

conferimento delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati nel termine ultimo del 31 dicembre 2000, e pubblicati nei primi mesi del 2001³⁰. L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di regioni ed enti locali deve essere determinato in modo da assicurare sia la congruità delle risorse rispetto alle competenze trasferite, sia la corrispondenza alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle medesime funzioni.

La difficoltà di attenersi ad un rigoroso parallelismo tra risorse statali già impiegate e copertura delle funzioni trasferite sono alla base delle iniziative contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 ed il 2001. L'articolo 32 della legge n. 488/1999 (finanziaria 2000), ha previsto che qualora le riduzioni degli stanziamenti presenti nei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, siano insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali, che le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato per le funzioni ad esso residue, anche modificando - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - gli stanziamenti previsti da disposizioni di legge. Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite da parte di regioni ed enti locali, è stato inoltre istituito un fondo annuo dall'ammontare massimo di 65 mld, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà *“utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze”*.

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) sono state introdotte ulteriori rilevanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di federalismo amministrativo, la cui riuscita dipende in maniera decisiva dal trasferimento delle risorse. In particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.209,3 mld nel triennio 2001-2003 (rispettivamente 515 mld nel 2001, 2.455 mld nel 2002 e 4.236 mld nel 2003)³¹.

Nel processo di attuazione del federalismo amministrativo un ruolo determinante di impulso - con la istituzione di un apposito gruppo tecnico e la nomina successiva di un Commissario straordinario - nonché di monitoraggio, è attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

I D.P.C.M. adottati, si fondano su accordi tra Governo, regioni ed enti locali ed appaiono significativi, oltre che per il trasferimento di risorse, per il profilo di concertazione che ne ha caratterizzato l'iter (in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata). Tali moduli “concertativi” qualificano anche il processo infraregionale attraverso la previsione di conferenze tra regioni ed altre autonomie territoriali.

Nel complesso di decreti adottati si distinguono tre gruppi: con il primo sono state individuate le risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali; con il secondo sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse tra regioni ed enti locali e tra enti locali; con il terzo si è proceduto alla attribuzione delle risorse nelle quindici regioni a statuto ordinario³².

³⁰ La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e di personale è dettata dall'articolo 7 della legge n. 59/97 e dall'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998.

³¹ Come risulta dalla relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di legge finanziaria per il 2001, le risorse che non hanno trovato completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati sono quelle individuate dai d.P.C.M. in materia di ambiente (515 mld per l'anno 2001 e 815 mld per il 2002 e il 2003), di incentivi alle imprese (690 mld relativi al Ministero dell'Industria e 503 mld relativi al ministero del Tesoro per l'anno 2003), di politiche agricole (540,7 mld per ciascun anno 2002 e 2003) e di viabilità (1.100 mld per l'anno 2002 e 1.648 per il 2003). Si registra inoltre l'autorizzazione nella stessa legge a trasferire alle regioni ed agli enti locali 6,6 mld per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale, con corrispondente riduzione dei competenti capitoli dello Stato di previsione del Ministero dell'interno.

³² Per le funzioni conferite con il d.lgs. n. 112/1998, l'attribuzione e la ripartizione delle risorse è stata effettuata con i 15 d.P.C.M. in data 22.12.2000 relativi a ciascuna regione a statuto ordinario. L'attribuzione delle risorse a province e comuni tiene conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dal decreto n. 112, sia di quelle attribuite dalla legge regionale di attuazione del decreto. Nei casi in cui la regione non ha ancora provveduto la suddivisione è stata fatta

L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.393 mld, di cui 16.857 di risorse *a regime*, e 15.536 di risorse *una tantum*. Dall'esame dei D.P.C.M. emanati si può ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie e di personale trasferite alle regioni.

Tabella 1

	Macro Area	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
d.lgs. 112/98	Territorio ambiente e infrastrutture	3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922
	Attività produttive	1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	432
	Servizi alla persona e alla collettività	7.011.700.000.000	-	1.249
d.lgs. 143/97	Agricoltura	638.700.000.000	-	5.300
d.lgs. 469/97	Mercato del lavoro	380.242.402.256	-	6.030
d.lgs. 422/97	Trasporto pubblico locale	3.683.000.000.000	-	30
Totale		17.002.742.402.256	15.593.250.000.000	22.963
Risorse complessive		32.595.992.402.256		

La *Tabella 1* riporta il complesso aggiornato al 31 marzo 2001 delle risorse finanziarie³³ e umane complessivamente trasferite alle regioni ed agli enti locali per il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite distintamente per le macro aree di cui ai dd.lgs. di attuazione della legge di delega³⁴.

Nel complesso delle risorse vanno preliminarmente distinte le risorse *una tantum* da quelle *a regime*, le quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (Irpef ed Iva) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'Irpef per i comuni.

Nelle tavole successive, distinte per aree, le risorse trasferite sono esposte in relazione ai singoli provvedimenti attuativi, sempre distinti per risorse *annuali* e risorse *una tantum*.

sulla base del d.lgs. n. 96/1999 recante l'intervento sostitutivo del Governo. Per il mercato del lavoro (d.lgs. n. 469/1997) le risorse indicate sono state trasferite e ripartite tra le regioni e le province dai d.P.C.M. del 5 agosto 1999, uno per ciascuna regione. Le risorse relative al trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422/1997) sono invece interamente assegnate alle regioni.

³³ Nelle *risorse finanziarie a regime* non sono comprese le spese per il personale trasferito, ad eccezione del mercato del lavoro, del trasporto pubblico locale e della viabilità (compresa nel settore Territorio, ambiente, infrastrutture) dove invece sono già conteggiate. Il complesso delle risorse indicate comprende, in alcuni casi, anche le quote conteggiate per le regioni a statuto speciale.

³⁴ Le somme sono il complesso dei finanziamenti per l'anno 2001 e l'anno 2002. Per quanto riguarda le risorse finanziarie *una tantum* si osserva che nel settore Attività produttive queste risorse sono il finanziamento di progetti già avviati nell'ambito dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno. Nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture, il finanziamento è relativo principalmente all'edilizia residenziale pubblica (7.000 mld), alla viabilità (1.194 mld) e alle opere pubbliche (545 mld).

Tabella 2

Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	2.581.400.000.000	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	500.000.000		104
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000 Conf. Unif. 06/12/2000	80.000.000.000		4.000
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000 DPCM 19/12/2000	53.300.000.000		60
Totale			3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922
Risorse complessive			12.596.250.000.000		

Le risorse complessive per l'edilizia residenziale pubblica si elevano a 11.629,4 mld (Conferenza Stato-regioni).

Tabella 3

Area delle attività produttive (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Uffici metrici provinciali	Cam. di comm.	DPCM 06/07/1999	14.400.000.000		244
UU.PP.I.C.A.	Cam. di comm.	DPCM 26/05/2000			91
Energia	Regioni ed ee.ll.	DPCM 12/10/2000	3.700.000.000		71
		DPCM 26/05/2000	1.471.600.000.000		
Incentivi alle imprese	Regioni	DPCM 15/12/1999 DPCM 10/02/2000 DPCM 13/11/2000			26
Mezzogiorno (Agensud)	Regioni	DPCM 12/09/2000		1.661.000.000.000	
Mezzogiorno (Az. Org. 6.3)	Regioni	DPCM 12/09/2000		5.135.400.000.000	
Totale			1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	432
Risorse complessive			8.286.100.000.000		

Tabella 4

Area dei servizi alla persona e alla collettività (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Istituti professionali	Regioni	DPCM 26/05/2000	300.000.000	-	331
Sanità	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000	168.000.000.000	-	32
		DPCM 13/11/2000	256.600.000.000		
Invalidi civili	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000	4.200.000.000	-	557
		DPCM 13/11/2000	.		
Istruzione scolastica	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	582.000.000.000	-	206
		DPCM 13/11/2000			
Polizia amministrativa	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	600.000.000		123
		DPCM 14/12/2000			
		Conf. Unif. 01/02/2001	6.000.000.000.000		
Totale			7.011.700.000.000	-	1.249
Risorse complessive			7.011.700.000.000		

Tabella 5

Area Agricoltura (d.lgs. 143/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Agricoltura	Regioni	Conf. Unif. 5-10/2/2000	638.700.000.000	-	5.300
Totale			638.700.000.000	-	5.300

Tabella 6

Area Mercato del lavoro (d.lgs. 469/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Mercato del lavoro (Dpcm 9 ott. 98)	Agenzie Impiego	DPCM 05/08/1999 (15)	43.347.187.822		6.030
Mercato del lavoro (DDpcm 5 ago. 98)	Regioni e ee.ll.	DPCM 14/12/2000 (15)	336.895.214.434		
Totale			380.242.402.256	-	6.030

Tabella 7

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. 422/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	1.396.000.000.000		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	2.287.000.000.000		6
Totale			3.683.000.000.000	-	30

N.B.: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

Infine le risorse trasferite sono riaggregate in relazione ai destinatari finali (regioni ed altri enti) nelle quantità indicate nella tabella che segue.

Tabella 8

Enti destinatari	Risorse annue	Risorse una tantum
<i>Regioni</i>	2.111.100.000.000	13.796.400.000.000
<i>Regioni ed enti locali</i>	14.753.895.214.434	1.796.850.000.000
<i>Comuni</i>	80.000.000.000	
<i>Camere di commercio</i>	14.400.000.000	
<i>Agenzie impiego</i>	43.347.187.822	
Totale	17.002.742.402.256	15.593.250.000.000
Risorse complessive	32.595.992.402.256	

Dalla tabella si evince che per quanto riguarda le Regioni la quota complessiva di risorse ad esse direttamente trasferite raggiunge circa il 50%, percentuale cui peraltro concorrono in maniera sensibilmente maggiore le risorse *una tantum* rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è invece il trasferimento diretto ai comuni (solo 80 mld in materia di catasto), essendo la gran parte delle risorse contabilizzate in tabella unitariamente per Regioni ed enti locali (14.753,9 mld).

Per definire criteri e procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998, è stato sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa (approvato in sede di Conferenza unificata il 20 luglio 2000), tra i rappresentanti del Governo, delle regioni, delle autonomie locali e delle organizzazioni sindacali; con i D.P.C.M. indicati nelle tabelle che precedono si è provveduto, relativamente alle risorse umane, a definire l'entità delle stesse coinvolte nel processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, che ammontano a circa 23.000 unità, ripartite come segue: 9.922 unità nell'area *territorio ambiente e infrastrutture*; 432 unità nelle *attività produttive*; 1.249 nei *servizi alla persona e alla collettività*; 5.300 in *agricoltura*; 6.030 unità nel *mercato del lavoro* e 30 nel *trasporto pubblico locale*.

Nella legge finanziaria 2001 per quanto riguarda il personale da trasferire, si prevede che, qualora al 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura di mobilità e trasferimento,

regioni ed enti locali possano utilizzare le strutture degli uffici attualmente competenti (nella gran parte dei casi, quelli statali) (art. 52, comma 1). Tale autorizzazione riveste carattere eccezionale e non può avere durata oltre l'anno, sollecitando dunque ad una compiuta definizione ai diversi livelli di autonomia, del complesso percorso descritto. Con i D.P.C.M. 13 novembre e 14 dicembre 2000 si è provveduto, tra l'altro, al riparto delle risorse umane per quanto attiene alle funzioni trasferite ex dd.lgs. nn. 112/98 e 469/97.

2. Ministeri istituzionali.

2.1 Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali.

L'attività di programmazione del ministro, dopo la riforma della legge di bilancio dello Stato ha assunto non solo il ruolo di atto di indirizzo politico dell'attività amministrativa bensì si pone anche come strumento per l'analisi e la valutazione delle scelte e dei risultati raggiunti. Pertanto, anche per i ministeri istituzionali, seppur nei limiti imposti dalla peculiarità delle funzioni svolte, che attengono alla tutela di interessi generali, si pone la necessità che i documenti programmatici a fianco di obiettivi di carattere generale individuino i risultati intermedi e strumentali che si vogliono raggiungere.

Il documento di programmazione deve consentire l'analisi e la valutazione dell'azione amministrativa sia in corso di esercizio sia a consuntivo e deve partire dall'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti esercizi finanziari, al fine di rimodulare gli obiettivi laddove necessario ed assegnare le risorse alla luce di eventuali, diverse esigenze.

Sono, pertanto, prioritarie l'istituzione ed il corretto funzionamento del Servizio di controllo interno, al quale la legge attribuisce il controllo strategico e quello di gestione attraverso analisi e misurazioni dell'attività amministrativa. Si osserva infatti che, laddove il Servizio di controllo non è stato ancora istituito ovvero non è posto in condizione di funzionare correttamente, per carenza di risorse ed assenza di direttive del ministro, gli atti di programmazione sono meno incisivi e non consentono analisi efficaci sui risultati raggiunti.

2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Il 2000 è stato il primo anno di attuazione della riforma del Ministero degli affari esteri ed i documenti di programmazione riflettono il nuovo disegno dell'organizzazione centrale. In particolare, le direttive generali, indirizzate agli attuali venti centri di responsabilità, indicano nella piena attuazione della riforma organizzativa e dell'ordinamento della carriera diplomatica due obiettivi di carattere generale. Come si osserva dall'esame del bilancio dell'Amministrazione, la gestione del personale, anche per le ingenti risorse che assorbe rispetto al totale degli stanziamenti, ha un ruolo determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali; la realizzazione di un equilibrio delle dotazioni organiche del personale di tutte le carriere è anch'esso obiettivo prioritario dell'esercizio in esame.

Diverso è il procedimento di programmazione degli aiuti italiani ai Paesi in via di sviluppo, disciplinato anche da norme speciali, che si incrociano con le disposizioni recate dal d.lgs. n. 29/1993, in parte appesantendone il percorso.

Nel rispetto degli indirizzi generali individuati dal CIPE, ogni anno è predisposta e presentata al Parlamento una relazione previsionale e programmatica, che viene sostanzialmente fatta propria dalle note preliminari; approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive generali che sono deliberate dal Comitato direzionale ed il programma diventa operativo. La presidenza da parte del Ministro del Comitato direzionale è finalizzata a garantire unitarietà ed organicità alla programmazione nel suo insieme.

Con il programma 2000, in considerazione dell'esiguità delle risorse e della necessità di ottimizzare il loro utilizzo, si è prospettata l'opportunità di ripartire l'80% degli interventi non più su venti Paesi bensì su quindici, concentrati nel bacino del Mediterraneo, nel Corno d'Africa e nell'Africa australe con l'aggiunta della Cina e dell'India. Del 20% rimanente, una quota

consistente è destinata alla Giordania ed al Libano e con le risorse restanti si finanziano iniziative per l'America Latina e l'Africa occidentale.

Le "note" per il 2001 confermano gli obiettivi già indicati per il 2000 ed in particolare l'impegno per l'attuazione e l'ampliamento dell'azione di lotta alla povertà, il programma di lotta all'AIDS, il sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti, la valorizzazione del patrimonio culturale dei Paesi in via di sviluppo.

2.1.2 Ministero dell'interno.

Le direttive del ministro per l'anno 2000 sono più dettagliate ed articolate rispetto ai precedenti esercizi finanziari. Agli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, si affiancano obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni amministrative di supporto. La direttiva contiene un primo approccio alla costruzione di indici rappresentativi dell'andamento dell'attività dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati; si è, peraltro, in una fase ancora teorica, che non è stata seguita nei programmi dei titolari dei centri di responsabilità, dalla individuazione di un sistema di valutazione, ex ante ed ex post, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti. Si tratta, comunque, di un primo tentativo di ricondurre, in un documento di programmazione generale, l'azione dell'Amministrazione ad un sistema di misurazione che si sviluppa attraverso i diversi livelli di competenze.

Questa maggiore attenzione per il ruolo che la programmazione dell'autorità di governo deve svolgere per determinare le linee di azione dell'Amministrazione, per una più consapevole allocazione delle risorse ed una successiva verifica dei risultati dei dirigenti, trova conferma nelle direttive predisposte per il 2001. In sostanziale adesione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2000 (che ha dettato le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa), il Ministro ha individuato gli obiettivi pluriennali, definendo le linee strategiche per politiche di settore³⁵, gli obiettivi da raggiungere nell'ambito dei processi di riforma dell'Amministrazione, gli strumenti per il controllo, strategico, di gestione e di regolarità amministrativo-contabile, gli obiettivi generali per centri di responsabilità. Sono, inoltre, allegate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento. In un quadro sinottico per la misurazione della capacità di realizzazione dell'Amministrazione, sono riportati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi specifici.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel settore della sicurezza delle aree del Mezzogiorno, anche a motivo delle più cogenti disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, ha segnato un notevole progresso nel livello qualitativo dello specifico documento di programmazione.

2.1.3 Ministero della giustizia.

Anche per il Ministero della giustizia, le "note" hanno indicato quale obiettivo prioritario per il 2000 l'attuazione, entro il primo semestre dell'anno, della riforma organizzativa disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che doveva accompagnarsi all'adeguamento del sistema dei controlli, ai sensi del d.lgs. n. 286/1999. Mentre con d.P.R. n. 55/2001³⁶ è stato approvato il decreto di organizzazione del Ministero, è stato del tutto disatteso l'impegno di dare effettiva attuazione al Servizio di controllo interno.

³⁵ Le politiche di settore per l'anno 2001 sono state individuate come: "La politica della sicurezza", "La politica dell'immigrazione", "La politica della protezione civile", "Le politiche dell'integrazione europea", "Le politiche amministrative generali".

³⁶ D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

Le direttive generali hanno, altresì, sottolineato l'impegno di far decollare la riforma del giudice unico di primo grado³⁷, operativa dal 1° gennaio 2000 anche nel settore penale, alla cui efficacia sono ancora di ostacolo carenze di strutture e di personale. Non è possibile dare un giudizio completo sull'efficacia della riforma, atteso che l'esercizio dell'attività giurisdizionale risente delle situazioni logistiche dei diversi distretti. La Corte ritiene che l'azione amministrativa deve perseguire con il massimo impegno l'obiettivo di realizzare condizioni idonee al funzionamento dei nuovi uffici.

Nella considerazione che le modifiche legislative degli ultimi anni (attribuzione di competenza penale al giudice di pace, depenalizzazione dei reati minori, istituzione dei tribunali metropolitani, sezioni stralcio per lo smaltimento dell'arretrato in materia civile, giudice unico di primo grado), tutte indirizzate all'obiettivo strategico di accelerare il processo, richiedono un'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, umane e strumentali, le direttive hanno indicato quali obiettivi strumentali al successo della riforma, l'incremento del personale di magistratura³⁸ ed una più razionale dislocazione degli uffici giudiziari. Questi obiettivi di carattere generale non sono integrati nelle direttive per i singoli centri di responsabilità da obiettivi intermedi, ma mantengono un carattere di astrattezza e non danno conto del percorso che si intende perseguire per il loro raggiungimento.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo, che viene descritto con riferimento alle funzioni attribuite alle nuove strutture. Seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione dei risultati che si intende raggiungere, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Pertanto, il miglioramento, che pur si era osservato nelle note preliminari e nelle direttive generali per il 1999 e che si conferma per il 2000, non consente ancora di ritenere i documenti di programmazione aderenti alla legge n. 94/1997, al d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 3 e 14) e, da ultimo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha dettato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Anche alla luce delle osservazioni formulate, e nel rispetto della peculiarità delle funzioni attribuite all'Amministrazione della giustizia, appare ancora più grave il continuo rinvio dell'attuazione del Servizio di controllo interno, che non consente di disporre di valutazioni sugli andamenti delle gestioni dei precedenti esercizi finanziari, sulle cui basi dovrebbero essere costruiti i nuovi documenti programmatici, e dell'esito di monitoraggi ed analisi sul funzionamento e l'efficienza dell'apparato organizzativo.

2.1.4 Ministero della difesa.

2.1.4.1 La nota preliminare.

Il Ministero della difesa, per ogni esercizio finanziario, predispone una *Nota aggiuntiva al bilancio* che costituisce, unitamente alla c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria, il documento nel quale vengono indicate le linee programmatiche del dicastero.

La nota preliminare viene redatta ora nella nuova ottica programmatica recata dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/1997.

La programmazione della spesa della difesa muove dall'esigenza di accelerare il processo di ristrutturazione dello *strumento militare* al fine di renderlo adeguato allo scenario internazionale che prevede, in coerenza con la strategia della NATO, lo sviluppo della politica europea di sicurezza e difesa.

³⁷ Si tratta della riforma ordinamentale ed organizzativa che, nell'ambito di un intervento complessivo che vuole fornire un'efficiente risposta alla domanda di giustizia, maggiormente ha inciso nel sistema, concentrando in un unico ufficio di primo grado le competenze ripartite tra tribunale e pretura.

³⁸ La legge n. 48/2001 ha previsto un incremento del personale di magistratura di 1000 unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533/1973 ed il d.l. n. 341/2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4/2001, ha, tra l'altro, dettato norme particolari per agevolare la copertura dei posti in organico del giudice di pace e per agevolare gli incarichi dei giudici onorari di tribunale.

In tale contesto, vengono in evidenza concetti come *flessibilità e prontezza d'impiego, elevata mobilità, capacità di proiezione e sostenibilità nel tempo dell'azione militare*; si rende dunque necessaria l'*integrabilità* e l'*interoperabilità*, in particolare con i Paesi della NATO e con quelli dell'Unione Europea.

Assume quindi importanza prioritaria la creazione di un corpo professionale, quale del resto è ormai disegnato dalla normativa, e, conseguentemente, si pone rilievo alle esigenze di bilancio.

Discorso peculiare viene poi fatto per l'*Arma dei Carabinieri* che viene chiamata a svolgere compiti in sede internazionale (oltre a quelli tipici di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza sul piano nazionale) che si svolgono sul piano prettamente militare ed, in particolare, su quello della *polizia militare*, nell'ambito di missioni dirette a ristabilire l'ordine pubblico (es.: Albania, Kosovo).

Dalla nota preliminare emerge una sostanziale conferma del livello delle risorse assegnate alla difesa, soprattutto se confrontate con il P.I.L.:

Esercizio	2000	2001
Funzione Difesa (Forze Armate)	22.987,0	24.609,0
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	7.429,9	7.558,8
Funzioni Esterne	218,5	222,8
Pensioni Provvisorie	2.210,3	1.939,4
Totale	32.845,7	34.330,0

Gli incrementi sono dunque nell'ordine del 4,52% sul piano complessivo rispetto al bilancio 2000 (si sottolinea come in sede di rendiconto 99 il livello degli stanziamenti definitivi sia stato pari a 34.050,1 mld).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 7,05%, per l'Arma dei Carabinieri dell'1,74%, mentre per le Pensioni provvisorie si registra una diminuzione del 13,96%.

Va considerato che è tendenziale un consistente aumento, nel bilancio difesa del dato di rendiconto, che nel 99 si è rivelato di particolare consistenza con un livello di 34.050,1 mld che indica un incremento del 9,74% rispetto ai 31.029 mld del bilancio di previsione.

Tale rilevazione è stata sostanzialmente confermata dai dati del rendiconto 2000 che mostra stanziamenti definitivi per 35.392,01 con uno scostamento di circa 500 mld rispetto alle proiezioni determinate dall'applicazione dello stesso indice (36.044,9 mld), nonostante l'incremento del 1999 sul 1998 fosse già considerevolmente superiore rispetto a quelli registrati per gli esercizi 1997 e 1998 (nel 1997 è stato dell'1,31% - da 29.698,5 mld si è passati a 30.086,25, mentre nel 1998 è stato del 4,89% - da 31.650,8 mld si è passati a 33.199,6).

La ragione di tale scarto rispetto al *trend* degli esercizi precedenti può essere rinvenuta nella maggiore spesa per le *missioni internazionali*.

Il rapporto con il P.I.L., elemento questo ritenuto un indicatore importante per la valutazione della spesa per la difesa, risulta pari all'1,46%, valore in leggera diminuzione rispetto a quello del 2000 (1,48%).

Ma è maggiormente significativo il rapporto con il P.I.L. della Funzione Difesa, ed in questo caso il rapporto del previsionale 2001 con il P.I.L. è dell'1,05% con un minimo incremento rispetto al dato 2000 (1,04%) e, comunque, ben distante dai rapporti esistenti in altri Paesi (in Francia è dell'1,9% e nel Regno Unito del 2,4%).

Nel bilancio di previsione 2001, vengono inseriti tre nuovi Centri di responsabilità: *Esercito italiano, Marina militare ed Aeronautica militare*, oltre all'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale*.

Nel caso dei primi tre, tale innovazione, che segue quella dell'individuazione quali centri di responsabilità degli *Ispettorati logistici* per le tre *Forze armate*, indica la sempre maggiore

diretta assunzione di responsabilità anche nel processo decisionale tendente all'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati maggiori di forza armata, sia pure in un primo momento nell'ambito del *funzionamento* ed attraverso l'operatività degli *Ispettorati logistici*.

Dovrà dunque valutarsi, nel prossimo futuro, quali andamenti nei procedimenti di spesa si registreranno e, sotto il profilo sistematico, quali evoluzioni avrà il rapporto fra l'area *tecnico-amministrativa* e l'area *tecnico-operativa*.

La rilevanza dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale* va considerata nel contesto della creazione dell'*Agenzia Industrie-difesa*, prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si tratta infatti di un'operazione estremamente complessa che dovrà portare ad un riordino del settore che potrà portare anche a consistenti problemi di *outplacement* del personale attualmente impiegato.

2.1.4.2 Le direttive del Ministro.

Gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, devono tenere conto per la difesa di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella passata relazione si faceva cenno alla direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Su di essa veniva, infatti, espressa una valutazione positiva in quanto appariva improntata ad una più attenta programmazione.

In particolare, veniva rilevata la cautela con la quale si prevedeva la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa veniva ancora indicata in 10.000 unità complessive (da 280.000 a 270.000), mediante una riduzione del personale di leva di circa 20.000 unità, un aumento dei volontari di truppa di 8.000 unità e dei sottufficiali di circa 1.500, dovuto quest'ultimo aumento ad un passaggio di carriera in adempimento al d.lgs. n. 196 del 1995.

La forza complessiva, dunque, secondo le previsioni, per il 2000, veniva dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al riguardo, va detto che la direttiva per il 2001, emanata con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2001, pone l'accento, nell'ambito degli interventi nei settori del personale, dell'approntamento e dell'ammodernamento delle forze, alla prosecuzione del processo di "professionalizzazione" dello strumento attraverso un programma di progressiva riduzione della forza bilanciata, con la gradualità necessaria per evitare squilibri strutturali e compatibilmente con la disponibilità di risorse a bilancio, al fine di conseguire i livelli stabiliti.

Si prevede, dunque, di attuare una contrazione per il personale militare di circa 7.750 unità attraverso una riduzione di Ufficiali e personale di leva rispettivamente di 1.130 e 11.600 unità ed un contestuale incremento di 5.000 unità, tra Sottufficiali e volontari di truppa (ferma breve e servizio permanente), con una significativa aliquota di questi ultimi di circa 4.870 unità.

Nel corso del 2001, pertanto, la forza complessiva dovrebbe attestarsi su 262.000 unità circa (di cui circa 62.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica).

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

A tal fine, per ciascuna componente vengono indicati gli specifici obiettivi:

1. Per la Componente interforze, di proseguire il programma di graduale potenziamento di personale conseguente all'istituzione del Vertice unico delle Forze Armate (legge n. 25/1997) e soddisfare, nel settore esercizio, le esigenze proprie dell'Area Interforze, mentre, nel settore dell'investimento, viene dato rilievo alla prospettiva di conseguire l'obiettivo di una progettazione unitaria dello strumento militare³⁹.

³⁹ a) attuare gli interventi necessari ad evitare il degrado dei settori tecnici ed infrastrutturali di supporto ai principali mezzi e sistemi operativi;

b) procedere al graduale adeguamento dell'intera area tecnico-industriale alle norme relative all'infortunistica,

2. Per la Componente terrestre, di proseguire nel settore del personale il programma di graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata, coerentemente con gli obiettivi di “professionalizzazione” dello strumento e nel settore esercizio attuare tutte le misure per contenere all’essenziale le spese non strettamente collegate all’operatività dello strumento, al fine di incrementare quelle afferenti la formazione e l’addestramento del personale, la manutenzione ed il mantenimento in efficienza delle dotazioni, mezzi, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti, l’adeguamento delle infrastrutture all’esigenza del reclutamento femminile ed il “miglioramento della qualità della vita” del personale⁴⁰.

3. Per la componente marittima, oltre a continuare il processo di “professionalizzazione” del personale e quello di riorganizzazione strutturale, assume grande importanza, nel settore dell’investimento, il piano di rinnovamento della flotta, ricercando nelle nuove costruzioni ogni possibile sinergia con i partners europei, al fine di realizzare la sostituzione delle Unità Navali che dovranno essere radiate perché al termine della loro vita operativa⁴¹.

4. Per la componente aerea, un particolare aspetto, nella gestione del personale, risiede nella ricerca di incentivi per evitare l’esodo dei piloti. Nel settore dell’esercizio si appalesa invece l’esigenza di indirizzare le risorse, prioritariamente, all’addestramento ed al sostegno tecnico-logistico, in particolare per la manutenzione velivoli.

Nel settore investimento, di grande importanza per l’Aeronautica, vanno portati avanti programmi che costituiscono da tempo oggetto di interesse nell’ambito della Relazione al

all’igiene del lavoro ed alla salvaguardia dell’ambiente;

c) proseguire, nell’area della ricerca e sviluppo, nei programmi già avviati, esaltando in particolare la partecipazione ai progetti di ricerca tecnologica avanzata in ambito europeo (programma EUCLID), allo scopo di mantenere e garantire i presupposti per una continua e per quanto possibile paritetica partecipazione dell’industria nazionale alla operazione internazionale per la realizzazione dei futuri sistemi.

⁴⁰ Proseguire nel settore dell’investimento lo sforzo già da anni avviato, teso ad evitare la sotto-capitalizzazione del settore e soluzioni di continuità nel processo di adeguamento tecnologico, per sostenere l’approntamento di specifici complessi di Comandi ed Unità – pacchetti di capacità operative - ponendoli nelle condizioni migliori per far fronte, nell’immediato, agli impegni internazionali ed interforze.

In tale quadro assumono rilevante priorità i seguenti programmi:

- acquisizione di 200 carri armati ARIETE per rinnovare il parco ormai al limite della vita tecnica ed operativa;
- acquisizione di 200 veicoli VCC Dardo, da destinare alle unità meccanizzate per migliorarne la capacità di operare in ambito internazionale;
- acquisizione di 580 veicoli blindati VBL 4x4 e 6x6 Puma per le esigenze delle unità di cavalleria, paracadutisti ed alpine;
- trasformazione degli elicotteri A129 dalla versione base controcarro a quella da combattimento;
- acquisizione di 60 veicoli blindati BV 206S ad alta mobilità per attività in ambiente montano e su terreni a basso indice di scorrimento;
- realizzazione in cooperazione con la Francia, nell’ambito del programma FSAF, un sistema missilistico c/a a media portata destinato alla sostituzione del sistema Hawk;
- acquisizione di n. 60 elicotteri NH-90, in cooperazione con Olanda, Francia e Germania, per sostituire l’attuale linea di volo (AB 205 e AB 212);
- acquisizione di n. 70 obici semoventi PZH-2000, in cooperazione con la Germania, per ammodernare le unità di artiglieria terrestre.

⁴¹ In tale prospettiva il proseguimento/avvio dei seguenti programmi assume rilievo prioritario:

- acquisizione di una unità maggiore in sostituzione dell’incrociatore Vittorio Veneto, prossimo alla dismissione;
- avvio, in cooperazione con la Francia del programma di acquisizione di due fregate antiaeree di scorta classe ORIZZONTE destinate a sostituire i caccia classe Ardito che dovranno essere a breve radiati;
- cooperazione internazionale nei settori navali, subacqueo, aeronautico e dei sistemi d’arma (sommersibili di nuova generazione U212A, elicotteri EH-101 e NH-90, sistemi missilistici SAAM e PAAMS);
- ammodernamento tecnologico di “mezza vita” per i sommersibili classe Sauro (3^a e 4^a serie);
- acquisizione di 4 unità minori combattenti da pattugliamento per fronteggiare le sempre maggiori esigenze di presenza e sorveglianza nei bacini di precipuo interesse metropolitano;
- acquisizione di un’unità di supporto polivalente con capacità di gestione delle informazioni di valenza operativa interforze;
- industrializzazione e acquisizione del sistema d’arma antisommersibile MILAS;
- adeguamento dei mezzi del Reggimento anfibio San Marco; sviluppo di un siluro pesante di nuova generazione.

Parlamento, per la loro durata e per gli alti costi per realizzarli.

Si citano, al riguardo:

- a) la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000;
- b) la prosecuzione degli impegni relativi all'aggiornamento del segmento da trasporto tattico (acquisizione di velivoli C-103J e contemporanea modifica di parte di questi allo standard C-130J-30) destinato ad incrementare le capacità di mobilità degli assetti nazionali;
- c) l'adeguamento delle capacità operative dei velivoli TORNADO, AM-X, ATLANTIC ed HH3F⁴²;

5. Per l'Arma dei Carabinieri, ora con rango di Forza Armata con collocazione autonoma nell'ambito del Dicastero per l'assolvimento dei compiti militari, gli obiettivi e gli indirizzi programmatici sono finalizzati:

- a) ad assicurare la prosecuzione della consueta attività di contrasto alla criminalità organizzata e comune, nonché alle forme terroristiche di matrice nazionale ed internazionale;
- b) alla partecipazione alle eventuali missioni militari e di polizia connesse alla tutela degli interessi nazionali all'estero o nel quadro di missioni sotto l'egida di organizzazioni internazionali;
- c) allo sviluppo delle potenzialità operative in tutti i settori di competenza e nei vari comparti di specializzazione.⁴³

Accanto alle direttive che riguardano *tecnico-operativa* e, quindi, le *forze armate*, vi sono quelle che si indirizzano all'*Amministrazione* ed alla *Gestione* e, quindi, all'*area tecnico-amministrativa* che fa capo al *Segretario generale* ed ai *Direttori generali e centrali*.

Infatti è ancora in fase di consolidamento il processo di ristrutturazione che, in seguito alla legge n. 25/1997, ha investito tutto il Ministero della difesa, processo che dovrà tener conto delle conseguenze dell'istituzione del *Servizio militare professionale* istituito con la legge 14 novembre 2000, n. 331, conseguenze alle quali si farà cenno nella parte della presente relazione dedicata ai profili istituzionali.

Nella direttiva del Ministro emerge la consapevolezza dell'Amministrazione sulla lacuna, più volte sottolineata dalla Corte in sede di Relazione al Parlamento, rappresentata dalla mancanza di un adeguato sistema di controllo interno, sostanzialmente mai decollato, nella precedente configurazione prevista dal d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche, ed ora da

⁴² Altri programmi riguardano:

- a) la prosecuzione della fase di sviluppo di nuovo missile aria/aria a corto raggio IRIS-T ed avvio della fase di sviluppo di un missile aria/aria a medio raggio (MRAAM);
- b) l'aggiornamento della componente missilistica antiradiazione (HARM);
- c) la prosecuzione degli impegni relativi al programma di acquisizione di armamento con caratteristiche "Stand Off" e di sistemi mobili per la difesa antiaerea a corto/cortissimo raggio;
- d) l'avvio della realizzazione delle entità nazionali nell'ambito del sistema NATO di Comando e Controllo delle operazioni aeree;
- e) l'avvio di programmi di acquisizione di sistemi mobili di difesa aerea, controllo del traffico aereo e meteo;
- f) l'avvio della realizzazione della componente di terra del sistema satellitare SICRAL.

⁴³ In particolare, per l'assolvimento dei molteplici e complessi compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia militare e compiti militari propriamente detti, sarà perseguita:

- sotto il profilo ordinativo, ogni possibilità di ottenere un recupero di risorse da attività non prettamente operative e di realizzare economie di personale.

- sotto il profilo operativo, la flessibilità e l'efficienza mediante la previsione di un potenziamento "qualitativo" delle Stazioni in termini di immissione di strumenti informatici di supporto, di ammodernamento di automezzi ed equipaggiamenti, ecc., nonché attraverso la ridistribuzione delle forze con criteri di flessibilità, calibrando così il dispositivo territoriale in funzione della massima proiezione di servizi esterni per condurre una efficace azione preventiva e repressiva nei confronti dei fenomeni di criminalità diffusa.

attraverso un attento e coerente bilanciamento delle esigenze.

strutturare secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286/99.

Tale circostanza, peraltro, unitamente all'attuale carenza di risorse umane adeguate nell'area tecnico-amministrativa, con particolare riferimento al personale militare con il grado di Ufficiale, induce l'Amministrazione a considerare le sue stesse direttive solamente come *generalisti punti di riferimento per l'attività da svolgere, pur non mancando, indicazioni più specifiche e puntuali degli obiettivi concreti da perseguire da parte delle Direzioni generali*.

Di particolare rilievo, tra gli obiettivi assegnati, vi è quello, per le Direzioni generali dell'area del personale e dell'area tecnico-logistica che dovranno fin dall'anno 2001 prevedere le giuste misure organizzative per far fronte ai maggiori impegni in termini di selezione, reclutamento, formazione, gestione amministrativa dei volontari di truppa in servizio permanente e in ferma volontaria prefissata, di salvaguardia prioritaria del loro impiego operativo, di attuazione amministrativa delle politiche di incentivazione al suddetto reclutamento, nonché di individuazione delle misure idonee ad assicurare la continuità dei servizi che era precedentemente garantita dalla presenza dei militari di leva.

Altro aspetto di rilievo è legato all'entrata in vigore del regolamento relativo all'"Agenzia Industrie Difesa", del quale si parlerà nella parte dedicata ai *Profili istituzionali*, per il cui avvio dovrà essere assicurato dall'area tecnico-amministrativa il massimo supporto sia in termini di organizzazione che di attribuzione delle risorse di personale ed economiche.

L'Amministrazione conferma, in tale contesto, la consapevolezza di dover realizzare, parallelamente, la normale attività gestionale e quella diretta ad applicare le riforme normative recenti, e, per tale ragione, chiama le sue strutture dirigenziali a quello che essa stessa definisce un *sur-plus* di impegno, al fine di garantire il raggiungimento dei fini istituzionali delle strutture cui sono preposti, secondo i canoni delle efficienza, efficacia ed economicità.

In questa linea vanno segnalate le seguenti indicazioni della Direttiva:

- a) Sottoporre al vaglio critico tutte le procedure in atto, al fine di semplificarle e razionalizzarle, con l'obiettivo di ridurre il contenzioso, eliminare eventuali arretrati, incrementare il tasso di trasparenza, nell'ambito delle norme regolatrici della materia ed agevolare la partecipazione del cittadino ai procedimenti, ove prevista;
- b) adottare una gestione della cassa in grado di seguire con precisione e attendibilità l'andamento della spesa al fine di formulare corrette previsioni a breve e medio periodo, perseguendo costantemente l'obiettivo di ridurre i residui;
- c) esercitare un costante controllo sull'applicazione delle direttive al fine del raggiungimento dei risultati ed operare un costante monitoraggio delle attività al fine di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizzare, anche mediante interventi correttivi in itinere, il rapporto tra costi e risultati.

In questo contesto, viene sottolineata l'importanza di uno degli aspetti che emergono dalla legge n. 25/1997 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 556/1999, e che attiene al potenziamento del ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti su tutti i responsabili degli enti dell'area tecnico-amministrativa, che dal Segretario Generale stesso direttamente dipendono.

In considerazione dell'ulteriore evoluzione che mostra la Direttiva per il 2001, si apprezza - pur sottolineando le riserve che l'Amministrazione pone al raggiungimento degli obiettivi, in termini di non adeguatezza delle risorse umane a disposizione - il processo di maturazione raggiunto, che si rinviene anche nei passi compiuti, nell'area tecnico-amministrativa e dei quali si parla nel prosieguo.

2.2 Risultati di consuntivo.

Rispetto alle risorse complessive del bilancio dello Stato, gli stanziamenti hanno mantenuto sostanzialmente i medesimi livelli percentuali del precedente esercizio finanziario; maggiore è stata la variazione in aumento per il ministero della difesa (+0,26).

	% rapporto con il bilancio dello Stato 1999	% rapporto con il bilancio dello Stato 2000	Stanziamenti definitivi di competenza
Ministero degli affari esteri	0,26	0,3	3.762
Ministero dell'interno	4,10	4,2	47.945
Ministero della giustizia	0,90	1,02	11.714
Ministero della difesa	2,82	3,08	35.392

Nei bilanci dei ministeri istituzionali, le spese di funzionamento assorbono una quota rilevante di risorse, che raggiunge l'84,6% degli stanziamenti del Ministero della difesa e il 79,6% per Ministero della giustizia. La tabella che segue illustra la ripartizione degli stanziamenti per categorie economiche.

	Funzionamento	% sugli stanziamenti	Di cui personale	Interventi	Investimenti
Ministero degli affari esteri	1.690,6	44,9	1.207,7	2.038,0	33,7
Ministero dell'interno	14.626,0	31,9	11.368,0	26.382,0	6.847,0
Ministero della giustizia	9.330,0	79,6	7.796,6	1.809,0	477,8
Ministero della difesa	29.962,0	84,6	18.519,6	686,7	2.529,0

Si sottolinea, peraltro, che nelle spese di funzionamento del Ministero della difesa sono ricomprese la gran parte delle spese di investimento (per ammodernamento degli armamenti ecc.).

Per il Ministero dell'interno se si considerano gli stanziamenti definitivi al netto dei trasferimenti agli enti locali (che raggiungono circa i 23.857 mld nei principali capitoli di competenza della Direzione generale per la finanza locale), il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti definitivi di competenza (scesi per lo scorporo dei trasferimenti agli enti locali) raggiunge il 60,7%.

Come già osservato dalla Corte nelle precedenti Relazioni, la gestione del personale ha in queste Amministrazioni un ruolo determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali, come si evince anche dai documenti di programmazione che pongono tra gli obiettivi la copertura degli organici o il potenziamento degli stessi. Una corretta politica del personale, peraltro, non riguarda solo le procedure di reclutamento, spesso troppo lente (anche per l'alto numero di candidati), ma si estende alla formazione ed all'aggiornamento professionale ed alla distribuzione tra gli uffici, che influisce direttamente sull'entità dei costi in rapporto al livello di efficienza.

Per il Ministero degli affari esteri si osserva che i capitoli riguardanti le spese in conto capitale presentano anche nel 2000 un considerevole importo di residui di stanziamento.

<i>(in miliardi)</i>			
Capitoli	Pagato totale	Residui competenza	Residui esercizi anni precedenti
7245 -acquisto, ristrutturazioni...immobili per sedi diplomatiche e consolari all'estero	14.070	15.601	330
7246 - acquisto, costruzione. immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero	4.610	2.897	0

La formazione dei residui si ripete da diversi esercizi ed è da ricondurre in gran parte al ritardo con il quale i finanziamenti sono messi a disposizione dell'Amministrazione.

La capacità di spesa raggiunge livelli analoghi per i ministeri in esame se si considera che l'entità dei residui del Ministero dell'interno è fortemente condizionata dalle disposizioni sulla tesoreria unica di cui si è detto.

	% tra massa spendibile e pagamenti totali
Ministero degli affari esteri	74,7
Ministero dell'interno	57,6
Ministero della giustizia	75,5
Ministero della difesa	70,5

2.2.1 Analisi finanziaria per funzioni obiettivo COFOG⁴⁴.

2.2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Rispetto alla classificazione delle funzioni-obiettivo elaborata per il 1999 le funzioni di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri non sono state modificate: 1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Tutela dell'ambiente; 10. Protezione sociale.

Alla funzione-obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni"⁴⁵ è assegnato il 95,9% delle risorse complessive del Ministero, pari a 3.611 mld, di cui 2.438 mld nella funzione 1.1 "Organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri" destinati nella totalità alla funzione 1.1.3 "Affari esteri". Rispetto al macroaggregato della spesa complessiva dello Stato per la funzione "affari esteri" (pari a 26.796 mld), gli stanziamenti del Ministero coprono solo il 14,%; questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse⁴⁶. Rispetto agli stanziamenti complessivi del Ministero gli "affari esteri" utilizzano il 68% delle risorse.

Alla funzione 1.2.1 "aiuti economici internazionali", sono assegnati 1.144 mld, di cui 553 mld per "gli aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo" e 591 mld per gli "aiuti economici erogati tramite le organizzazioni internazionali". La somma di 1.144 mld copre il 59,3 % degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato (pari a 1.929 mld). In particolare per gli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione" le risorse allocate sul bilancio del Ministero (553 mld) sono il 78,7% del macroaggregato dello Stato (702 mld)⁴⁷.

La capacità di impegno⁴⁸ per gli "affari esteri" è del 95,2% e del 79,5% per gli "aiuti economici internazionali"; la capacità di spesa raggiunge rispettivamente l'85,4% ed il 55,8%. La minore capacità di spesa per la funzione "aiuti economici", si riflette sul livello dei residui

⁴⁴ *Classification of the function of Government.*

⁴⁵ Questa funzione comprende: l'indirizzo e la programmazione di politica estera; il processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie; la promozione delle linee di politica estera e l'attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali; la partecipazione e l'attuazione degli accordi e dei trattati, contributi ad organismi internazionali; la tutela degli italiani all'estero; la promozione culturale ed il coordinamento degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero; la promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale; il contenzioso diplomatico e l'assistenza giuridica nei rapporti internazionali.

⁴⁶ Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero del tesoro gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea, per un totale di circa 23.768 mld.

⁴⁷ Sulle risorse complessive per "aiuti economici internazionali", 635 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

⁴⁸ Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile,

che per questa funzione sono pari a circa 604 mld su una massa spendibile di 1.670 mld, mentre raggiungono i 271 mld su una massa spendibile di 2.682 mld per gli “affari esteri”.

I dati relativi alla funzione-obiettivo “aiuti economici internazionali” sono condizionati anche dal disposto dell’art. 4 della legge n. 559/1993, che in considerazione dei tempi necessari per la progettazione degli interventi ha consentito di conservare gli stanziamenti anche per l’esercizio successivo a quello in cui sono appostati in bilancio.

Le spese di funzionamento per gli “affari esteri” assorbono il 60,9% dello stanziamento, con la voce “personale” che è pari al 70,4% delle risorse destinate al funzionamento. Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione “aiuti economici” dove raggiunge solo lo 0,6% delle risorse complessive. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari al 52%.

2.2.1.2 Ministero dell’interno.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell’interno sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”⁴⁹; 2) “difesa”; 3) “ordine pubblico e sicurezza”; 5) “tutela dell’ambiente”; 6) “insediamenti urbani ed assetto del territorio”; 8) “attività ricreative, culturali e religiose”; 9) “istruzione”⁵⁰; 10) “protezione sociale”.

Il 51,2% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, il 31% “all’ordine pubblico e sicurezza”, il 16,1% alla “protezione sociale”. Per “l’ordine pubblico e sicurezza”, rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari 39,8%.

⁴⁹ Le funzioni-obiettivo che interessano il bilancio del Ministero dell’interno sono le seguenti; “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, che comprende, al 2° livello: 1.6 “servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili”; 1.8 “trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi”.

La funzione “difesa” che si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello “difesa civile”.

La funzione “ordine pubblico e sicurezza” si ripartisce in: 3.1 “servizi di polizia”, 3.2 “servizi antincendio”, 3.5 “ricerca e sviluppo per l’ordine pubblico e la sicurezza”, 3.6 “ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile”.

La “tutela dell’ambiente” si articola nelle funzioni 5.3 “riduzione dell’inquinamento” e 5.4 “tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine”.

La funzione “insediamenti urbani e assetto del territorio” comprende: 6.2 “assetto territoriale”; 6.4 “illuminazione stradale”.

La funzione “attività ricreative, culturali e religiose” al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 “servizi religiosi e altri servizi per la collettività”.

La “protezione sociale” che comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 “malattia e invalidità”; 10.2 “vecchiaia”, 10.3 “superstiti”, 10.4 “famiglia”; 10.6 “alloggi”; 10.7 “esclusione sociale non altrimenti classificabile”; 10.9 “protezione sociale non altrimenti classificabile”.

La funzione-obiettivo “istruzione” che si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante “contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica”, di nuova istituzione.