

L'INFORMATICA COME FATTORE DI CRESCITA E DI EVOLUZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

FERDINANDO MULAS*

Premessa

Negli anni scorsi, la modernizzazione del sistema penitenziario è stata perseguita, essenzialmente, con atti di ristrutturazione organizzativa dell'amministrazione, con la riforma degli ordinamenti del personale, con la cura dell'immagine del Corpo di polizia penitenziaria.

Gli interventi effettuati non sono, però, valsi ad incidere sull'efficienza complessiva del sistema, né a semplificare e ad innovare in modo sostanziale i metodi, gli strumenti ed i processi di lavoro, attraverso i quali vengono diretti, gestiti e garantiti i servizi penitenziari. In pratica, le riforme poste in essere hanno modificato gli assetti organizzativi formali dell'Amministrazione, ma non hanno sostanzialmente innovato, né migliorato, sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, gli schemi funzionali ed i processi operativi di gestione.

Fermo restando che anche l'attuale modello di organizzazione formale meriterebbe una seria revisione per renderlo più aderente alle esigenze funzionali dell'Amministrazione, la soluzione per realizzare il cambiamento delle condizioni di funzionamento dell'organizzazione penitenziaria può trovare una base importante nella completa informatizzazione dei servizi penitenziari.

Le tecnologie informatiche, infatti, costituiscono, oggi, il principale fattore abilitante per l'innovazione delle strutture e delle modalità operative sia delle imprese private - dove sono utilizzate, ormai, in "chiave strategica" per aumentare la capacità di competizione aziendale e non soltanto come mezzo per gestire le informazioni ed i flussi di attività - sia nella Pubblica Amministrazione - dove il valore strategico dell'ICT⁽¹⁾ è sancito da norme (ad

* Direttore dell'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo - DAP

⁽¹⁾Information&Communication Tecnology

es. il D.L.vo N.39/93) e da direttive di Governo, che considerano l'informatizzazione dei servizi pubblici "fattore di crescita organizzativa, procedurale, formativa e culturale", che va finalizzato a conferire efficienza, efficacia e trasparenza all'azione amministrativa, a potenziare i supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, a migliorare i servizi al cittadino e a ridurre i costi.

Di qui la necessità, ma anche l'obbligo, per le Amministrazioni Pubbliche di impostare e realizzare sistemi informativi automatizzati in grado di:

- semplificare e standardizzare i processi di lavoro sostituendo le procedure tradizionali con quelle automatizzate;
- facilitare i processi di comunicazione, di scambio e di condivisione delle informazioni, attraverso banche dati accessibili ai vari livelli d'utenza;
- fornire la base di conoscenza per migliorare i processi decisionali;
- favorire l'integrazione organizzativa con l'adozione di nuovi schemi funzionali.

In questo scenario risultano, pertanto, chiari gli indirizzi e le modalità da seguire nella realizzazione di interventi di informatizzazione, ma risulta altrettanto chiaro quale deve essere, nell'ineludibile processo di riforma e di ammodernamento dell'Amministrazione Penitenziaria, il ruolo del sistema informativo automatizzato: *non più bene strumentale devoluto alla esecuzione dei*

compiti operativi dell'organizzazione ("la meccanizzazione"), bensì parte costitutiva e non isolabile dell'Amministrazione stessa, essenziale tanto per lo svolgimento dell'intero spettro dei compiti istituzionali che per il supporto ai processi di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali in dotazione.

Il sistema attualmente in esercizio già opera in questa direzione e possiede i requisiti di base e le potenzialità per essere, realmente:

- *strumento generalizzato e standardizzato di supporto operativo* per tutte le attività gestionali, al fine di semplificare e rendere più efficiente l'azione amministrativa;
- *strumento di conoscenza* e quindi di supporto alle decisioni per il governo ed il controllo dell'organizzazione penitenziaria, al fine di garantire l'efficacia della sua azione.
- *motore di cambiamento* di tutti i processi di servizio per favorire l'evoluzione, anche culturale, e la riforma dell'Amministrazione nei suoi schemi organizzativi e funzionali.

Esso, infatti:

- *sul piano applicativo*, copre con l'automazione la quasi totalità dei processi istituzionali ed una parte significativa di quelli finalizzati alla gestione delle risorse;

- *sul piano tecnico*, è un sistema omogeneo e coerente con l'organizzazione cui fornisce supporto ai vari livelli della struttura; è caratterizzato dalla integrazione logico-funzionale di tutti i suoi componenti; si avvale di una architettura innovativa che accentra i dati e le applicazioni e distribuisce i suoi servizi alle diverse classi di utenza;

- *sul piano gestionale*, è governato e gestito da personale tecnico dell'Amministrazione; ha assorbito, per la sua realizzazione, un volume di spesa assolutamente modesto (circa il 10%) in rapporto alle risorse finanziarie impiegate globalmente in ambito Giustizia e la sua gestione non è particolarmente dispendiosa.

L'innovazione del sistema penitenziario - intesa come azione complessiva diretta a migliorare, in modo durevole e permanente, la qualità della vita e le condizioni di umanità del sistema, ad elevare la funzionalità dei servizi agli standard di qualità, di efficienza e di efficacia richiesti dalle norme e dai regolamenti ancorandoli a parametri misurabili - non può perciò, prescindere da un corretto e pervasivo impiego delle tecnologie informatiche per la trasformazione di tutti i processi di servizio, e ciò a cominciare dai luoghi dove i servizi primari vengono erogati: gli istituti penitenziari e gli uffici per l'esecuzione penale esterna.

Solo così, l'informatizzazione può consentire il recupero di risorse umane, finanziarie e strumentali e di concentrare l'impegno professionale e le energie migliori sulla missione istituzionale: assicurare la custodia e la sicurezza dei detenuti, garantendo l'umanità della pena ed il trattamento individualizzato volto al reinserimento sociale delle persone condannate. Essa può anche arricchire e qualificare un'azione amministrativa aperta allo scambio delle esperienze e alla condivisione di programmi con le istituzioni del territorio (sanità, istruzione, welfare) o con le agenzie in grado di dare opportunità di reinserimento (mercato del lavoro, formazione, cultura).

Un investimento strategico sulla completa informatizzazione delle attività degli istituti penitenziari e degli uffici per l'esecuzione penale esterna - sorretto da *un indirizzo di governo destinato a coniugare innovazione tecnologica, cambiamento culturale ed organizzativo, ristrutturazione dei processi e riduzione dei costi* - invertirebbe la tendenza ad accrescere i fabbisogni di personale, migliorerebbe

l'accesso ai servizi per la popolazione detenuta, semplificherebbe il lavoro degli operatori penitenziari, costituirebbe la base di conoscenza, per i livelli decisionali, per costruire l'indispensabile supporto all'analisi del sistema penitenziario nella sua fisiologia più profonda ed alla programmazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie al suo corretto funzionamento.

Naturalmente, tutto ciò presuppone:

1) *la definizione di una strategia indirizzata a realizzare un vero rinnovamento dell'Amministrazione Penitenziaria*, nell'ambito della quale venga anche valorizzato il ruolo portante del sistema informativo automatizzato, dell'Ufficio deputato a svilupparlo e a gestirlo, del personale che vi opera;

2) *l'utilizzo corretto ed intelligente delle tecnologie.*

Sotto quest'ultimo aspetto, l'esperienza dimostra che, se l'approccio all'automazione mira semplicemente a rendere più veloce l'esecuzione delle attività operative, i vantaggi conseguibili sono limitati; se invece l'approccio è quello di ridisegnare il processo nella sua globalità si possono ottenere ben altri risultati.

Il problema, cioè, non è *nella quantità di tecnologia che si impiega*, quanto *nella capacità di indirizzarla efficacemente* alla cura delle difficoltà delle organizzazioni. Le "best practices" al riguardo, evidenziano che l'innovazione tecnologica va orientata, oltre che al fisiologico tema della maggiore efficienza dei processi operativi, alla impostazione di un sistema coerente con la missione istituzionale, ponendo particolare attenzione al supporto ai processi decisionali e di controllo ed alla fruizione, per ciascun livello della struttura organizzativa, di informazioni compatibili con la relativa sfera di responsabilità. Nel contempo, i casi di successo confermano che l'innovazione tecnologica incide, con l'auspicata profondità, nel tessuto organizzativo e con garanzie di stabilità temporale solo se associata ad un programma di coerenti e coraggiose azioni di revisione organizzativa.

Queste condizioni sono indispensabili per fronteggiare e superare le problematiche organizzative, che inevitabilmente accompagnano, in qualsiasi contesto, i processi di cambiamento connessi alla informatizzazione dei servizi.

In ogni caso, il processo di informatizzazione dell'Amministrazione è stato portato avanti con importanti realizzazioni, qui di seguito descritte in dettaglio, operanti sul territorio nazionale: esso - sebbene abbia bisogno di essere consolidato, di essere messo in sicurezza soprattutto per gli aspetti di continuità operativa, di essere completato negli interventi applicativi e migliorato per alcuni

livelli di servizio - può rappresentare un buon punto di partenza per consentire all'Amministrazione Penitenziaria di impostare una linea di rinnovamento generale.

Tenuto conto dell'ampiezza delle aree di intervento applicativo, delle caratteristiche tecnico-organizzative e del livello di sviluppo raggiunto dal sistema in esercizio, sussiste, infatti, la concreta possibilità di completare, in tempi relativamente brevi, il processo di informatizzazione in atto.

In questa prospettiva, costituiscono un'ulteriore garanzia le competenze professionali espresse dall'Ufficio preposto allo sviluppo ed alla gestione del sistema informativo stesso, che:

- esercita direttamente il governo e la conduzione operativa del sistema informativo, ricorrendo al mercato per il fabbisogno di beni strumentali e di servizi professionali specialistici, essenzialmente per l'attività di sviluppo software ovvero per attività tecnico-sistemistiche di alto livello;

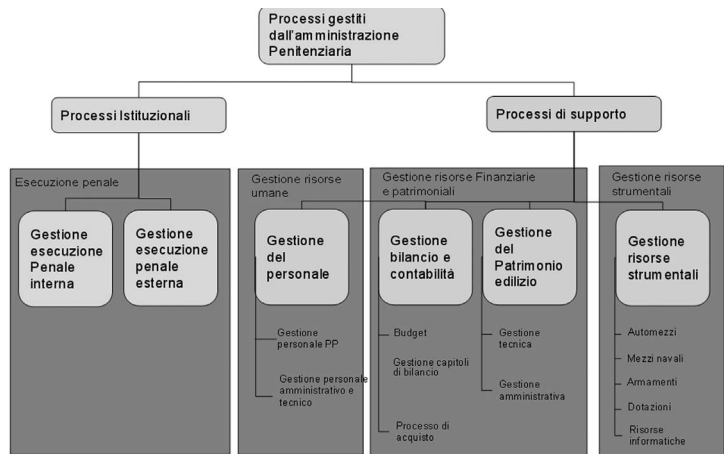
- ha provveduto a sviluppare il sistema informativo *in modo coerente col fine istituzionale* e ad impostarlo secondo una visione logica unitaria e globale, recependo ed interpretando correttamente gli obiettivi strategici e le esigenze complessive dell'Amministrazione;

- ha effettuato scelte architettoniche e tecnologiche in grado di assicurare lo sviluppo progressivo e modulare delle applicazioni; l'integrazione dei dati e la loro fruibilità da parte di una vasta platea di utenti anche esterni (Uffici Giudiziari, Forze di Polizia); la cooperazione applicativa con il Ministero dell'Interno.

La suddetta strategia deve naturalmente contenere le linee d'azione per affrontare e risolvere le problematiche di tipo organizzativo che, di fatto, ne condizionano lo sviluppo, come:

1. l'attuale assetto organizzativo dell'informatica nella Giustizia;
2. l'estrema limitatezza delle risorse finanziarie;
3. la politica di gestione del personale informatico;
4. l'attaccamento alla tradizione ed alle prassi in uso e le resistenze al cambiamento presenti in taluni settori dell'Amministrazione.

Il contesto funzionale del Sistema informativo dell'Amministrazione Penitenziaria



L'INFORMATIZZAZIONE DEI SERVIZI PENITENZIARI: LO STATO DELL'ARTE

1. L'INFORMATIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Per attività istituzionale si intende quella direttamente collegata all'attuazione del fine istituzionale dell'Amministrazione, ovvero la custodia ed il trattamento dei soggetti in esecuzione di pena, di misura cautelare in carcere, di misura alternativa alla detenzione, di misura di sicurezza.

Le suddette attività sono eseguite dagli Istituti Penitenziari e dagli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna, mentre ai Provveditorati Regionali e al Dipartimento sono affidate funzioni di indirizzo, di coordinamento e di controllo.

Il sistema deputato a fornire supporto all'attività istituzionale è il sistema SIAP/AFIS (sistema informativo amministrazione penitenziaria / Automatic finger print identification systems), che copre, con l'automazione, tutte le aree operative degli istituti e servizi periferici ed alimenta contestualmente una Banca Dati Nazionale

dei detenuti, degli internati e dei sottoposti a misura cautelare o alternativa alla detenzione (c.d. Anagrafe Penitenziaria).

1.1. Gli obiettivi dell'automazione.

Gli obiettivi dell'automazione sono quelli di:

a) migliorare l'efficienza dei processi operativi, semplificando e standardizzando tutti gli adempimenti svolti dagli Istituti e Servizi Periferici nei confronti dei soggetti in esecuzione penale (interna ed esterna) sostituendo con procedure automatizzate tutte le attività eseguite in modo tradizionale;

b) alimentare in modo automatico, grazie all'automazione delle attività operative periferiche, una banca dati nazionale, idonea ad assicurare una conoscenza precisa e completa dei soggetti in carico all'Amministrazione;

c) fornire un servizio di informazione generalizzato agli Uffici Giudiziari ed alle Forze di Polizia;

d) fornire le elaborazioni statistiche al Sistema Statistico Nazionale;

e) utilizzare il patrimonio informativo a fini di supporto decisionale della Direzione del DAP, del Ministro della Giustizia e del Governo, nonché come base di conoscenza a fini di supporto informativo e di analisi dei fenomeni connessi con la criminalità e la giustizia.

Gli obiettivi di cui alle lettere a), b), c) sono propri di un sistema automatizzato gestionale, mentre gli obiettivi di cui alle lettere d) ed e) sono tipici di un sistema conoscitivo o di supporto direzionale.

1.2. L'ambito di applicazione del sistema SIAP/AFIS.

Le aree di intervento specifiche del sistema SIAP/AFIS sono rappresentate da:

1. *la gestione automatizzata delle impronte digitali e del fotosegnalamento*, basata sul software AFIS (Automatic Fingerprint Identification System) e sulle apparecchiature SPAID, già in uso alla Polizia Scientifica, per assicurare l'identificazione certa dei soggetti;

2. *le attività e le funzioni proprie dell'Ufficio Matricola:*

- Anagrafe soggetti (soggetti collegati, altre generalità, alias)
- Ingresso in Istituto

- Cartella del Detenuto
 - Detenzioni
 - Posizione Giuridica
 - Udienze Avvocato difensore
 - Movimenti
 - Dislocazione
 - Adempimenti speciali (Isolamento, Censura, Grande sorveglianza, ecc)
 - Semilibertà
 - Criminalità organizzata
 - Classificazione
 - Incompatibilità
 - Stampe, comunicazioni di rito
3. *le attività dell'Area Trattamento:*
- osservazioni e trattamento
 - relazione di sintesi
 - programma trattamento
 - relazione comportamentale
 - richiesta sentenze
 - richieste carichi pendenti
 - documenti collegati
 - colloqui con educatori
 - corsi di formazione e di istruzione
 - attività lavorative
 - istanze
 - infrazioni / ricompense
 - sorveglianze particolari
4. *le attività dell'Area Sanitaria*
- Gestione della cartella sanitaria, contenente:
 - la registrazione delle visite: rilevazione stato fisico;
 - esami; prestazioni specialistiche; terapie;
 - l'anamnesi patologica;
 - scheda tossicologica;
 - scheda infettivologica;
 - scheda psicologica;
 - scheda condotta autolesiva.
 - Gestione del Registro 99.
5. *altre attività collegate alla permanenza in istituto, quali:*
- Colloqui familiari (anagrafe familiari, colloqui, storicizzazione colloqui, stampe);

- Colloqui avvocati / interpreti (anagrafe avvocati / interpreti, colloqui e storicizzazione, stampe);
- Versamento denaro (gestione e storicizzazione versamenti e stampe);
- Telefonate (anagrafe familiari / conoscenti, gestione telefonate, stampe);
- Pacchi (selezione detenuti, selezione pacchi, mittenti pacchi, tipo pacco, istituto che invia / riceve il pacco, stampe);
- Traduzioni (la procedura per la gestione delle traduzioni – SIAT – è integrato con il sistema SIAP/AFIS a livello di anagrafica detenuti, al fine di ottenere in modo automatico le informazioni proprie del detenuto e delle relative traduzioni presenti);
- Casellario, per la gestione degli oggetti che il detenuto deve consegnare al momento del suo ingresso in Istituto (casellario, selezione detenuti, oggetti di valore, denaro, stampe).

6. *le attività comprese nell'Area Contabile:*

- conti correnti;
- sopravvitto;
- mercedi.

7. *le attività proprie degli U.E.P.E.*

Il relativo progetto di automazione era stato inizialmente avviato autonomamente rispetto agli istituti di pena. Alla fine del 2002, l'Amministrazione ha deciso l'unificazione completa del sistema degli U.E.P.E. con quello degli istituti. Il SIAP/AFIS comprende pertanto, come area di intervento, anche gli U.E.P.E. per i quali è stato sviluppato un ramo ad hoc. Quest'ultimo, già sperimentato operativamente in alcuni uffici, è ancora oggetto delle ultime revisioni, completate le quali potrà essere progressivamente attivato negli Uffici.

8. *Il sistema di consultazione: SIDET / WEB2.*

Il sistema di consultazione ha l'obiettivo di mettere a disposizione degli utenti, sia interni che esterni, una infrastruttura capace di rispondere efficacemente al fabbisogno sempre crescente di informazioni, senza appesantire il carico di lavoro sull'archivio di produzione. A tale fine, i dati di SIAP/AFIS sono replicati in tempo reale nel CED di Napoli e sono accessibili dall'utenza attraverso la procedura Sidet Web 2, già rilasciata ad un numero limitato di utenti prima del rilascio definitivo, ormai imminente, a tutta l'utenza.

1.3. Stato di attuazione

I moduli funzionali di cui ai punti 1, 2, 3, 4, 5 e 6 sono già resi disponibili per l'esercizio, anche se non tutti gli istituti li usano integralmente.

Le procedure relative al punto 7, ancorché già sperimentate, sono, come già detto, nella fase delle verifiche finali.

Sotto il profilo dello sviluppo del software il sistema SIAP/AFIS è quasi completo. Le attività da ultimare riguardano: alcune funzioni della cartella sanitaria, alcune modifiche per gli U.E.PE, la piena integrazione, nella piattaforma in uso, delle applicazioni per la gestione di Conti Correnti, Mercedi e Sopravvitto.

Ulteriori interventi, individuati come opportuni, afferiscono allo sviluppo di funzionalità aggiuntive e all'adozione di strumenti, che realizzano un'autenticazione forte degli utenti allorché accedono al sistema, finalizzati a garantire meglio gli aspetti della sicurezza. Essi si basano sull'impiego di una gamma di dispositivi USB (token con certificato digitale incorporato, lettore di smart card, lettore integrato di smart card e dati biometrici) scelti in funzione di specifiche necessità di identificazione dell'operatore.

1.4. Gli utenti di SIAP/AFIS

Gli utenti registrati di SIAP/AFIS sono circa 100.000, di cui circa 5.000 sono gli utenti interni e gli altri sono costituiti da utenti esterni. Essi generano complessivamente un carico di interrogazioni giornaliera sui sistemi operazionali di circa 1.500.000 interrogazioni e un carico giornaliero di circa 130.000 inserimenti/aggiornamenti.

I primi sono rappresentati dagli operatori penitenziari, opportunamente abilitati all'alimentazione e all'aggiornamento della Banca Dati, nelle varie aree degli Istituti e Servizi penitenziari.

A livello centrale, la Direzione Generale Detenuti e Trattamento utilizza massicciamente il sistema in consultazione per i suoi compiti d'Ufficio.

Gli utenti esterni accedono al sistema solo in consultazione e sono rappresentati dagli Uffici Giudiziari e da tutte le Forze di Polizia.

1.5. Vantaggi ed aspetti qualificanti del sistema

Le caratteristiche qualificanti ed innovative del nuovo sistema sono costituite da:

- la cooperazione applicativa col Ministero dell'Interno (Casellario delle Impronte Digitali gestito dalla Polizia Scientifica); tale cooperazione sta per essere estesa anche al Sistema SDI (Sistema d'indagine) gestito dal Centro InterForze;

- la completa integrazione fra le funzioni destinate agli Istituti e quelle destinate agli UEPE;

- la gestione di un *unico archivio nazionale dei soggetti affidati all'Amministrazione Penitenziaria*, sia dei presenti sia di quelli che confluiscono nell'archivio storico, *alimentato in modo automatico per effetto dell'automazione dei processi periferici*.

Pertanto, il nuovo sistema di automazione, oltre a realizzare l'automazione pressoché totale dei principali processi di lavoro svolti negli istituti e servizi periferici, amplia in modo considerevole la base di conoscenza dell'Amministrazione e consente di potenziare gli strumenti di supporto alle decisioni. Sotto questo aspetto, è opportuno rimarcare l'importanza del ruolo che l'Anagrafe Penitenziaria ha assunto nella politica di sicurezza, di cui questa Amministrazione è uno dei capisaldi. Essa, infatti:

- è uno strumento essenziale di conoscenza dei soggetti affidati all'Amministrazione Penitenziaria;

- assicura un importante servizio di informazione agli Uffici Giudiziari ed alle Forze di Polizia, sia per esigenze processuali sia per esigenze investigative o di polizia giudiziaria;

- è idonea ad assicurare il supporto ai processi di tipo direzionale, quali la pianificazione delle attività, la programmazione degli interventi, il controllo nell'impiego delle risorse;

- fornisce le rilevazioni, utilizzate dal Sistema Statistico Nazionale, per l'analisi socio-demografica della criminalità.

Inoltre, i dati dell'Anagrafe Penitenziaria sono diventati indispensabili per:

- effettuare indagini ed analisi statistiche complesse e sofisticate, richieste in particolare dalla Direzione di Analisi Criminale del Dipartimento di P.S., dalla D.I.A. e dalla D.N.A., relativamente ai vari fenomeni legati alla criminalità ed alla recidiva; alla classificazione dei detenuti per tipologie significative atte a graduare il regime di sorveglianza in base all'appartenenza ad organizzazioni criminali;

- far fronte a frequenti richieste di informazioni non prevedibili a priori, quali ad esempio quelle relative alla valutazione preventiva dell'impatto derivante da provvedimenti o da modifiche legislative in campo penale (amnistia, indulto, modifiche di pena ecc.), ovvero alla valutazione successiva degli effetti di determinate leggi, richieste dagli organi legislativi e di governo.

Per effetto dell'integrazione con il sistema AFIS ed il Casellario delle Impronte, gestiti dalla Polizia Scientifica, l'Anagrafe Penitenziaria accresce considerevolmente le sue potenzialità d'uso nell'azione di contrasto della criminalità. Attraverso il C.U.I. (codice identificativo univoco) associato ad ogni impronta è possibile, infatti, mettere a fattor comune dati trattati per finalità ed esigenze differenziate: quelle di polizia, quelle giudiziarie e quelle penitenziarie, garantendone anche la consistenza nel tempo.

Ulteriori vantaggi sono costituiti dalla possibilità di:

- ricostruire il curriculum penale e penitenziario del soggetto con tutte le carcerazioni pregresse ed i movimenti nei vari istituti;
 - individuare i suoi collegamenti con la criminalità organizzata;
 - delineare i livelli di pericolosità e quindi il regime di sorveglianza da adottare;
 - monitorare i vari fenomeni criminosi;
- con riflessi significativi nella lotta alla criminalità e nella attuazione di una politica generale di sicurezza.

Non vanno, comunque, sottovalutati i vantaggi di questo sistema in termini di risparmio economico, di miglior impiego del personale, di qualità del servizio offerto.

2. L'INFORMATIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI SUPPORTO O DI AUTO-AMMINISTRAZIONE

Per l'attività di supporto o di auto-amministrazione si intende l'attività di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali messe a disposizione dell'Amministrazione per conseguire il fine istituzionale.

Il livello di informatizzazione dell'attività di supporto è certamente più basso di quello relativo all'attività istituzionale, ma anche qui sono stati fatti passi importanti con i sistemi di seguito descritti:

- SIGP, Sistema di gestione del personale;
- GOLF, teleformazione;
- SI.CO.GE., sistema per la gestione finanziaria;
- SI.CEAP., sistema per la contabilità economico-analitica e patrimoniale;
- SIAT, sistema per la gestione degli AUTOMEZZI e delle TRADUZIONI;

- SADAV, sistema per la gestione del vestiario e i magazzini;
- ALICE LAVORI, per la gestione dell'iter amministrativo per l'affidamento dei lavori.

Obiettivi dell'automazione

Per le attività di auto-amministrazione, gli obiettivi principali dell'automazione sono quelli di:

- a) migliorare l'efficienza dei processi di gestione, semplificando e standardizzando tutti gli adempimenti giuridico-amministrativi;
- b) migliorare le attività di pianificazione dei fabbisogni, il governo della spesa e degli investimenti, il controllo dell'impiego delle risorse e della gestione complessiva.

2.1 Sistema Informativo per la gestione del Personale (SIGP)

SIGP è il sistema integrato di gestione del personale penitenziario che automatizza sia le procedure amministrative degli Uffici competenti, centrali e periferici, a partire dalle procedure di assunzione fino alla cessazione del rapporto per quiescenza, sia i processi operativi riguardanti l'impiego nei vari servizi e la distribuzione territoriale del personale di polizia penitenziaria.

Esso distingue le funzioni automatizzate per gli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria e quelli per il Personale Amministrativo e Tecnico.

2.1.1 Polizia Penitenziaria

Le aree di intervento possono essere ripartite in tre macroaree:

a. Gestione Amministrativa, che comprende le seguenti procedure automatizzate:

- Concorsi pubblici
 - Immatricolazione
 - Dotazione
 - Gestione carichi familiari
 - Avanzamento e ricostruzione di carriera
 - Posizione di stato/assenze
 - Rapporto informativo e disciplina
 - Mobilità interna (trasferimenti, distacchi, etc.)
 - Trattamento di quiescenza
- b. Trattamento economico
- Trattamento busta paga
 - Trattamento accessorio

- Trattamento fiscale e previdenziale
 - Flussi mensili per RGS e Banca d'Italia
- c. Gestione operativa
- turni di servizio
 - presenze/assenze

2.1.2 Stato di Attuazione del Progetto

Le procedure di cui alla lettera b. sono in esercizio dal 1 gennaio 2002.

Le procedure di gestione amministrativa sono state rilasciate a tutta l'utenza, centrale e periferica, nello scorso mese di gennaio, mentre per i turni di servizio, che richiedono un notevole sforzo organizzativo ed economico, si procederà in modo progressivo per provveditorato.

In definitiva i programmi software sono stati tutti realizzati e sono già disponibili; il personale che dovrà utilizzarli è stato in parte addestrato; resta ancora aperto il completamento del caricamento dei dati non disponibili su supporto elettronico, che dovranno essere necessariamente estratti dai fascicoli cartacei e caricati sull'archivio elettronico da parte degli uffici interessati; questa attività, essendo onerosa, risulta avviata solo in parte e procederà gradualmente con l'uso.

2.1.3 Vantaggi e benefici

Oltre a semplificare e rendere più efficiente l'attività gestionale, i vantaggi del progetto SIGP consistono nell'assicurare, attraverso la disponibilità di una base dati completa e di appropriati strumenti di consultazione, le informazioni utili ai fini di supporto decisionale, ed in particolare per :

- la pianificazione delle posizioni e dell'impiego del personale nella organizzazione;
- la conoscenza delle abilità professionali e dei corsi frequentati;
- la rilevazione delle presenze e la consuntivazione dei servizi svolti;
- il calcolo automatico delle prestazioni accessorie;
- la disponibilità di un'ampia varietà di report sui dati;

2.1.4 Personale Amministrativo e Tecnico

Gli interventi di automazione previsti si basano sull'adeguamento delle procedure già sviluppate per il personale di Polizia Penitenziaria, con esclusione della parte riguardante il trattamento

economico, che è gestita dal Ministero dell' Economia.

2.1.5 Stato di attuazione del progetto

La carenza di risorse finanziarie non ha consentito finora di realizzare il progetto, che potrebbe essere realizzato, per effetto del riuso, in pochi mesi.

2.2 Sistema informativo per la gestione finanziaria ed economico-patrimoniale

2.2.1 La gestione amministrativo- contabile

L'automazione dei processi amministrativo – contabili si basa su due linee di intervento, che hanno come ambito specifico di riferimento, da un lato, la contabilità finanziaria e, dall'altro, la contabilità economico-analitica e patrimoniale.

La prima riguarda la gestione dei capitoli di bilancio e delle relative risorse finanziarie, basata sull'utilizzo dell'applicazione **SI.CO.GE.**, ormai pienamente operativa ed integrata recentemente con le funzioni proprie per la gestione delle attività del funzionario delegato.

La seconda (**SI.CEAP**) riguarda invece la gestione economico-patrimoniale, i processi di approvvigionamento di beni e servizi ed il controllo di gestione per i quali è stata già realizzata un'applicazione pilota, idonea ad essere estesa, dopo la fase di test operativo, a tutta l'Amministrazione.

Questa applicazione permette, infatti, la gestione informatizzata dei processi d'acquisto di beni e di servizi, il c.d. "Ciclo passivo", integrata con la "Contabilità economico-patrimoniale", con la "Contabilità Finanziaria" e con la "Contabilità analitica", in linea con quanto previsto dal D.L.vo N. 279 del 1997 e dal DPR n. 97 del 2003 e successivi provvedimenti.

Stato di attuazione

Sperimentata concretamente ed operativamente presso la C.C. di Viterbo l'applicazione, anzidetta è disponibile ed ha grandi potenzialità d'uso, essendo già idonea ad assicurare a tutti gli istituti e servizi penitenziari la gestione completa del ciclo degli acquisti di beni e di servizi, la gestione dei beni capitalizzabili e di magazzino integrata con la contabilità economico-patrimoniale e con quella

finanziaria.

Essa, infatti, è concepita e strutturata in modo da operare su scala nazionale per fornire, ai tre livelli in cui si articola la struttura organizzativa dell'Amministrazione (D.A.P., P.R.A.P., Istituti e Servizi penitenziari), i servizi di supporto alla gestione:

- del *Budget* (previsionale, approvato, assegnato);
- *del ciclo completo degli acquisti*, (l'anagrafica dei materiali e dei fornitori; le richieste di offerta e di acquisto; l'albo fornitori; la gestione del listino dei prezzi con possibilità di scelta del fornitore sulla base del prezzo migliore; gli ordini d'acquisto; l'imputazione dei costi alle merci; l'imputazione del debito con la registrazione delle fatture ed il loro pagamento);
- *dei cespiti, degli inventari e dei magazzini*.

L'applicazione stessa, inoltre, è integrata, per ora solo in senso unidirezionale, con la procedura SI.CO.GE., per quanto riguarda la gestione finanziaria e l'emissione del mandato informatico.

Vantaggi e benefici.

I possibili vantaggi che potrebbero ottenersi dalla piena diffusione del sistema di gestione economico-patrimoniale sono rilevanti:

- il coordinamento e la standardizzazione del processo degli acquisti per migliorare le attività di pianificazione dei fabbisogni, delle spese e degli investimenti con il fine di ottimizzare le attività di controllo e gestione dei costi;
- la conoscenza, per il DAP, della situazione istantanea e/o di dettaglio circa gli acquisti effettuati a tutti i livelli della struttura organizzativa;
- la possibilità di analisi incrociate per un controllo analitico della spesa e di ogni tipo di verifica sugli acquisti, sui fondi impiegati, sui destinatari, ecc.;
- il miglioramento dell'impiego e della distribuzione dei fondi.

2.2.2 La gestione delle risorse strumentali e dei beni patrimoniali

Riguarda l'automazione dei processi tecnico-gestionali relativi alle risorse strumentali in dotazione all'Amministrazione, ivi compreso il patrimonio edilizio.

Le applicazioni in atto sono:

A. *SIAT*, è il sistema di supporto alla gestione degli automezzi e delle traduzioni.

Esso è articolato in tre moduli:

1. Modulo DAP, che consente l'accesso all'intera banca dati, con le seguenti funzionalità:

- Pianificazione degli acquisti e delle dismissioni dei veicoli e gestione centralizzata degli spostamenti tra uffici;
- Localizzazione sul territorio, in tempo reale, della disponibilità dei veicoli (con caratteristiche particolari);
- Interrogazione dei servizi e delle traduzioni programmati, in corso ed effettuati;
- Monitoraggio delle traduzioni (es. verifica del rispetto del modello organizzativo, ottimizzazione dei percorsi e viaggi, etc.);
- Controllo delle spese sostenute dagli enti periferici relativamente a carburante, manutenzione, sinistri;
- Statistiche, in tempo reale, relative a spese, utilizzi, servizi, sinistri.

2. Modulo PRAP, che consente l'accesso ai dati relativi al proprio ufficio e a tutti gli enti periferici della propria regione, con le seguenti funzionalità:

- Monitoraggio dei veicoli e dei servizi e elaborazione di statistiche simili a quelle del DAP ma relative agli enti gestiti;
- Monitoraggio relativo al transito dei veicoli afferenti ad altri PRAP sul proprio territorio;
- Gestione informatizzata del fuori uso.

3. Modulo Periferico, limitato ai soli dati dell'Istituto o servizio periferico, con le seguenti funzionalità:

- Informatizzazione delle procedure operative relative all'esecuzione dei servizi e delle traduzioni;
- Produzione automatica delle evidenze amministrative di uso quotidiano;
- Scadenario degli interventi di manutenzione e dei principali certificati (bolli, revisioni,...)
- Pianificazione dei servizi e delle traduzioni;
- Monitoraggio dei veicoli e dei servizi e elaborazione di statistiche simili a quelle del DAP ma relative alla Periferia.

Stato di attuazione

Il sistema deriva da uno dei pacchetti applicativi che costituiscono il SIAMM (sistema amministrativo) destinato ad essere distribuito ed utilizzato localmente presso ciascun ufficio giudiziario.

Acquisito gratuitamente dal DAP, esso è stato ristrutturato in funzione delle esigenze dei servizi penitenziari e trasformato per funzionare, in rete, come applicazione nazionale idonea a dare adeguato supporto ai tre livelli organizzativi dell'Amministrazione. Operativo su tutto il territorio nazionale con piena soddisfazione dell'utenza, rappresenta un caso di riuso che ha avuto successo.

Vantaggi e benefici

I vantaggi derivanti da questo sistema sono molteplici e significativi:

- La pianificazione e la gestione centralizzata degli acquisti e delle dismissioni degli automezzi;
- La localizzazione, in tempo reale, sul territorio della disponibilità dei veicoli e l'interrogazione dei servizi e delle traduzioni programmati, in corso o effettuati;
- Il monitoraggio dei veicoli e dei servizi, il controllo delle spese sostenute e la riduzione dei costi.

Ulteriori ed importanti vantaggi derivano dalla integrazione tra SIAT e SIAP/AFIS, che consente l'acquisizione automatica dello scadenzario udienze e la pianificazione delle traduzioni a livello interregionale.

B. SADAV.

Questa applicazione è idonea a gestire:

- L'anagrafica del personale di polizia penitenziaria, dei capi di vestiario e delle sedi dove operano gli agenti;
- Gli acquisti, i fornitori ed i contratti;
- Il magazzino centralizzato con la gestione delle richieste provenienti dagli istituti per le nuove acquisizioni e le scorte, le spedizioni con bolle e fatture.

Stato di attuazione

L'applicazione, pur sostanzialmente completa sotto l'aspetto funzionale, necessita, per il suo passaggio in produzione, di due tipi di intervento: uno rivolto all'adeguamento della piattaforma tecnologica, che deve necessariamente evolvere da Windows N.T. a Windows Server 2003; l'altro per l'integrazione, nell'applicazione, di un nuovo sistema di rilevazione delle misure antropometriche del personale in luogo di quello adottato inizialmente per la determinazione delle taglie.

Vantaggi e benefici

I principali benefici derivanti da questa applicazione sono:

- Migliore servizio per il personale di polizia penitenziaria, grazie alla possibilità di gestire con precisione e flessibilità, per effetto della conoscenza delle misure antropometriche di ciascun agente, le assegnazioni dei capi di vestiario e gli altri effetti di corredo;
- Maggiore efficienza degli uffici amministrativi, con l'eliminazione delle trascrizioni su supporto cartaceo dei movimenti effettuati;
- Una gestione più precisa e sicura dei magazzini e delle scorte.

2.2.3 La gestione automatizzata del patrimonio edilizio.

Gli interventi significativi in atto sono due:

Il primo, basato sull'applicazione "ALICE LAVORI", riguarda l'iter contrattuale per l'affidamento e la gestione dei lavori.

Il secondo riguarda la creazione di una banca dati e la gestione del fascicolo elettronico, del fabbricato, contenente:

- ❖ la documentazione dei progetti, degli appalti dei lavori in esecuzione e degli interventi di manutenzione;
- ❖ le caratteristiche architettoniche degli edifici carcerari;
- ❖ gli impianti tecnologici degli edifici;
- ❖ gli elementi relativi alla qualità ed alla sicurezza degli edifici;
- ❖ i rilievi fotografici e planimetrici in 2D/3D.

Stato di attuazione

L'applicazione "ALICE LAVORI" è ormai pienamente operativa ed è usata presso la competente Direzione Generale del DAP. Essa è in corso di rilascio anche ai Provveditorati Regionali.

Per quanto riguarda *la banca dati ed il fascicolo del fabbricato*, il progetto è ancora in fase di definizione e di approvazione; in ogni caso, esso non dispone del relativo finanziamento.

Vantaggi e benefici

Una specifica esigenza dell'Amministrazione Penitenziaria è quella di disporre di una banca dati elettronica che contenga tutti i dati strutturali, edilizi ed architettonici degli edifici penitenziari e quelli relativi alle infrastrutture impiantistiche.

In quest'ottica potrebbe essere fonte di importanti vantaggi la realizzazione di un archivio centralizzato - contenente l'Anagrafica degli edifici, con elenco degli immobili del patrimonio corredato

dei dati catastali e urbanistici, nonché delle caratteristiche edilizie; esecuzione di ispezioni e verifica dello stato del degrado; classificazione e livello tecnologico degli impianti presenti; storicizzazione delle informazioni mediante schede di rilevazione periodiche; generazione automatica del Fascicolo del Fabbricato sulla base dei dati presenti .

L'Amministrazione, infatti, potrà avere a disposizione:

- 1) uno strumento di dialogo condiviso, anche a distanza, fra i vari operatori (tecnici e amministrativi) e di supporto decisionale per la Direzione Generale delle Risorse Materiali dei Beni e dei Servizi per la gestione del patrimonio immobiliare e delle relative attività;
- 2) un efficace strumento di programmazione, di controllo di gestione e di ottimizzazione delle risorse finanziarie e dei costi;
- 3) uno strumento idoneo a snellire ed archiviare il lavoro dei progettisti e degli esecutori.

2.2.4 La radiolocalizzazione degli automezzi e l'accesso, via GPRS, alle Banche Dati dell'Amministrazione

Questa applicazione, basata sulla combinazione di una pluralità di componenti tecnologici è finalizzata a realizzare un efficiente e sicuro sistema di comunicazione e di localizzazione degli automezzi a supporto del Servizio di Traduzione dei detenuti consentendo ai nuclei addetti al servizio di interagire con modalità sicure ed innovative con le sale operative dell'Amministrazione. Nel contempo essa consente altresì l'accesso via GPRS, mediante "Palmari" alle Base Dati dell'Amministrazione.

Stato di attuazione

L'applicazione è realizzata come pilota.

Vantaggi e benefici

La soluzione individuata, che dà luogo ad una infrastruttura tecnologica di localizzazione, di comunicazione, di sicurezza fisica e logica, opportunamente integrata dal software applicativo per la gestione degli automezzi e del personale e da un sistema di cartografia digitale, è idonea a fornire all'Amministrazione importanti vantaggi in termini di efficienza, sicurezza ed economicità di gestione, quali in particolare:

- il miglioramento in termini di razionalizzazione e snellimento della gestione logistica delle traduzioni, con l'interfacciamento diretto al SIAT (Sistema informativo automezzi e traduzioni)

e al SIGP (Sistema informativo per la gestione del personale) e ad un sistema di cartografia digitale. Ciò renderebbe possibile anche la riduzione dei costi di viaggio, missione, manutenzione automezzi e carburante; la rotazione dei mezzi e la razionalizzazione degli acquisti degli stessi; l'ottimizzazione della gestione del personale impiegato;

- la possibilità di pianificare l'uso dei mezzi, delle risorse e dei percorsi, ottimizzandone l'impiego;
- la comunicazione sicura bidirezionale, tra le centrali operative ed il sistema veicolare mediante scambio di messaggi telematici (GPRS);
- il monitoraggio ed il controllo in tempo reale delle diverse attività, con localizzazione e visualizzazione su cartografia della posizione dei veicoli ed il controllo remoto di vari dispositivi installati a bordo dei veicoli;
- l'accesso alle banche dati dell'Amministrazione (Archivio Nazionale dei detenuti; Archivio Nazionale del Personale; Archivio automezzi, ecc) da terminali mobili.

2.3 Il sistema di gestione elettronica dei documenti e dei processi d'ufficio

I sistemi di gestione dei processi d'ufficio riguardano:

- *il Protocollo e la gestione documentale comprensiva di workflow;*
- *le applicazioni per l'automazione dell'Ufficio del Contenzioso;*
- *le applicazioni per l'automazione di alcune attività dell'Ufficio Studi e Ricerche;*
- *l'applicazione per la gestione della Biblioteca.*

Stato di attuazione

Pur essendo in esercizio, presso il DAP, fin dal 2001, e presso alcune altre sedi dal 2003, l'applicazione Pro.ge.doc@DAP per il protocollo e la gestione documentale incontra non poche difficoltà, economiche ed organizzative, per essere diffusa in tutta l'Amministrazione.

Le applicazioni per la gestione del *Contenzioso*, *l'Archivio Pareri* e *l'Automazione della Biblioteca* per l'Ufficio Studi sono realizzate e disponibili all'uso.

Vantaggi e benefici

Pro.ge.doc@DAP consente di gestire l'intero ciclo di vita dei singoli documenti, rendendoli disponibili agli utenti sotto forma di informazioni ed esperienze riutilizzabili. Quale strumento di knowledge management, esso rappresenta l'infrastruttura di base per poter avviare l'automazione completa delle attività degli uffici.

Il progetto per l'Ufficio del Contenzioso soddisfa l'esigenza di rendere più efficiente la gestione degli Affari di Contenzioso costituendo un sistema elettronico di archiviazione dei "Fascicoli di Contenzioso", che consente l'identificazione univoca dell'Affare di Contenzioso, la gestione dei dati e dei documenti relativi ai casi trattati e la produzione di elaborazioni statistiche su di essi.

Vantaggi analoghi è in grado di trarre l'Ufficio Studi e Ricerche dall'archivio elettronico dei pareri e delle attività.

2.4 Il Portale WEB dell'Amministrazione

Un'altra realizzazione importante è il **nuovo portale del Dipartimento**, che si presenta con una nuova veste grafica ed è conforme alla normativa vigente per la realizzazione di siti WEB nella Pubblica Amministrazione, con le caratteristiche di sobrietà e serietà indispensabili per una corretta rappresentazione dell'Istituzione.

Il nuovo Portale si configura operativamente sia come strumento per la pubblicazione di informazioni e dati per tutti gli Uffici dell'Amministrazione, attraverso un sistema di redazione distribuita (Content Management), sia come punto unico di accesso ai servizi informatici resi disponibili dal competente ufficio.

Esso si articola, perciò, in due sezioni distinte, una **pubblica** ed una **privata**; nella sezione pubblica vengono raggruppate tutte le funzionalità che il portale offre agli uffici, centrali e periferici, dell'Amministrazione senza alcuna necessità di autenticazione; essa, cioè, è visibile via Internet e via Intranet; la sezione privata è invece accessibile previa autorizzazione ed autenticazione degli utenti, sulla base dei profili di autorizzazione stabiliti per accedere ai vari servizi ed applicazioni dell'Amministrazione.

2.5 Gli strumenti di supporto alla formazione

L'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo ha provveduto a realizzare, fin dal 2004, un portale per la teleformazione denominato G.O.L.F. (Gestione On Line della Formazione), come strumento complementare all'attività di formazio-

ne del personale.

Attualmente, quindi, il DAP dispone di una soluzione informatica idonea a supportare sia la formazione a distanza che quella tradizionale in aula, rispondente alle indicazioni contenute nelle più recenti normative e direttive sulla formazione, emanate da organi interni ed esterni all'Amministrazione (Funzione Pubblica, Ministero della Giustizia, CNIPA, DAP – Piano Annuale della formazione del 2005, ecc.).

Questo strumento può consentire una gestione complessiva della progettazione, organizzazione, erogazione e valutazione dell'attività didattica, contribuendo a risolvere le problematiche di erogazione della formazione a distanza, nonché della possibile gestione di alcuni aspetti di quella tradizionale, anche se il GOLF nasce principalmente per gestire la FAD (Formazione a distanza).

Un aspetto di particolare interesse è che l'applicazione consente alle unità organizzative preposte alla formazione di gestire l'attività di competenza in modo diverso da quello tradizionale, ma conservando la propria autonomia e secondo le proprie esigenze organizzative.

Attraverso il portale GOLF è possibile veicolare la formazione a distanza in maniera capillare, attraverso la rete *intranet* dell'Amministrazione, in modalità *web*: da una qualunque stazione di lavoro (PC) collegata alla rete informatica dell'Amministrazione, sussiste, dunque, la possibilità di accedere ai servizi formativi, senza la necessità di installare nessun tipo di software aggiuntivo o di configurazione per chiunque voglia fruire del sistema.

Il portale è stato sviluppato e personalizzato utilizzando il sistema Docent, un prodotto internazionale per *e-learning* basato su piattaforma Microsoft e LMS (Learning Management System). Lo strumento supporta gli standard Learning Objects in formato XML (eXtensible Markup Language) e lo SCORM, standard di sviluppo conforme alle direttive impartite dal CNIPA.

Attraverso l'applicazione è possibile gestire tre aree di lavoro:

1. *Formazione (in aula e a distanza).*

- Catalogo e calendario corsi
- Gestione attrezzature necessarie e materiale didattico
- Valutazione livello conoscenza (*assessment* per la creazione di classi omogenee e verifiche di fine corso)
- Registrazione frequenza (ore per corsi *on line*, presenza per corsi aula)
- Attestazione frequenza (finale per corso, attestante durata)

ed ore di frequenza)

- Gestione amministrativa dei corsi in aula
- Feedback di valutazione corso
- Supporto alla definizione del piano annuale di formazione
- Monitoraggio esecuzione corsi in aula affidati ad enti esterni
- Consultazione dati frequenza singolo discente per generazione storia formativa
- Report* contenenti storia formativa del discente per uno o più anni

2. *Comunicazione*

- Portafoglio esigenze: uno strumento per rilevare le esigenze formative
- News: un elenco delle ultime novità sul portale e sulla formazione
- Newsletter: il notiziario che viene inviato per posta elettronica agli utenti che lo richiedono
- Forum: la discussione on line sulle tematiche della formazione
- FAQ: le risposte alle domande più frequenti degli utenti
- Guestbook: il libro degli ospiti, dove gli utenti possono scrivere i loro commenti
- Sondaggi: i sondaggi di feedback sui corsi e i sondaggi di opinione sulla formazione
- Reclami: i reclami degli utenti con le risposte e gli interventi dei gestori
- Questionari: strumenti di rilevazione e di ricerca

3. *Amministrazione del Sistema*

- Funzione di gestione generale del sistema
- Creazione di domini
- Supervisione tecnica e operativa
- Accesso protetto alle funzioni di gestione della comunicazione.

2.6 Applicazione Help Desk informatico

Il sistema di Help Desk informatizzato è finalizzato a fornire un supporto informativo efficiente in merito all'utilizzo di tutte le procedure automatizzate descritte in precedenza, nonché sulle problematiche relative a: la rete di trasporto; i collegamenti in rete locale (LAN) dei personal computer in dotazione; l'aggiornamento del sistema antivirus.

Gli utenti interagiscono con il sistema di Help Desk servendosi

del Browser, di cui è dotato ogni personal computer, oppure contattando, **in assenza di collegamento**, il **numero verde 800659110**. Il servizio è attivo tutti i giorni feriali dalle ore 8,00 alle ore 18,00 e dalle ore 8,00 alle ore 14,00 nelle giornate di sabato e semifestivi, mentre l'apertura di richieste di assistenza e/o la consultazione via Browser può essere fatta anche al di fuori dei citati orari.

La modalità principale di utilizzo del servizio è la segnalazione del problema attraverso il personal computer. Nella pagina iniziale dell'applicazione Help Desk "Sezione Utenti" è stata, infatti, inserita una guida "HELP ONLINE" per la compilazione delle richieste, la verifica dello stato delle richieste e la consultazione dei problemi noti.

Pertanto, prima di procedere alla segnalazione di un determinato problema, l'utente consulerà in via prioritaria l'elenco dei problemi noti (suddivisi per materia), per tentare di trovare autonomamente la soluzione del problema; solo successivamente, nel caso in cui il problema in atto non sia riportato nella casistica e non trovi le indicazioni specifiche di soluzione, egli compilerà la richiesta, che verrà opportunamente gestita dal Gruppo centrale di supporto entro le 6/12 ore successive all'inoltro della richiesta stessa.

3. IL SISTEMA INFORMATIVO DIREZIONALE

L'Amministrazione Penitenziaria rappresenta un contesto organizzativo di difficile gestione sia per la complessità intrinseca di un'attività come l'esecuzione penale, sia per la dimensione delle risorse impiegate e dei vari fattori in gioco.

Queste caratteristiche determinano la necessità di poter disporre di informazioni adeguate a fini di supporto decisionale e di controllo di gestione.

In particolare l'alta Direzione dell'Amministrazione manifesta sempre di più l'esigenza di disporre di efficaci sistemi informativi per le funzioni di:

- pianificazione a medio e lungo termine;
- programmazione a breve termine (budget);
- controllo direzionale.

sia per quanto riguarda le attività di tipo istituzionale, sia per quanto riguarda la distribuzione e l'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili.

In questo quadro, tali sistemi devono essere in grado di soddi-

sfare le seguenti esigenze:

- aiutare nella formulazione di stime o previsioni;
- favorire l'analisi delle conseguenze di certe decisioni;
- rispondere in tempi brevissimi e a costi ridotti a specifiche esigenze informative;
- favorire la stesura e l'aggiornamento dei budget utilizzando specifici modelli;
- fornire un monitoraggio dello stato dell'organizzazione attraverso bilanci, consuntivi raffrontati ai budgets; indici e parametri significativi ai fini, ad esempio, del controllo della qualità e dei livelli di servizio.

Per poter essere efficace e disporre di informazioni affidabili, il Sistema Informativo Direzionale dell'Amministrazione Penitenziaria (SIDAP), come qualsiasi altro S.I.D., non può essere impostato e realizzato come pura raccolta di dati avulso dai processi gestionali, ma deve essere emanazione diretta e specifica, come livello superiore, dei sistemi di automazione delle attività operative facenti capo ai processi di servizio, istituzionali e di auto-amministrazione, dai quali deve estrarre i dati di cui necessita.

Nella realizzazione di un sistema informativo direzionale è d'obbligo perciò partire da un efficiente e valido sistema di automazione delle attività operativo-gestionali, dal quale poter estrarre dati utili ed affidabili.

Se non si dispone di un sistema gestionale completo che automatizza le attività svolte dall'Amministrazione in tutte le sue articolazioni, la realizzazione di un sistema informativo direzionale è un'operazione velleitaria, equiparabile alla costruzione di una casa senza fondamenta.

I dati estratti dai sistemi gestionali sono, pertanto, la base di conoscenza dei sistemi c.d. direzionali o di supporto alle decisioni; essi devono essere, comunque, rielaborati per poter essere trasformati in informazioni congruenti e significative in relazione alle esigenze derivanti dal contesto e dal modello di utilizzo.

La tecnica che, oggi, sta alla base dei sistemi informativi direzionali va sotto il nome di "data warehousing" (immagazzinamento dei dati); essa realizza la trasformazione dei dati operativo-gestionali in informazioni significative, consente di creare un collegamento fra sistemi gestionali, che provvedono all'automazione dei processi operativi, e i sistemi direzionali.

Come già detto, nell'Amministrazione Penitenziaria, le aree gestionali a cui corrispondono specifici sistemi di automazione sono:

- l'Area dei soggetti in esecuzione penale, in misura cautelare, in misura di sicurezza, in cui si colloca il sistema SIAP/AFIS;

- l'Area del Personale, in cui si colloca il sistema SIGP ed i Turni di Servizio;
- l'Area dei Processi Amministrativo- Contabili e di gestione delle risorse strumentali, in cui si collocano vari sistemi;
- l'area dei processi d'ufficio.

Il sistema informativo direzionale dell'Amministrazione Penitenziaria (SIDAP), il cui progetto è in fase di realizzazione, è destinato a svilupparsi sulla struttura portante dei dati operativi estraendoli dai sistemi di automazione delle diverse aree gestionali; tali dati saranno rielaborati e resi disponibili con le modalità richieste in funzione delle esigenze informative proprie dell'Alta Direzione:

- informazioni sintetiche ed aggregate che inquadrano in modo significativo i vari fenomeni;
- informazioni idonee a consentire la formulazione di stime e previsioni a medio/lungo termine;
- informazioni utili alla pianificazione strategica, alla programmazione e al controllo;
- informazioni derivanti dall'utilizzo di modelli simulazione.

Il sistema informativo direzionale, basato sull'utilizzo del "Data Warehouse" servirà perciò a produrre, con la massima tempestività, attraverso prodotti software ad hoc, informazioni di sintesi e di analisi di dati indispensabili per il governo complessivo dell'organizzazione penitenziaria:

- facili da usare da parte degli utenti;
- contenenti un'ampia disponibilità di informazioni significative;
- ottimizzate dal punto di vista dello sfruttamento del patrimonio informativo disponibile;
- affidabili e veritiere perché estratte dalle procedure di automazione che gestiscono i processi operativi.

Naturalmente le modalità d'uso da parte dell'utenza sono differenziate in base alle esigenze. Sotto questo aspetto è possibile individuare alcune tipologie di utenti:

- i livelli direzionali più elevati avranno a disposizione specifici "cruscotti" informativi, contenenti dati al massimo livello di sintesi ma anche estremamente significativi, ricavati attraverso applicazioni predefinite che riportano i valori aggiornati di alcuni

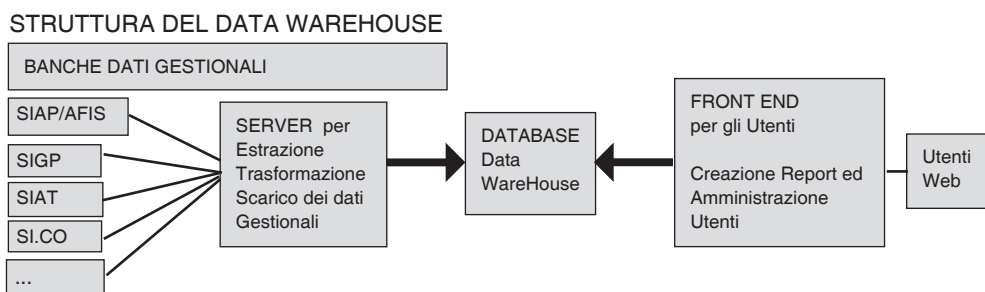
indicatori stabiliti;

- i direttori degli uffici sia centrali che periferici, potranno:
 - utilizzare dei report predefiniti, aggiornandoli direttamente in funzione delle loro specifiche esigenze;
 - effettuare analisi interattive libere, allorché le loro richieste non sono definite a priori: in questo secondo caso essi avranno la possibilità di procedere nell'analisi e di formulare nuove query in funzione dei risultati ottenuti;

- l'ufficio Studi e quello di Statistica, oltre alle analisi di tipo OLAP (On Line Analytical Processing), potranno effettuare, attraverso tecniche e strumenti di data mining, analisi ed esplorazioni del patrimonio informativo alla ricerca di correlazioni nascoste tra i dati.

- gli utenti generici potranno accedere a report predefiniti di dati destinati alla pubblicazione sul Portale Web.

Qui di seguito è riportato il modello tecnico – funzionale su cui si baserà il S.I.D.A.P.



Stato di attuazione

Il progetto è in fase di realizzazione e dovrebbe concludersi entro il 2007.

4. LE PROBLEMATICHE ORGANIZZATIVE

4.1 - L'importanza del fattore umano nel processo di informatizzazione.

È noto che il successo o l'insuccesso di un sistema informativo dipende in larga misura dall'atteggiamento che assumono nei suoi confronti le persone che a vario titolo sono interessate ad esso. Può

infatti succedere che sistemi ben progettati e realizzati incontrino notevoli difficoltà ad essere utilizzati, mentre altri, che, sulla carta possono apparire mediocri, riescono invece ad incontrare il favore dei destinatari. Ciò dipende molto dal ruolo e dal diverso atteggiamento che possono assumere le persone a contatto diretto col sistema, e cioè gli utenti ai vari livelli e gli esperti informatici, che nel processo di informatizzazione costituiscono appunto il fattore umano.

In effetti, quest'ultimo può rappresentare, in alcuni casi, un condizionamento ed un vincolo sia in fase di realizzazione sia in fase di utilizzo, allorché il sistema è disponibile ed è possibile sfruttarne le capacità.

In generale, le motivazioni che stanno alla base di tali situazioni sono rappresentate da:

- il timore che il nuovo sistema metta in pericolo gli status acquisiti;
- il senso di frustrazione causato dalle modalità di lavoro imposte dal nuovo sistema;
- un generico senso di insoddisfazione del personale per la propria condizione lavorativa;
- le difficoltà ad apprendere e ad utilizzare le procedure automatizzate.

Questi aspetti si riscontrano essenzialmente nel personale operativo, mentre per la dirigenza le motivazioni sono di altra natura e riguardano in particolare:

- talvolta il disinteresse ed altre volte la non consapevolezza delle potenzialità delle tecnologie dell'informazione a supporto dell'attività decisionale e del controllo;
- la frequente tendenza a richiedere soluzioni immediate e quindi a privilegiare applicazioni informatiche di tipo settoriale, che automatizzano una parte del processo di servizio, piuttosto che applicazioni verticali in grado di coprire tutto il processo.

Queste difficoltà si superano, generalmente, con interventi formativi atti a far comprendere il ruolo ed il giusto impiego del sistema di automazione e l'importanza di poter avere a disposizione le informazioni necessarie per le decisioni di competenza.

Non può essere comunque trascurata la politica per la valorizzazione del personale tecnico impiegato nel settore informatico per avere e mantenere un contingente di specialisti adeguato e idoneo a garantire il governo ed il funzionamento del sistema informativo senza dipendere totalmente da ditte esterne.

Nel panorama della Giustizia, l'Amministrazione Penitenziaria è quella che, fin dall'inizio dell'avvento dell'informatica al suo

interno (1970), ha sempre avuto un proprio contingente di personale tecnico, col quale ha provveduto autonomamente al governo ed alla gestione del sistema informativo, facendo ricorso ad apporti professionali esterni per servizi circoscritti e determinati nel tempo.

Questa scelta intelligente dell'Amministrazione deve essere sorretta da una politica di gestione delle competenze, idonea a valorizzare e ad incrementare un patrimonio di professionalità e di esperienza, costituitosi negli anni, e dalla disponibilità di incentivi adeguati a garantire la stabilità e la permanenza di un organico di personale tecnico, professionalmente valido e numericamente adeguato.

4.2 - L'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo: ruolo, collocazione organizzativa, struttura funzionale, personale addetto.

4.2.1 Ruolo e collocazione organizzativa

In base al D.M. 22.1.2002 l'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo ha il compito di:

- provvedere allo sviluppo ed alla gestione del sistema informativo automatizzato;
- applicare le tecnologie informatiche in tutti i processi di servizio dell'Amministrazione;
- provvedere alla raccolta, alla elaborazione ed alla distribuzione dei dati a fini informativi, statistici o di supporto direzionale;
- gestire i sistemi di elaborazione e le applicazioni in esercizio;
- curare tutti i progetti di sviluppo in atto.

Nella struttura organizzativa del Dipartimento, l'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato è un Ufficio dirigenziale di livello non generale, collocato nell'Ufficio del Capo del Dipartimento come Ufficio di staff.

Ad esso è proposto un dirigente dell'area informatica, che dipende gerarchicamente ed organicamente dal Capo del Dipartimento e funzionalmente dal Direttore Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria

Col D.P.R. n. 55/2001 è stata, infatti, istituita presso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (D.G.S.I.A.), che viene identificata, sostanzialmente, come il Centro di Responsabilità dell'applicazione

cazione dell'informatica in tutti i settori della Giustizia, incluso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nonché Unità Previsionale di base per la spesa per l'informatica.

Il D.A.P., pertanto, dipende dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria sia per gli interventi di informatizzazione che per la gestione dei fondi destinati all'informatica.

La D.G.S.I.A. amministra i capitoli di bilancio destinati alla spesa informatica, compreso quello relativo alle spese per il funzionamento del sistema informativo penitenziario, come Centro Unificato di spesa.

Il dirigente responsabile dell'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato del DAP, pur godendo di un certo livello di autonomia tecnica, non dispone di una sfera di autonomia amministrativa propria a fronte di un determinato budget, ma viene delegato di volta in volta dal Direttore Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati per ogni singolo contratto che occorre stipulare.

Questo assetto organizzativo costituisce un'eccezione rispetto al quadro normativo generale (D.L.vo n°300/1999), che attribuisce ai Dipartimenti la titolarità delle risorse e la responsabilità del loro impiego. Ed è un'eccezione di non poco conto, poiché tra le risorse strumentali, le tecnologie informatiche sono ormai fondamentali proprio per il conseguimento dei fini istituzionali di ciascuna organizzazione.

Di qui l'opportunità di garantire al D.A.P. il giusto livello di autonomia nella gestione delle risorse informatiche, così come avviene per il personale, per l'edilizia e le altre risorse strumentali. D'altra parte, il sistema informativo penitenziario si è sviluppato su architetture tecnologiche ed applicative totalmente diverse rispetto al sistema giudiziario (con cui condivide solo la rete di telecomunicazioni) ed ha raggiunto una tale complessità da richiedere, necessariamente, oltre ad un livello di autonomia adeguato ai compiti svolti ed ai servizi erogati, la valorizzazione della struttura organizzativa preposta al suo sviluppo ed alla sua gestione.

4.2.2 La struttura organizzativa e funzionale

L'ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato è suddiviso in sezioni corrispondenti a specifiche aree funzionali che caratterizzano e definiscono la sua struttura organizzativa:

- la pianificazione tecnica, operativa e logistica delle attività e delle risorse;
- lo sviluppo e la manutenzione del software applicativo;

- la conduzione operativa dei sistemi e delle reti;
- la gestione delle banche dati e la protezione delle informazioni;
- il supporto tecnico, applicativo ed informativo all'utenza, sia interna che esterna all'Amministrazione Penitenziaria;
- il monitoraggio, la raccolta e la elaborazione dei dati;
- l'amministrazione e la contabilità delle risorse hardware e software.

Si tratta di una struttura organizzata per processi, modellata in funzione dei servizi da produrre e da erogare ad una vasta platea di utenti, che, per lo sviluppo e la complessità raggiunti dal sistema informativo penitenziario e l'ampiezza delle sue aree di intervento, dovrebbe essere integrata, funzionalmente, anche da strutture territoriali, presso i Provveditorati Regionali, per assicurare all'utenza i necessari servizi di assistenza e di supporto locale.

In questo quadro, la direzione dell'ufficio si configura come incarico gravoso e complesso, che richiede, oltre ad una specifica professionalità tecnica, capacità manageriale, conoscenza amministrativa e capacità di relazione.

4.2.3 Il personale addetto

Il contingente di personale addetto all'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato è costituito da N. 100 Unità, così suddivise:

N. 1 dirigente dell'area informatica;

N. 43 esperti informatici, di cui:

esperti informatici	C3	n. 5
esperti informatici	C2	n. 7
esperti Informatici	C1	n. 10
esperti Informatici	B	n. 21

N. 3 esperti statistici;

N. 8 unità con profilo amministrativo;

N. 47 unità di polizia penitenziaria, suddivise, a loro volta, in:
 unità che svolgono mansioni informatiche: n. 24
 unità adibite a compiti amministrativi o di supporto: n. 23

4.3 Le risorse finanziarie

Si è accennato in premessa che uno dei vincoli principali che condizionano o ritardano il processo di informatizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria è la scarsità delle risorse finanziarie messe a sua disposizione. Negli ultimi dodici anni si è verificata una evidente differenza di impiego di fondi fra settore giudiziario e settore penitenziario, come risulta efficacemente dalla tabella che segue, che riporta gli

Stanzamenti preventivi di bilancio con relativo assestamento destinati alla spesa informatica presso il Ministero della Giustizia

Periodo	Altri Dipartimenti (*)	%	D.A.P.	%	Totale
1994-2006	1.669.102.811	92	143.489.342	8	1.812.592.153

Nota

(*) Centri di responsabilità DAG – DOG – DGM – Archivi Notarili

Questa situazione deriva da una serie di fattori, come i tagli di bilancio degli ultimi anni, l'assetto organizzativo sopra esposto, che ha influito sulla ripartizione delle risorse, ma anche la mancata destinazione, nel Bilancio, di un capitolo specifico per spese di investimento in materia informatica, esclusivo per il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, come previsto per le spese di funzionamento.

5. - CONCLUSIONI E PROPOSTE OPERATIVE

Col presente resoconto si è voluto dare, da un lato, un quadro d'insieme sullo stato dell'arte del processo di informatizzazione dei servizi penitenziari e sugli sviluppi possibili a breve termine; dall'altro, contribuire a creare, negli organi decisionali dell'Amministrazione, la piena consapevolezza circa:

- l'importanza del ruolo che le tecnologie dell'informazione, se correttamente impiegate, oggi giocano sia per il conseguimento dei fini istituzionali, dando così piena efficacia all'azione amministrativa, sia nell'assicurare efficienza, economicità, trasparenza nella gestione delle risorse;
- il fatto che il sistema informativo automatizzato operante in ambito penitenziario non è, né può essere considerato, una *strut-*

tura di puro supporto tecnico per l'applicazione delle tecnologie informatiche, alla quale si ricorre per far fronte alle difficoltà operative di alcuni settori dell'Amministrazione o alle emergenze che di tanto in tanto si presentano, al di fuori di un disegno progettuale complessivo, ma può essere invece, a certe condizioni, una leva decisiva per l'evoluzione e la crescita dell'Amministrazione;

- le problematiche organizzative connesse ai processi di informatizzazione e la necessità di azioni specifiche tese a rimuoverle.

L'Amministrazione dovrebbe prendere atto di tutti questi aspetti e garantire ogni utile supporto a strutture fortemente impegnate per raggiungere obiettivi che, per l'Amministrazione, hanno valenza strategica.

I criteri generali di impostazione e le scelte tecnico-applicative di realizzazione dei progetti sopradescritti si basano, infatti, su:

- *un approccio sistemico al problema della informatizzazione;*
- *una visione unitaria ed integrata dei processi che fanno capo all'Amministrazione;*
- *un'architettura aperta modulare e tecnologicamente avanzata, che consente una realizzazione graduale, con moduli funzionali, indipendenti ma integrati tra loro, e la scalabilità tecnico-funzionale nel tempo e nelle funzionalità.*

I progetti stessi rappresentano, perciò, una base solida per una completa ed organica informatizzazione dei servizi penitenziari, anche se molto ancora resta da fare. In particolare occorre:

sul piano tecnico-applicativo

- completare gli interventi per il completo ed integrale utilizzo di SIAP/AFIS anche negli U.E.P.E;
- attivare il servizio di consultazione on-line (c.d. Sidet Web) per tutti gli Uffici Giudiziari e le Forze di Polizia;
- attivare il nuovo Portale dell'Amministrazione come unico punto di accesso ai servizi informatici;
- attivare l'uso generalizzato di SIGP e dei Turni di Servizio per la gestione del personale di polizia penitenziaria;
- attivare l'uso generalizzato di SI.CEAP. per la gestione economico-analitica e patrimoniale;
- avviare (e finanziare) operativamente il progetto per la Banca Dati del patrimonio edilizio;
- realizzare la diffusione, sul territorio nazionale, del protocollo informatico e del sistema di gestione documentale, completo di posta certificata e di firma digitale;
- dotare di nuove postazioni di lavoro (circa 2.000) gli istituti e servizi penitenziari.

Sul piano organizzativo

- definire una strategia complessiva di sviluppo dell'informatizzazione dei servizi;
- adeguare l'assetto organizzativo dell'informatica, descritto in precedenza, per assicurare al DAP il giusto livello di autonomia tecnica ed amministrativa ;
- definire un piano di formazione del personale coerente con la strategia di sviluppo;
- dar corso alla costituzione dei Presidi Informatici Regionali;
- assegnare all'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato il personale con profilo informatico operante in uffici amministrativi e creare le condizioni per poter valorizzare il personale più qualificato.

Sul piano finanziario

- adeguare il budget sul cap. 1751, assolutamente insufficiente a far fronte alle spese di funzionamento del sistema;
- costituire, per l'Amministrazione Penitenziaria, uno specifico capitolo destinato alle spese di investimento.