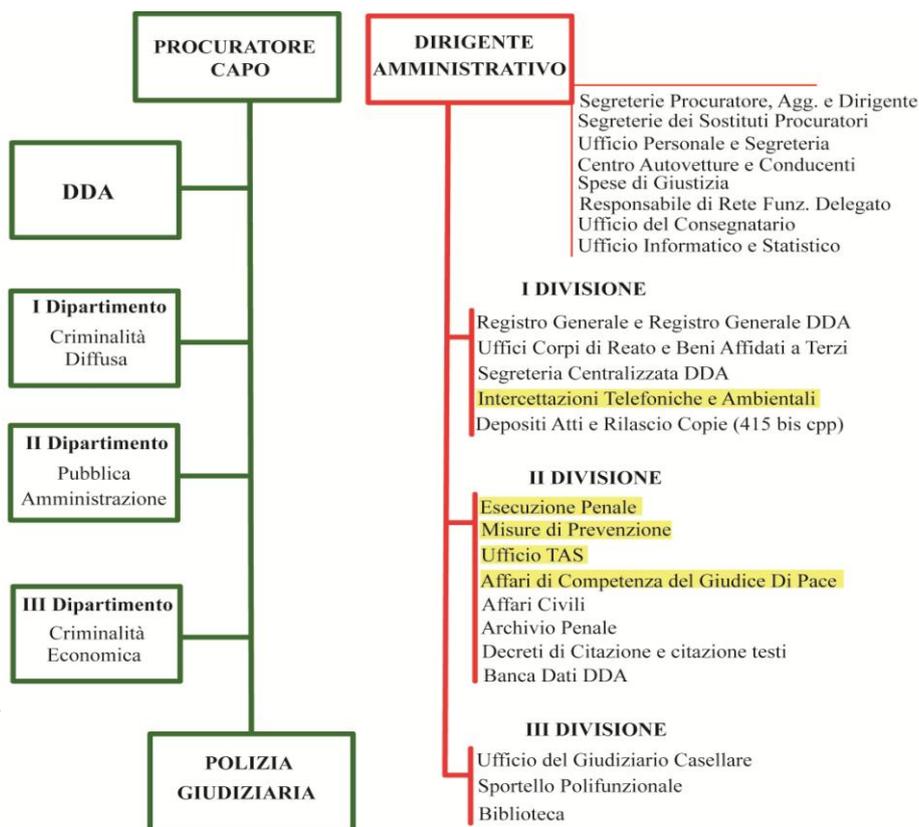


Tabella 4 - *La distribuzione del personale per dipartimenti inquirenti*

Dipartimenti inquirenti	Aggiunti	Sostituti	Polizia giudiziaria	Personale amministrativo	Totale	%
Criminalità diffusa	1	10	13	25	49	28,65%
Pubblica Amministrazione	1	9	8	20	38	22,22%
Criminalità economica	1	10	8	17	36	21,05%
D.D.A.	4	17	10	16	47	27,49%
Procuratore Capo	1	//	//	//	1	
Totale	8	46	39	78	171	100,00%

Di seguito vengono illustrate le specifiche competenze, l'organizzazione del lavoro, le attività penali svolte e i risultati conseguiti dai vari dipartimenti.

Il Dipartimento Reati Criminalità Diffusa

Il dipartimento si occupa di vari tipi di criminalità che trovano però un minimo comune denominatore nel fatto che possono potenzialmente colpire tutte le categorie di cittadini.

Si tratta di reati contro il patrimonio (rapine, incendi, furti e danneggiamenti, contrabbando, violazioni dell'ordine pubblico, sfruttamento della prostituzione, omicidi e tentati omicidi, violenza sessuale, molestie e maltrattamenti in famiglia, di reati legati al traffico degli stupefacenti e alle estorsioni (quando non sono riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata) e di molti altri reati ancora.

I procedimenti penali di competenza del dipartimento sono relativamente meno specialistici di quelli attribuiti agli altri dipartimenti ma assai spesso generano una maggiore complessità operativa (elevato numero di procedimenti, minuziose indagini).

Il dipartimento opera assicurando omogeneità nella trattazione dei casi e unitarietà dei contatti con le **strutture sociali e istituzionali del territorio** (servizi sociali e sanitari pubblici, comunità di recupero, esecuzioni penali esterne, associazioni e quant'altro).

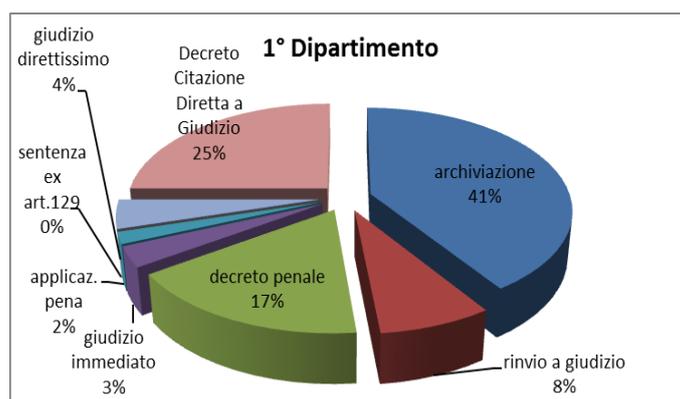
Il numero dei procedimenti penali iscritti nei registri ufficiali e definiti nel corso dell'ultimo triennio (noti, ignoti, anonimi, non costituenti reato) è il seguente.

Tabella 5 - *Attività penale svolta dal dipartimento reati criminalità diffusa*

Periodi annuali	2009	2010	2011	Media	Var %
Procedimenti sopravvenuti nel periodo	13.974	17.720	19.041	16.912	36%
Procedimenti definiti nel Periodo	11.007	15.977	17.176	14.720	56%
Indice di ricambio annuale	78,77%	90,61%	90,21%		

Come si può notare, si registra una costante crescita del carico di lavoro annuale del dipartimento (+36% rispetto al 2009). L'indice di ricambio annuale è sensibilmente aumentato nell'ultimo biennio attestandosi intorno al 90% circa. Ciò significa che su 100 nuovi fascicoli aperti ogni anno la struttura ne smaltisce più di 90.

Figura 3 - *I risultati dell'attività penale del Dipartimento criminalità diffusa*



Per quanto riguarda i procedimenti definiti (fig. 3) l'attività penale dei Pubblici Ministeri si è conclusa nel 41% dei casi con una richiesta di archiviazione o perché l'autore è rimasto ignoto o perché è stata

accertata la insufficienza di qualsivoglia ipotesi di reato, ovvero l'esistenza di cause di improcedibilità dell'azione. Nel 33% dei casi è stato intrapreso un vero e proprio processo penale mentre nel 17% dei casi il procedimento si è concluso in modo rapido e semplificato con decreto penale. Per molti di questi reati, infatti, la legge prevede espressamente tali forme di conclusione del procedimento.

Il Dipartimento Reati contro la Pubblica Amministrazione

Ci siamo soffermati nella prima parte di questo documento sulla complessità di quel tipo di criminalità che opera contro lo Stato e le sue istituzioni. Le più importanti materie di competenza del dipartimento riguardano i reati contro la pubblica amministrazione, secondo le previsioni del codice penale e della legislazione speciale, gli abusi edilizi e contro il patrimonio artistico dello Stato, i reati contro l'amministrazione della giustizia, la violazione delle leggi sull'immigrazione e altri ancora.

Il sistema di organizzazione del lavoro prevede che siano di competenza del dipartimento tutti quei reati contro la PA che non abbiano qualche motivo di connessione con atti di criminalità organizzata. Abusi edilizi, reati di truffa allo Stato, abusi di ufficio, reati contro il patrimonio artistico potrebbero essere commessi da funzionari pubblici o soggetti esterni alla pubblica amministrazione non tanto a titolo personale quanto nel quadro di una più ampia regia criminale organizzata. In questo caso le ipotesi di reato diventano di competenza della DDA.

Il numero dei procedimenti penali iscritti nei registri ufficiali e definiti nel corso dell'ultimo triennio (noti, ignoti, anonimi, non costituenti reato) è il seguente.

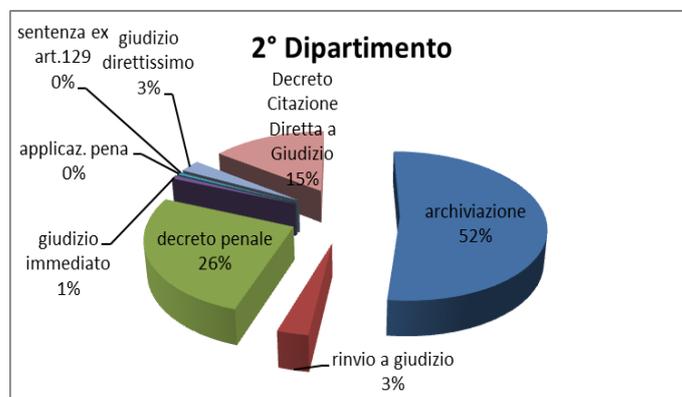
Tabella 6 - Attività penale svolta dal Dipartimento reati contro la pubblica amministrazione

Periodi annuali	2009	2010	2011	Media	Var %
Procedimenti sopravvenuti nel periodo	12.015	11.600	11.956	11.857	0%

Procedimenti definiti nel periodo	9.291	12.036	11.432	10.920	23%
Indice di ricambio annuale	77,33%	103,76%	95,62%		

Come si può notare, il carico di lavoro annuale del dipartimento si mantiene stabile mentre l'indice di ricambio annuale è sensibilmente cresciuto, passando dal 77,33% nel 2009 al 95,62% nel 2011 con una punta del 103,76% nel 2010.

Figura 4 - I risultati dell'attività penale del Dipartimento pubblica amministrazione



Per quanto riguarda i procedimenti definiti (fig. 4) l'attività penale dei Pubblici Ministeri si è conclusa nel 52% dei casi con una richiesta di archiviazione o perché l'autore è rimasto ignoto o per altri motivi previsti dalla legge. Nel 21% dei casi è stato intrapreso un vero e proprio processo penale, mentre nel 26% dei casi il procedimento si è concluso in modo rapido e cioè con l'emissione di un decreto penale.

Per molti di questi reati, infatti, la legge prevede espressamente tali forme di conclusione del procedimento.

Il Dipartimento Reati di Criminalità Economica

La criminalità economica, come abbiamo visto nella prima parte di questo documento, sta assumendo in questi ultimi anni una dimensione sempre più specialistica e un peso crescente nel quadro dei fenomeni di devianza. Il dipartimento si trova, pertanto, ad affrontare sempre più frequentemente reati nei quali l'accertamento è reso difficile dalla complessità della materia e che richiedono l'ausilio di tecnici, periti, esperti e consulenti su specifiche materie che possano aiutare il magistrato nella valutazione dei fatti.

Reati di competenza del dipartimento sono quelli derivanti dal fallimento di imprese, le violazioni in materia bancaria, finanziaria e societaria, i reati tributari, le truffe e le appropriazioni indebite, i reati ambientali, i reati nascenti dai rapporti di lavoro e dall'esercizio di arti e professioni, i reati contro la salute pubblica, l'usura e il riciclaggio, sempre quando non costituiscono condotte riconducibili a possibili regie di criminalità organizzata.

Il numero dei procedimenti penali iscritti nei registri ufficiali e definiti nel corso dell'ultimo triennio (noti, ignoti, anonimi, non costituenti reato) è il seguente.

Tabella 7 - Attività penale svolta dal Dipartimento reati di criminalità economica.

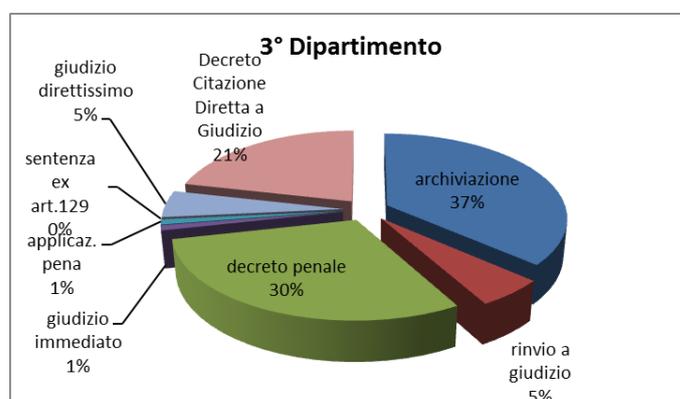
Periodi annuali	2009	2010	2011	Media	Var %
Procedimenti sopravvenuti nel periodo	15.465	14.479	11.851	13.932	-23%
Procedimenti definiti nel Periodo	12.453	13.012	11.892	12.452	-5%
Indice di ricambio annuale	80,52%	89,87%	100,35%		

Come si può notare il carico di lavoro annuale del dipartimento è diminuito nel triennio (-23%). Si noti però un costante miglioramento

della capacità di smaltimento annuale dei fascicoli con un indice di ricambio in costante crescita e una punta di poco superiore al 100% nel 2011.

Per quanto riguarda i procedimenti definiti (fig. 5), l'attività penale dei Pubblici Ministeri si è conclusa nel 37% dei casi con una richiesta di archiviazione o perché l'autore è rimasto ignoto o perché il fatto a seguito di indagini non ha costituito reato, un dato questo nettamente inferiore a quello dei due precedenti dipartimenti.

Figura 5 - I risultati dell'attività penale del Dipartimento criminalità economica



La quota di procedimenti per i quali è stata avviata l'azione penale invece è sensibilmente superiore. Nel 31% dei casi è stato intrapreso un vero e proprio processo penale mentre nel 30% dei casi il procedimento si è concluso in modo rapido e semplificato con decreto penale. Anche per molti di questi reati, infatti, la legge prevede forme semplificate di conclusione del procedimento.

La Direzione Distrettuale Antimafia

La Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) è l'unico dipartimento costituito per legge nel quadro di una strategia nazionale di lotta e contrasto al **Fenomeno delle Mafie** coordinata, come abbiamo visto, dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA).

L'organizzazione del lavoro della DDA, pertanto, fa riferimento in parte a uno schema previsto dalla disciplina generale della DNA e, in parte, è il frutto di precise scelte della Procura che fanno capo sia alla caratteristiche del fenomeno mafioso nel distretto giudiziario di competenza sia a esigenze di buone prassi del lavoro all'interno della Direzione.

Lo schema organizzativo prevede l'articolazione della struttura in **tre sezioni territoriali** corrispondenti alle province di Palermo, Agrigento e Trapani. Questa articolazione è stata decisa per le peculiari caratteristiche che assume la criminalità organizzata di tipo mafioso nei diversi ambiti territoriali provinciali ma anche per l'evoluzione strutturale e funzionale intervenuta in questi ultimi anni nelle stesse organizzazioni presenti nel territorio.

È uno schema che si sta dimostrando sempre più valido con il passare del tempo come testimoniano i numerosi, costanti e incisivi successi dell'attività di contrasto al fenomeno mafioso ottenuti da questa Procura nei settori dell'investigazione, delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, della qualità degli impianti accusatori e degli esiti dell'azione penale nei giudizi di vario ordine e grado.

Giova, altresì, sottolineare come l'attività di contrasto al fenomeno mafioso assorba cospicue risorse umane e materiali sia in termini qualitativi che in termini quantitativi a causa della particolare caratteristica che presentano i procedimenti penali in materia di mafia dal punto di vista strettamente organizzativo.

Questi **procedimenti**, infatti, sono *di* **elevatissima**, se non addirittura, **eccezionale complessità** (natura delle indagini, consistenza delle forze di polizia giudiziaria coinvolte, numerosità

degli indagati, ramificazione delle connessioni criminose ai vari livelli, numerosità dei capi di imputazione).

Ecco perché una mera lettura quantitativa delle statistiche potrebbe dare la sensazione ai non addetti ai lavori di un fenomeno criminale modesto e quantitativamente irrilevante, almeno se confrontato con i numeri degli altri dipartimenti.

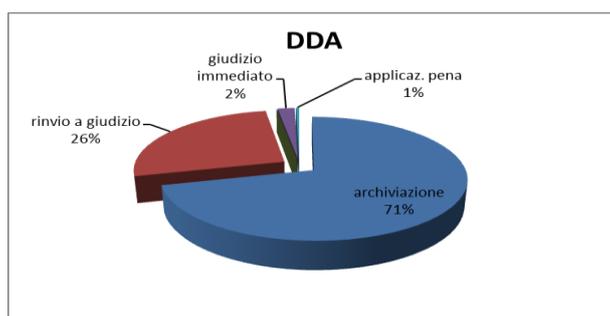
Il numero dei procedimenti penali iscritti nei registri ufficiali e definiti è il seguente.

Tabella 8 - *Procedimenti penali contro noti e ignoti di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia.*

Periodi annuali	2009	2010	2011	Media	Var. %
Procedimenti sopravvenuti nel periodo	807	818	628	751	-22%
Procedimenti definiti nel periodo	841	869	707	806	-16%
Indice di ricambio annuale	104,2%	106,23%	112,58%		

Come si può notare i reati di mafia hanno registrato nel triennio un calo del 22% rispetto al 2009 (i sopravvenuti) sul quale ha inciso in particolare il dato dell'ultimo anno. La capacità di smaltimento dei procedimenti è aumentata costantemente con valori tutti superiori al 100%.

Figura 6 - *I risultati dell'attività penale della DDA.*



L'attività penale dei Pubblici Ministeri (fig. 6) si è conclusa nel 71% dei casi con una richiesta di archiviazione mentre la quota dei procedimenti per i quali è stata avviata l'azione penale è del 28%. Si

tratta nel 26% dei casi di un'azione penale ordinaria di tipo dibattimentale, esito del tutto coerente con la natura, la rilevanza e la complessità dei procedimenti di criminalità organizzata.

Vicino ai magistrati, prossimo ai cittadini: l'Ufficio Affari a Trattazione Semplificata (TAS)

Al servizio di tutti i dipartimenti inquirenti, esclusa la Direzione Distrettuale Antimafia, è stato posto un **ufficio ad hoc** - noto tra gli addetti ai lavori con il nome di TAS - con il compito di gestire tutti i procedimenti penali che si concludono in forma semplificata e standardizzata cioè con procedure che non prevedono il processo penale ordinario (decreto penale, patteggiamento, procedimenti speciali).

Si tratta di una struttura che è stata pensata allo scopo di realizzare il massimo risparmio delle risorse processuali possibile assicurando, procedimenti penali snelli e di breve durata, penalità minime per il condannato, giustizia alle parti offese. È quindi una struttura di grande aiuto al lavoro dei magistrati, particolarmente orientata ai bisogni del cittadino, che chiede di ottenere giustizia in tempi ragionevoli, e molto apprezzata degli avvocati per la sua capacità di garantire servizi e di essere un interlocutore professionalmente valido.

Il numero dei procedimenti trattati è elevato (**10.669 nel 2011**), pari al **20% circa di tutte le notizie di reato** pervenute alla Procura. I procedimenti penali più frequenti di competenza dell'ufficio sono le violazioni in materia previdenziale e assistenziale, i furti di energia elettrica, le infrazioni del codice della strada (per es., guida senza patente o in stato di ebbrezza), gli abusi edilizi, le truffe, le false dichiarazioni in atti pubblici, i reati comuni con particolare riferimento alla famiglia (mancata corresponsione di alimenti, liti familiari, ecc.), la ricettazione di assegni e altri ancora.

La grande mole di lavoro ha spinto l'ufficio a creare in questi ultimi anni sezioni interne specializzate per tipologia di reato (sezioni reati contro la famiglia, reati previdenziali, abusi edilizi, decreti penali),

che fino adesso hanno dato buoni risultati in termini di efficienza e qualità dell'azione penale.

Nel corso del 2011 l'organizzazione e le procedure di lavoro adottate dall'Ufficio TAS ha ottenuto la **Certificazione di Qualità ISO 9001: 2008**.

Le risorse umane complessivamente utilizzate (cancellieri, operatori giudiziari, polizia giudiziaria, ausiliari) sono state di **16 unità** nel 2011 con un aumento del **55%** rispetto al 2009 (+ 6 unità).

L'attività penale svolta ha visto un incremento dei procedimenti pendenti dell'**85%** nel triennio, dovuto a una eccezionale crescita delle sopravvenienze, tant'è che la produttività dell'ufficio si è ridotta del **24,5%**.

Si può affermare, pertanto, che l'ufficio ha fino adesso risposto alle aspettative di efficienza e qualità dell'azione penale anche se per i motivi sopra esposti, comincia oggi a soffrire di problemi di eccessiva crescita dimensionale che stanno imponendo una riflessione in termini organizzativi.

La direzione e l'organizzazione amministrativa

La direzione amministrativa è composta da *tre divisioni* ciascuna delle quali raggruppa un insieme di Uffici/Segreterie/Centri che svolgono funzioni di assistenza all'attività penale dei magistrati e di supporto generale al funzionamento della giurisdizione.

A capo delle divisioni amministrative sono preposti dei funzionari responsabili con compiti di coordinamento e vigilanza nonché sulle risorse umane assegnate alle unità organizzative facenti parte delle divisioni. Alcuni uffici per la tipicità delle competenze loro assegnate sono coordinati direttamente dal dirigente amministrativo.

Le Risorse Umane

Nel quadro delle risorse umane vanno ricompresi il personale giurisdizionale e il personale amministrativo.

Il personale giurisdizionale effettivo di magistratura di ruolo (togato), è **pari a 54 unità**, ed onorario **a 63 unità**.

Il numero del personale amministrativo, nell'ultimo biennio si è molto modificato a causa di una serie di pensionamenti che ne hanno ridotto la effettiva consistenza. Infatti in servizio al 31 dicembre 2011 nelle diverse qualifiche, dalla posizione apicale dirigenziale a quella terminale di ausiliario, sono **335 unità**, con una diminuzione del **5,10%** rispetto al 2010.

Un discorso a parte merita il personale di polizia giudiziaria il cui organico presente è pari a **265 unità**.

Nella figura che segue viene esposto l'organico del personale effettivamente in servizio presso la Procura della Repubblica a fine 2011.

Tabella 9 - *Organico effettivo della Procura al 31/12/2011*

	Unità 2011	Unità 2010	var %
Magistrati togati	54	58	-6,90%
Magistrati onorari	63	65	-3,08%
Personale amministrativo	335	353	-5,10%
Polizia Giudiziaria	265	257	3,11%
Totale	717	733	-2,18%

Come si può notare, il personale è diminuito complessivamente del 2,18% con un segno negativo su tutte le categorie, tranne la polizia giudiziaria che avuto un aumento modesto (+ 3,11%). Una situazione critica a fronte di una sempre più ampia domanda di legalità proveniente dal territorio.

Gli interventi di miglioramento organizzativo e tecnologico

La Direzione amministrativa è impegnata in una continua e incisiva azione di sviluppo organizzativo e tecnologico degli uffici che ha avuto un'accelerazione con il protocollo d'intesa fra il Ministero delle Riforme e quello della Giustizia del 17 gennaio 2007 e la successiva direttiva generale del Ministero della Giustizia sulla gestione e le attività amministrative per il 2007.

Le azioni sono state intraprese su iniziativa della dirigenza in attuazione di autonomi programmi di miglioramento organizzativo e tecnologico nonché nell'ambito del Progetto di «Rafforzamento delle capacità di azione dell'Autorità per l'amministrazione della Giustizia della Regione Sicilia - POR 2007-2013 del FSE - Obiettivo Convergenza - Asse Prioritario VII - Capacità Istituzionale» sviluppati nell'ultimo biennio 2010-2011 e conclusi del 2012.

Di seguito esponiamo il **Quadro riassuntivo delle azioni di miglioramento** più significative intraprese nell'ultimo triennio 2009-2011 e i risultati ottenuti.

Azioni	Descrizione	Risultati
Digitalizzazione del processo penale	Realizzazione di un portale dedicato al rilascio per via telematica di certificazioni relative ai procedimenti penali (ex art. 335 c.c.p.).	Acquisizione da parte dell'utenza qualificata (avvocati) delle certificazioni in oggetto.
Progetto di <i>Total Quality Management</i> (TQM) nel 2009	Miglioramento dell'organizzazione del lavoro e delle competenze degli uffici.	Costituzione di un gruppo di lavoro sulla qualità e <i>self-assessment</i> sui programmi realizzati.
Riduzione delle spese per intercettazioni	Riduzione del costo del 20% e monitoraggio delle spese.	Creazione di una consolle informatica per il monitoraggio e la riduzione delle spese secondo gli obiettivi prefissati.
Miglioramento qualità Ufficio Citazione Testi	Diminuzione dei casi di nullità delle notifiche e dei relativi aggravii amministrativi	Obiettivo conseguito
Costituzione di una struttura autonoma "Ufficio Liquidazioni"	Struttura dotata di un software autocostruito in grado di seguire tutto l'iter procedurale	Velocizzazione dell'iter procedurale e miglioramento degli output ottenuti

Piani annuali per la sicurezza informatica	Sicurezza informatica attraverso istruzioni e protocolli previsti nel documento di piano	Realizzazione del piano e monitoraggio delle azioni realizzate
Azioni di miglioramento continuo degli uffici	Definizione di programmi operativi e piani di lavoro annuali per il miglioramento dell'efficienza e della qualità di singoli uffici	Conseguimento degli obiettivi programmati sulla base di parametri oggettivi messi a punto dalla Direzione amministrativa
Valorizzazione delle azioni di miglioramento continuo	Messa a punto di un modello di processo per il miglioramento continuo.	Presentazione al concorso nazionale <i>Premiamo i risultati</i> del Dipartimento Funzione Pubblica-FORMEZ
Progetto di personalizzazione <i>Common Assessment Framework (CAF)</i> per il settore Giustizia	Partecipazione al tavolo tecnico congiunto Ministero Giustizia - Dipartimento Funzione Pubblica	Contributo alle stesure del documento contenente le Linee Guida del progetto.
Miglioramento Sistema Informativo di Cognizione Penale (SICP)	Applicazione nuova infrastruttura informatica SICP presso la Procura selezionata come <i>sede-pilota nazionale</i> .	Sperimentazione del SICP - Istituzione di Responsabile di Sistema - Progressiva formazione di tutto il personale
Reingegnerizzazione Ufficio Beni affidati a terzi	Obiettivi: migliorare le procedure operative - ridurre nel 2010 e iscrizioni pendenti anteriori al 2009 (n. 579 fascicoli)	Obiettivo conseguito
Iscrizione delle notizie di reato con autore ignoto nel registro generale	Intervento sulle procedure per la riduzione di tempi di iscrizione.	Tempi di iscrizione in progressiva riduzione e smaltimento delle pendenze.
Rinnovo Archivio cartaceo e informatico	Miglioramento della conservazione di n. 5.000 faldoni e del software di archiviazione	Obiettivo conseguito
Progetto Rafforzamento Capacità Autorità Giudiziarie - Regione Sicilia - POR 2007-2013 d	Analisi e riorganizzazione di n. 6 uffici	Individuazione delle criticità e proposte di miglioramento organizzativo
Idem sopra	Formazione informatica su firma digitale, PEC, sicurezza informatica, base dati, linguaggi SQL	Partecipazione del personale alle giornate di formazione programmate
Idem sopra	Progettazione e costruzione del sistema informativo per il Bilancio Sociale 2011	Realizzazione e predisposizione del documento relativo al Bilancio Sociale 2011
Idem sopra	Formazione alle procedure di <i>Common Assessment Framework (CAF)</i>	Partecipazione del personale alle giornate di formazione programmate
Idem sopra	Realizzazione della Nuova Carta dei Servizi	Realizzazione e pubblicazione della Nuova Carta dei Servizi

Idem sopra	Analisi organizzativa degli uffici della Procura per la realizzazione dello Sportello Unico	Realizzazione dello sportello Unico e sua presentazione al pubblico in data 14/12/11
Idem sopra	Accompagnamento alla Certificazione di Qualità ISO 9001: 2008	Certificazione di Qualità ISO 9001: 2008 Uffici TAS e Misure di Prevenzione
Idem sopra	Comunicazione istituzionale	Realizzazione sito WEB Rapporti con i media Workshop risultati del progetto

Comunicare con il pubblico

La Procura della Repubblica ha da tempo compreso l'importanza della informazione e del dialogo con i cittadini al fine di far conoscere i valori di riferimento dell'istituzione, il lavoro dei magistrati, la normativa e gli iter procedurali, le modalità di accesso alle strutture e ai servizi, l'opinione degli utenti e i risultati ottenuti.

Nel quadro di queste sempre più intense attività di apertura e confronto con la società la Procura della Repubblica nel corso del 2011, in continuità con gli anni precedenti, ha intrapreso molteplici iniziative di comunicazione che vengono illustrate secondo l'articolazione che segue:

- comunicare la cultura della legalità;
- lo sportello unico, la nuova carta dei servizi e il sito Web;
- la rilevazione dell'opinione dei nostri interlocutori.

Comunicare la cultura della legalità

Accanto ai normali e frequenti rapporti professionali con gli organi di informazione di massa ai quali vengono resi noti provvedimenti e operazioni di particolare interesse per i cittadini e le istituzioni, la Procura della Repubblica di Palermo ha sempre pensato di dovere svolgere un lavoro di divulgazione ad ampio raggio dei **principi di legalità** e, più in generale, di quei valori e modelli di comportamento improntati al **concetto di rispetto delle regole** posto a fondamento della democrazia e di una pacifica convivenza civile.

Nel perseguimento di questo alto e impegnativo dovere tutto il personale della Procura testimonia con la propria esperienza professionale il significato del lavoro svolto dal Pubblico Ministero, il valore dell'istituzione giudiziaria nella società, il beneficio che essa può apportare al benessere dei cittadini e allo sviluppo economico e sociale della comunità locale.

I magistrati realizzano questo impegno partecipando a iniziative di studio, incontri, momenti di confronto, dialogo e dibattito con tutti i portatori di interesse sui temi della giustizia penale e dei fenomeni di devianza e criminalità.

Al fine esemplificativo si riportano di seguito alcuni esempi.

- Partecipazione dei magistrati della Procura in qualità di **relatori a seminari e corsi di studio** organizzati dall'Università di Palermo su temi concernenti il fenomeno criminale; giornate di studio queste che hanno visto anche la partecipazione di eminenti studiosi nazionali e internazionali, rappresentanti delle Forze dell'Ordine e qualificati operatori e professionisti del settore.
- **Partecipazione dei magistrati** della Procura **a convegni** organizzati da istituzioni di vario tipo (ordini professionali, università, altre istituzioni pubbliche) su temi specifici e di durata più limitata.
- Rilascio di **interviste** dei magistrati della Procura a organi dei mezzi di informazione di massa (televisione, stampa, radio, rete) su temi specifici o generali concernenti la cultura della legalità, le operazioni effettuate, la giustizia penale e il suo ruolo nella società.
- Pubblicazione di **libri, articoli e interventi** su iniziativa di singoli magistrati della Procura volti a informare e

sensibilizzare l'opinione pubblica sui citati temi oggetto di interesse.

Lo Sportello Unico

Il 14 dicembre 2011 è stato presentato al pubblico e alla utenza una nuova struttura di accesso e servizio: lo Sportello unico. Si tratta di un **ufficio "amico"** del cittadino concepito secondo i principi della Legge n. 150/2000 «in materia di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche» con funzioni di ascolto, informazione e servizio all'utenza.

Lo Sportello vuole essere un punto di riferimento unico nella ricezione, nella produzione e nel rilascio di atti, documenti e informazioni riguardanti i procedimenti giudiziari di competenza della Procura.

Più in particolare gli obiettivi assegnati allo Sportello sono:

- dare la possibilità all'utente di rivolgersi a **un'unica struttura** in grado sia di fornire informazioni relative al funzionamento dei servizi che di erogare essa stessa servizi interfacciando con le attività degli uffici interni;
- **assorbire le funzioni di sportello** svolte in modo estemporaneo e artigianale dagli uffici interni permettendo loro di concentrarsi sulla gestione tecnica dei procedimenti;
- **ridurre l'afflusso e la circolazione del pubblico** negli uffici interni regolando e filtrando, in accordo con questi, i necessari momenti di contatto con l'utenza;
- **ridurre il passaggio cartaceo dei documenti** e incrementare la trasmissione di atti e documenti per via telematica;
- **semplificare**, laddove possibile, **i procedimenti complessi**, cioè quelli che coinvolgono più uffici diversi attribuendo allo sportello unico le competenze e l'autorità necessarie per effettuare tutti i passaggi e pervenire a un atto o a un servizio finale completo.

Lo Sportello Unico è entrato in funzione dal mese di gennaio 2012 e superata con successo la fase di avviamento del progetto e messo a punto il proprio funzionamento, costituisce un affidabile punto di riferimento sia dell'utenza esterna che interna.

Considerato il risultato ottenuto, intermini di efficienza e di soddisfazione del cliente, la dirigenza sta valutando un possibile ampliamento dei servizi erogati all'utenza.

La Nuova Carta dei Servizi

In occasione della inaugurazione dello Sportello unico è stata presentata al pubblico la Nuova Carta dei Servizi. Il documento costituisce la naturale evoluzione della carta dei servizi adottata negli anni precedenti che già comprendeva alcune sezioni illustrative sul ruolo della Procura della Repubblica nonché alcune informazioni utili agli utenti dei nostri servizi.

La nuova Carta, a differenza della precedente, si è concentrata maggiormente sui servizi erogati, su come ottenerli, sugli standard di qualità garantiti, sulle procedure di segnalazione e reclamo, sulle modalità di accesso alle strutture, rinviando a strumenti come il bilancio sociale o il sito web istituzionale le informazioni di dettaglio concernenti il ruolo e le competenze della Procura, la sua organizzazione, le risorse umane, le iniziative gestionali intraprese, i risultati ottenuti.

La Nuova Carta dei Servizi si compone adesso di quattro sezioni, oltre che di una parte introduttiva con gli interventi del Procuratore della Repubblica e del Dirigente Amministrativo. La prima chiarisce gli obiettivi e le finalità della carta e i principi che li ispirano. La seconda sezione fornisce alcune informazioni generali sui servizi, sull'ubicazione delle sedi degli uffici, sulle modalità di accesso, sugli standard di qualità adottati dall'amministrazione, sulle procedure di ascolto dell'utenza. La terza sezione spiega come ottenere i diversi servizi penali, civili e amministrativi forniti al pubblico. Infine nella quarta sezione vengono date alcune notizie utili agli utenti con particolare riferimento al patrocinio legale.

La Nuova Carta dei Servizi è stata concepita come uno strumento dinamico che in funzione dei cambiamenti organizzativi e istituzionali e delle opportunità di miglioramento possibili è aggiornabile nel corso del tempo. Per questo motivo essa sarà sempre più considerata come un importante punto di riferimento per informare gli utenti e assumere impegni con il pubblico.

Il Sito WEB Istituzionale

Nel quadro delle iniziative di comunicazione intrapreso, nel corso del 2012 sarà disponibile per la prima volta il sito web istituzionale della Procura della Repubblica di Palermo che, oltre a essere stato concepito come uno strumento per fornire al pubblico tutta una serie di informazioni sugli uffici, assicura anche diversi *servizi on-line* di cui il cittadino e gli utenti potranno fruire comodamente dalle proprie residenze private o di lavoro.

Saranno disponibili sul sito anche materiali informativi, documentali e link tematici relativi al mondo delle istituzioni giudiziarie e, in generale, dei portatori di interesse alle attività della Procura.

Il sito sarà articolato nelle seguenti sezioni:

- ✓ le **informazioni di base** (come raggiungerci, la ubicazione degli uffici, ecc.);
- ✓ i **magistrati** (le competenze della Procura, il Procuratore, i sostituti procuratori, i procuratori onorari, i rapporti con Giudice di Pace penale, e così via);
- ✓ l'**organizzazione** (la struttura organizzativa generale, i singoli uffici, la Polizia Giudiziaria, ecc.)
- ✓ i **servizi al cittadino** (la Carta dei Servizi, la mappa dei servizi, come ottenere i servizi, la modulistica, le procedure *on-line*);
- ✓ i **materiali informativi e documentali** (le statistiche giudiziarie, il Bilancio sociale, le comunicazioni esterne)
- ✓ i **link utili** (il Ministero, gli Organi giudiziari, la Società civile, la PA, ecc.).

Anche in questo caso lo strumento di comunicazione necessiterà di un congruo periodo di apprendimento e rodaggio sia per quanto riguarda lo sviluppo dei contenuti del sito sia per quanto riguarda la messa a punto dei servizi e delle funzionalità di rete.

L'opinione dei nostri interlocutori

Il nostro Ufficio nell'ambito di un crescente interesse per la comunicazione istituzionale ha da tempo cominciato a rilevare l'opinione dei diversi portatori di interesse sulla qualità dei servizi erogati.

Nel 2008, nel quadro di un vasto programma di sviluppo organizzativo su questi temi, che ha visto coinvolti tutti gli uffici giudiziari, è stata realizzata, con l'ausilio di esperti ricercatori dell'Università di Palermo, una formazione preliminare sui concetti della **Qualità Totale** e sulle tecniche di rilevazione della **Customer Satisfaction** alla quale è seguita una **Ricerca sul Campo** tesa a rilevare la percezione della qualità dei servizi resi dagli uffici mediante l'utilizzo di questionari a risposta multipla, somministrati secondo criteri tecnici di tipo quali-quantitativo.

I questionari intendevano acquisire informazioni sulla valutazione di alcuni aspetti della qualità dei servizi di cancelleria da parte di campioni significativi di interlocutori, in particolare, avvocati, magistrati e forze dell'ordine.

I risultati più importanti emersi dalla rilevazione sono stati i seguenti. **Gli avvocati** hanno individuato nella cortesia e nella disponibilità del personale amministrativo, nella capacità di fornire informazioni attendibili e certe e nella rapidità del servizio le prime tre dimensioni della qualità in ordine di importanza. Non molto diversa l'opinione dei **Magistrati** che, a differenza degli avvocati, però, enfatizzano la competenza del personale come requisito prioritario rispetto alla cortesia e alla rapidità di lavoro. Leggermente diverse le risposte delle **Forze dell'Ordine** che considerano più importante l'erogazione dei servizi attraverso mezzi tecnici e informatici e la gradevolezza e il comfort dei locali di accoglienza ma che confermano anche l'interesse per aspetti della qualità relazionale come la cortesia e la disponibilità.

I risultati della ricerca confermano l'importanza delle dimensioni fondamentali della qualità dei servizi (tecnica, relazionale e ambientale) che la Procura, ormai consapevole di ciò, ha fatto proprie e oggetto di impegno pubblico nella Nuova Carta dei Servizi 2011.

I programmi di rilevazione dell'opinione degli utenti proseguiranno, compatibilmente con le risorse disponibili, in varie direzioni. Nella direzione di un maggiore approfondimento di **come viene percepita e vissuta** l'istituzione "Procura" dai diversi portatori di interesse e nella direzione di una conoscenza più mirata e dettagliata di **come vengono attese e concretamente esperite** le

prestazioni di specifici settori e categorie di personale. Un impegno per il futuro per la verifica e il miglioramento continui dell'amministrazione!

Parte terza

I Focus: particolari aree di rendicontazione sociale

In questa ultima parte del documento saranno illustrate particolari aree di attività che suscitano un forte interesse nella opinione pubblica e nella utenza o perché si rivolgono ad un'ampia area di soggetti o perché interessano fasce deboli della società o perché concretizzano la pretesa punitiva dello Stato.

Esse sono:

- l'Ufficio Affari del Giudice di Pace;
- l'Esecuzione penale;
- le Misure di Prevenzione;
- l'Amministrazione di sostegno;
- la Famiglia e le Fasce deboli della società;
- i Beni sociali: il Lavoro, la Salute, l'Ambiente e il Fisco.

Di ciascuna di essa verranno illustrati il contesto di riferimento, gli obiettivi perseguiti, le attività penali svolte, le risorse utilizzate e i risultati ottenuti.

L'Ufficio Affari del Giudice di Pace

Le competenze penali del Giudice di Pace sono state particolarmente apprezzate in questi ultimi anni in quanto hanno permesso di valorizzare, da un lato, una **Giustizia penale** cosiddetta **minore**, oggetto spesso di scarsa attenzione da parte dei mezzi di comunicazione di massa, ma molto sentita dal cittadino comune, e di assicurare, dall'altro, un **ruolo più conciliativo** del giudice penale di cui si avvertiva un forte bisogno. Inoltre, le norme sul giudice di pace penale hanno consentito di fronteggiare una quota significativa (si stima nell'ordine di un terzo) di tutto il carico giudiziario penale oggi esistente nei nostri tribunali, con non trascurabili effetti positivi sul contrasto della criminalità minore.

La introduzione di un giudice di pace penale ha indotto tutte le Procure italiane a costituire gruppi di lavoro di pubblici ministeri e uffici ad-hoc con il compito di interagire con le cancellerie dei giudici e di interfacciarsi con la polizia giudiziaria che nel nuovo sistema ha assunto un ruolo di primo piano nella realizzazione delle indagini.

Per delega del Procuratore della Repubblica le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte anche da particolari **figure onorarie** quali i Vice Procuratori Onorari in quasi tutte le fasi del procedimento penale (chiusura delle indagini preliminari, formulazione delle richieste, presenza al dibattimento).

La creazione di un ufficio dedicato ai reati penali minori ma di particolare impatto per la collettività (lesioni personali, percosse, atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio e molti altri ancora), trattabili in modo semplificato e standardizzato, si è dimostrata nel corso degli anni una scelta organizzativa felice che ha portato risultati positivi sul piano dell'efficienza e della qualità dell'azione penale.

I procedimenti penali conclusi dall'ufficio sono stati **2.510** nel 2011 con un aumento del **6%** rispetto al 2009. Di essi il **67%** sono transitati alla fase dibattimentale mentre il **33%** sono stati archiviati o altro.

Le risorse umane complessivamente in dotazione all'ufficio tra personale amministrativo e polizia giudiziaria sono state stabili nell'ultimo triennio (**10 unità**) con un aumento di produttività nel triennio del **6%**.

È interessante notare come l'ufficio registri ormai da anni un costante e consistente calo dei procedimenti pendenti - dai **2.824** del **2005** si è passato ai **1.264** del **2011** - dopo un periodo (2002-2005) che aveva visto un aumento delle pendenze dovuto alla fase di avvio della struttura.

L'ufficio, a differenza di altre strutture della Procura, si occupa praticamente di tutte le fasi del procedimento penale, dalla registrazione della notizia di reato al dibattimento.

Ciò comporta una quantità di risorse lavorative proporzionalmente maggiore rispetto agli altri uffici che si occupano esclusivamente di una parte del procedimento penale. Questo ruolo di **referente unico del procedimento davanti al Giudice di Pace** è stato molto apprezzato da tutti i soggetti coinvolti nel processo: difensori, vittime di reato, uffici giudicanti, organi di polizia giudiziaria, magistrati.

L'Esecuzione penale

Le Procure della Repubblica presso i Tribunali e, le Procure generali presso le Corti di Appello, hanno il compito, ciascuno per quanto di competenza, di mettere in esecuzione le sentenze di condanna divenute definitive.

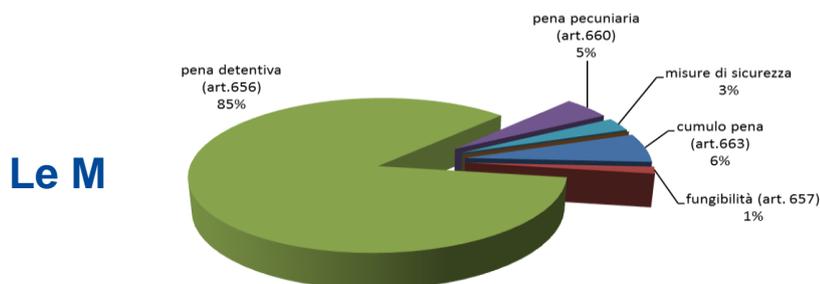
Considerata la complessità della materia e la delicatezza del compito l'**Ufficio esecuzione penale, composto da personale amministrativo**, opera con una specifica professionalità in continua sinergia con magistrati addetti all'esecuzione.

L'ufficio, svolge essenzialmente le seguenti funzioni:

- registrazione del titolo esecutivo;
- istruzione del fascicolo;
- emissione del provvedimento di carcerazione;
- ricostruzione della posizione del condannato relativamente alle pene scontate;
- emissione provvedimenti di varia natura (provvedimenti di scarcerazione del detenuto, esecuzione misure alternative, esecuzione pene accessorie, richieste di vario titolo al giudice dell'esecuzione).
- esecuzione delle **misure di sicurezza** ;
- gestione delle operazioni di **conversione delle pene pecuniarie** quando a seguito della mancata riscossione della somma dovuta dal condannato è necessario convertire la pena pecuniaria in pena sostitutiva (in forma, per esempio, di libertà vigilata o di lavoro di pubblica utilità).

Le attività di esecuzione penale svolte nel 2011 si sono concretizzate nell'85% dei casi in provvedimenti di cui all'art. 656 c.p.p.

Figura 7 - Conclusioni dei procedimenti di esecuzione penale



Le M

Scopo delle misure di prevenzione è la **difesa preventiva della collettività** da realizzare o con la restrizione della libertà personale di soggetti socialmente pericolosi oppure con l'acquisizione allo Stato di beni che sono il frutto di attività illegali.

Le misure di prevenzione sui beni sono oggi di grande attualità a causa della vasta azione di infiltrazione e riciclaggio di proventi illeciti della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico del paese, come abbiamo avuto modo di spiegare nella prima parte di questo documento.

Il fine delle misure di prevenzione sui beni è sostanzialmente quello di acquisire in modo permanente i patrimoni per una loro eventuale riutilizzazione economica o sociale. A questo scopo con la Legge n. 50/2010, dopo un lungo periodo di gestazione che ha visto tutti gli operatori del settore convergere sulla opportunità di costituire un ente specializzato in materia, è stata istituita l'**Agenzia Nazionale** con il compito di custodire e amministrare **i beni sequestrati e confiscati** a persone e/o organizzazioni criminali.

Le ricadute di queste misure sono di grande impatto per l'economia e la società. Si acquisiscono al patrimonio dello Stato aziende, residenze, terreni, case, auto, alberghi, negozi, titoli e investimenti finanziari e quant'altro, in molti casi, con un alto **valore di mercato** o una potenziale **funzione sociale o produttiva**.

Molti di questi beni vengono dati in uso a enti pubblici o ad associazioni benefiche e senza finalità di lucro con un grande alleggerimento degli oneri di gestione di tali organismi o, ancora, se trattasi di aziende, essi vengono gestiti da amministratori giudiziari secondo sani principi di economicità, di rispetto delle leggi e delle persone che vi lavorano.

Per comprendere meglio l'entità del fenomeno basti pensare che attualmente (1 novembre 2011) i beni sottoposti ad amministrazione dell'Agenzia ammontano a **11.705**, di cui **10.225 sono beni immobili** e **1.480 aziende** per un grandissimo valore di mercato. Quasi il **48%** di questi beni si collocano in Sicilia! (www.beni-sequestraticonfiscali.it).

Nel corso del triennio 2009-2011 l'**Ufficio misure di prevenzione** della Procura ha portato a termine **1.064** procedimenti personali e patrimoniali a fronte di **1.250** nuovi fascicoli aperti nello stesso periodo con una **capacità di smaltimento dell'85%** circa.

Sempre nel triennio i procedimenti si sono conclusi nel **70%** dei casi con richieste di misure inoltrate al Tribunale e nel **30%** dei casi con archiviazioni e altro.

L'organizzazione e le procedure di lavoro adottate dall'Ufficio misure di prevenzione hanno ottenuto nel 2011 la **Certificazione di Qualità ISO 9001: 2008**.

L'Amministrazione di sostegno

L'amministrazione di sostegno è una **competenza civile** del pubblico ministero socialmente importante per il tipo di utenza alla quale si rivolge. Si tratta per lo più di **fasce deboli e marginali della società** come anziani, minori, giovani in disagio sociale, madri sole con prole, adulti con problemi di alcolismo o tossicodipendenza.

L'amministrazione di sostegno è un istituto giuridico, previsto dalla legge n. 6 del 2004, il cui scopo è tutelare quelle persone che, per motivi di salute, disagio sociale o malattia mentale, sono in tutto o in parte incapaci di agire legalmente e di muoversi autonomamente nella vita quotidiana mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente che prevedono l'affiancamento di una figura fiduciaria che si prenda cura della loro persona e dei loro interessi.

Il pubblico ministero è coinvolto nell'attuazione di questa legge in quanto, avvalendosi della polizia giudiziaria e dei servizi sociali, istruisce le richieste di sostegno provenienti dall'ufficio del giudice tutelare o dai servizi sociali e sanitari o ancora da singoli cittadini (i beneficiari stessi, le loro famiglie, particolari associazioni, ecc.). Egli inoltre vigila sull'amministrazione e sul rispetto della legge proponendo al giudice tutelare eventuali interventi nell'interesse dei soggetti destinatari del sostegno.

L'**Ufficio Affari Civili**, che assiste i magistrati nell'espletamento di queste delicate funzioni, ha registrato 64 procedimenti di sostegno nel

corso dell'ultimo triennio 2009-2011. Un impegno di lavoro crescente, dunque, che la Procura intende onorare con la dovuta attenzione.

La Procura per la protezione della famiglia e delle fasce deboli della società

Le fasce deboli e marginali della società, come abbiamo visto con l'amministrazione di sostegno, sono oggetto di grande attenzione da parte dello Stato. La Procura della Repubblica in linea con questi indirizzi si impegna verso alcune categorie di soggetti particolarmente meritevoli di tutela: la famiglia, i minori, gli immigrati.

Gli studi e le statistiche sociali hanno dimostrato che i fenomeni di devianza all'interno dei nuclei familiari sono presenti (anche se non esclusivamente) nelle fasce culturalmente, socialmente ed economicamente più svantaggiate e che essi sono in grado di compromettere l'importante funzione sociale assegnata loro dalla società.

Il codice penale prevede tutta una serie di reati di elevate gravità e riprovazione sociale legati alla vita familiare, come l'abuso sui minori, le molestie e i maltrattamenti in famiglia, la violazione degli obblighi di assistenza, i reati contro la morale familiare e matrimoniale, reati che richiedono da parte dei magistrati e delle forze di polizia specifica preparazione professionale e grande sensibilità nella conduzione delle lunghe e difficili indagini che li caratterizzano.

I reati contro minori e la famiglia richiedono la collaborazione di istituzioni e soggetti molto diversi tra di loro. Giustizia minorile, servizi sociali pubblici, presidi sanitari, istituzioni educative, mondo dell'associazionismo, studiosi e professionisti del disagio sociale e psichico, educatori di comunità tutti contribuiscono a comprendere, arginare e contrastare il fenomeno della devianza familiare intessendo con le autorità inquirenti una fitta **rete di rapporti e di collaborazioni professionali** funzionali allo scopo.

La Procura ha da tempo creato un gruppo di lavoro di circa 5 magistrati che segue costantemente i casi riconducibili a questi reati, un gruppo che ha nel corso del tempo sviluppato conoscenza del

fenomeno, esperienze sul campo, prassi di conduzione delle indagini e sensibilità verso le vittime di reato altamente adeguate alla delicatezza e alla complessità dei problemi da affrontare.

Tutti i soggetti coinvolti in queste reti istituzionali operano dal 2005 secondo linee guida che disciplinano i comportamenti da tenere nell'azione di contrasto del fenomeno della devianza familiare, linee guida che sono in continuo aggiornamento e miglioramento in funzione dell'esperienza che si va progressivamente maturando sul campo.

Lo stesso gruppo di magistrati segue, con medesimi approccio e modalità di azione, anche diverse tipologie di reati che investono altri soggetti come la **riduzione in schiavitù**, lo **sfruttamento della prostituzione**, la **tratta di esseri umani** che sono in sensibile crescita in questi ultimi anni, in coincidenza probabilmente dell'intensificarsi del fenomeno immigratorio, del progredire della società multietnica e dello scarso sviluppo economico complessivo del territorio.

La Procura per la tutela dei beni sociali: il Lavoro, la Salute, l'Ambiente e il Fisco

La Costituzione e le leggi dello Stato garantiscono al cittadino il diritto ad ambienti di lavoro sicuri, la cura in strutture sanitarie adeguate e un ambiente naturale che ne salvaguardi la salute. Si tratta come si può immaginare di beni primari del cittadino ai quali la Procura della Repubblica dedica particolare attenzione.

Il quadro criminologico in queste materie è particolarmente complesso e articolato spaziando dai reati in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e di rapporti di lavoro all'evasione fiscale e contributiva, dalle frodi alimentari ai reati relativi all'esercizio di professioni sanitarie, dagli abusi urbanistici ed edilizi ai reati legati all'inquinamento dell'ambiente da parte di imprese o singole persone.

Nell'ambito del bilancio sociale abbiamo ritenuto opportuno concentrare l'attenzione su alcuni reati particolarmente rappresentativi di queste materie, tenuto conto anche delle caratteristiche socio-economiche del territorio di Palermo nel quale essi maturano.

Il Lavoro

Per quanto riguarda il lavoro particolare rilevanza assumono i reati relativi agli infortuni, costantemente cresciuti in questo ultimo triennio e causati dal mancato rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro. Per questi reati le parti offese sono i prestatori di lavoro mentre gli indagati sono di solito o il datore di lavoro o i suoi delegati in materia di sicurezza.

La Procura, consapevole dell'opportunità di salvaguardare sia il lavoro che l'impresa, tende a promuovere nella gestione delle indagini e nei provvedimenti giudiziari **comportamenti riparativi**, dando la possibilità al datore di lavoro nei casi meno gravi di cessare gli abusi e di rimuovere le cause di rischio sul luogo di lavoro. Nei casi più gravi, come le lesioni o i decessi, invece, i procedimenti penali devono fare il loro corso stante le importanti conseguenze che scaturiscono dalle condotte illecite.

I magistrati inquirenti fanno particolare affidamento in queste materie alla rete istituzionale e professionale che collabora nella conduzione delle indagini (ispettorati del lavoro, corpi e gruppi specializzati delle Forze dell'ordine, strutture sanitarie o sociali pubbliche), uniformando e condividendo con essa modalità di intervento e di approccio al fenomeno.

La Salute

La salute costituisce l'altro bene sociale oggetto di attenzione. Desideriamo concentrare le nostre osservazioni su una tipologia di reato statisticamente in forte crescita: **la colpa medica**. Le notizie di reato da colpa medica per omicidi colposi sono aumentate del **57%** rispetto al 2010 e quelle per lesioni colpose del **200%** per una serie di motivi riconducibile certo a responsabilità individuali ma anche a responsabilità organizzative e, in generale, a una maggiore propensione del cittadino alla denuncia di questo reato.

La colpa medica è una responsabilità penale di coloro che esercitano professioni sanitarie in forma individuale o organizzata nascente da atti, decisioni, valutazioni e comportamenti non corretti sul piano professionale.

Proprio per le caratteristiche del fenomeno e, cioè, per la possibile non imputabilità del reato alla esclusiva responsabilità personale del professionista la Procura ha sviluppato e condiviso con diversi soggetti anche istituzionali una prassi di indagine che garantisce la esatta valutazione dei fatti e il corretto accertamento della verità (dipartimenti universitari, consulenti medico-legali, strutture sanitarie aziendali).

L'Ambiente

L'ambiente è un bene di primaria importanza ma lo è particolarmente in un paese come l'Italia caratterizzato da alta densità abitativa, grandi bellezze naturali e paesaggistiche, un vasto patrimonio artistico e culturale. I reati ambientali possono essere commessi da imprese, singoli cittadini o criminalità organizzata. In questo ultimo caso il fenomeno - noto con il termine mediatico di **eco-mafie** - è di competenza della Direzione Investigativa Antimafia.

Anche in questo caso e, soprattutto, quando si tratta di imprese, la Procura tende a promuovere e a valorizzare, nei limiti consentiti dalla legge, i comportamenti riparativi del trasgressore imponendo, controllando e monitorando affinché l'imprenditore si adoperi per ripristinare le condizioni di igiene e salute ambientale previste dalla legge (a esempio, rimozione dei rifiuti industriali, cessazione delle fonti di inquinamento, riduzione dei rischi ambientali e simili).

Il Fisco

Come abbiamo visto nella prima parte del documento parlando di criminalità economica, l'evasione fiscale, oltre a essere un problema per la società in quanto impoverisce lo Stato e l'economia pubblica, è a detta di tutti un fenomeno molto esteso e attuale in Italia.

La Procura della Repubblica tende ad attenzionare in modo crescente questo problema formando un gruppo di magistrati competenti in

materia di fisco e diritto tributario penale. I reati tributari trattati dai nostri uffici nell'ultimo triennio sono stati complessivamente **445**.

La politica giudiziaria perseguita dalla Procura è non solo quella di accertare le responsabilità penali degli evasori ma anche di creare le condizioni per il recupero delle somme non versate al Fisco, sfruttando tutti gli strumenti attualmente messi a disposizione dalla legge come, per esempio il **sequestro preventivo** di beni mobili, immobili e monetari dell'evasore e cercando nello stesso tempo di salvaguardare le esigenze di continuità e sopravvivenza delle imprese che producono ricchezza e occupazione.

Conclusioni e prospettive di rendicontazione

Come abbiamo cercato di rappresentare in questo documento la Procura della Repubblica di Palermo è un istituzione giudiziaria che vive e interpreta la realtà sociale con cui si relaziona cercando non solo di perseguire gli autori dei reati ma anche di cogliere tutte quelle opportunità concesse dalla legge per svolgere un ruolo educativo atto a promuovere la cultura della prevenzione dei fenomeni criminosi e della legalità.

Tutta l'organizzazione della Procura, come abbiamo visto, è improntata alla cura delle relazioni con la società, ora per finalità di contrasto dei fenomeni criminali, ora per comprenderne la natura e ridurre la pericolosità sociale. Questa prima esperienza di rendicontazione ha cercato di cogliere e di rappresentare al lettore proprio questa impostazione istituzionale di fondo.

Per le edizioni successive del bilancio sociale la Procura della Repubblica, forte anche dei processi di apprendimento scaturiti da questa prima esperienza, che ha portato l'ufficio a riflettere sui principi, sugli obiettivi e sulle tecniche di rendicontazione sociale in chiave comunicativa, affinerà sempre di più la qualità delle informazioni da rendere al pubblico sia con riferimento **ai risultati delle attività svolte** sia con riferimento agli incrementi di **efficienza** conseguiti dall'amministrazione.

Un obiettivo che ci sembra meritevole di essere perseguito è l'ampliamento dei **focus di rendicontazione**, i quali ci permettono di puntare i riflettori su specifiche aree di attività di particolare interesse per il territorio, per la comunità locale e per il paese intero. Un obiettivo che ci prefiggiamo di raggiungere con impegno e convinzione!