

Come nella passata relazione, particolare rilievo viene dato alla funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della «difesa militare», relativa ad un momento fondamentale sotto il profilo della programmazione strategica: la «predisposizione dello strumento militare».

Tale funzione ha anche una dotazione finanziaria significativa, che ammonta a ben 3.395,46 mld in termini di stanziamenti definitivi (rispetto ai 1.333,2 dell'esercizio 1999) e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 98,6% (3.397,17 mld su 3.444,06), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 97,5% (3.317,62 mld su 3.401,14) ed i residui propri finali al 31 dicembre ammontano a 747,49 mld corrispondenti al 18,1% della massa spendibile (4.137 mld).

Per quanto attiene, più specificamente, alla dinamica dei residui, si riscontra un aumento minimo rispetto a quelli iniziali (del 7,9%, 747,49 mld di residui propri finali rispetto a 692,94), mentre il tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) è del 47,5% (329,26 mld su 692,94).

Da tali dati si rileva un sensibile miglioramento sull'esercizio 99⁵⁵, elemento sintomatico di una migliore dinamica della spesa in un settore fondamentale per la pianificazione strategica dell'amministrazione.

Al riguardo, si segnala l'importanza, in tale ambito, della non ancora realizzata costituzione di un sistema di controllo interno che, secondo il disegno recato dal d.lgs.286/99, dovrebbe avere nel controllo strategico il suo momento esponenziale, il quale potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

In precedenza, si era sottolineata la rilevanza della *f.o.* di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza* che, per quanto attiene all'amministrazione della difesa, fotografa l'attività dell'Arma dei carabinieri.

In tale contesto, vanno esaminate, in particolare, due funzioni di quarto livello: *Attività di controllo del territorio* e *Contrasto alla criminalità organizzata e comune*.

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 98,99% (4.879,14 mld su 4.928,73)⁵⁶, un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di

⁵⁵ Per il quale si era rilevato un rapporto del un livello di quasi il 40% di residui sulla massa spendibile.

cassa del 98,7% (4.883,33 mld su 4.946,36) e residui propri finali al 31 dicembre per 316,94 mld che corrispondono al 6% della massa spendibile (5.254,32 mld). Questi risultati appaiono complessivamente inferiori a quelli del precedente esercizio.⁵⁷

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 97,9% (1.631,5 mld su 1.666,38), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 97,5% (1.635,32 mld su 1.677,90) e residui propri finali al 31 dicembre per 119,97 mld che corrispondono al 6,7% della massa spendibile (1.791,76). Anche in questo caso si nota un peggioramento di quest'ultimo dato rispetto al precedente esercizio, amplificato dalla sensibile diminuzione delle disponibilità complessive⁵⁸.

L'analisi finanziaria deve, infine, prendere in esame la funzione di primo livello *Protezione sociale* ed, in particolare, la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*.

Si tratta, evidentemente, di una funzione che presenta caratteristiche totalmente differenti da quelle, eminentemente operative, i cui andamenti sono stati descritti in precedenza.

E' peraltro nota la rilevanza che le *Pensioni privilegiate* hanno nell'ambito militare, così come i trattamenti pensionistici provvisori.

In seguito alla nuova configurazione, basata sull'assetto previsto dal d.lgs. n. 300/99, che la Corte dei conti ha adottato nella presente relazione, è solo in tale contesto che assume significato l'analisi di detta funzione, come viene sottolineato anche nella relazione sui c.d. Ministeri del *Welfare*, laddove l'analisi analoga perde totalmente di significato.

Il rapporto degli impegni sulla massa impegnabile è molto alto, raggiungendo il 99,7% (2.054,49 mld su 2.060,09).

I pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, peraltro molto elevate sulla massa spendibile (sono il 99,6% con 2.060,09 mld su 2.068,69) corrispondono al 99,7% con

⁵⁶ Nell'esercizio 99 si riscontrava un migliore livello del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1)

⁵⁷ Il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa era del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870) e residui totali per 187,5 mld che corrispondono al 4,52% della massa spendibile (4.147,6 mld).

⁵⁸ Il livello degli impegni sulla massa impegnabile era del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3); quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4) e residui finali per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).

2.054,32 mld su 2.060,09 e, conseguentemente, il livello dei residui propri finali appare irrisorio (6,09 mld), comunque in diminuzione rispetto agli 8,6 iniziali.

Si tratta di una funzione, di grande importanza, come si è detto con caratteristiche molto diverse da quelle precedentemente esaminate, la cui dinamica di spesa è estremamente positiva.

2.3 Profili istituzionali.

Nell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001 sono state attuate alcune importanti riforme che interessano i ministeri istituzionali. Nella nuova configurazione dettata dal d.lgs. n. 300 i Ministeri dell'interno e della giustizia sono articolati per dipartimenti, per aree di materie omogenee, mentre il Ministero degli affari esteri, a seguito della riforma disposta dal d.P.R. n. 267/1999⁵⁹, attuata con il decreto ministeriale n. 029/3466 del 10 settembre 1999, è organizzato per direzioni generali, con un segretario generale con compiti di coordinamento e vigilanza sugli uffici.

I servizi di controllo interno hanno operato nei Ministeri degli affari esteri e dell'interno sulla base della normativa precedente il d.lgs. n. 286 del 1999, che ha ridefinito la disciplina di carattere generale in materia di controlli interni. Il servizio di controllo dell'Amministrazione degli affari esteri ha incontrato nel 2000 maggiori difficoltà operative per carenza di personale e per insufficienti risorse strumentali; il servizio di controllo del Ministero dell'interno, dopo un avvio incerto, ha assunto un ruolo dinamico nella costruzione di un sistema di valutazione dell'azione amministrativa, che ha avuto riflessi positivi nella predisposizione dei documenti di programmazione, in particolare per il 2001.

Il controllo interno non è mai stato operativo presso il Ministero della giustizia, dove è stata solo istituita la Commissione per la valutazione dei dirigenti con funzioni limitate rispetto ai compiti previsti dalla legge. È questo un elemento di grave inefficienza se si considera che l'Amministrazione deve migliorare la produttività degli uffici, attraverso una più adeguata organizzazione per evitare un irrazionale utilizzo delle risorse (umane e strumentali).

⁵⁹ D.P.R. 11 maggio 1999, n. 267. La nuova disciplina è stata integrata con d.m. 029/3466 del 10 settembre 1999, che ha dettato la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale.

2.3.1 Ministero degli affari esteri.

L'organizzazione centrale dell'amministrazione è oggi articolata in direzioni geografiche tematiche e nuove direzioni generali geografiche⁶⁰; le prime rispondono all'esigenza di gestione unitaria di affari multilaterali di natura politica ed economica, le seconde accorpano i compiti prima ripartiti tra le diverse direzioni geografiche e sono chiamate ad elaborare e realizzare interventi programmatici che tengano conto non solo dei rapporti bilaterali con i singoli Paesi ma delle esigenze delle diverse regioni del mondo cui appartengono⁶¹.

La riforma ha comportato l'incremento delle direzioni generali, passate da otto a tredici, a fianco delle quali operano sette uffici di livello dirigenziale ed ha istituito con compiti di coordinamento due nuovi organismi: il Consiglio per gli affari internazionali⁶², di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo e l'Unità di coordinamento⁶³; queste strutture si pongono a fianco di due organismi preesistenti alla riforma, l'Unità di analisi e programmazione, alla quale sono affidati compiti di analisi e studi di previsione su temi strategici e l'Unità di crisi, chiamata a seguire situazioni internazionali di tensione.

Nel corso dell'esercizio in esame, l'Amministrazione è stata altresì impegnata nel dare attuazione al d.lgs. n. 85/2000, con il quale è stata esercitata la delega conferita dalla legge n. 266/1999, per l'emanazione della nuova disciplina della carriera diplomatica e per la revisione degli organici delle qualifiche dirigenziali. Con il d.P.R. 10 agosto 2000 n. 368, entrato in vigore il 28 dicembre 2000, sono stati individuati i posti di funzione di livello dirigenziale, che non appartengono alla carriera diplomatica.

⁶⁰ Le cinque direzioni generali determinate su base geografica sono: Paesi dell'Europa; Paesi delle Americhe; Paesi del Mediterraneo e del medio Oriente, Paesi dell'Africa sub-sahariana; Paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide.

⁶¹ La ripartizione per aree geografiche è adottata dai principali Paesi occidentali e reintroduce lo schema organizzativo che era previsto dal r.d. 19 settembre 1920 n. 1468, sostituito con la ripartizione delle competenze per direzioni generali per materia (r.d. 25 agosto 1932 n. 1086).

⁶² È presieduto dal ministro, composto dai sottosegretari, dal segretario generale, dal capo di gabinetto, dai direttori generali per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani, per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale e per la promozione e cooperazione culturale; è prevista la possibilità di convocare gli altri direttori generali ed i capi servizi competenti in materia.

⁶³ L'Unità di coordinamento ha assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre direzioni generali, nella logica di accorpate nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero: il Consiglio per gli affari internazionali, di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo e l'Unità di coordinamento. Oltre a funzioni di coordinamento dell'attività dell'Amministrazione, cura i rapporti con le regioni e gli altri enti territoriali per le loro attività di relazione con l'estero.

Alla riforma della struttura centrale non si è accompagnata la riforma della cooperazione italiana allo sviluppo, al centro di diversi disegni di legge. L'attuale struttura lamenta da tempo difficoltà per carenze di organico e per il mancato riassetto organizzativo, problematiche per la cui soluzione si rinvia alla riforma annunciata e mai realizzata.

2.3.2 Ministero dell'interno.

Il d.lgs. n. 300/1999 ha confermato al Ministero dell'interno le funzioni di garanzia dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, relative alla regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico ed alla difesa civile, nonché alla tutela dei diritti civili, di cittadinanza ed immigrazione.

Il 2000 è stato un anno di transizione verso la riforma disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che ha articolato l'organizzazione degli uffici dirigenziali generali su quattro dipartimenti, in relazione alle aree funzionali individuate dall'art. 14 del d.lgs. ed ha ridisegnato l'organizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio territoriale del Governo, organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, che, per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, è posto in rapporto funzionale con il Governo. Le prefetture sono trasformate in uffici di governo (art. 11 del d.lgs. n. 300) ed esercitano, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici⁶⁴, a fianco, come si è detto, delle funzioni di rappresentanza generale del governo.

Tale duplice collocazione dei prefetti e degli uffici di governo, quali organi del Ministero e strutture terminali sul territorio per l'azione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di coordinamento dell'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema

⁶⁴ Rimangono, peraltro numerose eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministero della difesa e della giustizia), manterranno gli apparati periferici il Ministero del tesoro e delle finanze, dell'istruzione, dei beni e delle attività culturali.

delle autonomie (art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 303/1999)⁶⁵, conferma il Ministero dell'interno quale amministrazione a competenza generale, con un arricchimento di funzioni a fronte della perdita di altre attribuzione a seguito del loro trasferimento alle regioni (d.lgs. n. 112/1998)⁶⁶.

La riforma organizzativa non è stata ancora pienamente attuata, sebbene l'Amministrazione abbia avviato i procedimenti necessari. È stato approvato definitivamente⁶⁷ il regolamento degli uffici territoriali di governo che ne disciplina le attribuzioni, come strutture di supporto al prefetto e ne chiarisce il rapporto di dipendenza organica dal Ministero e di dipendenza funzionale dal Governo, per i compiti di rappresentanza generale sul territorio; mentre il regolamento di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale è stato approvato, prima della fine della legislatura, solo in via preliminare dal Consiglio dei Ministri⁶⁸.

Con il d.lgs. n. 139/2000 è stata esercitata la delega conferita dalla legge n. 266/1999 per l'emanazione della nuova disciplina della carriera prefettizia che, nel rispetto del principio dell'unitarietà della carriera, deve tener conto delle più complesse funzioni che le prefetture, a seguito della riforma dell'amministrazione periferica dello Stato, saranno chiamate a svolgere. È stata ridefinita la disciplina ordinamentale della carriera (articolata in tre qualifiche rispetto alle attuali otto) e del relativo trattamento economico, con l'introduzione di un procedimento negoziale per gli aspetti giuridici ed economici del rapporto d'impiego.

⁶⁵ Il comma 3, dell'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999, stabilisce che il presidente del Consiglio dei Ministri, per l'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'azione di Governo nell'ambito dei rapporti con il sistema delle autonomie, si avvalga anche dei Commissari di governo, le cui funzioni sono assunte dal prefetto preposto all'UTG che ha sede nel capoluogo di regione (comma 3, dell'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999).

⁶⁶ In materia di invalidi civili, l'art. 130 del d.lgs. n. 112 ha attribuito all'INPS le funzioni di erogazione delle provvidenze ed alle regioni (con onere di successivo trasferimento agli enti locali) delle funzioni attinenti le concessioni dei benefici. Non è stato attuato il trasferimento alle regioni, disposto dal d.lgs. n. 112, delle funzioni in materia di erogazione di servizi sociali in favore dei minori a rischio di coinvolgimento⁶⁶ in attività criminose, di cui alla legge n. 216 del 1991. In materia di protezione civile l'art. 108 del d.lgs. n. 112/1998 ha trasferito, in particolare alle regioni, le funzioni relative alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali, l'attuazione di interventi urgenti in caso di crisi per il verificarsi o l'imminenza di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225/1992, gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza, l'attuazione degli interventi per il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, lo spegnimento degli incendi boschivi.

⁶⁷ L'approvazione definitiva del regolamento da parte del Consiglio dei Ministri è intervenuta il 2 maggio 2001; il d.P.R. è stato emanato il 17 maggio 2001 ed è attualmente all'esame della Corte.

⁶⁸ La struttura centrale verrebbe articolata su quattro dipartimenti: dipartimento per gli affari interni e territoriali, dipartimento della pubblica sicurezza, dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La legge n. 78/2000⁶⁹ ha conferito al Governo delega per il riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato e dettato nuove disposizioni in materia di coordinamento delle Forze di Polizia. L'esigenza di coordinamento e di direzione unitaria delle Forze di polizia, già avvertita dalla legge n. 121/1981, risponde ancora oggi alla necessità di eliminare sovrapposizioni e sprechi di risorse.

L'art. 10 ha dettato norme per il coordinamento e la direzione unitaria delle Forze di polizia ed ha confermato al Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", funzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica, che esercita attraverso il Dipartimento della pubblica sicurezza, con funzioni di raccordo tra autorità politica e Forze di polizia.

Con d.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001, sono state indicate le linee guida per il concreto esplicarsi dell'attività di coordinamento; la responsabilità politica è affidata al Ministro, l'amministrativa generale ai Prefetti, quella tecnico-operativa ai Questori.

L'art. 79 del d.lgs. n. 300 ha istituito l'Agenzia della protezione civile, alla quale sono trasferite le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici svolti dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della protezione civile e dal Servizio sismico nazionale. L'Agenzia ha avuto un avvio molto lento; dopo la nomina del direttore⁷⁰ è trascorso un anno per la nomina, in via transitoria ed ai limitati fini della predisposizione dello statuto, dei componenti del Comitato direttivo⁷¹. Lo statuto è stato approvato con d.m. del 9 maggio 2001⁷². Nell'anno 2000, la mancanza di organi direttivi e, di conseguenza, la mancata approvazione della disciplina interna dell'Agenzia (statuto e regolamento), non hanno consentito il trasferimento, secondo la previsione dell'art. 87, comma 1 del d.lgs., dei compiti e del personale. Ciò ha determinato che il Dipartimento della protezione civile, il Servizio sismico nazionale e la Direzione generale della protezione

⁶⁹ Legge 31 marzo 2000, n. 78 – delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia.

⁷⁰ Il direttore dell'Agenzia è stato nominato con d.P.C.M. 17 dicembre 1999.

⁷¹ D.P.C.M. del 22 dicembre 2000.

⁷² In considerazione della natura regolamentare dell'atto, come individuata dall'art. 8, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999, la Corte ha richiesto che sia assoggettato al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c della legge n. 20/1924. Il d.m. in parola è stato pubblicato sulla G.U. della Repubblica senza il preventivo invio alla Corte dei conti.

civile hanno continuato ad operare, con l'imputazione delle spese ai bilanci di competenza.

Nella Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1999, la Corte ha sottolineato che alcuni interventi normativi, succedutisi negli ultimi anni nella materia della protezione civile, nel ridisegnare il riparto di competenze tra livello centrale e locale e, nell'ambito del primo, tra Amministrazione dell'interno ed Agenzia di protezione civile, istituita dal d.lgs. n. 300/1999, hanno determinato difficoltà interpretative, che avrebbero richiesto, in sede di attuazione del d.lgs. n. 300⁷³, chiarezza sui moduli operativi, con riferimento al ruolo che la legge attribuisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di protezione civile. Anche al fine di individuare il centro di responsabilità della spesa per gli interventi di protezione civile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di rendere significativo il documento di bilancio che dovrà connettersi alla nuova organizzazione amministrativa, talché sia possibile ricostruire la spesa per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e centri di costo.

Il Ministro dell'interno ha emanato una direttiva che fissa i criteri generali ai quali deve ispirarsi il rapporto di dipendenza funzionale del Corpo dall'Agenzia di protezione civile. Non appaiono ancora sufficientemente chiare le modalità di riparto della spesa per gli interventi di protezione civile; è solo previsto che le ordinanze (di protezione civile) prevedano, nei limiti delle risorse disponibili, contributi per l'eventuale impegno straordinario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Con il d.lgs. n. 334/2000⁷⁴ è stata esercitata la delega conferita dall' art. 5, comma 1 della legge n. 78/2000⁷⁵, e con d.P.R. del 22 marzo 2001 è stata approvata la nuova disciplina dell'ordinamento e della struttura periferica dell'Amministrazione di P.S., e l'ordinamento di quelle centrali, limitatamente ai rapporti di dipendenza delle articolazioni periferiche.

⁷³ Lo schema di regolamento di riorganizzazione istituisce il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile con compiti di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e politiche e ordinanze di protezione civile; le funzioni sono ripartite in otto direzioni centrali, di cui una per la difesa civile e le politiche di protezione civile.

⁷⁴ D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334.

⁷⁵ Legge 31 marzo 2000, n. 78, che ha conferito delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia.

Le leggi n. 246/2000 e n. 75/2001⁷⁶ hanno disposto in materia di potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Assume un particolare rilievo la norma dell'art. 2 della legge n. 246, che pone i dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco al di fuori del ruolo unico istituito con d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150. Inoltre, la legge prevede l'incremento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di 1.301 unità, e dell'organico della qualifica dirigenziale dell'area operativa tecnica, aumentata di dodici unità.

Il fenomeno immigratorio per il suo carattere strutturale ha una portata ed un impatto che richiedono politiche complesse, nelle quali si inseriscono diverse Amministrazioni e diversi livelli di governo. Per un esame più approfondito della materia si rinvia al capitolo sul Ministero dell'interno, Vol. III.

2.3.3 Ministero della giustizia.

A fianco dei provvedimenti legislativi che hanno interessato in questi ultimi anni esclusivamente il settore della giustizia, si è inserito il più vasto processo di riforma dell'organizzazione di Governo, che ha ridisciplinato la struttura del Ministero e che si è concluso con il regolamento approvato con d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

La riforma del Ministero, al quale è affidato il compito di assicurare all'attività dei magistrati il necessario supporto (risorse umane, strumentali e logistiche), si pone come momento di ulteriore razionalizzazione dell'azione amministrativa, cui compete sotto l'aspetto gestionale il corretto funzionamento della “macchina giustizia”.

Risponde a questa esigenza l'accorpamento nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria di tutte le attribuzioni in materia di gestione del personale amministrativo e dei mezzi e beni strumentali, necessari per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, compiti prima della riforma ripartiti tra direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e direzione generale degli affari civili.

E' questo l'elemento più rilevante della riforma, al quale si affianca la previsione della preposizione di dirigenti o magistrati, quando ne ricorrono specifiche esigenze di servizio, alle direzioni generali interne ai dipartimenti. Il limite massimo di magistrati che possono essere destinati al ministero è indicato dall'art. 19 del d.lgs. in 50 unità.

⁷⁶ Legge 10 agosto 2000, n. 246 e legge 21 marzo 2001, n.75.

Si osserva che il nuovo riparto delle competenze non ha avuto riflessi nella materia dell'edilizia penitenziaria, che continua ad essere attribuita prevalentemente al nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁷⁷, per quanto attiene alla costruzione di nuovi istituti di pena e per gli interventi di ristrutturazione di quelli già esistenti, ed al Ministero della giustizia, per la manutenzione ordinaria e straordinaria.

In merito ai risultati delle riforme che hanno interessato negli ultimi anni il sistema della giustizia ed alle difficoltà che, soprattutto per le carenze di personale e delle strutture, si sono spesso frapposte al pieno avvio di alcune di esse, si osserva un miglioramento per quanto attiene al numero dei procedimenti pendenti⁷⁸, in parte conseguente al miglioramento dei procedimenti di informatizzazione; tale progresso non consente di affermare che si è definitivamente avviato il processo di modernizzazione dell'organizzazione amministrativa della giustizia. Infatti, gli interventi ordinamentali ed organizzativi approvati non hanno ancora sanato le difficoltà del sistema, lesivo del diritto dei cittadini a ricevere una giustizia rapida ed anche per questo efficace e che si configura, tra l'altro, come uno degli ostacoli ad un corretto sviluppo del sistema economico.

Si osserva che il continuo rinvio dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace⁷⁹, da ultimo slittata al 2 gennaio 2002 dalla legge n. 163/2001 di conversione del d.l. n. 91/2001, conferma quanto osservato dalla Corte nella deliberazione n. 61/1999 in merito alle difficoltà che il nuovo istituto incontrava per le carenze delle dotazioni degli uffici giudiziari e per le difficoltà di coprire gli organici.

Per un giudizio sull'idoneità della nuova organizzazione dell'amministrazione della giustizia, come si è venuta disegnando attraverso le numerose leggi di riforma che hanno caratterizzato gli ultimi anni, ad eliminare gradualmente i punti di criticità del sistema si deve ancora attendere che tutta la macchina della giustizia sia pienamente operativa, con l'eliminazione delle carenze delle strutture operative.

⁷⁷ Ex Ministero dei lavori pubblici.

⁷⁸ Relazione del Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2000.

⁷⁹ Il d.lgs. 28 agosto 2000, n 274, che ha esercitato da delega conferita dalla legge 24 novembre 1999, 468 aveva indicato nel 4 aprile 2001 la data in cui al giudice di pace doveva essere attribuite le funzioni in materia penale.

Si sottolinea che è rimasto ancora insoluto il problema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, più volte rimandata benché auspicata⁸⁰ dalla magistratura per rendere più razionale ed adeguata alla nuova realtà sociale la loro organizzazione, che si basa su un ordinamento giudiziario che risale al 1941.

Nell'esercizio in esame sono stati approvati diversi provvedimenti che hanno riguardato il settore dell'esecuzione della pena; con il d.P.R. n. 230/2000⁸¹ è entrato in vigore il nuovo regolamento di esecuzione⁸² sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, con il d.P.C.M. del 4 ottobre 2000 sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il successivo d.P.C.M. del 19 ottobre 2000 le dotazioni organiche del personale dell'Ufficio centrale della giustizia minorile.

Per un esame più approfondito del regolamento si rinvia al paragrafo sul Ministero della Giustizia, Vol. III ; in questa sede si sottolinea la maggiore attenzione che si è venuta consolidando negli ultimi anni nei confronti dell'attività connessa all'esecuzione della pena.

La Corte, Sezione del controllo ha deliberato un'indagine diretta a valutare la gestione della spesa sostenuta per l'assistenza sanitaria ai detenuti ed esaminare lo stato di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 230/1990 che hanno disposto il riordino della medicina penitenziaria. Nel rinviare per gli esiti dell'indagine alla deliberazione che sarà assunta dalla competente Sezione, si osserva che, anche in questo specifico settore, la mancata attuazione della normativa in materia di controlli interni non consente all'Amministrazione la verifica dell'efficienza amministrativa.

2.3.4 Ministero della difesa.

L'evoluzione della programmazione della Difesa appare costante, anche se il quadro complessivo è fortemente condizionato da due fattori che, pur non ancora giunti a significativa maturazione, appaiono determinanti per il futuro assetto di

⁸⁰ Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema della Cassazione sull'amministrazione delle giustizia nell'anno 1998.

⁸¹ D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230

⁸² Il regolamento di esecuzione prima vigente era stato approvato con d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

un'amministrazione che si avvia ad una diminuzione degli organici e deve considerare profili gestionali, un tempo impensabili, come *l'esternalizzazione* di alcuni servizi.

I due fattori sono costituiti dal *Servizio militare professionale* e dalla costituzione dell'Agenzia *industrie difesa*.

Per quanto attiene al primo, dopo l'entrata in vigore della legge 14 novembre 2000, n.331, è in corso di emanazione il d.lgs., previsto dall'art.3, comma 1 di detta legge, con il quale vengono disciplinati:

- a) La ripartizione delle risorse umane nelle categorie che costituiscono il personale militare;
- b) le modalità dei reclutamenti del personale volontario e le norme tese ad incentivare le immissioni in ruolo;
- c) la sospensione della leva;
- d) la configurazione della categoria degli ufficiali ausiliari;
- e) l'emanazione di norme correttive urgenti ai provvedimenti normativi che riguardano gli ufficiali.

In sostanza, con tale provvedimento viene perseguita la trasformazione del *Modello di difesa*, in quanto all'attuale *modello misto* che comprende militari di leva e volontari, si sostituisce il modello *interamente professionale*.

Il secondo profilo attiene all'avvenuta costituzione dell'Agenzia *Industrie-difesa* che rientra nella tipologia generale delle agenzie previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.⁸³

⁸³Si riporta il testo dei due articoli:

Articolo 8 (*L'ordinamento*)

1. Le agenzie sono strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.
2. Le agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro secondo le disposizioni del successivo comma 4, e secondo le disposizioni generali dettate dagli articoli 3, comma 1, e 14 dei d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni.
3. L'incarico di direttore generale dell'agenzia viene conferito in conformità alle disposizioni dettate dal precedente articolo 5 del presente decreto per il conferimento dell'incarico di capo del dipartimento.
4. Con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri competenti, di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono emanati gli statuti delle agenzie istituite dal presente decreto legislativo, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) definizione delle attribuzioni del direttore generale dell'agenzia anche sulla base delle previsioni contenute nel precedente articolo 5 del presente decreto con riferimento al capo del dipartimento;

- b) attribuzione al direttore generale e ai dirigenti dell'agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché della responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal ministro competente nelle forme previste dal presente decreto, nell'ambito, ove possibile, di massimali di spesa predeterminati dal bilancio o, nell'ambito di questo, dal ministro stesso;
- c) previsione di un comitato direttivo, composto da dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia, in numero non superiore a quattro, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite;
- d) definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, che devono comprendere, comunque, oltre a quelli espressamente menzionati nel precedente comma 2:
 - d1) l'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia e di approvazione dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire l'autonomia dell'agenzia;
 - d2) l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere;
 - d3) l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite;
 - d4) l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere;
- e) definizione, tramite una apposita convenzione da stipularsi tra il ministro competente e il direttore generale dell'agenzia, degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell'entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse;
- f) attribuzione all'agenzia di autonomia di bilancio, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente; attribuzione altresì all'agenzia di autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nei limiti fissati dalla successiva lettera l);
- g) regolazione su base convenzionale dei rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione tra l'agenzia ed altre pubbliche amministrazioni, sulla base di convenzioni quadro da deliberarsi da parte del ministro competente;
- h) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del ministro competente, composto di tre membri, due dei quali scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti o tra persone in possesso di specifica professionalità; previsione di un membro supplente; attribuzione dei relativi compensi, da determinare con decreto del ministro competente di concerto con quello del tesoro;
- i) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione ai sensi del decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;
- j) determinazione di una organizzazione dell'agenzia rispondente alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; attribuzione a regolamenti interni di ciascuna agenzia, adottati dal direttore generale dell'agenzia e approvati dal ministro competente, della possibilità di adeguare l'organizzazione stessa, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali, e devoluzione ad atti di organizzazione di livello inferiore di ogni altro potere di organizzazione; applicazione dei criteri di mobilità professionale e territoriale previsti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni;
- k) facoltà del direttore generale dell'agenzia di deliberare e proporre all'approvazione del ministro competente, di concerto con quello del tesoro, regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dall'attività dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica.

Articolo 9 (Il personale e la dotazione finanziaria)

Alla copertura dell'organico delle agenzie, nei limiti determinati per ciascuna di esse dai successivi articoli, si provvede, nell'ordine:

- a) mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici, di cui al precedente articolo 8, comma 1;
 - b) mediante le procedure di mobilità di cui al capo III del titolo II del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni;
 - c) a regime, mediante le ordinarie forme di reclutamento.
2. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al precedente comma 1, sono corrispondentemente ridotte le dotazioni organiche delle amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie sono trasferite all'agenzia. In ogni caso, le suddette dotazioni organiche non possono essere reintegrate.
3. Al personale inquadrato nell'organico dell'agenzia, ai sensi del precedente comma 1, è mantenuto il trattamento giuridico ed economico spettante presso gli enti, le amministrazioni e gli organismi di provenienza al momento dell'inquadramento, fino alla stipulazione del primo contratto integrativo collettivo di ciascuna agenzia.
4. Gli oneri di funzionamento dell'agenzia sono coperti:

Nella relazione sull'esercizio 1999 era stata sottolineata la particolare natura di questa agenzia la quale, a differenza delle altre, previste dallo stesso decreto legislativo ed orientate ad una più efficace e dinamica azione amministrativa in settori di particolare rilevanza dei ministeri (alcuni dei quali, com'è noto, vengono raggruppati per materia es.: *Welfare, Risorse produttive, Infrastrutture* etc.) dovrà - come recita, appunto, il testo dell'emanando d.lgs. all'art.3, dedicato a *Scopi e attività - secondo criteri di imprenditorialità, efficienza ed economicità*, assicurare la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa.

Si tratta dunque di vera e propria attività industriale, non una novità di per sé per la Difesa, ma ora proiettata a conseguire risultati economici.

Il problema che costituisce l'impegno iniziale è dato dall'individuazione degli Enti della Difesa che confluiranno nell'Agenzia ed i cui beni ne costituiranno il patrimonio.

L'aspetto della redditività di questi è stato oggetto di analisi nelle precedenti relazioni sul Ministero della difesa, ed, in più occasioni, è stato rilevato l'alto costo per unità-lavoro di taluni Enti e stabilimenti⁸⁴.

L'alternativa al conferimento consiste nella dismissione ed appare evidente la conseguenza in termini occupazionali, in particolare, per gli operai della Difesa, per i quali dovrà provvedersi non solamente in termini di *outplacement* verso altre amministrazioni pubbliche, ma anche in termini di riqualificazione⁸⁵.

Per quanto attiene poi ad un importante conquista, sul piano delle pari opportunità, l'istituzione del *servizio militare volontario femminile*, avvenuta con la

-
- a) mediante le risorse finanziarie trasferite da amministrazioni secondo quanto disposto dal precedente comma 2;
 - b) mediante gli introiti derivanti dai contratti stipulati con le amministrazioni per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione;
 - c) mediante un finanziamento annuale, nei limiti del fondo a tale scopo stanziato in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente e suddiviso in tre capitoli, distintamente riferiti agli oneri di gestione, calcolati tenendo conto dei vincoli di servizio, alle spese di investimento, alla quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi gestionali.

⁸⁴ Si richiama, in particolare, l'analisi effettuata, nella relazione sul rendiconto dell'esercizio 1996 sul costo medio orario per unità lavoro, dalla quale erano, appunto, emersi gli alti costi rilevati negli stabilimenti.

In tale relazione si dava atto, conclusivamente, dell'apprezzabile tentativo, fatto dall'Amministrazione, di quantificare i costi delle strutture, facendo emergere gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungevano, nel periodo di riferimento, il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con 197.254 L./h (in precedenza, si era rilevato, per lo stabilimento che era stato preso ad esempio nella relazione sull'esercizio 1994, la Maricorderia, il costo orario di 128.966 L./h).

⁸⁵ Come, del resto, è già avvenuto per le Ferrovie dello Stato e le Poste, per limitarsi al settore pubblico.

legge 20 ottobre 1999, n.380, va segnalata l'avvenuta emanazione del decreto legislativo previsto dalla stessa legge (entro sei mesi dalla sua entrata in vigore).

Si tratta del d.lgs. 31 gennaio 2000, n. 24, il quale reca *Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza.*

Di particolare importanza è la norma posta nell'art.4 del d.lgs. (concernente lo stato giuridico) con la quale si è disposto che *le assenze dal servizio per motivi connessi allo stato di maternità, disciplinate dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, non pregiudicano la posizione di stato giuridico del personale in servizio permanente delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2*, che richiama, nella seconda parte, l'esigenza, ai fini della progressione di carriera, che vi sia, nei casi di astensione obbligatoria, previsti dagli articoli 4 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, *l'effettivo compimento nonché il completamento degli obblighi di comando, di attribuzioni specifiche, di servizio presso enti o reparti e di imbarco, previsti dalla normativa vigente.*

Altro aspetto di rilievo è quello della cosiddetta *esternalizzazione* dei servizi.

In proposito, l'Amministrazione della difesa ha già provveduto, in particolare per il settore vettovagliamento, ad appaltare, a seconda delle esigenze degli enti interessati:

- il *catering* completo (fornitura derrate, preparazione e distribuzione di pasti nonché pulizia e riassetto locali);
- la *ristorazione* (esecuzione di una o più fasi, tra quelle previste per il *catering* completo, con derrate fornite dall'Amministrazione);
- il *catering veicolato* (distribuzione di pasti confezionati altrove ed eventuali altre fasi tra quelle previste per il *catering* completo, sempre con derrate fornite dalla ditta).

Sono ormai quasi completamente esternalizzati i servizi di pulizia e manovalanza, mentre, in stretta dipendenza con il graduale passaggio al *Servizio militare professionale*, si sta realizzando l'esternalizzazione dei servizi di vigilanza.

Al riguardo, si stanno individuando i criteri di individuazione delle installazioni interessate e le modalità di svolgimento del servizio.

Va, inoltre, segnalato come sia piuttosto avviata la collaborazione con la CONSIP S.p.A., secondo le disposizioni della finanziaria per il 2000 (legge n. 488/99), e come siano attualmente all'attenzione ulteriori settori dove detta collaborazione potrebbe trovare ulteriore sviluppo (acquisizione di materiale di casermaggio, noleggio autovetture, *global service*, vettovagliamento e combustibili).