BILANCIO SOCIALE 2020/2021 *della*
Procura della Repubblica
presso
il Tribunale di Napoli

6

BREVI RIFLESSIONI IN CHIAVE ECONOMICO-FINANZIARIA E DI SOSTENIBILITÀ

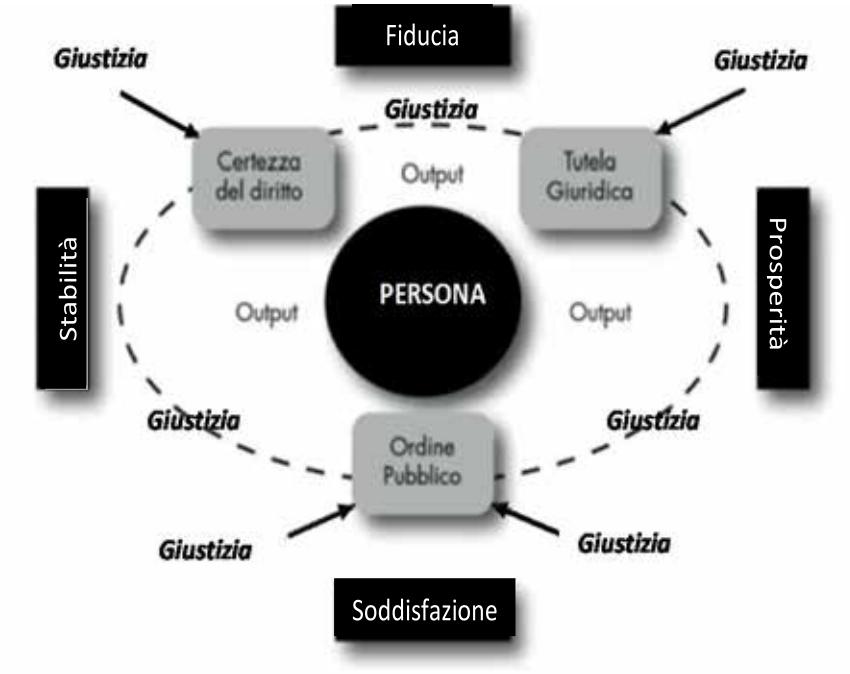
1. Spunti di riflessione in chiave economico-finanziaria

(a cura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II)[13]

"Nelle istituzioni umane non è possibile trovare un sistema perfetto: bisogna vedere qual è quello che offre inconvenienti minori" (Piero Calamandrei, *Non c'è libertà senza legalità*, Laterza, 2013, pag. 20). Condividendo tale pensiero, occorre senza dubbio fare di tutto per evitare che la valutazione economica dell'amministrazione della giustizia possa fuorviare la valutazione dei diritti e la loro soddisfazione. In altre parole, scongiurare il pericolo che la lettura solo economica dei risultati possa prevalere trasformando **inconvenienti minori**, anche economici, in inconvenienti decisivi. Valutare la giustizia è quindi cosa molto complessa e a volte anche fuorviante. Occorre sul tema chiarire che la lettura in chiave economico-finanziaria non si presta affatto a valutazioni delle persone interessate e dei loro diritti ma esclusivamente della gestione e della organizzazione che rende possibile l'individuazione di una domanda, la sua rappresentazione e la sua soddisfazione. Cosa utile è, di conseguenza, poter sviluppare analisi per le decisioni amministrative e per il buon funzionamento degli Uffici. L'esperienza della Procura di Napoli, in tema di dar conto socialmente della propria azione, non può non essere colta anche in questa luce. Nelle pagine che seguono, prosegue, dopo l'esperienza dello scorso anno, una riflessione sulle principali spese che l'amministrazione della giustizia comporta e su alcuni elementi che, attraverso appositi strumenti di misura, la caratterizzano e qualificano. Si inquadreranno, inoltre, le tipiche voci di entrata della Procura.

La Procura della Repubblica è un'organizzazione complessa che eroga a beneficio dei cittadini il servizio giustizia, a tutela dei diritti garantiti e delle libertà individuali. A tal fine, applica il diritto e le leggi, in modo imparziale e indipendente, garantendo, di conseguenza, la certezza delle regole, la tutela giuridica e assicurando la sicurezza e l'ordine pubblico. Il ruolo fondamentale della Procura nello sviluppo socio-economico del territorio e della comunità di riferimento ne rende essenziale l'interpretazione dei processi di realizzazione degli output in stretta connessione con l'analisi degli outcome. La correlazione tra risultati di rendimento degli Uffici della Procura e impatto sociale è esprimibile sotto forma di una **catena degli outcome**:

13 Il presente capitolo ha natura esclusivamente esemplificativa e presenta contenuti che rispondono principalmente a fini sperimentali. Le elaborazioni proposte possono risentire del diverso momento temporale di estrapolazione dei dati, non necessariamente riconducibili al 31/12/2021



Fonte: adattamento da Kettinger D. (2005), " Swiss Courts move toward an Outcome orientation", EGPA Annual Conference 2005, Ber, Switzerland

L'immagine sintetizza bene la complessità della giustizia e di come ogni tentativo di ridurre o sintetizzare a misura economica le relazioni tra persona, diritti e loro organizzazione rischi, nella sostanza, di rendere parziali le visioni e fuorviate ogni legittima analisi o critica.

1.1 Uno sguardo d'insieme

In estrema sintesi ma entrando più nel vivo, occorre premettere che gli Uffici periferici che fanno capo al Ministero della Giustizia non sono dotati di bilanci autonomi, in quanto le risorse economiche derivano, sia per ciò che attiene al funzionamento, sia per ciò che attiene alle spese sostenute per ragioni di giustizia, direttamente dal Dicastero, con accrediti che avvengono nel corso dell'anno su diversi capitoli di spesa, diretti (spese di giustizia) o per il tramite dell'Ufficio requirente sovraordinato (spese di funzionamento e spese per emolumenti accessori del personale).

Le spese di giustizia della Procura di Napoli comprendono tutte le voci di costo strettamente connesse all'iter processuale penale, relative pertanto alla realtà operativa dell'Ufficio Giudiziario. La seguente tabella riepiloga i dati riferiti ai principali capitoli di spesa nel triennio 2019-2021, distinguendo tra spese, indennità e compensi onorari oltre a oneri previdenziali ed IVA.

È necessario considerare che la rendicontazione dei costi della Procura si basa su una contabilità per cassa, assumendo esclusivo rilievo contabile il momento di liquidazione delle spese, a prescindere dal periodo di riferimento, meglio detto di competenza.

tabella 181

SPESE DI GIUSTIZIA

Fonte: Ufficio Spese di Giustizia della Procura

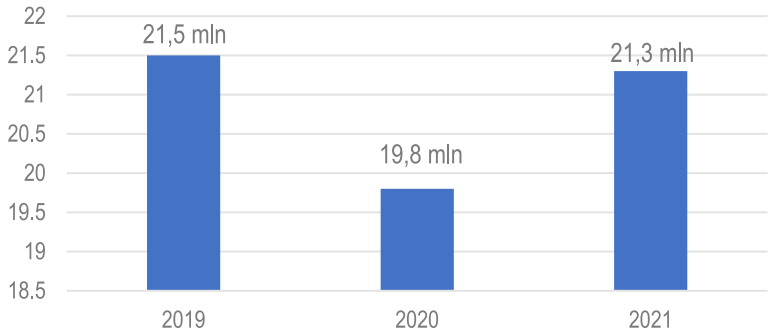
	2019	2020	2021	Δ% 2019-2020	Δ% 2020-2021
SPESE					
Viaggio	60.018,72	38.558,88	23.526,32	-35,75%	-38,98%
Per svolgimento incarico	303.326,94	137.511,81	130.018,47	-54,66%	-5,45%
Per intercettazioni	12.300.016,10	11.811.411,09	12.785.338,67	-3,97%	8,24%
Altro	39.669,76	27.000,39	22.305,88	-31,93%	-17,39%
Tot.	**12.703.031,52**	**12.014.482,17**	**12.961.189,34**	**-5,42%**	**7,88%**
INDENNITÀ					
Trasferta	15.919,40	7.777,12	5.430,86	-51,14%	-30,17%
Custodia	366.571,22	217.601,57	219.747,22	-40,63%	0,98%
a Vice-Procuratori Onorari	2.786.728,00	2.100.826,00	2.718.030,00	-24,61%	29,38%
Tot.	**3.169.218,22**	**2.326.204,69**	**2.943.208,08**	**-26,60%**	**26,52%**
ONORARI					
Ausiliari del magistrato	2.275.330,92	2.302.803,51	2.082.462,47	1.20%	-9,57%
Consulenti tecnici di parte	2.269,20	40.062,10	-	1665%	-
Interpreti e traduttori	75.156,93	21.472,37	2.882,01	-71,42%	-86,58%
Tot.	**2.352.757,05**	**2.364.337,98**	**2.085.344,48**	**0,49%**	**-11,80%**
ALTRE SPESE					
Oneri previdenziali	121.622,86	96.032,20	106.310,48	-21,04%	10,70%
IVA	3.169.743,53	2.981.289,10	3.217.738,62	-5,94%	7,93%
Tot.	**3.291.366,39**	**3.077.321,30**	**3.324.049,1**	**-6,50%**	**8.02%**
TOTALE SPESE GIUSTIZIA	**21.516.373,18**	**19.782.346,14**	**21.313.791,00**	**-8,06 %**	**7,74%**

Le spese di giustizia per il 2020 ammontano a circa 19,8 milioni di euro, sotto i livelli del 2018 (quando erano pari a poco più di 20 milioni di euro) e con un netto ridimensionamento rispetto al 2019 (21,5 milioni). Ovviamente quest'area di bilancio risente del particolare andamento delle attività giudiziarie che, soprattutto nel 2020, si sono svolte in un contesto anomalo di crisi pandemica. Nel 2021, le spese di giustizia (21,3 milioni di euro) tornano ad attestarsi sui livelli del 2019.

grafico 203

TREND DELLE SPESE DI GIUSTIZIA (ANNI 2019 - 2021)

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Spese di Giustizia della Procura



In particolare, è possibile notare una discontinuità nella voce delle indennità spettanti ai Vice Procuratori Onorari: dopo un incremento nel passaggio dal 2018 al 2019 (da 2,5 milioni a 2,7 milioni), il dato del 2020 si attesta a 2,1 milioni (-24% rispetto all'anno precedente), per poi tornare a crescere nel 2021 (2,7 milioni).

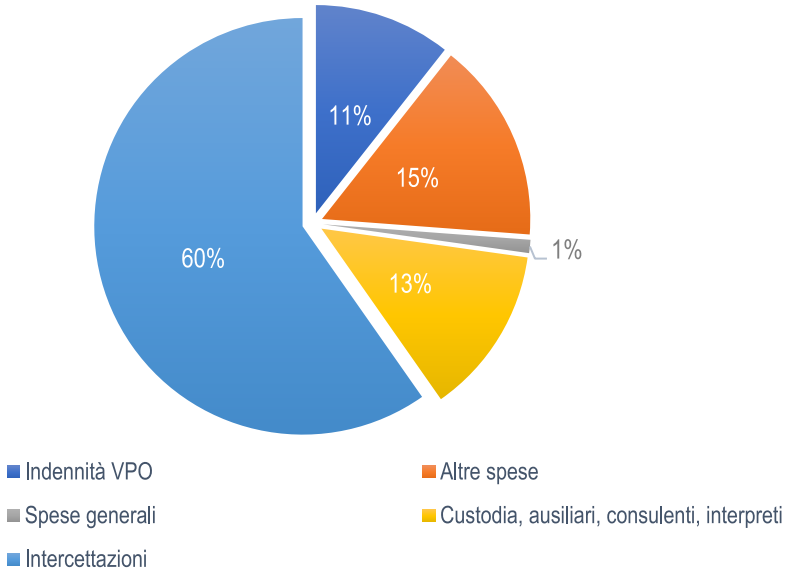
Le **spese per intercettazioni** rappresentano la voce di costo più rilevante nel panorama delle spese di giustizia della Procura, a conferma dell'assoluto rilievo dello strumento investigativo per il contrasto ai più gravi fenomeni criminali.

Le altre voci sono relative alle spese per la custodia di beni sottoposti a sequestro, onorari dei consulenti, interpreti e traduttori e indennità spettanti agli ausiliari (13%); mentre le spese generali (sostenute per lo svolgimento dell'incarico, quali ad esempio spese di viaggio, stampa, ecc.) rappresentano l'1% del totale delle spese di giustizia.

grafico 204

RIPARTIZIONE DELLE SPESE DI GIUSTIZIA - ANNO 2021 (%)

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Spese di Giustizia della Procura



1.2 Più da vicino

1.2.1 Le spese di supporto

La competenza per le spese di funzionamento è attualmente riservata alla Direzione generale per la gestione e la manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli, e attiene alle attività di gestione, manutenzione e conservazione dei beni immobili e delle strutture, attività concernenti i servizi, compresi il riscaldamento, la climatizzazione, la ventilazione, la telefonia, le reti informatiche, il controllo informatico centralizzato delle strutture, la pulizia e custodia degli immobili e loro pertinenze.

Negli ultimi anni, le somme assegnate sono state così quantificate:

tabella 182 **SPESE DI SUPPORTO**

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Economato della Procura

	2018	2019	2020	2021
Risorse assegnate	357.489,88	407.079,13	600.932,41	425.537,14

La categoria dei costi di supporto si riferisce alle **spese correnti di funzionamento e di gestione** della struttura (acquisto di beni di facile consumo: cancelleria, registri, stampati, moduli, libri, periodici, materiale di cancelleria, spese di fotoriproduzione per le copie di atti, moduli, e documenti in genere). Vi rientrano anche le spese di gestione degli automezzi (carburante, pedaggi, manutenzione ordinaria e straordinaria) per le quali, tuttavia, non è prevista un'assegnazione iniziale di fondi, trattandosi di spese di volta in volta autorizzate dalla Procura Generale.

Il dettaglio, nei tre anni oggetto di osservazione, distingue tra spese della Procura Ordinaria e spese della D.d.a..

tabella 183

PROCURA ORDINARIA - SPESE DI SUPPORTO

Fonte: Ufficio Economato della Procura

	2019	2020	2021	Δ% 2019-2020	Δ% 2020-2021
SPESE DI SUPPORTO					
Spese di ufficio cancelleria	43.852,26	83.116,68	71.785,02	89,54%	-13,63%
Carta per fotocopie	43.908,69	53.240,80	55.601,50	21,25%	4,43%
Materiale igienico sanitario	29.421,52	176.714,56	71.094,20	500,63%	
Cartucce per fax e stampanti	50.582,49	77.858,86	84.412,95	53,92%	8,42%
Fotocopiatrici	-	11.648,65	10.403,20	-	
Impianti di archivio	-	-	153.860,48	-	-
Arredi per ufficio	-	82.794,46		-	
Assistenza archivi e carrelli sollevatori	-	4.417,01	8.100,92	-	83,40%
Contratto servizio postale	-	-	1.875,74	-	-
Sicurezza (81/08)			12.273,46	-	-
Tot.	**167.764,96**	**489.791,02**	**469.407,47**	**191,95%**	**-4,16%**

tabella 184

DIREZIONE DISTRETTUALE ANTIMAFIA - SPESE DI SUPPORTO

Fonte: Ufficio Economato della Procura

	2019	2020	2021	Δ% 2019-2020	Δ% 2020-2021
SPESE DI SUPPORTO					
Spese di ufficio cancelleria	7.697,37	10.722,80	10.279,60	39,30%	-4,13%
Carta per fotocopie	17.563,47	13.090,60	11.126,40	-25,46%	-15,00%
Acquisto riviste giuridiche	-	1.520,00	1.937,43	-	27,46%
Tot.	**25.260,84**	**25.333,40**	**23.343,43**	**0,28%**	**-7,85%**

grafico 205

PROCURA ORDINARIA - SPESE DI SUPPORTO ANNO 2020

Fonte: Ufficio Economato della Procura

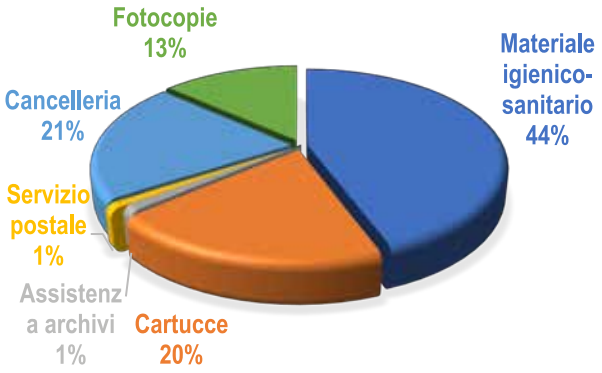


grafico 206

PROCURA ORDINARIA - SPESE DI SUPPORTO ANNO 2021

Fonte: Ufficio Economato della Procura

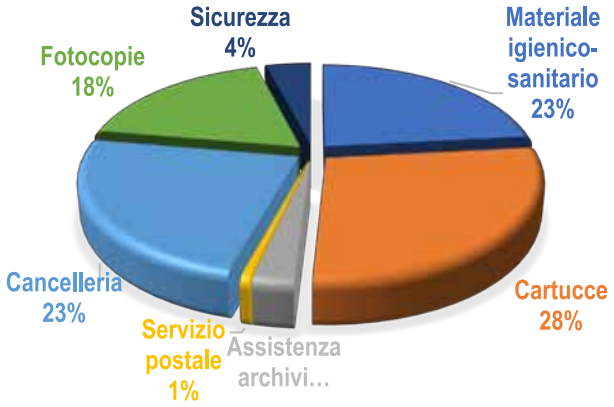


grafico 207

D.D.A. - SPESE DI SUPPORTO ANNO 2020

Fonte: Ufficio Economato della Procura

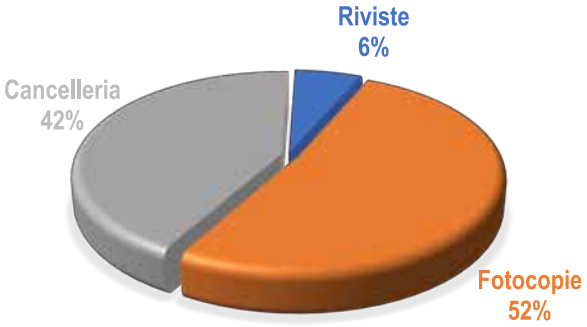
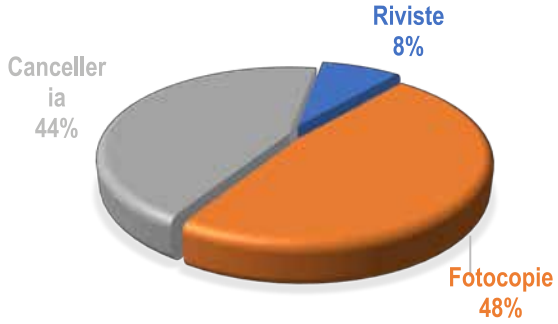


grafico 208

D.D.A. - SPESE DI SUPPORTO ANNO 2021

Fonte: Ufficio Economato della Procura



1.2.2 Valori economici dei beni durevoli

L'Ufficio Economato gestisce i dati e le informazioni del costo dei beni durevoli dell'Ufficio, sia relativamente al materiale inventariato che per quanto concerne i beni di non rilevante ammontare.

A differenza delle spese economali di funzionamento, che hanno goduto negli ultimi anni di assegnazioni ministeriali sempre minori, i **costi fissi di struttura** sono **crescenti** nel periodo di riferimento del bilancio.

tabella 185

BENI DUREVOLI

Fonte: Ufficio Economato della Procura

	2018		2019	
Beni durevoli	Consistenza iniziale	Consistenza finale	Consistenza iniziale	Consistenza finale
Materiale informatico	val. 264.285,70	val. 620.854,25	val. 620.854,35	val. 889.398,55
	qnt. 536	qnt. 1.416	qnt. 1.416	qnt. 1.719
Arredi per ufficio	val. 293.310,43	val. 228.220,00	val. 228.220,00	val. 388.379,16
	qnt. 153	qnt. 145	qnt. 145	qnt. 148
Tot.	**val. 557.596,13**	**val. 849.074,25**	**val. 849.074,25**	**val. 1.277.777,71**
	qnt. 689	**qnt. 1.561**	**qnt. 1.561**	**qnt. 1.867**

tabella 186

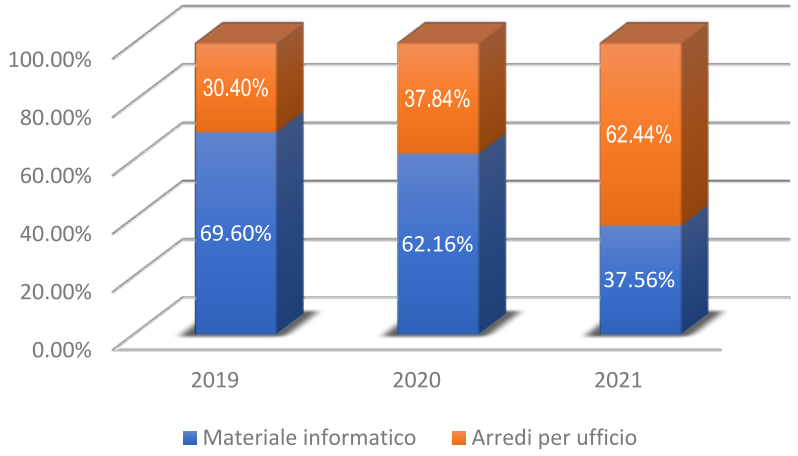
	2020	2021
Beni durevoli	Importo speso	Importo speso
Materiale informatico	val. 77.858,86	val. 84.412,95
Arredi per ufficio	val. 47.408,35	val. 140.311,12
Tot.	**val. 125.267,21**	**val. 224.724,07**

La tabella evidenzia gli investimenti dell'Ufficio nel **potenziamento delle dotazioni informatiche**, indispensabili per dare concretezza agli sforzi di innovazione tecnologica e digitalizzazione dei processi di lavoro che caratterizzano sempre di più l'azione della Procura, oltre ad un incremento, nell'ultimo anno, delle spese di arredo.

grafico 209

TREND E RIPARTIZIONE % BENI DUREVOLI (ANNI 2019 - 2021)

Fonte: Elaborazioni sui dati Ufficio Risorse Materiali, Logistica e Sicurezza della Procura



A tali dotazioni economiche occorre aggiungere il valore dei beni durevoli di valore inferiore ai 500,00 euro. In sostanza, si tratta di tutti quei beni (dotazioni d'ufficio, arredi, macchinari, materiale multimediale, software) che non possono essere inseriti in inventario a norma dell'art. 17 del D.P.R. n. 254/2002 né essere riconducibili ai beni di facile consumo.

1.2.3 Le spese per intercettazioni

Oltre la metà del totale delle spese di giustizia riguarda le attività tecniche di captazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche, tra presenti o altre forme di telecomunicazione comprese quelle di tipo informatico.

Considerata la rilevanza di tale voce di costo, se ne propone la composizione analitica.

Preliminarmente si rappresenta che l'utilizzo delle intercettazioni, ricorrendo i presupposti fissati dalla legge dei gravi indizi di reato e dell'assoluta indispensabilità dello strumento per il proseguimento delle indagini, può interessare solo i procedimenti relativi a determinati reati di particolare gravità

(come i delitti in materia di sostanze stupefacenti, di criminalità organizzata, delitti contro la Pubblica Amministrazione, ecc.).

tabella 187

SPESE STRAORDINARIE NEL PROCESSO PENALE PER INTERCETTAZIONI ANNI 2018 - 2019

Fonte: Ufficio Spese di Giustizia della Procura

Spese straordinarie nel processo penale per intercettazioni, di cui:	2018	2019
- per traffico intercettazioni telefoniche	1.870.315,74	460.705,25
- per noleggio apparecchiature intercettazioni telefoniche	5.322.266,00	6.706.177,27
- per traffico intercettazioni ambientali	327,00	-
- per noleggio apparecchiature intercettazioni ambientali	1.596.513,84	1.620.300,53
- per intercettazioni informatiche	978.837,88	2.670.929,95
- per acquisizione tabulati	76.268,40	22.230,04
- per videosorveglianza e localizzazione dell'indagato	966.015,60	819.673,10
Tot.	**10.810.544,40**	**12.300.016,14**

tabella 188

SPESE STRAORDINARIE NEL PROCESSO PENALE PER INTERCETTAZIONI ANNI 2020 - 2021

Fonte: Ufficio Spese di Giustizia della Procura

Spese straordinarie nel processo penale per intercettazioni, di cui:	2020	2021
- per traffico intercettazioni telefoniche	638.330,16	382.746,04
- per noleggio apparecchiature intercettazioni telefoniche	6.310.305,28	5.251.987,45
- per traffico intercettazioni ambientali	-	
- per noleggio apparecchiature intercettazioni ambientali	1.668.585,82	2.205.852,08
- per intercettazioni informatiche	1.741.811,95	2.976.876,60
- per acquisizione tabulati	284.534,90	15.014,00
- per videosorveglianza e localizzazione dell'indagato	1.167.842,98	1.952.862,50
Tot.	**11.811.411,09**	**12.785.338,67**

La parte più importante del costo è quella relativa alle attività di **intercettazione telefonica** (circa 7 milioni su 11,8 nel 2020; 5,6 milioni su 12,7 nel 2021). Nell'ultimo anno, a fronte di una riduzione del costo per intercettazioni telefoniche, si è registrato un incremento delle spese per intercettazioni informatiche ed ambientali.

È rilevante precisare che l'utilizzo dello strumento investigativo delle intercettazioni presuppone il coinvolgimento sia dei gestori telefonici delle utenze da monitorare, sia dei fornitori di beni e servizi per il noleggio delle necessarie attrezzature tecniche. Si distingue, pertanto, il costo del noleggio delle apparecchiature (67% della spesa complessiva per intercettazioni nel 2020 e il 58% nel 2021) da quello per il traffico dati e servizi di telefonia (33% nel 2020 e 42% nel 2021). La differenza non è solo nelle proporzioni, in quanto, diversamente dalle prestazioni cd. obbligatorie degli operatori telefonici, la fornitura di apparati e servizi accessori è liquidata sulla base di tariffari adottati in sede locale previa contrattazione con le ditte di noleggio. Sul punto, la Procura ha ritenuto di dover individuare precisi criteri di scelta delle ditte alle quali affidare, per ciascun procedimento, lo svolgimento delle prestazioni funzionali alle attività di intercettazione. La selezione avviene in base a criteri di economicità, salva la possibilità di deroga per specifiche esigenze correlate alle investigazioni e previo visto del Procuratore aggiunto di riferimento.

La rappresentazione della spesa sostenuta per attività di intercettazione non è agevole in relazione alle singole prestazioni, stante il regime di mercato libero vigente nel periodo di interesse. È, tuttavia, possibile fornire una **media di costo giornaliero** in relazione a ciascuna prestazione, ricordando – come sopra specificato – che il criterio di assegnazione adottato dall'Ufficio è orientato verso la prestazione economicamente più conveniente.

tabella 189

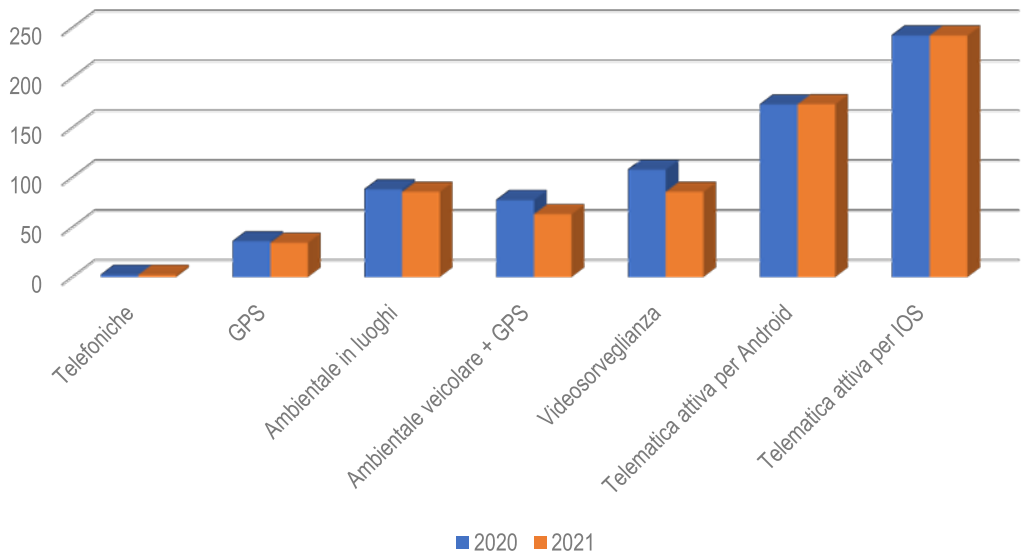
ANNO 2020	
Telefoniche	2,77
GPS	36,50
Ambientale in luoghi (es. casa, ufficio, ecc.)	88,75
Ambientale veicolare + GPS	78,00
Videosorveglianza	108,60
Telematica attiva per Android	173,75
Telematica attiva per IOS	243,00

tabella 190

ANNO 2021	
Telefoniche	2,77
GPS	35,00
Ambientale in luoghi (es. casa, ufficio, ecc.)	86,33
Ambientale veicolare + GPS	63,84
Videosorveglianza	86,33
Telematica attiva per Android	174,00
Telematica attiva per IOS	243,00

grafico 210

INTERCETTAZIONI - COSTO MEDIO GIORNALIERO



Si coglie il decremento del costo medio giornaliero per attività di intercettazioni nell'ultimo biennio, in particolare per quanto riguarda le ambientali veicolari, GPS e attività di videosorveglianza. Pressoché costanti le altre voci medie di costo presentate. L'importanza, invece, dell'incidenza della voce di costo rappresentata dalle intercettazioni telematiche attive per Android e IOS (utilizzate per captazioni audio, *chat whatsapp, facebook,* ecc.) è spiegata da un costo giornaliero "da listino" sensibilmente superiore rispetto agli altri servizi di intercettazione.

Per completezza, avendo riportato il dettaglio, in media, della voce di costo in esame, si presenta, di seguito, il numero dei bersagli monitorati distinguendo tra spese per intercettazioni telefoniche, ambientali ed informatiche:

tabella 191 TIPOLOGIA DI INTERCETTAZIONI (ANNO 2019)

Tipologia intercettazioni	D.D.A.	ORDINARIA	TERRORISMO
Bersagli telefonici	7307	1959	125
Bersagli ambientali	873	199	7
Bersagli telematici	358	118	13
Tot.	**8538**	**2276**	**145**

tabella 192 TIPOLOGIA DI INTERCETTAZIONI (ANNO 2020)

Tipologia intercettazioni	D.D.A.	ORDINARIA	TERRORISMO
Bersagli telefonici	6498	1643	132
Bersagli ambientali	993	158	10
Bersagli telematici	400	172	30
Tot.	**7891**	**1973**	**172**

tabella 193 TIPOLOGIA DI INTERCETTAZIONI (ANNO 2021)

Tipologia intercettazioni	D.D.A.	ORDINARIA	TERRORISMO
Bersagli telefonici	6152	1110	83
Bersagli ambientali	924	134	7
Bersagli telematici	329	123	11
Tot.	**7405**	**1367**	**101**

1.3 Qualche indicatore per rappresentare le attività

La risultante dell'armonico comporsi tra l'operosità dell'attività della Procura e l'attitudine della sua azione a rispondere ai bisogni sociali e alla domanda di giustizia induce a sforzi rappresentativi che tengano conto della multidimensionalità dell'oggetto della interpretazione. Riprese qui tutte le premesse iniziali, si intende di seguito soffermarsi e riflettere su un piccolo set di indicatori che potrebbe essere sperimentato per comprendere meglio le attività attraverso una loro analisi economica. Ad uno studio statico, che sviluppa trend e differenziali di valori assoluti di bilancio da un periodo all'altro, si può affiancare uno studio più dinamico: di definizione, misurazione e interpretazione di alcuni indicatori. Tale sistema di indicatori potrebbe essere sperimentato per segnalare, attraverso espressioni sintetiche di quantità complesse, la presenza, lo stato e l'evoluzione dei fenomeni che hanno riguardato l'amministrazione della Procura, consentendo di apprezzare tanto gli elementi di più facile commisurazione monetaria quanto quelli che scontano una più difficile traducibilità in cifre. Di seguito vengono riepilogati alcuni possibili strumenti di misurazione dell'attività.

tabella 194 — **SET DI INDICATORI PER UN'ANALISI DINAMICA**

Denominazione	Rapporto	Significato	Esempio
1 Indice di distribuzione delle risorse	risorse utilizzate / magistrati+ amm.+ PG	Risorse impiegate nell'attività della Procura per classi di utilizzatori	costo materiale informatico / personale amministrativo
2 Indice di operosità "gestionale"	risorse utilizzate / attività	Risorse necessarie per lo sviluppo dei procedimenti (in corso e definiti)	onorari / dato medio procedimenti
3 Indice di definizioni procedimentali	risorse utilizzate / risultati	Risorse impegnate per conseguire i risultati (gli esiti dei procedimenti)	onorari ausiliari / archiviati spese per intercettazioni / esercizio azione penale spese di supporto / altre definizioni
4 Tasso medio di definizione dei procedimenti	risultati / attività	L'indicatore dà contezza delle proporzioni tra i diversi esiti dei procedimenti della Procura (anche in questo caso è possibile utilizzare il dato medio al denominatore)	archiviati / tot. procedimenti esercizio azione penale / tot. procedimenti altre definizioni / tot. procedimenti

Non si tratta, quindi, di un esercizio neutrale di rappresentazione dell'osservato ma di una prospettiva che, a partire dalla progettazione di un sistema di misure, stimoli confronti, considerazioni e valutazioni di sistema.

Non va sottaciuto, infatti, che i risultati complessivi del sistema giustizia sono il frutto non solo del funzionamento della singola organizzazione giudiziaria bensì dell'articolata rete di relazioni tra Procure, Tribunali e Corti d'Appello, il cui delicato e fondamentale equilibrio impone di ragionare in termini di effetto netto complessivo. Una valutazione di più ampio respiro è quindi l'obiettivo verso cui tendere, posto che la ricezione di una *notitia criminis* dà luogo ad un complesso *iter* di trattazioni giudiziarie che culmina con una sentenza definitiva, di condanna o di assoluzione, dopo aver impegnato Uffici Giudiziari di diverso grado e articolazione. Secondo tale prospettiva, non risulta eccessivo pensare che anche il rendimento delle attività della Polizia Giudiziaria debba assumere rilievo, potendo certamente incidere sul risultato netto complessivo della risposta giudiziaria ad una notizia di reato.

Un esempio potrà meglio chiarire il concetto.

È facile intuire, infatti, che se l'iniziale attività investigativa di polizia non è in grado di assicurare nel migliore dei modi le fonti di prova, la trattazione proseguirà con elementi di fragilità tali da non consentire un'incisiva azione degli Uffici Giudiziari inquirenti.

Ancora, se le definizioni procedimentali della Procura originano più dall'intento di ridurre l'arretrato, notoriamente considerato patologico, che da considerazioni di effettiva tenuta dell'impianto accusatorio si registrerà una brillante performance dell'Ufficio Procura, subito erosa dalle successive considerazioni del Tribunale giudicante (con inevitabile effetto complessivo netto negativo).

Ecco, dunque, perché è importante considerare, soprattutto in percorsi di rendicontazione sociale, il dinamismo di una Procura in termini di valutazione dell'intera "filiera" della giustizia, immaginando di legare gli strumenti presentati nelle seguenti riflessioni operative con altri parametri di tipo "esterno", quali, a titolo esemplificativo, il tasso di impugnazione (che evidenzia il grado di accettazione delle decisioni della Procura), il tasso di "resistenza" delle definizioni nei gradi successivi (che dà conto della tenuta delle decisioni definitorie nel tempo), oppure il tasso di assoluzione in dibattimento (idoneo a rivelare la solidità dell'ipotesi accusatoria formulata).

Indice di distribuzione delle risorse:

L'indice di distribuzione delle risorse dovrebbe migliorare la comprensione dell'uso dei mezzi impiegati per classi di utilizzatori o semplicemente informare sul valore medio distribuito. Il valore così determinato può essere impiegato anche per effettuare analisi comparative tra Procure, tra gli Uffici della Procura, o ancora tra la Procura e altre Amministrazioni Pubbliche. Con esso possono farsi riflessioni in ordine, ad esempio, alla allocazione delle risorse o a come nel tempo siano state movimentate. In buona sostanza, si tratta di un indice finalizzato al miglioramento dei relativi processi di allocazione.

Un esempio. Alla data del 30/09/2021 risultavano in servizio le seguenti unità di personale:

tabella 195 **PERSONALE IN SERVIZIO**

Fonte: Ufficio Segreteria magistrati e Ufficio Personale amministrativo della Procura

	Unità in pianta	Unità effettive
Magistratura	112	99
V.P.O.	107	101
Amministrativo	545	415
Stagisti e tirocinanti	-	2

Nel 2021 la Procura ha speso euro 84.412,95 di materiale informatico. È possibile, dunque, calcolare, data la natura delle risorse informatiche utilizzate, sia dal personale amministrativo che da quello di magistratura, il costo del materiale informatico per categorie di utilizzatori. Il dato relativo alla suddivisione della spesa non è stato contabilizzato quindi è possibile limitarsi al solo calcolo del costo medio o allocazione media

$$\frac{\text{costo materiale informatico}}{\text{personale}}$$

Costo per personale totale: $\frac{\text{costo materiale informatico}}{\text{personale in servizio}} = \frac{84.412,95}{617} = 136,81$

Un valore di euro 136,81 sarà, in questo caso, un valore medio per unità lavorativa da confrontare o con altre Procure o con altre Pubbliche Amministrazioni e potrà segnalarci il grado, in termini comparativi, di utilizzo annuo di una specifica risorsa.

Indice di operosità gestionale:

Un primo **indice di operosità gestionale** potrebbe essere ottenuto rapportando le risorse utilizzate al numero medio dei procedimenti, rappresentativo dell'attività della Procura. A mero titolo esemplificativo, si potrebbe considerare come risorsa necessaria per lo sviluppo dei procedimenti la spesa relativa agli onorari di ausiliari del magistrato, consulenti tecnici di parte, interpreti e traduttori. Le medesime elaborazioni potrebbero comunque riguardare altre voci di spesa (costo del personale, spese informatiche, ecc.). L'indice è in grado di segnalare la relazione tra una specifica risorsa utilizzata e la massa di attività omogenee svolte. Occorre quindi porre la giusta attenzione alla spesa o risorsa selezionata e all'attività con essa messa in relazione; per evitare di generare rappresentazioni fuorvianti, la citata correlazione ha un senso solo se l'attività analizzata possa considerarsi generatrice di quella spesa o in grado di condizionarla in maniera significativa.

Come già evidenziato nel presente *report* sociale, quella per onorari costituisce una voce di spesa di estrema rilevanza nel bilancio delle amministrazioni della giustizia, anche in considerazione della maggiore attenzione richiesta agli Uffici da parte del Ministero che non ha mancato di precisare la particolare natura della voce di spesa in esame, anticipata dall'Erario ma non agevolmente recuperabile a carico di una delle parti del processo, posto che non sempre il procedimento si conclude con una condanna alle spese dell'imputato o del querelante, oltre che per l'oggettiva difficoltà di procedere al recupero nei confronti del soggetto pur condannato al pagamento.

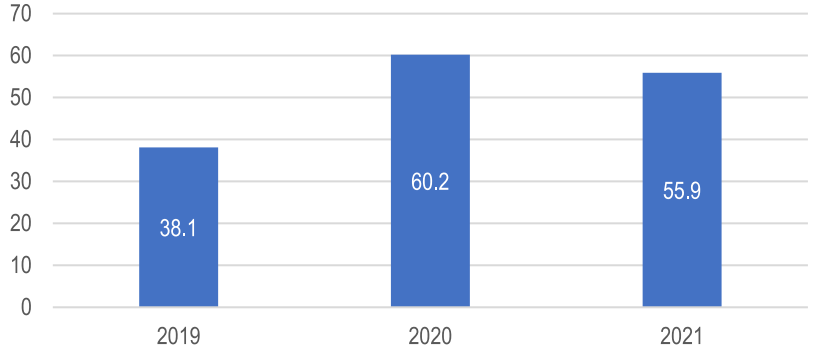
Facciamo un esempio. Nel 2021 la spesa è risultata pari ad euro 2.085.344,48. L'indice per il 2021 è così calcolato, considerando il numero medio dei procedimenti Mod. 21 e Mod. 44 nell'anno.

$$\frac{\text{onorari}}{\text{procedimenti}} = \frac{2085344}{37268} = 55{,}9\ € \text{ (costo medio per procedimenti)}$$

grafico 211

INDICE DI OPEROSITÀ GESTIONALE (ANNI 2019 - 2021)

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura



L'indicatore aumenta nel 2020, a causa del minor numero medio di procedimenti trattati (da oltre 61.000 nel 2019 a 39.273 nel 2020), restando invece pressoché costanti le spese per onorari. La Procura ha impegnato, quindi, per ciascun procedimento un maggiori risorse per onorari. Nel 2021 si riducono sia numeratore che denominatore del rapporto: l'indice assume un valore di 55,9.

Rendimento delle definizioni procedimentali:

Un maggior grado di analiticità è offerto dall'**indice di rendimento delle definizioni procedimentali** che, nel rapportare risorse a risultati, distingue i diversi esiti procedimentali: a seconda delle risultanze dell'attività inquirente, infatti, il pubblico ministero decide se proseguire l'azione penale, dunque avviare un processo nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili, oppure chiedere l'archiviazione del procedimento. In questo caso l'indicatore viene impiegato non tanto per capire le spese che un'attività genera, piuttosto le spese generate da un determinato risultato o esito prodotto da un'attività. Anche per tale indice potrebbero essere rilevanti comparazioni nel tempo, considerando più anni giudiziari, e nello spazio, confrontandosi con altre Procure.

Facciamo un esempio:

tabella 196 **DEFINIZIONI DEI PROCEDIMENTI (ANNI 2019 - 2021)**

Fonte: Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura

		Richieste archiviazione	Inizio azione penale	Altre richieste definitorie
2019	Mod. 21	17.799	22.123	5.421
	Mod. 44	55.773	-	8.051
	Tot.	**73.572**	**22.123**	**13.472**
2020	Mod. 21	15.076	14.373	4.334
	Mod. 44	50.519	-	5.806
	Tot.	**65.595**	**14.373**	**10.140**
2021	Mod. 21	18.783	16.773	4.070
	Mod. 44	53.161	-	5.758
	Tot.	**71.944**	**16.773**	**9.828**

Le seguenti elaborazioni danno contezza del costo per onorari resosi necessario nell'anno 2021 per conseguire i risultati, nelle diverse forme della richiesta di archiviazione, dell'esercizio dell'azione penale o di altre modalità definitorie. È del tutto evidente che cambiando oggetto di osservazione, e quindi risultato analizzato, cambi il valore dell'indicatore. Nell'esempio svolto, si utilizza al numeratore, semplificando, l'unico valore disponibile, con evidente imprecisione di relazione: disponendo della spesa per esiti sarebbe possibile comprendere la composizione della spesa e correlarla alla tipologia di risultato ottenuto.

Secondo la nota formula $AVC = C / Y$, il costo medio (AVC) si ottiene, perciò, dividendo il costo totale (C) di "produzione" (spese per onorari) per la quantità di *output* "prodotta" (Y), considerata nelle sue diverse configurazioni definitorie (archiviazione, azione penale, altre modalità di definizione).

$$\frac{\text{onorari ausiliari}}{\text{archiviati}} = \frac{2082462}{71944} = 28{,}9\ € \text{ (costo medio degli onorari di ausiliari per archiviazioni)}$$

$$\frac{\text{costo intercettazioni}}{\text{azione penale}} = \frac{12785338}{16773} = 762{,}2\ € \text{ (costo medio intercettazioni per esercizio azione penale)}$$

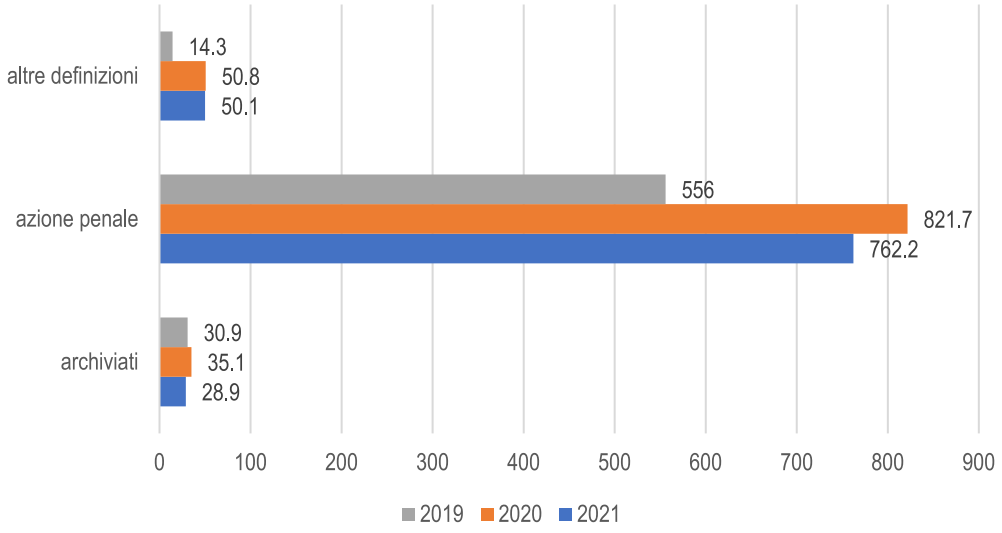
$$\frac{\text{spese di supporto}}{\text{altre definizioni}} = \frac{492750}{9828} = 50{,}1\ € \text{ (costo medio spese di supporto per altre modalità definitorie)}$$

Il grafico che segue mostra l'indice calcolato nel triennio 2019-2021.

Il rendimento realizzativo è espresso dal rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti, esplicitando l'attitudine degli Uffici della Procura ad impiegare le risorse razionalmente nel processo gestionale per ottenere i diversi esiti giudiziari.

grafico 212 **INDICE DI RENDIMENTO DELLE DEFINIZIONI PROCEDIMENTALI (ANNI 2019 - 2021)**

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura



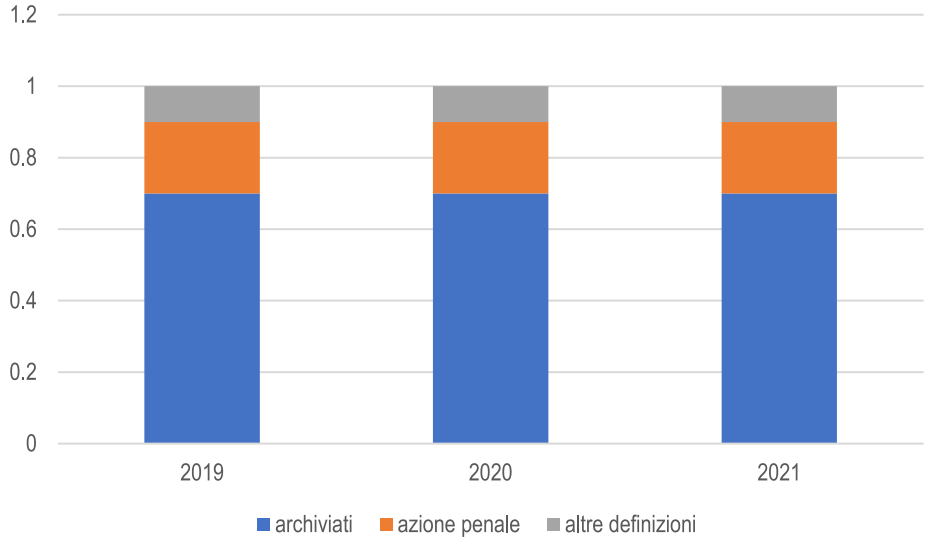
Tasso di definizione dei procedimenti:

Il tasso di definizione dei procedimenti può dare contezza delle proporzioni tra i diversi esiti procedimentali della Procura che restano costanti nel triennio considerato. In generale, sono prevalenti i casi in cui il pubblico ministero presenta al giudice una richiesta di archiviazione.

grafico 213

TASSO DI DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI (ANNI 2019 - 2021)

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura



Sulla base della seguente tabella riferita all'anno 2020, è possibile calcolare l'indice sia con riferimento ai procedimenti iscritti[14] verso noti (Mod. 21) sia verso ignoti (Mod. 44):

tabella 197 **DEFINIZIONI DEI PROCEDIMENTI (ANNO 2020)**

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura

Registro	Iscritti nell'anno	Definiti nell'anno	Definiti con az. penale	Definiti con rich. archiv.	Altrimenti definiti
Mod. 21	37.214	33.783	14.373	15.076	4.334
Mod. 44	55.094	56.325	-	50.519	5.806
Tot.	**92.308**	**90.108**	**14.373**	**65.595**	**10.140**

tabella 198 **TASSO DI DEFINIZIONE (ANNO 2020)**

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Rilevazioni Statistiche della Procura

	Totale			Mod. 21			Mod. 44		
$\frac{\text{archiviati}}{\text{procedimenti}}$	=	$\frac{65955}{90108}$	=	0,7	$\frac{15076}{33783}$	=	0,4	$\frac{50519}{56325}$	=	0,9
$\frac{\text{azione penale}}{\text{procedimenti}}$	=	$\frac{14373}{90108}$	=	0,2	$\frac{14373}{33783}$	=	0,5	–		
$\frac{\text{altre definizioni}}{\text{procedimenti}}$	=	$\frac{10140}{90108}$	=	0,1	$\frac{4334}{33783}$	=	0,1	$\frac{5806}{56325}$	=	0,1

Quindi, fermo restando che l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale comporta l'obbligo per il pubblico ministero di verificare tutte le notizie di reato iscritte, all'esito di tali verifiche, nel caso della Procura di Napoli, si ha che nei procedimenti contro noti il 40% delle definizioni conduce alla fase processuale nei confronti dei presunti autori delle condotte di rilievo penale, mentre nei fascicoli iscritti nel Registro Mod. 44. è netta la prevalenza delle richieste di archiviazione (0,9).

14 Sono compresi i cambi delega e i fascicoli restituiti.

2. La dimensione delle entrate: prime osservazioni

L'attività di una Procura della Repubblica non rappresenta solo una voce di costo per il bilancio dello Stato. Alcune fonti di entrata sono rinvenibili, ad esempio, nelle somme (marche da bollo) riscosse dall'utenza a fronte dell'erogazione di specifici servizi, come normalmente avviene per il **rilascio di certificati** (penali, civili, generali, dei carichi pendenti) da parte del Casellario Giudiziale e per l'acquisizione di copia di parti del procedimento (**diritti di copia o di cancelleria**).

Si riportano di seguito le somme introitate nel biennio considerato per il rilascio dei certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti, nonché le somme ricavate dall'accesso allo sportello T.I.A.P..

tabella 199 **SOMME INTROITATE PER RILASCIO DEI CERTIFICATI DEL CASELLARIO GIUDIZIALE**

Anno	Importo per bolli	Importo per diritti	Importo totale
2020	362.640 €	113.752 €	476.392 €
2021	458.240 €	109.435 €	567.675 €

tabella 200 **SOMME INTROITATE PER RILASCIO DEI CERTIFICATI CARICHI PENDENTI**

Anno	Importo per bolli	Importo per diritti	Importo totale
2020	324.256 €	131.641 €	455.897 €
2021	324.800 €	133.568 €	458.368 €

tabella 201 **SOMME INTROITATE DALL'ACCESSO ALLO SPORTELLO T.I.A.P.**

Anno	Richieste	Pagine			Importo pagato dal richiedente
		Cartacee	Digitali	Totale	
2020	8955	243615	3589898	3833513	215.661,58 €
2021	17363	592066	6631878	7223944	402.455,91 €
Totali	**26318**	**835681**	**10221776**	**11057457**	**618.117,49 €**

In questo bilancio sociale, però, si vuole offrire una panoramica più ampia delle risorse "recuperate" dalla Procura, rappresentando, per la prima volta, l'insieme dei valori economico-finanziari affluiti al Fondo Unico Giustizia (FUG), gestito da Equitalia Giustizia Spa. Il riferimento è ai **sequestri** che, al di là delle modalità di effettiva materializzazione (su impulso della Procura, attraverso attività congiunte con altri organi inquirenti, su iniziativa della polizia giudiziaria) e delle possibili configurazioni normative (in forza di disposizioni antimafia, a scopo preventivo, probatorio, per effetto di leggi speciali, a seguito di accertamenti patrimoniali, ecc.), possono essere intesi come delle particolari **voci di entrata potenziali**, in attesa di divenire effettive ove il giudice ne disponga la confisca. Pur se non definitive, esse danno comunque un'idea immediata e tangibile degli sforzi investigativi dell'Ufficio e, soprattutto, di una dimensione del valore che le attività della Procura generano a beneficio della comunità.

La seguente rappresentazione si è resa possibile grazie al contributo delle forze di polizia che, su iniziativa della Procura, hanno fornito il dettaglio dei sequestri e delle confische per il biennio 2020-2021.

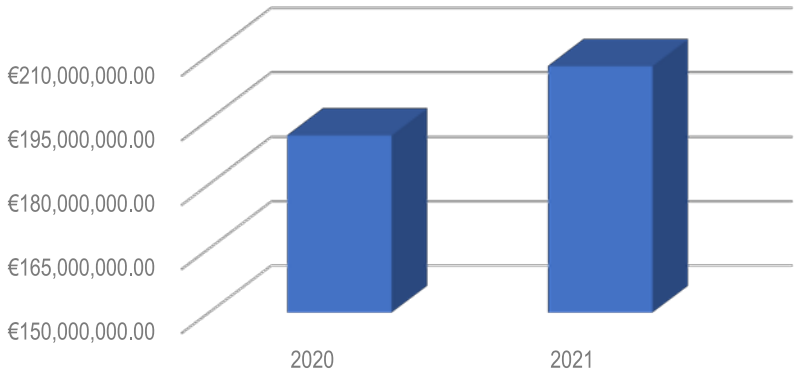
2.1 I sequestri e le confische: in generale

Nel periodo considerato, le attività della Procura hanno permesso di sequestrare e confiscare beni per corrispondenti valori in euro pari a 191,4 milioni nel 2020 e 207,5 milioni nel 2021. L'incremento è stato dell'8,4%.

tabella 202 **VALORE SEQUESTRI E CONFISCHE**

Anno	Valore complessivo beni sequestrati e confiscati
2020	191.418.596,96 €
2021	207.531.423,97 €

grafico 214 **VALORE SEQUESTRI E CONFISCHE**



2.2 I sequestri e le confische: in dettaglio

I provvedimenti di sequestro si riferiscono a diverse tipologie di beni: immobili, beni mobili registrati, aziende, quote societarie, titoli, disponibilità finanziarie, denaro contante, ecc.
Quindi, si ritiene utile una rappresentazione per macro-categorie di beni:

tabella 203 **VALORI SEQUESTRATI/CONFISCATI PER CATEGORIA DI BENE**

TIPOLOGIA BENI	2020	2021
Immobili	88.194.077,00 €	78.856.123,78 €
Mobili	13.571.821,00 €	26.513.577,36 €
Altro	89.652.698,96 €	102.161.722,58 €
Tot.	**191.418.596,96 €**	**207.531.423,97 €**

grafico 215 **VALORI SEQUESTRATI/CONFISCATI PER CATEGORIA DI BENE**

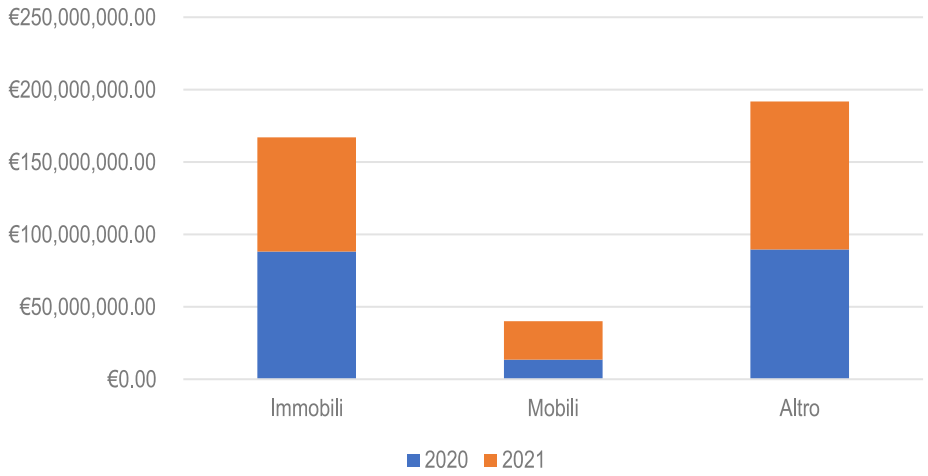


grafico 216

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI VALORI SEQUESTRATI/CONFISCATI ANNO 2020

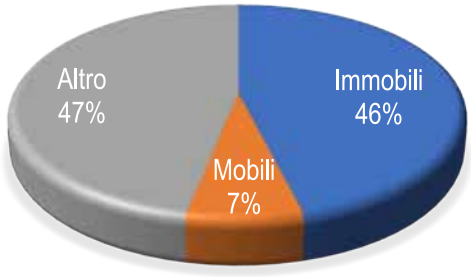
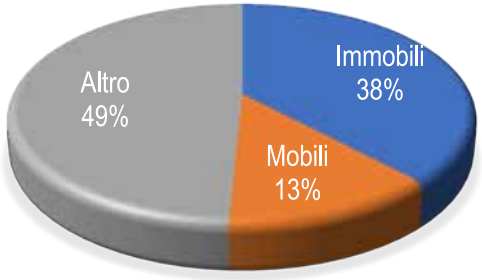


grafico 217

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI VALORI SEQUESTRATI/CONFISCATI ANNO 2021



2.3 Focus: sequestro preventivo del Reddito di cittadinanza

È possibile rappresentare anche gli esiti dell'impegno della Procura nel contrasto alle forme di abuso dello strumento di sostegno economico, di recente istituzione, rappresentato dal Reddito di cittadinanza.

tabella 204

SEQUESTRI PREVENTIVI PER REDDITI DI CITTADINANZA

Sequestri preventivi per redditi di cittadinanza indebitamente percepiti (anno 2021)	
Numero provvedimenti	101
Valore complessivo	1.395.783,65 euro

Con riferimento ai 101 provvedimenti di sequestro preventivo eseguiti nel 2021, è possibile quantificare in circa **euro 900.000** il totale delle corrispondenti risorse finanziarie che lo Stato avrebbe, diversamente, dovuto trasferire nell'anno 2022 a titolo di Reddito di cittadinanza.

3. Spunti di riflessione in chiave di sostenibilità

È sembrato possibile, nell'ambito delle riflessioni, eseguire un secondo esperimento, di natura più metodologica; anche questo si sostanzia in una vera e propria proposta per il futuro, una proposta non solo di carattere gestionale ma anche migliorativa per le prossime edizioni del bilancio sociale della Procura di Napoli. Una attenta lettura delle attività svolte dalle Sezioni e dai Gruppi Intersezionali ha consentito di mettere in relazione le stesse con i 17 Obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

OBIETTIVO 3: SALUTE E BENESSERE

A tutela della sostenibilità e durabilità dello sviluppo economico e, quindi, della salute e del benessere comune, il ruolo della Procura è centrale per contrastare e prevenire gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, l'uso e il traffico di sostanze stupefacenti (traguardo ONU 3.5), gli incidenti stradali (traguardo ONU 3.6) e la contaminazione e l'inquinamento di aria e suolo (traguardo ONU 3.9).

OBIETTIVO 5: PARITÀ DI GENERE

La Procura contribuisce al raggiungimento dell'uguaglianza di genere (traguardo ONU 5.1) attraverso il contrasto a pratiche abusive e reati perpetrati nei confronti di donne e bambine sia nella sfera privata che pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale (traguardi ONU 5.2 e 5.3).

OBIETTIVO 8: LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

La Procura tutela il rispetto della dignità della persona in ogni situazione; contribuisce alla realizzazione di forme dignitose di lavoro (contrasto al lavoro nero, al caporalato) valorizzandone la dimensione umana, fattore imprescindibile per la crescita di una sana e civile economia (traguardo ONU 8).

OBIETTIVO 11: CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

L'amministrazione della Giustizia persegue il fine di un benessere duraturo per tutti, favorendo un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile, anche a protezione del patrimonio naturale e culturale (traguardi ONU 11.3, 11.4 e 11.5).

OBIETTIVO 16: PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

L'attività della Procura promuove e tutela giuridicamente il rispetto delle regole e il senso di giustizia, al fine di difendere gli interessi della collettività e dello Stato, assicurando un clima di stabilità e sicurezza sociale. Contribuisce al consolidamento di istituzioni solide attraverso il contrasto ai reati di pubblici funzionari o ufficiali e reati contro la pubblica amministrazione (traguardi ONU 16.2, 16.5, 16.6 e 16.10).

La matrice che segue raffigura le aree di prevalente ricaduta per il conseguimento degli Obiettivi ONU 2030 delle attività svolte dalla Procura. In questa direzione, sono state avviate analisi sia sui possibili output di una Procura sia sui suoi possibili outcome. Del resto, come è noto, gli obiettivi ONU e i propri target sono fortemente interconnessi tra loro e quindi risulta complesso poter con precisione definire i confini ovvero i perimetri entro cui un qualunque agire umano o una specifica attività istituzionale si rifletta in maniera esclusiva e diretta. Nel costruirla si è comunque tenuto conto del contenuto dei numerosi target dell'Agenda, delle materie di competenza e delle priorità delle Sezioni e dei Gruppi Intersezionali. Per dare una valida significatività alla matrice, e per consentire una sua futura utilizzabilità, sono stati individuati non più di tre **Obiettivi ONU per Sezione e per Gruppo**, oltre a quello individuato con il numero **16 Pace, Giustizia e Istituzioni Forti**, su cui inevitabilmente impatta l'intera Procura, applicando criteri di omogeneità, significatività e coerenza. Si conferma la necessità nel tempo di una verifica delle assunzioni di base.

OBIETTIVI ONU PER SEZIONI E GRUPPI DI LAVORO

	3 SALUTE E BENESSERE	5 PARITÀ DI GENERE	8 LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA	11 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI	16 PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI FORTI
Sez. I - DDA		■	■	■	■
Sez. II – Reati contro PA	■			■	■
Sez. III – Criminalità economica			■		■
Sez. IV – Violenza di genere	■	■			■
Sez. V – Tutela ambiente	■			■	■
Sez. VI – Incolumità pubblica	■		■		■
Sez. VII – Sicurezza urbana			■	■	■
Sez. VIII – Misure di prevenzione	■				■
Sez. IX – Affari civili		■			■
Sez. X – Esecuzione penale					■
Gruppo lavoro Terrorismo					■
Gruppo lavoro Immigrazione					■
Gruppo lavoro Cyber Security					■
Gruppo lavoro Tutela beni culturali				■	■
Gruppo lavoro Reati contro detenuti	■				■
Gruppo lavoro Manifestazioni sportive				■	■