

L'incremento dei residui ha interessato tutti i Centri di Responsabilità.

4. Personale.

Come già osservato, la gestione del personale rappresenta per l'Amministrazione un settore di grande rilievo per il funzionamento della "macchina giustizia".

L'organico complessivo del personale di magistratura prevede 9.109 unità; le presenze al 31 dicembre 2000 erano 8.751, con una diminuzione rispetto al 1999 (quando erano 8.898). L'espletamento di concorsi con un numero alto di partecipanti, nonostante l'introduzione di una preselezione informatica²³, concorre a spiegare le cause dei ritardi nella conclusione degli stessi e nell'immissione dei vincitori in servizio. Dotazione organiche nazionali del personale di magistratura negli anni 1999/2000 e dopo l'entrata in vigore della legge n. 48/2001

Qualifiche	Organico 2000	Legge n. 48/2001
Primo presidente	1	1
Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Presidente aggiunto alla Corte di cassazione, Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	3	3
Presidenti di sezione alla Corte di cassazione ed equiparati	112	112
Consiglieri alla Corte di cassazione ed equiparati	616	642
Magistrati di corte d'appello, magistrati di tribunale ed equiparati	8.227	8.821
Uditori giudiziari	150	330
Totale	9.109	10.109

Distribuzione nelle qualifiche del personale di magistratura

Qualifica	Dotazione organica	In servizio al 31.12.1999		In servizio al 31.12.2000	
		uomini	donne	uomini	donne
Presidente Corte di cassazione	1	1	=	1	=
Procuratore generale Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente aggiunto Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente Trib. Super. Acque Pubbliche	1	1	=	1	=
Magistrato Corte cassazione. con funz. sup	112	1.828	246	1.846	121
Magistrato Corte di cassazione	616	919	246	967	325
Magistrato Corte d'Appello	1.981	863	511	899	593
Magistrato di tribunale con più di tre anni	=	1.417	1.418	1.307	1.347
Magistrato di tribunale	6.246	263	238	239	247
Uditore giudiziario dopo sei mesi	=	359	461	374	476
Uditore giudiziario	150	128	138	3	3
Totale	9.109	5.781	3.258	5.639	3.112

Su un organico di 432 dirigenti di secondo livello nell'amministrazione giudiziaria, alla data del 31 dicembre 2000, ne erano presenti 270 (256 nel 1999). Come già osservato nel paragrafo "sintesi e conclusioni", il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero ha disposto una riduzione delle figure direttive e simidirettive della magistratura ed ha avviato a soluzione le problematiche relative alla sottoutilizzazione dei dirigenti, prevedendo anche la

²³ La disciplina in materia di concorso per uditore giudiziario di cui agli artt. 121 e ss. Del r.d. n. 12 del 1941 è stata modificata dall'art. 17, commi 113 e 114 della legge n. 127 del 1997 e dal d.lgs. n. 398 del 1997 per semplificare ed accelerare le procedure concorsuale, prevedendo, tra l'altro, l'ausilio di sistemi informatici per la prova preliminare, con funzioni non valutative bensì meramente deflative per limitare il numero dei partecipanti al concorso, applicando criteri oggettivi ed uniformi.

preposizione di questi ultimi a tutte le funzioni amministrative svolte nell'ambito della struttura ministeriale. Ciò comporta una riduzione sensibile del numero di magistrati da assegnare al ministero, in misura non superiore a 50 unità (attualmente 120).

L'organico del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie è di 43.808 unità e le presenze al 31 dicembre 2000 sono state 37.181; l'organico del personale degli uffici N.E.P. (ufficiale giudiziario ed operatore giudiziario) prevede 6.860 unità con 5.620 presenze.

Per la Giustizia minorile l'organico del personale civile²⁴, complessivamente, è di 2.072 unità, con 1.229 presenze; sono scoperti i due posti di dirigenti generali, mentre dei 24 posti di dirigente solo 10 sono attribuiti. Il ruolo della polizia penitenziaria²⁵ prevede 1.000 posti, di cui sono coperti 847.

E' stato bandito un concorso a 10 posti a dirigente, e quattro concorsi per diversi profili professionali (educatore, assistente di vigilanza, operatore di vigilanza, assistente sociale).

5. Dipartimento di amministrazione penitenziaria²⁶.

Nel 2000 sono stati approvati alcuni provvedimenti di rilievo per l'Amministrazione penitenziaria.

Il d.lgs. n. 146/2000, con il quale è stata esercitata la delega conferita al Governo dall'art. 12 della legge n. 266/1999, ha introdotto le maggiori innovazioni, tracciando un nuovo modello del sistema penitenziario. A fianco di un cospicuo potenziamento dei ruoli organici del personale, è stata prevista la modifica dei vertici centrali e periferici e delle articolazioni degli organi operativi. In particolare, vengono rideterminati i provveditorati regionali in ordine alle sedi ed alle circoscrizioni di competenza ed è soppresso il provveditorato regionale per la Sicilia orientale, con sede a Messina; è incrementato di quindici unità il numero degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale generale, con l'elevazione a sedi di dirigenza generale di dodici provveditorati regionali; il numero degli uffici di livello dirigenziale non generale è aumentato di centosettantanove unità; sono incrementate le dotazioni organiche complessive dei profili professionali ed è istituito il ruolo direttivo e dirigenziale della Polizia penitenziaria.

Con d.P.C.M. 4 ottobre 2000²⁷ è stata rideterminata la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali, delle posizioni economiche e dei profili professionali del personale del Dipartimento, con un incremento di unità passate da 9.064 a 9.929. Con d.m. 28 novembre 2000 sono stati individuati gli istituti penitenziari sedi di livello dirigenziale generale, in relazione al particolare rilievo dei progetti sperimentali e gli istituti penitenziari, i centri per i servizi sociali, le scuole ed i servizi dell'Amministrazione sedi di ufficio di livello dirigenziale non generale.

Successivamente, l'art. 50, comma 9 lett. d) della legge n.388/2000²⁸ (legge finanziaria 2001) ha stanziato 10.254 milioni per la copertura della spesa per la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria. E' intenzione dell'Amministrazione procedere ad un incremento di ulteriori 96 posti per le qualifiche dirigenziali, che porterà tutti gli istituti ed i centri di servizio sociale al livello dirigenziale e tutti i provveditorati regionali a sedi di dirigenza generale.

²⁴ L'organico è quello previsto dal d.P.C.M. 19 ottobre 2000, modificato dal d.P.C.M. 8 febbraio 2001.

²⁵ L'organico è quello previsto dal d.m. 26 marzo 1993.

²⁶ Un'importante modifica organizzativa era intervenuta per effetto della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e dei decreti delegati che sono seguiti, che hanno disegnato un nuovo assetto organizzativo sia nella struttura centrale, con l'istituzione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in sostituzione della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, con la soppressione degli uffici dell'Ispettorato distrettuale sostituiti dai Provveditorati regionali, al fine di dare attuazione ad un decentramento di funzioni, con la sostituzione del Corpo degli agenti di custodia con il Corpo della polizia penitenziaria. Precedentemente, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 era intervenuta, tra l'altro, in materia di misure alternative, con ricadute anche all'interno degli istituti di pena per la maggiore possibilità di concessione dei permessi premio e la possibilità di ricorrere a soluzioni alternative alla detenzione.

²⁷ Pubblicato sulla G.U. n. 267 del 15 novembre 2000.

²⁸ Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Per far fronte ad esigenze impreviste connesse alle variazioni della popolazione detenuta, ben cinquanta istituti sono stati destinatari di invii in missione del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria. Stante la situazione dell'organico, questa è apparsa all'Amministrazione quale unica scelta praticabile, in attesa di un miglioramento delle condizioni operative a seguito delle assunzioni di personale, in base agli artt. 6 e 7 della legge n. 356/2000²⁹. In particolare l'art. 6 autorizza l'assunzione di 800 ausiliari di leva, mentre il successivo art. 7 consente l'assunzione, entro il 31 dicembre 2001, di 1.500 agenti. A questi interventi di potenziamento del Corpo deve aggiungersi il disposto del comma 12, dell'art. 50 della legge n. 388/2000, che a decorrere dal 2002 permette di assumere in sovrannumero, a tempo determinato e per il solo periodo della ferma obbligatoria, fino a 2.000 unità.

Nel secondo semestre del 2000, si sono incrementate anche le presenze in servizio di personale amministrativo e tecnico; complessivamente, sono state effettuate 743 assunzioni, di cui 507 hanno preso servizio nel mese di novembre 2000. L'Amministrazione prevede di immettere in servizio 136 idonei di concorso, ai quali devono aggiungersi 22 unità relative a proroghe per immissioni in servizio e 452 vincitori di concorso. Complessivamente, nel 2001, dovrebbero prendere servizio 610 unità.

E' da osservare che nel quadro di questo complesso potenziamento di organico, si è inserito il contratto integrativo di amministrazione³⁰, che ha come elemento qualificante la valorizzazione delle professionalità, con la previsione di effettivi sviluppi professionali e di una gestione del personale più flessibile e più aderente alle esigenze delle singole strutture penitenziarie. Sono stati ridefiniti i profili professionali e sono state previste nuove figure, quali quella del formatore e del comunicatore.

A fronte di un organico di 289 dirigenti (19 dirigenti generali - livello C, 69 dirigenti amministrativi, cinque dirigenti sanitari, 15 dirigenti per il servizio sociale, 182 dirigenti ruolo unico³¹) al 31 dicembre 2000 ne erano in servizio 50; in particolare tre su 19 dirigenti generali e due su 182 dirigenti del ruolo unico.

Del personale delle aree funzionali, erano in servizio 6.366 unità a fronte di un organico di 9.640 posti; le maggiori carenze si riscontrano nell'area funzionale "C", nei profili "contabili" (dei 305 posti previsti nessuno è coperto) ed "educatori" (sono vacanti tutti i 390 posti).

Ai sensi dell'art.1, comma 3, del d.lgs. n.443/1992 (e successive modificazioni), l'organico del Corpo della polizia penitenziaria prevede 44.406 unità; di queste, al 31 dicembre 2000, erano in servizio 41.608 unità.

Tale contesto di riforma è stato accompagnato dall'approvazione del nuovo regolamento penitenziario (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230³²), resosi necessario a seguito delle modifiche normative intervenute dalla entrata in vigore della legge di riforma n. 354/1975, dell'ampliarsi dell'area di esecuzione penale all'esterno degli istituti e delle prospettive di ammissione alle misure alternative soprattutto per i soggetti tossicodipendenti.

Sono state apportate modifiche alla definizione normativa degli standard cui debbono essere adeguate le strutture detentive, anche secondo le direttive europee³³, che determinano in particolare le caratteristiche dei locali di detenzione, nella convinzione che l'ambiente e le condizioni personali sono determinanti nei progetti trattamentali.

²⁹ Legge 30 novembre 2000, n. 356, recante "Disposizioni riguardanti le forze armate e di polizia".

³⁰ Il contratto integrativo è stato stipulato il 5 aprile 2000.

³¹ 175 dirigenti, 7 dirigenti tecnici: medico, informatico, ingegnere.

³² Il regolamento prima vigente era stato approvato con d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

³³ In particolare, sono state considerate le "Regole penitenziarie Europee", Raccomandazione n. R (87) 3, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987.

5.1 I corsi di formazione.

Agli interventi di potenziamento dell'organico deve affiancarsi un'attenta attività di formazione del personale, sulla quale la Corte³⁴ si è già soffermata, osservando che l'Amministrazione ha mostrato di essere attiva nel settore della formazione del personale immesso in servizio, mentre ha presentato maggiori elementi di criticità nell'aggiornamento e nella specializzazione del personale già in servizio. In particolare, è apparso insufficiente l'aggiornamento e la specializzazione del Corpo che pur è chiamato a svolgere rilevanti e delicati compiti.

Il potenziamento di cui ha usufruito il Corpo, l'attuazione del nuovo contratto integrativo, che prevede processi di riqualificazione per aree e la necessità di corrispondere anche a nuove esigenze del sistema penitenziario, richiedono all'Amministrazione un'attenta politica di formazione. All'interno delle attività formative, nel 2000 sono stati organizzati, soprattutto a livello decentrato, 47 corsi, con 470 partecipanti (per il 2001 l'Amministrazione prevede di realizzare 107 corsi, di cui 48 per la formazione connessa alla mobilità interna ed alla riqualificazione del personale).

L'Amministrazione sta procedendo alla istituzione di un albo dei docenti che comprenda sia personale interno che docenti e/o professionisti esterni.

5.2 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario e i corsi di formazione per i detenuti.

Garantire la sicurezza all'interno degli istituti di pena non esaurisce i compiti attribuiti dall'ordinamento all'Amministrazione penitenziaria; a questi si affianca il trattamento della popolazione detenuta, che si sviluppa, tra l'altro, attraverso l'accesso al lavoro ed ai corsi di formazione. L'art. 45 del nuovo regolamento penitenziario, per facilitare l'accesso al lavoro alla popolazione in carcere, prevede la possibilità di far gestire lavorazioni e servizi interni a cooperative sociali anche per superare le insufficienze organizzative e le difficoltà che incontra l'Amministrazione, e sottolinea l'impegno ad attivare le lavorazioni penitenziarie per le forniture di quanto necessario per la gestione della vita negli istituti.

L'Amministrazione lamenta di incontrare non poche difficoltà nella gestione dei programmi di trattamento sia per i singoli utenti che per fasce di detenuti con particolari esigenze, determinate dalla inadeguatezza delle risorse finanziarie ed umane, dal sovraffollamento, dalla necessità fortemente sentita negli ultimi anni di privilegiare i temi della sicurezza; le attività di trattamento sono frequentemente connesse alla possibilità anche di fruire delle misure alternative e dei benefici previsti dalla normativa. In tale contesto, l'azione dell'Amministrazione si sviluppa solo nel garantire l'ordinario standard di servizi, mentre appare necessario un maggiore sviluppo delle iniziative trattamentali, in termini di strutture e nuovi servizi, anche alla luce di una programmazione di interventi differenziati.

Sul cap. 1822 (spese per l'organizzazione delle attività scolastiche, culturali...) il bilancio 2000 allocava uno stanziamento definitivo di 7,81 mld, con i quali sono stati attivati per l'anno scolastico 1999/2000, 441 corsi (+ 4,86% rispetto al precedente anno scolastico), con 9.102 iscritti, con un impegno di spesa di circa 7 mld. E' fortemente sentita dall'Amministrazione l'esigenza di collaborazione da parte di organismi esterni, in particolare nel settore dell'istruzione con i provveditorati agli studi e con le realtà locali. Continua ad avere un ruolo di rilievo l'impegno di collaborazione all'interno degli istituti con gli assistenti volontari, anche se il numero (1.098) si è ridotto del 3% rispetto al 1999.

Il lavoro penitenziario, considerato l'elemento qualificante del trattamento intramurale, attraversa difficoltà che si evincono dalla lettura dei dati statistici elaborati dalla stessa Amministrazione, che mostrano una progressiva, seppure oscillante, tendenza al decremento. Per la gestione del lavoro penitenziario sono state stanziare risorse che hanno mantenuto

³⁴ Sezione del controllo, Collegio II deliberazione n. 72 del 1999.

pressoché invariato il livello, pur in presenza di un aumento della popolazione carceraria, che ha raggiunto le 53.030 unità (51.604 nel 1999) al 31 dicembre 2000.

Cap. 7151 - servizio industrie, stanziamento di 24,403 mld. Sul totale della popolazione detenuta solo 11.121 persone (10.421 nel 1999) sono addette al lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (con una percentuale del 20,97%, in lieve aumento rispetto al 20,19% del 1999). Sul capitolo, nel quale affluiscono i proventi derivanti dalla vendita di manufatti prodotti nelle lavorazioni reintegrati in misura dell'80% ai sensi della legge n. 971/1942, grava anche il costo dei sussidi e dei premi di rendimento per i frequentatori dei corsi professionali; nel secondo semestre 2000 si sono svolti 246 corsi, con 3.465 iscritti. Al 31 dicembre 2000, su 118 officine ne risultavano funzionanti 91, rispetto alle 84 del 1999.

Sul capitolo gravano altresì le spese per i rimborsi dovuti all'INAIL, per i detenuti infortunati sul lavoro, che sono state di circa 1.365 milioni.

Dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione, 926 sono addette ad attività di tipo industriale o agricolo, ed 870 sono utilizzate per la manutenzione ordinaria degli edifici.

Si è incrementato il numero dei detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione, invertendo un trend negativo degli ultimi anni (1.677 nel 1997, 1.483 nel 1998, 1.382 nel 1999, 1.575 nel 2000).

Nel 2000 è stato stipulato un protocollo di intesa tra Ministero della giustizia e Ministero del lavoro per la definizione di un progetto comune per garantire maggiormente il diritto al lavoro alla popolazione detenuta, attraverso il coinvolgimento degli Uffici regionali del lavoro e delle Agenzie per l'impiego. Progetti particolari sono stati attivati per l'impiego di manodopera detenuta nella gestione delle banche dati mediante strumenti informatici³⁵.

Cap - 7152 - servizio delle bonifiche agrarie. Gli stanziamenti sono utilizzati per il lavoro svolto nelle pertinenze agricole dell'Amministrazione; lo stanziamento per il 2000 è stato di 15.190 milioni, interamente ripartito tra i provveditorati regionali. La legge n. 193/2000³⁶ ha previsto misure di vantaggio a favore di cooperative sociali ed imprese (agevolazioni contributive e sgravi fiscali) che assumono detenuti in esecuzione penale e svolgono attività formative³⁷.

5.3 Le misure alternative alla pena detentiva.

Per quanto concerne la pena esterna, nel 2000 sono stati eseguiti 24.991 affidamenti in prova al servizio sociale, di cui 6.740 affidamenti di soggetti tossicodipendenti, 3.366 semilibertà e 9.489 detenzioni domiciliari. In via generale, i progetti sono realizzati in collaborazione con i servizi degli enti locali e con privati.

I fondi destinati a progetti di reinserimento sociale e lavorativo di soggetti tossicodipendenti in misura alternativa hanno avuto un incremento dal 1997 al 2000, che ha determinato un maggior numero di progetti realizzati.

³⁵ In particolare, nel 1998 era stato siglato un accordo tra ministero della giustizia, Ministero del lavoro, Telecom Italia e Parti sociali che ha portato nel 1999 all'impiego, mediante formula cooperativistica, di 25 detenuti presso l'istituto di Milano San Vittore. Analogo progetto è stato realizzato nel 2000 presso l'istituto di Rebibbia, Nuovo Complesso.

³⁶ Legge 22 giugno 2000, n. 193.

³⁷ Entro il 31 maggio di ogni anno, con decreto del Ministro della giustizia sono determinate le modalità e l'entità delle agevolazioni e degli sgravi.

	<i>(in milioni)</i>				
	1996	1997	1998	1999	2000
Cap. 1825 **	1.650*	500	1.000	967	1.306

*L'importo del 1996 è comprensivo anche dei residui.

** Il cap. 1825 (interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezione HIV.) ha uno stanziamento complessivo di 43.5 mld.

L'utilizzo di questi fondi è complesso, in relazione ai tempi che intercorrono tra l'assegnazione ai provveditorati e l'effettiva disponibilità a livello dei singoli Centri e il necessario intervento della Magistratura di sorveglianza per la concessione della misura alternativa.

Cap. 1825 – progetti finalizzati ex. art. 127 del d.P.R. n. 309/1990

Nel 2000 sono stati assegnati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri 1.800 milioni per due progetti, destinati alla reintegrazione della donna in esecuzione penale esterna e per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti tossicodipendenti in esecuzione penale esterna. L'assegnazione è intervenuta solo il 16 ottobre 2000, non consentendo di avviare le attività previste, che dovrebbero essere sviluppate nel 2001.

5.4 La spesa sanitaria.

La disciplina dell'assistenza sanitaria del sistema penitenziario è stata innovata dal d.lgs. n. 230/1999³⁸, che riconosce ai detenuti ed agli internati il diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali. Al Ministero della sanità sono attribuite le competenze in materia di programmazione, indirizzo e coordinamento del Servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari, mentre le regioni esercitano, le competenze in ordine alle funzioni di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari regionali negli istituti penitenziari ed il controllo sul funzionamento dei servizi medesimi (art. 3).

Alle A.S.L. sono affidati la gestione e il controllo dei servizi sanitari negli istituti penitenziari ed all'Amministrazione penitenziaria la vigilanza, ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi, sull'osservanza delle disposizioni del decreto legislativo. Al Ministero della giustizia sono riservate tutte le competenze in materia di sicurezza all'interno delle strutture sanitarie ubicate negli istituti penitenziari e nell'ambito dei luoghi esterni di cura ove siano ricoverati i detenuti e gli internati (art. 4).

Benché al dicembre 2000 risultino promosse le iniziative preliminari dirette al trasferimento delle funzioni, il processo si prospetta lungo anche a causa della distribuzione delle competenze sanitarie, come definite dall'art. 3 del d.lgs. n. 230/1999, fra più centri istituzionali di riferimento (ministeri della sanità e della giustizia, regioni e A.S.L.). Hanno trovato attuazione le disposizioni dell'art. 5, che prevedono l'elaborazione di un apposito Progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario nell'ambito del Piano sanitario nazionale di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 502/1992³⁹, e successive modificazioni ed integrazioni. Il progetto è stato approvato, sebbene in ritardo rispetto all'indicazione legislativa, con decreto interministeriale 21 aprile 2000. Inoltre, è stata applicata, anche in questo caso ben oltre il termine previsto⁴⁰, la norma che prevede la sperimentazione in tre regioni, dei sistemi di trasferimento della medicina penitenziaria alla sanità. La sperimentazione riguarda le Regioni

³⁸ D.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, che ha esercitato la delega conferita dalla legge 30 novembre 1998, n. 419.

³⁹ D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

⁴⁰ Il decreto interministeriale 20 aprile 2000 ha richiesto il concerto con i ministri della sanità, della giustizia, del tesoro della funzione pubblica.

Lazio, Toscana e Puglia e terminerà il 30 giugno 2002, come stabilito dal d.lgs. n. 433/2000⁴¹, che, in considerazione delle difficoltà che i provveditorati regionali nelle regioni interessate incontravano nella fase di avvio della sperimentazione, ha prolungato di sei mesi i tempi della sperimentazione.

L'art. 8 del d.lgs. 230/1999 ha disposto il trasferimento al servizio sanitario nazionale dal 1 gennaio 2000 delle funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della prevenzione e della assistenza ai detenuti e agli internati tossicodipendenti, contestualmente al trasferimento del relativo personale, delle attrezzature, degli arredi e degli altri beni strumentali nonché delle risorse finanziarie (nel rispetto dei principi contenuti nell'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

In materia di assistenza sanitaria in favore dei detenuti, la Corte, Sezione del controllo⁴² ha deliberato un'indagine diretta a valutare, ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 8 della legge n. 20/1994⁴³, la gestione della spesa sostenuta dal Ministero della giustizia e lo stato di attuazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 230/1999, che ha disposto il riordino della medicina penitenziaria e la partecipazione permanente del servizio sanitario nazionale nell'assistenza ai detenuti ed agli internati.

L'analisi espone i criteri che sono stati seguiti negli anni 1997/1999 per la spesa per il servizio sanitario ed i caratteri dell'attività amministrativa svolta per assicurare alla popolazione detenuta l'esercizio del diritto alla salute fisica e psichica, ribadito dal d.lgs. n. 230/1999, ed illustra l'evoluzione dei costi reali sino alla riforma che ha previsto la collaborazione tra sistema penitenziario e quello sanitario. Sugli esiti dell'indagine si rinvia alla deliberazione che sarà assunta dalla Sezione del controllo.

I fondi allocati nel bilancio dello Stato non costituiscono la sola fonte di finanziamento dell'assistenza ai detenuti: le regioni concorrono a finanziare la medicina penitenziaria con le risorse stanziare per il servizio sanitario nazionale nelle circostanze in cui si rivela opportuno o necessario erogare le cure mediche presso le strutture pubbliche esterne. L'indagine della Corte attiene esclusivamente all'impiego degli stanziamenti statali, quantificati per gli anni 1997, 1998 e 1999 rispettivamente in 215, 231 e 228 mld.

Stanziamenti complessivi per l'assistenza sanitaria dei detenuti

Anno	Cap. 2102	Cap. 5206 (ex 1995)	Cap. 2484	Cap. 2120	Stanziamenti totali (a)	Costo convenzione Castiglione delle Stiviere (b)	(in miliardi)
							Totale netto* (c=a-b)
1997	195	40,4	1,1	3,5	240,0	28,2	211,8
1998	195	52,5	1,2	7,0	255,7	28,2	227,5
1999	187	52,7	1,1	7,5	248,3	23,0	225,3

*Dati al netto degli oneri, stimati in 2 mld per anno, relativi alle cure mediche ai detenuti internati presso l'ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere.

Il cap. 2102 rappresenta la principale fonte di finanziamento del servizio sanitario, ma è anche utilizzato per finanziare in regime di convenzione tutti gli oneri di funzionamento dell'ospedale psichiatrico di Castiglione delle Stiviere.

Sul cap. 5206 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile) sono allocate le risorse per le spese del personale medico ed infermieristico, mentre sul cap. 2120 grava una

⁴¹ D.lgs. 22 dicembre 2000, n. 433, recante disposizioni correttive del d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230.

⁴² Corte dei conti, Sezione del controllo, deliberazione n. 15/2000.

⁴³ Legge 14 gennaio 1994, n.20.

quota del personale medico addetto al presidio per i detenuti tossicodipendenti (interventi in favore dei detenuti tossicodipendenti e di quelli effetti da infezione HIV).

Complessivamente, al momento di avvio della riforma, sono 230 i centri di spesa, a diversi livelli di responsabilità.

5.5 L'edilizia penitenziaria.

Come già sottolineato nel paragrafo “sintesi e conclusioni” la competenza in materia di edilizia penitenziaria è rimasta ripartita tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la realizzazione dei nuovi istituti penitenziarie per gli interventi di ristrutturazione di quelli esistenti ed il Ministero della giustizia, per la manutenzione ordinaria e straordinaria e per l'effettuazione di studi in materia di edilizia penitenziaria e la progettazione in caso di urgenza.

Le competenze dell'Amministrazione della giustizia sono esercitate dal Dipartimento, e, dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione, dalla Direzione generale delle risorse materiali⁴⁴.

L'art. 3, comma 1 della legge n. 404/1977⁴⁵ ha istituito una commissione paritetica, nominata dal ministro per le infrastrutture di concerto con il ministro della giustizia, che deve esprimere il parere sui progetti di massima per la costruzione, l'adattamento ed il completamento degli edifici indicati dall'art. 1 della legge n. 1133/1971. La commissione, il cui parere sostituisce ogni altro parere, valutata la situazione degli istituti, decide sulla base della economicità dell'intervento se ricostruire o risanare gli edifici. Valuta, inoltre, la collocazione urbanistica dei nuovi istituti penitenziari, prediligendo zone esterne ai centri urbani. Il verbale dei lavori della commissione, redatto sotto forma di decreto interministeriale, è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e contiene la programmazione degli interventi e le eventuali variazioni ai programmi in corso. Il Ministero delle infrastrutture è competente all'esecuzione delle opere mentre al Ministero della giustizia è attribuito il controllo tecnico speciale.

Nella classificazione di bilancio per funzioni-obiettivo l'edilizia penitenziaria è evidenziata quale funzione di quarto livello del macroaggregato dello Stato “ordine pubblico e sicurezza”. Gli stanziamenti complessivi destinati a questi particolari interventi ammontano a circa 482,33 mld, come mostrano le tabelle che seguono.

Il 47,1% è allocato nello stato di previsione del Ministero del tesoro, il 27,5% del Ministero della giustizia ed il 25,4% del Ministero dei lavori pubblici.

Funzione-obiettivo 3.4.1.4 “interventi per edilizia penitenziaria”

(in miliardi)

	Stanziamenti	Impegni competenza	Impegni totali	Pagamenti competenza	Pagamenti totali
Tesoro	344,9	344,8	344,8	200,8	282,6
Grazia e giustizia	184,6	96,3	181,5	49,2	126,4
lavori pubblici	121,9	59,4	121,0	31,3	90,2
totale 3.4.1.4	651,5	500,6	647,4	281,4	499,4
<i>Totale generale</i>					
f.o 3.4	5.422,7	4.581,4	4.757,0	3.913,2	4.393,8

Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

L'osservazione dei dati i bilancio dei singoli ministeri interessati mostra che, mentre il Ministero del tesoro, che non gestisce interventi ma si limita a trasferire le risorse agli enti locali, impegna l'intero stanziamento entro l'esercizio di competenza ed i pagamenti raggiungono il 58,2% delle risorse di competenza e l'81,9% degli impegni totali, il Ministero

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 35 della legge 14 dicembre 1990, n. 395, le funzioni sono esercitate attraverso il servizio tecnico.

⁴⁵ Legge 1 luglio 1977, n. 404.

della giustizia impegna solo 52,1% degli stanziamenti di competenza e la velocità di spesa è del 51,1% sugli impegni di competenza e del 69,6% sugli impegni totali. Mentre la capacità di impegno del Ministero dei lavori pubblici si ferma al 48,7%, con una velocità di spesa sugli impegni di competenza del 52,6% e del 74,5% sugli impegni totali.

Gli stanziamenti indicati nelle tabelle che seguono contengono anche le quote destinate agli interventi per l'edilizia degli uffici giudiziari, che in sede di classificazione per funzioni-obiettivo sono ricompresi nella funzione di primo livello "ordine pubblico".

Ministero della giustizia: capitoli 1725, 1765, 2063, 2029, 7124 (ex 8600), 7181.

I capitoli di bilancio gestiti dal Ministero della giustizia attengono all'edilizia penitenziaria sia del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sia della Giustizia minorile.

I capitoli 1725 e 2029, sui quali sono allocate le risorse del "fondo per la progettazione dei lavori", sono stati istituiti con decreto Ministero del tesoro n. 16889 del 2000 con sole assegnazioni di cassa, rispettivamente di 582,8 e di 100 mln, per il pagamento di residui provenienti da esercizi precedenti. Con le risorse allocate sui capitoli 1765, dell'Amministrazione penitenziaria e 2063 della Giustizia minorile, ambedue relativi ad interventi di manutenzione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti, si provvede alla realizzazione di costruzioni non grandi ed alla manutenzione degli immobili. I capitoli 7124 e 7181, rispettivamente del Dipartimento e della Giustizia minorile, individuano le risorse da destinare all'acquisto ed all'installazione di opere prefabbricate, alla ristrutturazione ed all'ampliamento degli immobili.

Ministero di grazia e giustizia

(in miliardi)

Cap 7001	1997	1998	1999	
Stanziamenti	29,4			
Impegni su comp.	14,6			
Pagato su comp.	3,0			
Impegni tot.	29,2			
Pagato tot.	26,5			
Cap 7124 (ex 8600)	1997	1998	1999	2000
Stanziamenti		34,4	38,5	92,3
Impegni su comp.		30,8	37,4	15,9
Pagato su comp.		4,6	13,6	4,5
Impegni tot.		33,3	38,3	91,7
Pagato tot.		32,2	38,3	47,1

Per il 1997 è stata calcolata una quota del 40% destinata all'edilizia penitenziaria, mentre dal 1998 gli stanziamenti sono confluiti nel cap.8600, cambiato nel 2000 in cap. 7124.

(in miliardi)

Cap 1725	2000	Cap 2029		Cap 7181	
Stanziamanti		Stanziamanti		Stanziamanti	10,0
Impegni su comp.		Impegni su comp.		Impegni su comp.	0,6
Pagato su comp.		Pagato su comp.		Pagato su comp.	0,4
Impegni tot.		Impegni tot.		Impegni tot.	10,0
Pagato tot.	0,2	Pagato tot.	0,1	Pagato tot.	7,0
Cap 1765	2000	Cap 2063		Cap 7124	
Stanziamanti	77,6	Stanziamanti	4,5	Stanziamanti	92,3
Impegni su comp.	76,1	Impegni su comp.	3,5	Impegni su comp.	15,9
Pagato su comp.	40,9	Pagato su comp.	3,2	Pagato su comp.	4,5
Impegni tot.	76,1	Impegni tot.	3,5	Impegni tot.	91,7
Pagato tot.	67,5	Pagato tot.	4,3	Pagato tot.	47,1

- Ministero dei lavori pubblici: cap. 8481 (spese per la costruzione, il completamento...degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena—nuova edilizia penitenziaria); cap. 8482 (reiscrizione dei residui passivi perenti relativi a spese per interventi straordinari di edilizia penitenziaria); cap. 8483 (spese per la realizzazione di opere di ampliamento e ristrutturazione degli istituti e piantonamenti dei detenuti).

Ministero delle infrastrutture (ex Ministero dei lavori pubblici)

(in miliardi)

Cap. 8481 (ex 8404)	1997	1998	1999	2000
Stanziamanti	139,1	154,3	106,9	114,6
Impegni su comp.	40,1	27,6	87,5	38,0
Pagato su comp.	36,4	26,4	10,2	5,2
Impegni tot.	139,1	154,2	100,6	114,6
Pagato tot.	106,3	145,7	74,6	54,6
Cap 8482 (ex 8411)	1997	1998	1999	
Stanziamanti	18,6	37,1	15,4	10,9
Impegni su comp.	18,6	37,1	15,4	10,9
Pagato su comp.	18,3	15,3	10,6	10,9
Impegni tot.	18,6	37,1	15,4	10,9
Pagato tot.	18,5	15,3	11,0	11,2
Cap 8483 (ex 8424)	1997	1998	1999	
Stanziamanti	27,0	27,0		
Impegni su comp.		8,3		
Pagato su comp.				
Impegni tot.	20,0	27,0		
Pagato tot.			3,3	11.842

Gli stanziamenti definitivi per la costruzione ed il completamento degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena (cap. 8481, ex 8404) sono lievemente aumentati, ma rimangono ad un livello inferiore rispetto agli anni 1997/1998. Gli impegni totali coprono l'intero stanziamento, mentre la capacità di spesa è solo del 47,6% (74,1% nel 1999, 94,4% del 1998, 76,4% nel 1997), con una netta riduzione rispetto al precedente triennio.

Anche per il cap. 8482 (ex 8411) — reiscrizione per residui perenti, gli stanziamenti sono diminuiti confermando un *trend* già osservato nel 1999.

- Ministero del tesoro: cap. 4574 e 9601 (ex capitoli 5942 e 8814) sui quali sono allocate le risorse che vengono trasferite agli enti locali per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e per i programmi abitativi; è stato necessario stimare la quota di risorse destinata alla funzione obiettivo "edilizia penitenziaria" nella percentuale di circa 50%, mentre il 49% è stato assegnato alla "edilizia giudiziaria" ed il restante 1% ai "programmi abitativi".

Ministero del tesoro

(in miliardi)

Cap 4574 (ex 5942)	1997	1998	1999	2000
Stanziamenti	420,1	446,3	454,3	236,7
Impegni su comp.	420,1	446,3	454,1	236,7
Pagato su comp.	420,1	446,3	287,1	118,0
Impegni tot.	420,1	446,3	454,1	236,7
Pagato tot.	420,1	446,3	287,1	118,0

(in miliardi)

Cap. 9601	2000
Stanziamenti	220,6
Impegni su comp.	220,6
Pagato su comp.	168,9
Impegni tot.	220,6
Pagato tot.	335,9

6. Informatica.

Nel nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, l'art. 6 è interamente dedicato, in ragione della natura trasversale delle attribuzioni, alla Direzione generale dei servizi automatizzati, considerata articolazione interna del Dipartimento dell'organizzazione, alla quale attribuisce autonomia di bilancio in relazione ai fondi destinati ai programmi di informatizzazione, ed autonomia tecnica nella loro gestione, seppure secondo le indicazioni della conferenza dei Capi dei Dipartimenti.

Con tale previsione dovrebbe essere superata la frammentazione delle risorse destinate all'informatica che, prima della riforma, erano ripartite tra vari Centri di Responsabilità per le spese di funzionamento, mentre quelle destinate agli investimenti erano allocate in un unico Centro di Responsabilità, presso la Direzione generale affari civili e libere professioni, ad eccezione degli investimenti relativi ai progetti intersettoriali relativi alla R.U.P.A. (legge n. 400/1996), allocati nel Centro di responsabilità Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione con il ministro. Tale soluzione organizzativa ha determinato incongruenze e difficoltà di rilevazione e gestione contabile. Occorre sottolineare che anche il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e la Giustizia minorile hanno disposto di capitoli di bilancio assegnati alla sola parte corrente, pur avendo necessità di significative risorse per gli investimenti, che sono state sostenute dalla Direzione generale degli affari civili.

L'aver ricondotto all'interno di un unico Centro di Responsabilità la programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi di tutti gli uffici del Ministero (anche degli uffici amministrativi decentrati e degli uffici giudiziari) deve essere considerato come momento di razionalizzazione dell'azione amministrativa nello specifico settore, che oltre a migliorarne l'efficienza potrà condurre alla stesura di documenti di consuntivo della spesa informatica più completi e significativi.

Come già osservato dalla Corte nella Relazione sul 1999, il settore dell'informatica, che nei precedenti esercizi aveva messo in evidenza una carente efficienza delle strutture responsabili della spesa, ha dimostrato un netto miglioramento e si è proposto come uno

strumento decisivo per la piena realizzazione della riforma attraverso il completamento della “rete giustizia”.

L’ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie e l’utilizzazione piena delle opportunità offerte dai sistemi informatici possono consentire il recupero di ampi margini di efficienza degli uffici.

Nell’ambito degli obiettivi istituzionali di indirizzo politico, volti a migliorare il sistema giustizia, adeguandolo alle esigenze di procedure rapide, costi accessibili e servizi efficienti, si pongono gli obiettivi strumentali e di supporto per il raggiungimento degli obiettivi di carattere generale.

Nell’area della giustizia penale si sono, tra le altre, privilegiate le iniziative volte a fornire agli operatori risposte rapide in merito all’esatta situazione delle pendenze dell’imputato ed a rendere tempestive le comunicazioni dell’esito di un giudizio di Cassazione. E’ parte di questo programma la realizzazione del Sistema Integrato dell’Area Penale (SIAP), strumento di raccordo e colloquio tra i sistemi informatici esistenti. Sul fronte della sicurezza, si sottolinea la realizzazione del progetto AFIS – Impronte digitali finalizzato alla identificazione certa dei soggetti sottoposti a restrizione della libertà personale, attraverso le impronte digitali.

Nel settore della giustizia civile è proseguita la realizzazione del progetto “Processo telematico”, per realizzare un sistema informativo che metta a disposizione degli utenti (giudici ed avvocati) tutti gli elementi e le informazioni del processo.

L’andamento della spesa nel 2000 mostra un’inversione di tendenza per quanto attiene alla spesa per attività di sviluppo, che si riduce rispetto all’anno precedente (159,2 mld nel 2000, 165,1 mld nel 1999) a fronte di un incremento degli interventi per la gestione e la manutenzione (169,4 mld nel 2000, 123,8 mld nel 1999). Lo sviluppo ha inciso sul totale degli stanziamenti per il 48% (57% nel 1999) e la gestione per il 52% (43% nel 1999)⁴⁶.

L’Area della giustizia penale ha assorbito il 35,5 % della spesa complessiva ed il 79 % della spesa attribuita contabilmente al Centro di responsabilità Affari civili e libere professioni.

⁴⁶ L’Amministrazione ha sottolineato che la maggiore incidenza della spesa di gestione e manutenzione sulla spesa complessiva è da attribuire in parte agli interventi relativi all’adesione alla RUPA, che sono stati considerati come interventi di gestione e manutenzione delle infrastrutture di comunicazione e dei sistemi condivisi.

Tabella di sintesi degli impegni di spesa dell'anno 2000

(in lire)

Centro di Responsabilità amministrativa	Gestione	Evoluzione	Progetti	Totale
Gabinetto del Ministro Infrastrutture e sistemi condivisi (URSIA)	67.560.845.633	39.648.345.847	27.267.843.003	134.477.034.123
Organizzazione giudiziaria e affari generali	299.170.510	297.272.400	=	596.442.910
Affari penali, grazie e casellario	4.195.860.370	23.593.680	1.350.878.788	5.570.332.838
Affari civili e libere professioni	84.158.522.971	25.783.675.719	37.832.272.520	147.774.471.210
Area giustizia civile	6.416.968.880	7.966.552.482	8.915.687.170	23.299.208.532
Area giustizia penale	71.965.782.341	16.488.943.767	28.295.239.490	116.749.965.598
Aera amministrativa	1.031.524.010	198.614.400	621.345.860	1.851.484.270
Area Cassazione giudiziaria	3.111.942.995	496.890.000	=	3.608.832.995
Area Cassazione giuridica	1.632.304.745	632.675.070	=	2.264.979.815
Dipartimento Amm. Penitenziaria	7.109.368.649	8.536.668.812	13.433.261.869	29.079.299.330
Giustizia minorile	6.102.994.100	1.169.301.810	3.903.536.340	11.175.832.250
Totale	169.426.762.233	75.458.857.908	83.787.792.521	328.673.412.661

Tavola di riepilogo degli impegni sui capitoli di spesa dell'anno 2000

(in milioni)

Cap.	Impegni (a)	Ordini di accreditamento (b)	Reiscrizioni (c)	Assegnazioni (d)	Totale (a+b+c+d)	Stanziamenti
1046	261				261	271
1108	10.795	230			11.025	14.000
1115	399	363			762	950
1331	4.429	2.555			6.984	7.250
1451	6.068	19.433			24.500	25.000
1626	97.090	46.109	858		144.057	154.636
1811	11.581	857		9.154	21.592	24.000
2121	3.235	378		1.184	4.797	5.400
7002	1.519	5			1.524	9.050
7115	59.075	54.095			113.171	115.000
Totale	194.452	123.025	858	10.338	328.673	355.557

7. Esiti del controllo sulla gestione.

7.1 La gestione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Oltre all'indagine sulla spesa sanitaria, di cui si è riferito nel paragrafo 4.4, la Corte, ha deliberato un'indagine sulla spesa effettuata dal Consiglio superiore della magistratura⁴⁷ negli anni 1996/1998, allo scopo di verificare le modalità di gestione delle risorse finanziarie amministrare da un organismo istituzionale, dotato di autonomia finanziaria e contabile, al quale sono attribuiti compiti di notevole rilievo nell'ambito dell'assetto istituzionale generale⁴⁸.

E' opportuno sottolineare che, con d.lgs. n. 37/2000⁴⁹, emanato nel rispetto del termine fissato dalla legge di delega, è stato disposto il riassetto organizzativo del Consiglio, con l'istituzione del ruolo del personale amministrativo della Segreteria e dell'Ufficio studi e documentazione, ponendo rimedio al ritardo, che il CSM ha subito, nella formazione di una struttura organizzativa autonoma e più coerente con la ragionevole interpretazione delle norme istitutive del Consiglio (artt. 104 e 105 Cost.). Ciò prefigura un graduale processo di adeguamento dei documenti contabili, che potranno essere più rappresentativi della spesa reale di funzionamento e non soltanto della spesa connessa alle risorse finora attribuite dal Ministero del tesoro alla responsabilità di gestione degli organi consiliari. Non è stato ancora affrontato il tema della riorganizzazione generale della Segreteria; al CSM è assegnato il compito di attuare la normativa ora vigente mediante regolamento da adottare su proposta del Comitato di presidenza.

L'entità delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato, e destinate al funzionamento del Consiglio, non coincide con l'ammontare di quelle esposte nei documenti contabili, poiché tali documenti non avevano potuto includere i mezzi finanziari spesi dal Ministero per attribuire il trattamento economico fondamentale al personale amministrativo ed ai magistrati in servizio presso il CSM. I documenti di bilancio e di rendiconto rappresentano circa i tre quarti degli oneri annui di funzionamento.

La gestione è alimentata da un apposito fondo, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, che compone la parte prevalente delle risorse statali utilizzate. Per oltre il 50% la spesa è costituita da oneri per il personale, mentre la parte rimanente riguarda gli acquisti di beni e servizi.

Il controllo degli atti dimostrativi delle operazioni svolte è affidato dal 1997 ad un collegio dei revisori dei conti, istituito dal Consiglio in sede di revisione del regolamento di amministrazione contabilità.

Si osserva che il rinnovamento normativo e logistico delle strutture serventi del CSM migliora le potenzialità di funzionamento del Consiglio, che dispone ora degli strumenti idonei a dotarlo di un'autonoma struttura organizzativa ed a migliorare gradualmente la trasparenza dei documenti contabili, non pienamente rappresentativi degli effettivi oneri di funzionamento. La tendenza verso forme di crescita dell'autonomia finanziaria spiega in prospettiva l'utilità della

⁴⁷ Corte dei conti, Sezione del controllo, Collegio II, delibera n. 1/2001/G. L'indagine non ha inteso verificare i risultati dell'attività istituzionale del CSM, non valutabili nella sede del controllo sulla gestione, in quanto conseguiti da un organismo di rilevanza costituzionale, al quale sono affidati compiti di governo della magistratura non idonei ad essere esaminati nel rapporto tra obiettivi e risultati. Mentre la gestione delle risorse stanziare per il funzionamento del Consiglio è suscettibile di valutazione nel profilo dell'idoneità delle strutture organizzative di supporto ad agevolare l'obiettivo costituito da un ordinato svolgimento dei compiti, che il CSM è tenuto a svolgere, nella prospettiva dell'ottimale esercizio della funzione giudiziaria, nei limiti stabiliti dalla disciplina costituzionale e dalla normativa ordinaria di attuazione.

⁴⁸ Le fonti normative della gestione sono costituite dagli artt. 104 e 105 Cost., che hanno fornito gli indirizzi essenziali per il funzionamento del Consiglio; dalla legge n. 195/1958, più volte modificata, che detta norme in materia di finanziamento delle attività consiliari, di strumentazione contabile per la gestione e la rendicontazione della spesa; dalla disciplina regolamentare prodotta dal Consiglio.

⁴⁹ D.lgs. 14 febbraio 2000, n. 37, che ha esercitato la delega conferita dalla legge 28 luglio 1999, n. 266 per la riorganizzazione amministrativa del Consiglio.

modifica regolamentare relativa all'introduzione dell'istituto contabile dell'avanzo di amministrazione, che temporaneamente ha prodotto un gonfiamento notevole delle dimensioni della gestione, quasi raddoppiate (da 25 a 48 mld) tra il 1995 ed il 1998, accentua notevolmente, rispetto agli anni precedenti, le difficoltà di spesa in conto competenza e determina la singolare situazione dell'accumulo di risorse non utilizzate, in controtendenza rispetto alle recenti regole della finanza pubblica, orientate a favorire l'impiego utile e rapido delle risorse finanziarie.

La gestione amministrativa e contabile non prospetta deviazioni rispetto ad una legittima applicazione della normativa contabile e sostanziale, applicata negli anni 1996/1998; inoltre la presenza, nell'ambito dell'assetto organizzativo, di professionalità specifiche appartenenti all'area dell'informatica va considerata quale sintomo di una crescente consapevolezza, che si assume possa essere trasferita anche nel processo di formazione della "struttura propria".

La consistenza moderata degli impegni effettivi rispetto alle disponibilità finanziarie complessive non è di per sé indicativa di significativi limiti di efficienza della struttura amministrativa: per la parte della spesa relativa al personale i compiti di istituto risultano svolti nei limiti stabiliti dalla legislazione vigente, mentre nell'area degli acquisti di beni e servizi le risorse di bilancio risultano non utilizzate per fattori dipendenti in prevalenza da difficoltà oggettive, motivate nella documentazione annessa ai rendiconti.

La complessa articolazione dell'attività di gestione⁵⁰ rallenta la speditezza dell'azione amministrativa e deprime quantomeno il parametro dell'efficacia degli oneri del personale, dato che la complessità delle procedure di gestione comporta costi elevati, in termini di tempo impiegato e di personale utilizzato.

⁵⁰ L'azione amministrativa svolta nell'ambito del Consiglio si caratterizza per la pluralità dei soggetti che partecipa, sia al processo di selezione delle scelte allocative delle risorse, con compiti ripartiti tra il Consiglio, il Comitato di presidenza, la Commissione di bilancio ed il Segretario generale, sia al procedimento decisionale di spesa in termini di impegni, nel quale le responsabilità sono di regola attribuite al Comitato di presidenza e al Segretario generale.