ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 2

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(per l'esercizio finanziario 2001)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2002

VOLUME II

TOMO II

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

L'ATTIVITÀ DEI MINISTERI

MINISTERI PER LE POLITICHE SOCIALI:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali ..... *Pag.* 13

Sintesi e conclusioni ..... » 16
1. Direttive e programmi ..... » 19
2. Analisi dell'organizzazione ..... » 32
3. Analisi finanziaria ..... » 37
4. Aspetti di particolare rilievo ..... » 46
5. Aspetti evolutivi ..... » 59

Ministero della salute (ex Ministero della sanità) ..... » 67

Sintesi e conclusioni ..... » 70
1. La riorganizzazione degli apparati ..... » 71
2. Programmazione e controllo nel Ministero .... » 75
3. La gestione finanziaria ..... » 79
Appendice ..... » 107

MINISTERI PER L'ISTRUZIONE, L'UNIVERSITÀ, LA RICERCA E LA CULTURA

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (ex Ministero della pubblica istruzione) ..... » 125

1. Sintesi e conclusioni – profili evolutivi ..... » 129
2. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi ..... » 132
3. I risultati economico finanziari per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e classificazione per categorie economiche ..... » 141
4. L'attività svolta dall'Amministrazione ..... » 149
5. La valutazione del sistema dell'istruzione ..... » 164
6. Indicatori di risultato ..... » 167
7. Indicatori di impatto ..... » 173

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica) ..... » 185

1. Sintesi e conclusioni ..... » 188
2. Profili programmatici ..... » 191
3. Il quadro normativo ..... » 200
4. La gestione: risultati finanziari e contabili .... » 206

5. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi ..... *Pag.* 215
6. Profili evolutivi nell'assetto della struttura ministeriale ..... » 237

Ministero per i beni e le attività culturali ..... » 241

1. Sintesi e conclusioni ..... » 245
2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa ..... » 247
3. I risultati economico-finanziari ..... » 250
4. L'attività svolta ..... » 261
5. Una prima valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati ..... » 271

MINISTERI PER I SETTORI PRODUTTIVI:

Ministero delle comunicazioni ..... » 283

1. Sintesi e conclusioni ..... » 286
2. Il quadro programmatico per il 2001 ..... » 287
3. L'attività gestoria posta in essere dai Centri di responsabilità amministrativa e le osservazioni formulate al riguardo dal Servizio di controllo interno. La gestione del personale e le risultanze finanziario-contabili ..... » 289
4. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi di telecomunicazioni ..... » 299
5. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi radio-televisivi ..... » 303
6. Lo sviluppo delle principali politiche di settore: i servizi postali ..... » 309
7. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: l'attività di prevenzione e contrasto dell'inquinamento elettromagnetico ..... » 310
8. L'attività di adeguamento dell'ordinamento giuridico interno al mutato quadro normativo comunitario ..... » 312

Ministero delle politiche agricole e forestali ..... » 315

1. Considerazioni generali. Il contesto comunitario e nazionale ..... » 319
2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2001 » 325
3. Analisi di specifiche missioni istituzionali ..... » 348
4. Indicatori di prodotto e di risultato. Considerazioni conclusive ..... » 353

Ministero delle attività produttive (ex Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato) ..... » 361

1. Sintesi e conclusioni ..... » 364
2. Il quadro programmatico ..... » 365

3. Le principali modifiche del quadro normativo . *Pag.* 369
4. Aspetti finanziari della gestione ..... » 379
5. Analisi per funzioni-obiettivo ..... » 383
6. Organizzazione ..... » 406

Ministero delle attività produttive (ex Ministero del commercio con l'estero) ..... » 429

1. Sintesi e conclusioni ..... » 432
2. Il quadro programmatico di riferimento per il 2001 ..... » 433
3. Il rendiconto 2001 ..... » 435
4. L'attività nel 2001 ..... » 439
5. Indicatori di performance del commercio estero nelle aree di intervento dell'Amministrazione centrale ..... » 459

MINISTERI PER L'ASSETTO DEL TERRITORIO E LE INFRASTRUTTURE

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ex Ministero dei lavori pubblici) (ex Ministero dei trasporti e della navigazione) ..... » 467

1. Sintesi e conclusioni ..... » 476
2. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei lavori pubblici ..... » 479
3. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei trasporti e della navigazione ..... » 484
4. Profili organizzativi ..... » 488
5. Provvedimenti di accelerazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ..... » 493
6. I controlli interni ..... » 500
7. Funzioni obiettivo e indicatori ..... » 502

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (ex Ministero dell'ambiente) ..... » 509

1. Gli obiettivi dell'azione amministrativa ..... » 513
2. I risultati economico finanziari ..... » 516
3. L'attività svolta ..... » 530
4. La problematica della valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati ..... » 540

ANALISI SPECIALI

Le risorse finanziarie pubbliche nelle aree depresse del Mezzogiorno: andamenti delle erogazioni e strumenti per lo sviluppo ..... » 551

1. La situazione sintetica delle erogazioni aggiuntive e complessive in conto capitale nelle aree depresse ..... » 553

2. In particolare: le erogazioni delle risorse aggiuntive secondo il «conto risorse e impieghi». *Pag.* 553
3. In particolare: le erogazioni complessive in conto capitale secondo la banca dati «conti pubblici territoriali» ..... » 556
4. La ricostruzione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinato alle aree depresse . » 560
5. Le assegnazioni del fondo per le aree depresse » 563
6. La costruzione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e il principio di addizionalità » 564
7. Gli accordi programma quadro ..... » 568
8. Gli studi di fattibilità ..... » 569
9. I completamenti ..... » 570
10. Il project financing ..... » 571
11. Gli incentivi automatici ..... » 572
12. I nuclei di valutazione e verifica ..... » 572
13. Le erogazioni del QCS 1994-1999 ..... » 573
14. La delibera Cipe n. 121 del 2001 in materia di riparto di risorse per infrastrutturazione ..... » 577

L'assistenza sociale ..... » 578

1. Le linee programmatiche ..... » 578
2. La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione ..... » 585
3. L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo ..... » 593

La previdenza ..... » 596

1. La spesa pensionistica ..... » 596
2. La verifica della «Riforma previdenziale» ..... » 601
3. La funzione Previdenza ..... » 605
4. La previdenza complementare ..... » 607
5. Le riforme in materia previdenziale ..... » 611
6. Analisi sulle funzioni-obiettivo ..... » 612

L'occupazione ..... » 618

1. Il quadro attuale di riferimento ..... » 618
2. I lavori socialmente utili – L.S.U. ..... » 629
3. I Servizi per l'impiego ..... » 632
4. La formazione professionale ..... » 632
5. La delega sul mercato del lavoro ..... » 634
6. Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo ..... » 634

APPENDICE:

Attività normativa del Governo ..... » 641

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001***

Volume I

Premessa
Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2001; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Presidenza del Consiglio dei ministri

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze.
Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.
Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.
Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.
Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.
Analisi speciali
Aree depresse
L'assistenza sociale
La previdenza
L'occupazione

Appendice: Attività normativa del Governo

- ***APPENDICE STATISTICA AL I VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***APPENDICE STATISTICA AL II VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***AFFIDABILITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE (auditing finanziario)***

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:*** Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

AVVERTENZA

Per l'ultima volta i dati finanziari della relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in lire, al fine di non inserire ulteriori elementi di complessità nell'analisi della gestione del 2001, peraltro impostata e condotta nella vecchia valuta.

Solo per gli altri aggregati di finanza pubblica, costruiti in base al SEC 95, si segue la presentazione in euro (e in eurolire per il periodo antecedente il 1/1/1999), già utilizzata dall'ISTAT e dal MEF.

Per assicurare l'omogeneità dei confronti a livello di macroaggregati di bilancio, si sono mantenute le serie storiche organizzate secondo la precedente struttura di Governo, mentre le analisi di settore tengono conto del nuovo assetto degli apparati ministeriali.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC alla data del 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

PAGINA BIANCA

MINISTERI PER LE POLITICHE SOCIALI

PAGINA BIANCA

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sintesi e conclusioni.
1. Direttive e programmi: *1.1 Le note preliminari; 1.2 Le direttive del Ministro.*
2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Il regolamento di organizzazione: l'operatività della nuova struttura;. 2.2 Il Servizio di controllo interno.*
3. Analisi finanziaria: *3.1 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.2 Analisi per Centri di responsabilità; 3.3 Analisi per categorie economiche.*
4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 Dismissioni immobiliari; 4.2 SIL – Sistema informativo lavoro; 4.3 I programmi di sviluppo.*
5. Aspetti evolutivi: *5.1 La costruzione di un sistema di indicatori.*

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.1.2.1 - Pianificazione del mercato del lavoro	97.501	115.434	*495*	108.142	104.084	108.126	22.773	-7.080
4.1.2.2 - Misure per promuovere l'occupazione	14.034.423	14.479.082	*1.882.008*	14.019.883	13.843.687	14.037.359	2.961.734	273.158
4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamita'	2.104.072	2.296.245	*2.256.200*	2.097.817	2.031.605	1.667.450	3.660.270	23.958
4.1.2.4 - Sgravi contributivi per le aree depresse	2.096.562	2.306.562		1.880.142	1.880.142	1.916.131	707.500	543.870
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle	435.605	590.506	*5.434*	452.433	440.281	326.940	446.181	240.525
4.1.2.6 - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	244.599	289.858	*3.914*	252.584	241.566	252.678	83.104	23.271
4.1.2.7 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione	99.820	102.189	*238*	77.681	75.591	67.103	49.495	35.265
4.1.2.8 - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro	43.360	55.050	*36.957*	40.392	14.268	21.683	89.831	3.233
4.8.1.1 - Ricerca nel settore del lavoro	12.290	14.656	*277*	9.787	9.681	10.850	2.689	3.430
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	933.752	105.725	*5*	933.300	933.300	97.149	1.694.242	102.981
10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidita' civile	484.617	488.844	*5*	484.161	484.161	488.193	114	544
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	52.219.483	52.219.934	*45*	51.217.121	51.217.103	51.214.052	113.987	1.002.798
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	4.057.439	4.057.598	*10*	4.056.926	4.056.926	4.035.955	21.130	523
10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	11.605.211	11.864.392	*1.163.794*	11.609.732	11.508.549	11.724.684	1.799.867	84.195
10.5.1.2 - Formazione e riqualificazione professionale	343.978	434.928	*414.058*	340.563	303.672	412.988	479.219	11.625
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	5.992	10.330		5.992	5.992	1.253	8.330	747
10.9.1.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale	509.803	503.482	*271*	506.283	504.307	347.376	208.423	5.523
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamita'	127.963	127.963		127.963	127.963	127.963	0	12.221
TOTALE AMM.NE	***89.456.471***	***90.062.778***	***5.763.709***	***88.220.903***	***87.782.877***	***86.857.932***	***12.348.889***	***2.360.787***

Sintesi e conclusioni.

Il Ministero dl lavoro e delle politiche sociali, istituito con il decreto legge n. 217 del 2001, convertito con la legge n. 317 del 2001, sta operando, nell'attuale configurazione, dalla seconda parte dell'esercizio 2001.

Nella passata relazione si osservava come il regolamento di organizzazione discendente dal d.lgs. n. 300 del 1999, emanato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, avesse realizzato, un'operazione di integrazione delle strutture preesistenti, che nel caso di specie, riguardava all'epoca anche il Ministero della sanità (ora della salute), non assistita da un disegno univoco che tenesse conto della nuova ottica unitaria.

L'esame dei documenti programmatici ed, in particolare, delle Direttive del Ministro, ha messo in luce la rilevanza, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dei profili strutturali in un nuovo contesto nel quale vanno a confluire compiti di estrema importanza per il benessere della collettività.

A missioni che spaziano dalle *politiche per l'occupazione* a quelle *sociali* ed a quelle *previdenziali* e, quindi, da un quadro strutturale ad un quadro macroeconomico, deve necessariamente corrispondere una struttura equilibrata che sia in grado di evitare sovrapposizioni e possa coniugare organizzazioni *in line* con moduli che privilegiano un'organizzazione di tipo orizzontale di *staff*.

Nella Direttiva 2002, l'Amministrazione mostra di essere consapevole della delicatezza insita in questa ricerca di equilibrio e, per tale ragione, dà molta importanza alla verifica della struttura organizzativa, che non sembra considerare alla stregua di un mero adempimento prescritto dal regolamento di organizzazione, approvato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176.

Va inoltre considerato che appare ancora lontana la realizzazione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, che, nel disegno del d.lgs. 300 del 1999, doveva permettere l'integrazione tra le esperienze e le attività, al momento, gestite da Ministero del lavoro e Ministero della pubblica istruzione.

Con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 3 dicembre 2001, è stato costituito il nuovo Collegio di direzione del Servizio di controllo interno per lo svolgimento dei compiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. 286 del 1999, (*controllo strategico)*.

Va apprezzata, in questo primo periodo di attività, la cura nell'attività di elaborazione della Direttiva del Ministro per il 2002, che mostra una significativa crescita rispetto a quella precedente.

Quanto al SIL appena citato, il quale rappresenta una *priorità* per l'Amministrazione, dovendo costituire la *dorsale informativa* del *Mercato del lavoro* - come tale in grado di

consentire la realizzazione di un *data-base* complessivo *interattivo* per tutti gli *attori* e, quindi, in primo luogo, gli enti locali e le regioni – va detto che l'Amministrazione medesima mostra di aver preso atto di quanto osservato dalla Corte; del resto, nello stesso *Libro bianco sul mercato del lavoro*, è stata espressa la volontà di accelerare la creazione di un sistema informativo integrato pubblico-privato, policentrico, distribuito, non gerarchico, concepito come *"rete delle reti regionali"*, nel quale i soggetti interessati condividono un patrimonio informativo per effettuare analisi, prendere decisioni, svolgere azioni relative al mercato del lavoro e per costruire nuovi servizi/politiche attive per l'impiego.

E' stata dunque abbandonata la visione *centralistica* precedentemente adottata, ma va anche detto che dovrà valutarsi in concreto la nuova logica del sistema.

L'Amministrazione è stata fortemente impegnata sulle priorità che attengono alle *missioni* alla medesima assegnate, da quella dell'*inclusione sociale* a quella del *mercato del lavoro* a quella della *previdenza* ed in questo ambito alla *previdenza complementare* .

Questi temi vengono affrontati specificamente in altre parti della relazione sul rendiconto 2001.

Sempre in tale contesto si tiene conto dei documenti programmatici, di monitoraggio e di verifica che hanno contestualizzato l'azione di *policy* dell'Amministrazione (il *Libro bianco sul mercato del lavoro, il Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro* e la *verifica del sistema previdenziale*)

Un aspetto che ha eminenti caratteristiche *nazionali* è quello della *dismissione immobiliare* che riguarda gli Enti previdenziali.

Al riguardo, va tenuto conto che, nel corso del 2001 è significativamente mutato il sistema normativo con l'emanazione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410, che ha introdotto la *cartolarizzazione* del patrimonio immobiliare pubblico.

E' dunque opportuno distinguere in due periodi la gestione delle dismissioni immobiliari: prima e dopo il 21 novembre 2001, data nella quale sono diventate operative le disposizioni del citato decreto-legge n. 351 del 2001.

Dismissioni realizzate prima del decreto-legge n. 351 del 2001

Programma ordinario di cessione			Programma straordinario di cessione			Fondo Alpha INPDAP			TOTALE	
Abitazioni vendute	Euro milioni	Lire milioni	Immobili venduti	Euro milioni	Lire milioni	Immobili	Euro milioni	Lire milioni	Euro milioni	Lire milioni
10.683	951	1.842.234	74	479	926.966	36	257	497.011	1.687	3.266.211

Nel primo periodo si è proceduto secondo le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 104 del 1996, e nella legge 28 maggio 1997, n. 140, sia alla dismissione "ordinaria" afferente a un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro (circa 22.000 miliardi di lire) di valore catastale sia alla dismissione "straordinaria" per un valore complessivo "non inferiore a 3.000 miliardi di lire"(1 miliardo e 549 milioni di euro).

A prescindere dall'intervento della *cartolarizzazione* che vede comunque fortemente impegnati l'Amministrazione e gli Enti, i risultati sono comunque lontani dall'obiettivo.

Ha dunque trovato conferma la riflessione della Corte nella relazione sul rendiconto 2000 circa la previsione eccessivamente ottimistica di raggiungere nel solo secondo semestre del 2001 l'alienazione di 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld di lire.

Un ultimo cenno va fatto all'andamento dei *Programmi di sviluppo* previsti dall'art.1/ter del decreto legge 148 del 1993, convertito con la legge 236 del 1993, che sono stati oggetto di un'indagine, in sede di controllo sulla gestione, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'adunanza del 21 maggio 2002.

In tale contesto è stato constatato il ritardo nell'attuazione di programmi dai quali si attendeva un *effetto-volano* in termini di occupazione in aree da reindustrializzare e l'esigenza di un approfondito monitoraggio che è attualmente in corso.

La rilevanza del tema è data oltre che dallo strumento in quanto tale, dal suo collegamento con il complesso degli interventi che attengono alla *Programmazione negoziata*: I Patti territoriali ed i Contratti d'area.

La Corte si propone, pertanto, secondo quanto deliberato dalla Sezione del controllo, in sede di programmazione 2002, di proseguire l'indagine per valutare i risultati conseguiti dai programmi, non solamente in termini di *occupazione diretta*, ma anche di *occupazione indiretta* sul territorio di riferimento.

1. Direttive e programmi.

Il livello raggiunto dalla programmazione di un'amministrazione va attualmente misurato in base a due strumenti: la *nota preliminare al bilancio di previsione* e la *direttiva* annuale del Ministro, emanata ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993.

In un contesto programmatico che, partendo dal D.p.e.f. deve assicurare il consapevole collegamento tra gli obiettivi che si propone l'Amministrazione nell'esercizio di riferimento e le risorse finanziarie appostate nello stato di previsione della spesa - in primo luogo, nelle *unità previsionali di base* del bilancio *politico*, a loro volta collegate con i *centri di responsabilità* - la Corte ha esaminato il livello di completezza e di coerenza dei due documenti indicati.

1.1 Le note preliminari.

Nei passati esercizi finanziari l'Amministrazione del lavoro ha mostrato difficoltà nel presentare una *nota preliminare* che rispondesse alle predette esigenze.

In effetti, per i precedenti due esercizi (2000 e 2001), la Tabella 14, che riguarda, appunto, il Ministero del lavoro (all'epoca *del lavoro e della previdenza sociale* ed oggi *del lavoro e delle politiche sociali*) era stata corredata dalla sola *Nota tecnica* predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella passata relazione si era, tuttavia, accennato ad un disguido che non aveva permesso di assicurare l'adempimento, previsto dall'art. 2, comma 4 –quater della legge n. 468 del 1978, e, pertanto, erano stati comunque esaminati i contenuti del documento predisposto, all'uopo, dai servizi dell'Amministrazione.

In effetti, l'Amministrazione aveva provveduto a predisporre (nel luglio 2000) una consistente *nota preliminare* orientata, in particolare, ai profili *organizzativo-strutturali*, sia per una esigenza di rimodulazione dopo il trasferimento della competenza in materia di mercato del lavoro a Regioni ed Enti locali avvenuto in ottemperanza al d.lgs. n. 469 del 1997, sia per quella di conformare la medesima all' ottica indicata dal d.lgs. n. 300 del 1999 (successivamente modificato dal decreto-legge 217 del 2001, convertito con la legge 317 del 2001), concernente la creazione di un Ministero che si occupi di tutta la politica sociale.

Altra normativa di rilevante impatto sull'azione amministrativa è costituita dal d.lgs. n. 80 del 1999 che ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie individuali del pubblico impiego.

Profili di grande importanza sono poi quello della *sicurezza sul lavoro*, quello della *lotta alla disoccupazione* e quello della *prevenzione ed emersione del lavoro irregolare e sommerso*.

Nel richiamare, in questa sede, quanto già osservato nella precedente relazione, si sottolinea come nella *nota preliminare per il 2001*, sia stata posta attenzione all'individuazione di priorità, solo in parte superando la tendenza ad una mera elencazione dei compiti normativamente assegnati.

Tra le cennate priorità, va segnalata quella relativa all'attuazione del SIL-Sistema informativo lavoro, che ha costituito oggetto di deliberazione da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Delibera n. 44 del 2001), della quale si dirà in seguito, che ancora oggi costituisce un obiettivo da realizzare in concreto e nei confronti del quale, anche in seguito alle osservazioni della Corte, l'Amministrazione sta operando con un diverso approccio.

Altre priorità hanno riguardato il monitoraggio dei fenomeni occupazionali nel Paese in relazione al Piano nazionale per l'occupazione ed in connessione con la Politica dell'U.E. in materia di occupazione e, nel quadro della politica dell'immigrazione, l'istituzione ed il funzionamento dell'*anagrafe informatizzata* e dell'*archivio dei lavoratori stranieri.*

In altri casi, le priorità consistono nel richiamare quelli che sono i compiti tipici, sia pure in uno sforzo di attualizzazione, come in materia di *formazione professionale*[1] ed in quella dei *rapporti di lavoro*[2].

Per quanto attiene al settore della *Previdenza*, oggi strutturalmente corrispondente alla Direzione generale per le politiche previdenziali, incardinata nel Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, le priorità (*il completamento della riforma del sistema pensionistico* e *la gestione degli ammortizzatori sociali*) appaiono o di tale rilievo da superare le competenze *amministrative* di settore, ovvero scontate in quanto, anche in questo caso, corrispondenti ai compiti assegnati e, quindi, in entrambe le fattispecie, sia pure per motivazioni diverse, assumono una connotazione meramente nominalistica, mentre appaiono trascurati due importanti settori: quello della *Previdenza complementare*, che pure viene considerato il *secondo pilastro previdenziale*, e quello dei *Piani di dismissione immobiliare.*

Anche sulla base dei riscontri dell'azione amministrativa realizzata nell'esercizio 2001, va confermata la valutazione della precedente relazione sulla *nota preliminare 2001* laddove si dà atto di uno sforzo di meglio identificare alcune priorità, pur persistendo la tendenza a

---

[1] Per la quale viene richiamata la riforma del sistema formativo, in coerenza con l'evoluzione della materia nell'ambito U.E., sia in relazione al Fondo Sociale Europeo, sia con riferimento ai Programmi di iniziativa comunitaria *Occupazione*, *Adapt* ed *Equal.*

[2] Per la quale vengono evidenziate sia la materia prioritaria della *Sicurezza sul lavoro*, sia quella delle *Procedure di raffreddamento* che devono precedere la proclamazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, nonché quella, già citata, delle controversie individuali di lavoro. Altro aspetto è quello attinente al "Fondo infortuni" al quale spetta di sostenere la ricerca nel campo infortunistico.

considerare tali i compiti assegnati normativamente all'amministrazione ed articolati sulle strutture.

Un profilo che non appare sufficientemente considerato è quello della razionalizzazione della spesa, sia pure in un contesto nel quale prevale la spesa di intervento, risultandone comunque implicato, in questo caso, l'equilibrio delle gestioni previdenziali e dei bilanci degli Enti.

La nota preliminare per l'esercizio 2002, è stata realizzata in un contesto peculiare, dovuto agli effetti delle modifiche apportate al disegno originario di accorpamento, contenuto nel d.lgs. n. 300 del 1999, con il decreto-legge n. 217 del 2001, convertito con la legge n. 317 del 2001.

Nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre all'unione tra Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Dipartimento degli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, va considerata l'avulsione, nel giugno 2001, della Direzione della Cooperazione che, con il nuovo nome di Direzione generale degli Enti cooperativi, è passata al Ministero delle attività produttive.

La *nota preliminare* per il 2002 dà conto di tale processo evolutivo e, tenuto conto dell'avvenuto completamento del processo di decentramento a Regioni ed enti locali, previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997, pone la distinzione tra le spese necessarie al perseguimento delle missioni istituzionali e quelle collegate al funzionamento di una struttura da riorganizzare.

Grande attenzione (confermata, nella Direttiva del Ministro per il 2002), viene quindi data agli interventi diretti alle risorse umane, al fine di supportare il necessario processo di cambiamento dell'approccio culturale sul piano del lavoro e dei metodi utilizzati.

La caratterizzazione che il nuovo Ministero presenta, come competente su gran parte dell'area del *Welfare* (rimane fuori la competenza in materia di *salute*), orienta le attività nell'ottica dell'apprestamento di servizi per il cittadino.

Pressoché tutte le indicazioni della direttiva sono dirette al miglioramento delle procedure, a sua volta legato ad una maggiore professionalizzazione del personale e, soprattutto di quello dirigente. Viene dunque sottolineata l'importanza di una Direzione generale come quella delle reti informative e dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, sia per l'adeguamento delle strutture informatiche e per la realizzazione del SIL - Sistema Informativo Lavoro, sia per l'elaborazione di dati statistici in grado di misurare l'incidenza delle politiche dell'occupazione e di quelle sociali e previdenziali; aspetto questo che dovrebbe colmare una lacuna tipica dell'Amministrazione che ha fatto ricorso, in sostanza, a fonti esterne (ISFOL-ISTAT), in mancanza di rilevazioni proprie.

Per quanto riguarda le altre Direzioni, si richiamano i compiti tipici delle medesime ed anche in tale contesto, viene posta attenzione alla necessità di accelerare i procedimenti erogativi.

Alcune priorità, come quelle attinenti alla *sicurezza nel lavoro*, sono ricorrenti; mentre i profili connessi alla riforma degli ammortizzatori sociali sono ovviamente collegati al nuovo intervento legislativo.

Più complesso è il caso dei LSU, sul quale ci si soffermerà nella parte dedicata all'*occupazione*.

Per quanto attiene alla spesa in senso stretto, si afferma una particolare attenzione alla riduzione dei residui passivi, legata evidentemente ad un miglioramento delle procedure di erogazione.

Rispetto alle previsioni assestate 2001, che tengono conto delle modificazioni istituzionali di cui si è detto, a fronte dell'invarianza degli stanziamenti 2002 rispetto alle previsioni assestate 2001 per il C.d.r. *Gabinetto* (che raggiunge € 9,5 milioni), si nota la forte diminuzione delle previsioni 2002 rispetto all'assestato 2001, per il C.d.r. *Politiche del lavoro e dell'occupazione*, che da € 11.834,8 milioni passa a € 9.520,7 milioni, con una decurtazione del 19,6%, prevalentemente per spese in conto capitale.

Diverso è l'andamento dell'altro C.d.r. *Politiche sociali e previdenziali*, che da € 44.487,9 passa a € 46.105,0, con un incremento del 3,6%, tutto di parte corrente.

Su base pluriennale, rispetto ai complessivi € 55.635,2 milioni del 2002, sono previsti incrementi del 2,8% (con € 57.221,7 milioni) per il 2003 sul 2002 e dell'8,6% (con € 62.126,0 milioni) per il 2004 sul 2003.

La massa-residui, al 1° gennaio 2001, è stata valutata in € 5.847,8 milioni con un'incidenza del 10,5% sugli stanziamenti complessivi 2002 (€ 55.635,2 milioni) .

In proposito, va notato che, solo per l'originario Ministero del lavoro e previdenza sociale, al 31.12.2001, i residui definitivi ammontavano a L. 11.800 miliardi, corrispondenti ad € 6.094 milioni, e, quindi, la stima di cui sopra va rettificata, in base alle risultanze del consuntivo 2001.

1.2 Le direttive del Ministro.

Nelle precedenti relazioni, si è ritenuto utile, al fine di apprezzare il grado di evoluzione del sistema programmatorio dell'Amministrazione, mettere a confronto la direttiva dell'anno di riferimento (esercizio 2001) con quella dell'anno in corso e, quindi, vigente.

Nella direttiva 2001, particolare rilevanza veniva data al Servizio di controllo interno (SE.C.IN.), nell'ottica del *controllo strategico*, previsto dal d.lgs. n. 286 del 1999, e ciò, anche in considerazione della circostanza che al momento dell'emanazione non era ancora stato emanato il regolamento sugli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

Ed, in effetti, il profilo di maggior rilievo stava proprio nell'attribuzione al SE.C.IN. del compito di *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì i possibili rimedi.*

Accanto ad esso, al medesimo organo veniva anche affidato il compito di supportare le Direzioni generali nella realizzazione delle strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del medesimo decreto legislativo.

Di particolare interesse erano state considerate dalla Corte tre specifiche priorità, concernenti:

a) la verifica del grado di miglioramento e potenziamento dell'attività ispettiva ed, in particolare, di quella attinente alla *prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in coerenza con la strategia d'intervento delineata nel *Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2000;
b) la verifica dell'attuazione delle attività progettate per la messa in esercizio del SIL (Sistema Informativo Lavoro);
c) alla verifica del grado di attuazione degli interventi di competenza dell'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, nel settore della formazione, nonché nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e dell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 (che corrisponde all'attuale programmazione dei *fondi strutturali*).

Va detto, al riguardo, che l'attività svolta dal SE.C.IN. nel 2001, a quanto risulta dalle relazioni del medesimo, non appare aver raggiunto né l'obiettivo di supportare i centri di responsabilità nella realizzazione delle strutture di controllo di gestione, né quelli legati alle *priorità* sopra indicate che costituivano, come era stato sottolineato nella precedente relazione, compiti di particolare rilievo che rendevano necessaria la costruzione di un idoneo sistema di *indicatori* per ognuna delle materie indicate, profilo questo che non risulta sia stato preso nella dovuta considerazione.

Detto organo, come si dirà successivamente, è stato ricostituito, secondo il disposto del d.lgs. n. 286 del 1999, in seguito all'approvazione del regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro ed ha coadiuvato l'Organo di indirizzo-politico nella realizzazione della Direttiva per l'esercizio 2002.

Per quanto attiene, in particolare alle attività connesse con la realizzazione del SIL – Sistema Informativo Lavoro, la Corte ha approvato, in sede di controllo sulla gestione, con la deliberazione della Sezione del controllo n. 44 del 2001, l'ultima relazione in materia (in precedenza era stata approvata la prima relazione sul SIL con la deliberazione 176 del 1996).

Al riguardo, nel prosieguo della presente relazione, verranno esaminati i profili gestionali e le attività poste in essere dall'Amministrazione successivamente alla deliberazione n. 44 del 2001.

Una notazione che riguarda sostanzialmente tutte le indicazioni che nella Direttiva 2001 venivano date ai Centri di responsabilità, attiene alla valenza essenzialmente ricognitiva della medesima.

In pratica, in detta direttiva è stato riproposto lo schema delle attribuzioni normative di settore, come nel caso della ex Direzione generale dei rapporti di lavoro (ora Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro),[3] salvo casi in cui, come accade per il dirigente generale che presiede il Comitato tecnico Cassa integrazione guadagni, le priorità assegnate hanno riguardato la realizzazione in concreto del nuovo disegno organizzativo[4], in particolare riferito alla nuova Direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, previsto dal d.P.R. n. 176 del 2001, sul quale si è soffermata la precedente relazione, con il quale è stato dato il nuovo assetto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sostanzialmente coevo alla direttiva (entrambi sono stati emanati alla fine di marzo del corrente anno).

La Corte, al riguardo, ha già osservato lo scorso anno che "a prescindere dalla constatazione che non si tratti, dunque, di compiti operativi e che l'individuazione delle strutture alle quali preporre dirigenti di seconda fascia, costituisce oggetto, come previsto dall'art. 6 del regolamento, di apposito atto amministrativo di natura non regolamentare, da emanarsi ai sensi

---

[3] Per la quale viene indicato un elenco di adempimenti di regolazione amministrativa conseguenti alle norme in vigore in materia di sicurezza (Il d.lgs. n. 626/1994 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il d.lgs. n. 494/1996 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 528/1999 relativo ai cantieri temporanei e mobili, il d.lgs. n. 277/1991 ed il d.lgs. n. 230/1995 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 241/2000, in materia di radioprotezione).

[4] "L'individuazione di una sede per la valutazione strategica dell'insieme degli incentivi occupazionali e degli ammortizzatori e, soprattutto, del loro impatto sui comportamenti delle imprese interessate ai provvedimenti, nonché all'individuazione di uffici dirigenziali di secondo livello che consentano di tener distinti, ai fini di una loro più puntuale gestione strategica, i diversi istituti di competenza generale, quali mobilità, cassa integrazione straordinaria, contratti di solidarietà, etc...."

dell'art. 17, comma 4-bis, lettera *e)* della legge 23 agosto 1988, n. 400, va notato quanto rilevante sia la carenza conoscitiva dell'Amministrazione su di una materia di importanza definita in precedenza *fondamentale*, tanto da rendere necessaria la citata ricognizione".

Va fatto un cenno ai compiti assegnati alla Direzione generale *della previdenza e assistenza sociale* (attuale Direzione per le politiche previdenziali), in materia di regolazione di settore, come previsto dalla legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria per il 2001) soprattutto sul fronte contributivo, in relazione alla *totalizzazione dei periodi assicurativi*, alla predisposizione del regime sanzionatorio, all'imposizione dei contributi previdenziali per i redditi di collaborazione coordinata e continuativa, collegata all'imposizione fiscale dei medesimi redditi, nonché ad altri aspetti, sempre in materia contributiva, legati al regime di riduzione previsto per il settore edile ed al tasso di interesse di differimento per i contributi dovuti da artigiani ed esercenti attività commerciali, di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alle singole gestioni.

Gli altri compiti attengono essenzialmente all'accelerazione delle procedure, in materia di dismissione immobiliare sui tre distinti *Piani*:

a) *Piano di dismissione straordinario ex articolo 7 della legge n. 140 del 1997*;
b) *Piano di dismissione straordinario ex art.* 2, comma 1 della legge finanziaria 2000;
c) *Piano di dismissione ordinaria.*

Il massimo livello di sintesi è stato raggiunto, nella direttiva in esame, per una Direzione generale (quella della cooperazione) che, attualmente, con una diversa denominazione (Direzione generale degli enti cooperativi), è passata al Ministero delle attività produttive:

a) *arricchimento delle occasioni d'incontro tra le forze lavoro giovanili e l'autoimprenditoria cooperativa*;
b) *iniziative d'impresa cooperativa nelle aree territoriali maggiormente svantaggiate.*

Tali indicazioni vanno considerate non solamente estremamente vaghe ma attinenti ad attività di promozione che non possono ritenersi la principale missione di un Centro di responsabilità, all'epoca, impegnato a ristrutturare tutto il sistema dell'*Ispezione alle cooperative.*

In tale contesto, la direttiva raggiunge, dunque, il suo livello *minimale*, ma anche per le altre direzioni non si sfugge alla tecnica di elencare adempimenti previsti dalle norme in vigore.

Nei casi in cui, come per la Direzione generale *per l'Osservatorio sul mercato del lavoro*, (attualmente *delle reti informative e del mercato del lavoro)*, è stato assegnato l'obiettivo di implementare un nuovo sistema statistico, tale da integrare l'informazione sul mercato del lavoro, e di predisporre *indicatori congiunturali sul mercato del lavoro,* non può dirsi che siano

stati conseguiti apprezzabili risultati al riguardo, semmai disponibili da altre fonti (Istat, Isfol) forse perché l'obiettivo era troppo ambizioso rispetto alle precedenti attività (la Corte è stata fortemente critica al riguardo) ovvero costituente un'indicazione meramente teorica e, come tale, incongrua per lo scopo perseguito dalla Direttiva.

Analogo discorso va fatto per la Direzione *per l'Impiego* (ora degli ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione) che avrebbe dovuto realizzare una rilevante attività di monitoraggio, che va dagli LSU all'attività dei Servizi per l'impiego; nel primo caso si tratta di una carenza sottolineata e ribadita anche nella relazione sulle politiche sociali relativa all'esercizio 2000, e che anche quest'anno è di attualità, anche se per il primo aspetto, si dà atto degli sforzi compiuti dall'Amministrazione per tenere sotto controllo la problematica evoluzione degli LSU.

Altri compiti di rilievo riguardano l'attività nel campo dell'*immigrazione* e quella di regolazione per nuovi istituti come *mediazione* e *lavoro temporaneo*.

Per quanto attiene alle competenze dell' Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, va detto che la direttiva era improntata a mantenerne l'identità (cosa questa confermata dal Regolamento nel contesto della nuova Direzione dell'Impiego), in attesa dell'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300 del 1999, Agenzia che, come rilevato recentemente dall'indagine, in sede di controllo sulla gestione, sullo stato di attuazione del citato disegno di costituzione delle agenzie, è decisamente in una fase di stallo, anche per le problematiche interazioni con il Ministero dell'Istruzione ed Università.

Appariva dunque ed appare ancora attuale l'esigenza di affinare la sua organizzazione, secondo le linee comunitarie che stabiliscono la separazione tra strutture di gestione, di pagamento e di controllo degli interventi, e, se da un lato è impegnato nella riforma del sistema formativo e nella sua sperimentazione, dall'altro deve svolgere, sul piano operativo, le attività connesse alla realizzazione della programmazione comunitaria e dei progetti *in itinere*.

Di rilievo sotto l'aspetto squisitamente gestionale è la costituzione di una *task-force* chiamata a monitorare, ai fini della chiusura degli interventi inseriti nella programmazione del Fondo sociale europeo 94-99, l'andamento dei flussi finanziari mediante:

- *il controllo mensile dei livelli di spesa;*
- *l'assistenza tecnica ai soggetti beneficiari per il migliore e veloce utilizzo delle risorse:*
- *l'individuazione di programmi specifici per intensificare l'attività di verifica amministrativo-contabile degli ispettori.*

Inoltre, nell'ambito delle attività connesse con la programmazione 2000-2006, va sottolineata quella concernente la realizzazione di un nuovo modello di gestione, secondo l'art. 39 del Regolamento generale 1260 del 1999 ed i regolamenti specifici, con l'obiettivo di fornire *linee-guida* sia per le regioni sia per le altre amministrazioni titolari di forme di intervento.

In conclusione, si ribadiscono in questa sede le osservazioni formulate nella precedente relazione, sulla circostanza che, a parte alcuni aspetti che si sono posti in rilievo, la Direttiva per l'esercizio 2001 non abbia mantenuto, sul piano delle indicazioni di priorità, quel livello di crescita che si era riscontrato in passato, e sia stata dunque meno incisiva rispetto a quella per l'esercizio 2000.

In effetti, tale valutazione tiene conto della sostanziale mancanza di monitoraggio per settori di grande rilievo per la collettività, attività questa che è alla base di una consapevole programmazione strategica.

Tale carenza è, del resto, ancora attuale e solo di recente l'Amministrazione sta portando avanti una riflessione, ancora allo stato iniziale, sulla costruzione consapevole di un sistema di valutazione gestionale.

La Direttiva per il 2001 non ha quindi rappresentato uno strumento di programmazione effettiva dell'azione amministrativa, in quanto ancora, sostanzialmente legata agli adempimenti indicati dalla normativa e dagli atti di regolazione amministrativa, ma, soprattutto, ed è questo il dato al quale la Corte ha dato peso, ha mostrato un'involuzione anche rispetto al recente passato[5].

Nel nuovo quadro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è importante svolgere alcune considerazioni, sempre con riferimento all'esercizio 2001, sulla Direttiva emanata dal Ministro per la solidarietà sociale, in virtù della delega conferita dal Presidente del Consiglio dei ministri, in data 7 marzo 2001 e destinata al Dipartimento per gli affari sociali, ancora incardinato nel primo semestre 2001, nella Presidenza del Consiglio dei ministri e, successivamente - in applicazione della legge 300 del 1999 e della successiva legge 317 del 2001 con la quale è stato convertito il decreto-legge 217 del 2001 - confluito nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

[5] La *Direttiva* per l'esercizio 2000, aveva, infatti, il pregio di disegnare un quadro coerente con le norme emanate nel corso del 1999, in particolare la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), ed il d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale è stato ridisegnato tutto il sistema dei controlli interni.
In tale direttiva, i contenuti più rilevanti erano costituiti dalle indicazioni in materia di impiego, nel contesto della riforma degli ammortizzatori sociali e dei Lavori Socialmente Utili, materie queste *fondamentali* ed oggetto di approfondimento nella relazione sulle *politiche sociali* ed, in particolare, quelle *per l'occupazione*...
Particolare attenzione era stata dedicata anche alla materia delle dismissioni immobiliari, a quella dlla formazione professionale ed al SIL-Sistema Informativo Lavoro, costante oggetto di attenzione nelle analisi della Corte in sede di controllo sulla gestione.

La direttiva, in argomento che si rivolge ad una struttura decisamente più snella di quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, presenta un'architettura che, in termini sintetici, nel provvedimento, indica gli obiettivi specifici assegnati alle strutture di livello dirigenziale generale (denominate Uffici), per poi rinviare ad una serie di allegati, ognuno corrispondente ad un obiettivo, costituiti da schede, che indicano il livello di priorità (alto, medio, basso), le fasi di attuazione, la data prevista per l'inizio delle attività e la data prevista per il completamento delle medesime.

Ogni obiettivo assegnato ha un referente, che, non necessariamente è un dirigente generale (di prima fascia) preposto ad un Ufficio, ma anche un dirigente (di seconda fascia) al quale è affidato un Servizio.

Anche se in taluni casi, in particolare, per l'Ufficio gestione del fondo nazionale per le politiche generali e degli affari generali, gli obiettivi corrispondono con funzioni e compiti attribuiti normativamente, si apprezza la ricerca di collegare, per quanto possibile, l'indicazione degli obiettivi a programmi o progetti specifici, ed indubbiamente, costituisce un passo avanti l'elaborazione delle schede le quali, contenendo in sostanza un *cronoprogramma*, dovrebbero essere in grado di consentire un'adeguata valutazione dei dirigenti ai quali i cennati obiettivi sono stati assegnati.

Tutta la direttiva si muove, come viene espressamente dichiarato, *nel quadro generale del processo di riforma dell'assistenza e dei servizi sociali, avviato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* e, quindi gli obiettivi, oltre a quelli strettamente inerenti alle esigenze di gestione delle strutture, finiscono col coincidere con interventi previsti normativamente, anche in precedenza ed al di là della legge 328 del 2000, (come alcuni previsti dalla legge 388 del 2000 – legge finanziaria per il 2001) ma sempre riconducibili al quadro delineato dalla cennata legge 328 del 2000.

Va peraltro notato che, anche in questa Direttiva, come in quella del Ministero del lavoro e previdenza sociale, precedentemente esaminata, l'indicazione di obiettivi, assai spesso, si traduce in una disaggregazione della missione complessiva, in questo caso dell'ex Dipartimento degli affari sociali, legata tendenzialmente alle norme che originariamente regolavano gli specifici interventi ed a quelle che ne hanno eventualmente modificato la struttura od hanno apportato nuove risorse finanziarie.

Sulla scorta di quanto in precedenza evidenziato, assume particolare importanza l'esame della Direttiva per l'esercizio 2002, (emanata l'8 febbraio 2002), proprio in quanto, per la prima volta, affronta nel contesto integrato del nuovo Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che

non a caso viene oggi chiamato comunemente del *welfare*, tutte le tematiche attinenti alla c.d. *spesa sociale*, con l'esclusione, ovviamente, della spesa sanitaria.

Lo schema seguito da questa direttiva è completamente diverso da quello utilizzato in precedenza ed appare più moderno anche di quello della Direttiva dell'ex Dipartimento degli affari sociali.

Essa, infatti, è composta di una sezione nella quale viene rappresentato l'*indirizzo politico poliennale*, di sezioni annuali, piani d'azione e di indicatori predeterminati (di *output* e di risultato), i quali ultimi dovrebbero consentire la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche e la verifica dell'azione amministrativa.

Importante è sottolineare come la direttiva parta da un approccio concettuale che tiene conto del processo di riforma del Governo e dell'azione amministrativa, che persegue la maggiore efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, dalla quale dovrebbe derivare un migliore rapporto tra amministrazione e cittadino.

In buona sostanza, ha come obiettivo la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, ed, in questa logica - e nel solco dei tre documenti di *indirizzo* per i ministeri (la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sulle *direttive*, la direttiva del Ministero per l'innovazione tecnologica sulle linee-guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione, ed il Progetto *Governance* del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri - analizza, in primo luogo, la sua struttura organizzativa (discendente dal d.P.R. 176 del 2001) per evidenziare (e ciò costituisce una conferma di quanto si sosteneva in precedenza) la scelta governativa, nell'unificare le due precedenti amministrazioni, di perseguire l'*inclusione sociale*, in primo luogo, *promuovendo un ritmo sostenuto di crescita dell'occupazione* ed offrendo *un adeguato sistema di servizi sociali basato sul principio della sussidiarietà*.

Appare evidente, dunque, l'esigenza di verificare la congruenza e la tenuta della struttura ministeriale e, per il prossimo mese di giugno è previsto, in ottemperanza all'art. 9, comma 2 del citato d.P.R. 176 del 2001, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero, l'accertamento della funzionalità ed efficienza della struttura, *tenendo conto del ruolo degli Uffici territoriali di governo*.

E' importante notare come, nella Direttiva 2002, che vede quale primo destinatario il Capo del Dipartimento delle politiche del lavoro, anche nella qualità, attualmente rivestita, di reggente del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, venga effettuata una ben precisa scelta di campo: sono le *Politiche occupazionali e quelle sociali e previdenziali* a costituire le linee-guida per la struttura amministrativa, in un contesto nel quale vanno ad

interagire le politiche strutturali di cui fanno parte le prime, con le politiche macro-economiche cui vanno riferite le seconde.

A questo profilo va aggiunta la constatazione che, con il processo federalista in atto e con l'esigenza di dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, da un lato e con l'integrazione europea dall'altro, sia necessario instaurare il *metodo di coordinamento aperto*, discendente dal Vertice di Lisbona e tendente al raggiungimento di risultati comuni, anche nel rapporto con le autonomie locali.

Partendo da questi assunti, la Direttiva trae la conseguenza che il Ministero debba perdere la tradizionale figura di *gestore* per assumere quella di *regolatore*, con la conseguente esigenza di incrementare le sue capacità di analisi.[6]

In tale contesto, vengono individuati alcuni *macro-obiettivi*, a loro volta, distinti in obiettivi specifici:

1. Razionalizzazione delle risorse.
2. Sviluppare un'immagine forte del Ministero.
3. Instaurare una logica di rete nel Ministero.
4. Migliori condizioni di lavoro per una maggiore efficienza.
5. Valutazione dei dirigenti.

Viene poi assegnata una priorità, della quale devono tener conto tutti gli altri *attori*, ad alcuni obiettivi strategici ed alle relative attività.

In sintesi esse concernono la logistica e l'adeguatezza, sul piano funzionale, della struttura amministrativa:

A. *Definizione di un assetto logistico e infrastrutturale stabile che consenta di gestire in maniera unitaria, tramite il supporto informatico e telematico, il funzionamento del Ministero.*
B. *Predisposizione di un primo pacchetto di misure intese a migliorare l'ambiente e le condizioni di lavoro.*
C. *Predisposizione della proposta di Direttiva per l'anno 2003.*
D. *Definizione dei criteri di valutazione dei dirigenti.*
E. *Verifica della struttura ministeriale attuale sulla base della funzionalità e dell'efficienza.*

[6] Valutazione della situazione socio-economica in cui le politiche si collocano, utilizzo di strumenti di *benchmarking* come strumento di coordinamento tra livello europeo, regionale e locale.

Appare quindi evidente il rilievo che viene dato ai due profili, entrambi attinenti alla struttura: il primo legato alla logistica ed all'ambiente lavorativo, il secondo riferito alla verifica dell'adeguatezza della struttura organizzativa alle funzioni.

Colpisce in questa direttiva la manifesta esigenza di portare a compimento una vera e propria ricognizione dei processi amministrativi in atto.

Indubbiamente tale esigenza muove dalla difficile integrazione di quelli potrebbero essere definiti due *mondi*: rappresentati dalle amministrazioni dalle quali il nuovo Ministero, ormai comunemente definito del *welfare*, trae origine: il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Dipartimento degli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da un lato, una struttura burocratica che, al di là della coincidenza delle Direzioni generali con *quote* di *missioni istituzionali*, ancora non era entrata in una logica di azione amministrativa per programmi e, dall'altra, una organizzazione legata alla gestione di fondi pubblici, anche di particolare rilievo come il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, con una struttura amministrativa ben più *leggera*, ma con l'esigenza di dare riscontro in termini di risultati ai flussi finanziari erogati.

Un'operazione di *fusion* che, in questo primo scorcio del 2002, si è rivelata particolarmente difficile e che, al momento, ha prodotto soprattutto la stabilizzazione logistica del Ministero, ma sull'organizzazione ci si soffermerà nella parte ad essa dedicata.

L'utilizzazione di schede per gli obiettivi specifici programmati, all'interno delle Direzioni generali, che per ragioni di sintesi, non vengono citate, non può sottrarsi alla constatazione che, assai spesso, esse corrispondano alla disaggregazione dei compiti istituzionali, ma la loro redazione - che indica in sequenza *il responsabile* (corrispondente al Direttore generale), *l'obiettivo, i beneficiari, la descrizione delle Attività, i Risultati attesi* ed, infine, *i tempi di realizzazione* – mostra la logica di resa del servizio che sottende a tutto l'impianto della Direttiva.

Di particolare interesse è poi l'inserimento, tra gli obiettivi, oltre al SIL- Sistema Informativo Lavoro in un'ottica - che rappresenta l'evoluzione successiva alla deliberazione n. 44 del 2001 della Sezione Centrale di controllo sulla gestione e che recepisce le valutazioni espresse nella relazione approvata con detta deliberazione – anche dei "Programmi di sviluppo" previsti dall'art.1/ter del d.l. 148 del 1993, convertito con la legge 236 del 1993, oggetto essi stessi della deliberazione presa dalla medesima Sezione nell'adunanza del 21 maggio u.s. ed oggetto dell'ulteriore attività d'indagine della Corte, programmata per l'attuale esercizio finanziario.

Si registra, dunque, in termini positivi, la particolare attenzione che la direttiva pone a questi temi, così come per la realizzazione di un impianto di controllo di gestione in grado di monitorare i risultati, anche attraverso l'individuazione di una batteria di indicatori.

In conclusione, va apprezzata la crescita che lo strumento in esame evidenzia, rispetto al recente passato, ma si segnala nel contempo l'esigenza di un'azione in grado di valutare appropriatamente il grado di conseguimento degli obiettivi, chè, altrimenti, rimarrebbe allo stadio di un esercizio teorico.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Il regolamento di organizzazione: l'operatività della nuova struttura.

L'esame dei documenti programmatici ed, in particolare, delle Direttive del Ministro, ha messo in luce la rilevanza, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dei profili strutturali in un nuovo contesto nel quale vanno a confluire compiti di estrema importanza per il benessere della collettività.

A missioni che spaziano dalle *politiche per l'occupazione* a quelle *sociali* ed a quelle *previdenziali* e, quindi, da un quadro strutturale ad un quadro macroeconomico, deve necessariamente corrispondere una struttura equilibrata che sia in grado di evitare sovrapposizioni e possa coniugare organizzazioni *in line* con moduli che privilegiano un'organizzazione di tipo orizzontale di *staff*.

Nella Direttiva 2002, l'Amministrazione mostra di essere consapevole della delicatezza insita in questa ricerca di equilibrio e, per tale ragione, dà molta importanza alla verifica della struttura organizzativa, che non sembra considerare alla stregua di un mero adempimento prescritto dal regolamento di organizzazione, approvato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176.

Sulle caratteristiche di detto regolamento la Corte si è diffusa nella passata relazione[7] ed, in tale contesto, si formulavano perplessità sull'apparente ridimensionamento del peso del

---

[7] "... Al riguardo, va detto che il disegno attuativo delle strutture ministeriali non appare univoco, ma caratterizzato da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che da una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie. Ciò, in particolare, vale per la materia dell'occupazione e della previdenza.
A ciò si aggiunge che, mentre il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*, corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione, Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione, Tutela delle condizioni di lavoro, Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro* ed *Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), Il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali, Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori, Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali, Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione* e *politiche previdenziali*[7].

Il disegno, oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.
Un aspetto peculiare è poi quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della Direttiva del Ministro).
Scendendo nel dettaglio della disciplina recata dal regolamento, si individua una forte aggregazione, nell'ambito del *dipartimento per le politiche del lavoro, dell'occupazione e della tutela dei lavoratori*, delle materie dell'*impiego* e della *formazione*.
Tale scelta è legata all'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999, in quanto l'attività ora intestata all'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, che costituisce una direzione generale del Ministero del lavoro, dovrebbe passare a detta Agenzia e, pertanto, al nuovo Ministero verrebbe mantenuto un ruolo di vigilanza e regolazione sulla materia; viene anche mantenuta la vigilanza sull'IS.FO.L. e da ciò si trae conferma di un disegno che vede, in materia di formazione, una sinergia fra Agenzia ed Ente, come, del resto, finora è avvenuto tra *Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori* e l'Ente medesimo.
Appare naturale, inoltre, lo stretto collegamento della politica dell'impiego con quella della formazione, concentrandosi sostanzialmente in un unico ambito le cosiddette *politiche attive per l'occupazione*.
Tale scelta appare parzialmente coerente con quella di istituire una direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, in quanto, come era stato sottolineato nella passata relazione e ribadito nell'attuale, nella parte dedicata alle *politiche per l'occupazione*, sussistono forti perplessità, in base alle esperienze maturate in materia, sulla validità della coesistenza di due diverse tipologie di strumenti che perseguono differenti finalità.
In realtà, va probabilmente ridefinito il concetto stesso di *ammortizzatore sociale* o, perlomeno, fatta chiarezza su quali strumenti debbano essere fatti rientrare in tale definizione.
L'esempio dei *Lavori socialmente utili* appare calzante, al riguardo, poiché tale strumento, sulla cui ulteriore persistenza ci si sofferma nella relazione sulle *Politiche sociali*, non viene considerato un *ammortizzatore sociale* in senso stretto - in quanto orientato, nella sua configurazione d'origine, a risultati produttivi, sui quali, peraltro, mancano analisi gestionali sull'*economicità*, *efficienza* ed *efficacia* dello strumento - ma le stesse difficoltà incontrate nello *svuotamento del bacino degli L.S.U.* indicano come ormai esso abbia assunto caratteri analoghi.
In sostanza, con riferimento al regolamento, se da un lato, appare evidente l'esigenza di affrontare in termini incisivi ed unitari la materia degli *ammortizzatori sociali*, che ancora non vede la riforma più volte annunciata, dall'altro sembra opportuno operare una distinzione tra i primi e gli *incentivi all'occupazione* i quali dovrebbero rientrare nelle *politiche attive* alle quali si è fatto cenno in precedenza.
E' pur vero che la suddivisione operata nell'ambito del *Dipartimento per le politiche del lavoro* sembra attribuire alla *Direzione per l'impiego, l'orientamento e la formazione* il livello *macro*, quello dell'esplicazione della funzione di *policy* ed alla *direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione* l'attività di gestione degli strumenti che attengono, evidentemente, sia all'ambiente "ammortizzatori sociali" sia a quello "incentivi all'occupazione" ed, in particolare dei tre fondi previsti dalla legge n. 19 luglio 1993, n. 236: il *fondo per l'occupazione*, il *fondo per lo sviluppo* ed il *fondo per gli interventi a sostegno dell'occupazione*.
Mentre le altre due direzioni del dipartimento sostanzialmente corrispondono alla situazione attualmente esistente, in particolare, con il consolidamento, in capo al Direttore dell'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, delle funzioni di Responsabile del *SIL - Sistema Informativo Lavoro*, già attribuitegli *ad personam*, nel nuovo contesto della *direzione generale per le reti informative e per l'Osservatorio sul mercato del lavoro* e la conferma delle funzioni, attualmente intestate alla *direzione generale per i rapporti di lavoro*, alla nuova *direzione per la tutela delle condizioni di lavoro*, per la quinta direzione del dipartimento, quella *degli affari generali, risorse umane ed attività ispettiva*, con il decreto-legge n. 217/2001, appaiono superati i problemi di compatibilità con il disegno complessivo del nuovo Ministero.
Le competenze di questa direzione avrebbero, infatti, riguardato i due dipartimenti oggetto della specifica disciplina del regolamento: quello *per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e quello *per le politiche sociali e previdenziali* e non i due dipartimenti provenienti dal Ministero della sanità.
Va detto che tale assetto è comunque sintomatico di una vischiosità del sistema amministrativo che metabolizza con estrema difficoltà il sistema dei *Centri di Responsabilità*, che è stato introdotto dalla legge n. 94 e dal d.lgs. n. 279 del 1997, e dal quale discende un intimo collegamento tra complesso di risorse ed obiettivi assegnati al *Centro di Responsabilità*, il cui titolare è un dirigente *di prima fascia* e che, dunque, corrispondono alle direzioni generali.
Va infine considerato che una funzione di estrema importanza come quella dell'attività di regolazione e vigilanza della materia previdenziale, che costituisce un elemento fondamentale del sistema economico complessivo del Paese, trova collocazione come *settima* direzione generale nel dipartimento che solo nominalmente mette sullo stesso livello le *politiche sociali* e quelle *previdenziali* ma che, nelle opzioni perseguite, privilegia evidentemente le prime.
Riaffiora, anche in questo contesto, il noto tema della distinzione tra *assistenza e previdenza*, che vede, ancora una volta, non solamente prevalere la prima, la qualcosa potrebbe rappresentare una scelta governativa, ma mantenere la

Dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori, rispetto a quello del *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*, nonché sul collegamento tra politiche sociali e politiche previdenziali.

La prima perplessità era essenzialmente dovuta al peso *burocratico* dell'ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche dopo il decentramento previsto dal d.lgs. 469 del 1997, in gran parte confluito nel primo Dipartimento, mentre la seconda vedeva, nel collocamento, nello stesso contesto, sia delle politiche sociali sia di quelle previdenziali, il permanere di una connessione, molto discussa, come quella tra previdenza ed assistenza.

Inoltre, per quel che attiene, più specificamente, alla Direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, si notava, come, nonostante si tratti di tipologie di strumenti attinenti a diverse *politiche* (*passive* nel primo caso ed *attive* nel secondo) sia stata operata la scelta di inserire in un unico contesto la gestione di gran parte degli strumenti operativi nel campo dell'occupazione.

Si conferma, al riguardo, la valutazione che sussistano forti elementi di equivocità dei quali gli LSU – Lavori socialmente utili costituiscono il maggiore esempio, e che debba giungersi ad una ridefinizione del concetto di *Ammortizzatore sociale.*

Tutti gli aspetti considerati conducono all'esigenza di procedere ad una sperimentazione dell'organizzazione per verificarne i margini di miglioramento.

Rimane infatti, sullo sfondo, un dato oggettivo: il Regolamento è stato emanato nel marzo 2001 ed il 12 giugno successivo è stato emanato il decreto-legge 217 del 2001 (convertito con la legge 317 del 2001), con il quale il Ministero della Salute (ex Sanità) ha assunto una configurazione autonoma ed è stato istituito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La Direttiva ha cercato di implementare, sotto il profilo funzionale i vari profili organizzativi, ma come è di evidente comune consapevolezza, una struttura non può essere realizzata, come si diceva nella passata relazione, con una mera ricognizione dell'esistente, ma deve assicurare un'effettiva valorizzazione delle funzioni proprie.

Ed ecco dunque che, nel nuovo approccio di un'Amministrazione ai servizi da erogare per la soddisfazione dei bisogni collettivi, la calibratura dei diversi *pesi* rappresentati dai compiti assegnati alle strutture a livello dirigenziale generale (non più considerate *Centri di responsabilità*, in quanto, a partire dal bilancio 2002, i C.d.r. corrispondono ai Dipartimenti) dovrebbe essere conseguente alla valutazione dei risultati ottenuti nell'attuale esercizio finanziario.

---

seconda in un ambiente *ibrido* che ha in passato comportato e comporta tuttora patologie per le gestioni previdenziali".

Va infine considerato che appare ancora lontana la realizzazione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, che, nel disegno del d.lgs. n. 300 del 1999, doveva permettere l'integrazione tra le esperienze e le attività, al momento, gestite da Ministero del lavoro e Ministero della pubblica istruzione.

Questo sembra essere un dato sintomatico della distanza ancora esistente tra i due *mondi*, il cui colloquio, perlomeno nell'ottica della creazione dell'agenzia, come ha evidenziato una recente indagine sulle *agenzie* previste dal d.lgs. n. 300 del 1999, conclusa dalla Corte in sede di controllo sulla gestione, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione del controllo con la Deliberazione n. 18/2002/G, appare piuttosto *difficile*.

2.2 Il Servizio di controllo interno.

Nelle passate relazioni era stata sottolineata la fase, problematica, in cui si trovava il servizio di controllo interno del Ministero del lavoro - SE.C.IN. , a causa della mancanza di un programma di attività che costituisse un punto di riferimento costante per le analisi di gestione ad esso istituzionalmente richieste.

Nel rinviare alle considerazioni, che, sostanzialmente prendono in esame il periodo 1999-2000, svolte nella precedente relazione, va sottolineato che, nel corso del 2001, la fase di *stallo* si è ulteriormente accentuata e solo recentemente, proprio in occasione della predisposizione della Direttiva per l'esercizio 2002, si è registrato, come è stato sottolineato in precedenza, un forte impegno a predisporre uno strumento tale da consentire, attraverso la predisposizione di griglie *a monte* la valutazione dei risultati *a valle*.

Con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 3 dicembre 2001, è stato costituito il nuovo Collegio di direzione del Servizio di controllo interno per lo svolgimento dei compiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1999.

Per quanto detto Servizio abbia mantenuto la precedente denominazione, SE.C.IN., ha ora la configurazione del "Controllo strategico" ed è inserito tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, disciplinati dal d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297.

Il Collegio di direzione del Servizio è composto da tre esperti in materia di organizzazione amministrativa, tecniche di valutazione, analisi e controllo, particolarmente qualificati, anche estranei all'Amministrazione. Uno dei componenti è scelto tra i dirigenti di prima fascia del ruolo unico.

Sono assegnati al Servizio quattro dirigenti di seconda fascia del ruolo unico ed un contingente costituito da un massimo di venti unità.

Attualmente, il Collegio non ha il Presidente ed è composto quindi da solo due membri, e risulta assegnato un unico dirigente al Servizio che dispone di unità inferiori al tetto stabilito.

Il Servizio ha di recente predisposto la relazione sull'esercizio 2001 per il Ministro, relazione basata su di un articolato sistema di schede tendenti ad operare una ricognizione degli obiettivi a suo tempo assegnati.

Da tale relazione, che ha avuto come destinatari i titolari delle Direzioni generali, emergono elementi estremamente sintetici sull'attività realizzata nell'anno 2001, anche per la riscontrata difficoltà di operare un'accurata ricognizione in contesti ai quali i Dirigenti di prima fascia sono stati assegnati di recente, provenendo da altre assegnazioni, sempre nell'ambito dell'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tanto è vero che le schede citate tengono conto dello scambio di consegne intervenuto.

Per quanto attiene all'attività svolta dallo stesso SE.C.IN. nel 2001, sia pure nella precedente configurazione, non si riscontrano aspetti di rilievo, aldilà di un'attività tendente ad implementare la formazione del personale in materia di controllo di gestione, in particolare per i dirigenti.

Si ribadisce, pertanto, quanto detto in precedenza, sulla circostanza che, anche a causa della precarietà della sua posizione - precarietà che ha continuato a permanere per il semestre successivo all'entrata in vigore del regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro – non risulta che siano stati fatti concreti passi avanti per la realizzazione delle unità di controllo di gestione presso i centri di responsabilità, né tantomeno, sulla strada della costruzione di indicatori di *output* o di *outcome*.

Anche alcuni aspetti peculiari che erano stati considerati tra le priorità assegnate dalla Direttiva 2001, come quello relativo alla realizzazione del SIL –Sistema informativo lavoro non sembra siano stati monitorati anche se era stata deliberata, dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, nella Camera di consiglio del 5 luglio 2000, l'ordinanza n. 88 del 2000, "al fine di accertare e meglio definire aspetti di particolare rilevanza, ritenuti determinanti ai fini del decidere" e nell'adunanza del 22 giugno 2001, la Sezione centrale di controllo sulla gestione, con la deliberazione n. 44 del 2001, aveva approvato la relazione conclusiva.

In realtà, in esito alla citata deliberazione l'Amministrazione, prendendo atto delle valutazioni espresse dalla Corte, ha rimodulato il Sistema e di questo si dirà nel prosieguo.

Nel corso del 2001, in sostanza, nonostante i buoni propositi della Direttiva, in alcuni casi, ai limiti delle competenze proprie del SE.C.IN. - che arrivavano fino alla richiesta di assicurare un ruolo incisivo ai fini sia della programmazione successiva, sia dell'individuazione

delle responsabilità in ordine al mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati[8] - si è accentuata l'involuzione che già si era riscontrata nel biennio precedente, laddove l'attività del Servizio aveva assunto caratteri prossimi a quella ispettiva, in un'accezione impropria della funzione rivestita[9], ovvero, come è avvenuto nell'esercizio 2000, nelle more dell'attuazione del sistema previsto dal d.lgs. n. 286 del 1999, l'attività è consistita in un monitoraggio sul complesso dell'attività delle Direzioni generali, portato avanti da coordinatori individuati nell'ambito del Servizio e sfociata nelle relazioni trimestrali ed in quella annuale riassuntiva, essenzialmente ricognitive delle relazioni che le direzioni generali continuavano ad inviare al Ministro.

Dalla nuova configurazione del SE.C.IN. si attende un nuovo impulso alle attività di monitoraggio, anche ai fini della costruzione di un sistema di indicatori al quale la stessa Corte sta lavorando e, comunque si dà atto della collaborazione del SE.C.IN. nel contesto delle indagini di controllo sulla gestione (in ultimo quella concernente i *Programmi di sviluppo previsti dall'art.1/ter del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito con la legge n. 236 del 1993*, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'adunanza del 21 maggio scorso.

3. Analisi finanziaria.

L'analisi finanziaria, segue, anche per l'esercizio 2001, la classificazione COFOG[10], varata in sede OCSE, fino all'elaborazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello.

---

[8] Viene, infatti, chiesto al SE.C.IN. di: *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì, i possibili rimedi.*

[9] I migliori risultati erano stati, infatti, conseguiti attraverso l'intervento diretto del Servizio nello svolgimento di indagini conoscitive direttamente richieste dall'organo di indirizzo politico, come si è potuto verificare con riguardo agli accertamenti svolti:

- ai fini del reperimento di atti ministeriali concernenti gli effetti nocivi sulla salute dei lavoratori del cloruro di vinile monomero (indagine svolta in relazione ad un procedimento penale in corso presso Il Tribunale di Venezia);
- in relazione all'erogazione di contributi Comunitari per la formazione professionale in ambito U.E.;
- in relazione all'erogazione dei contributi Comunitari per la formazione professionale di cittadini italiani all'estero per l'anno 1999.

In tali circostanze l'accesso diretto ai dati da parte dei gruppi di lavoro, appositamente costituiti dal Servizio, ha consentito di individuare non solo le cause delle disfunzioni lamentate, ma anche di segnalare i possibili interventi correttivi.

[10] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC79 e SEC95). Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.
Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Detta analisi, viene poi ulteriormente evoluta nell'incrocio con i *Centri di Responsabilità* i quali, nell'Amministrazione del lavoro (nell'attuale configurazione) sono fortemente caratterizzati da un'articolazione di competenze *per materia*, permettendo dunque una lettura finalizzata dei dati del rendiconto 2000.

Per quanto attiene, infine, all'analisi per *categorie economiche*, quest'ultima segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico.

Va considerato che il rendiconto 2001 è strutturato sulle U.P.B. ed i capitoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nella configurazione precedente alla riforma strutturale portata prima dal d.lgs. n. 300 del 1999 e, successivamente dalla legge n. 317 del 2001, in seguito alla quale è stato istituito il nuovo Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Pertanto continua ad essere ricompreso il C.d.r. *Cooperazione*, ora transitato nel Ministero delle attività produttive e non viene invece considerato il C.d.r. *Famiglia e solidarietà sociale* ancora inserito nel Ministero del tesoro e della programmazione economica (ora dell'economia e delle finanze).

Si darà comunque conto, nell'analisi per centri di responsabilità, degli andamenti di quest'ultimo.

3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.

Nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*[11], si rinvengono, come per i precedenti esercizi, gran parte delle funzioni di quarto livello maggiormente significative:

Pianificazione del mercato del lavoro - Misure per promuovere l'occupazione - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità - Sgravi contributivi per le aree depresse - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.

Come già avvenuto nella passata relazione, appare dunque opportuno concentrare l'analisi a questo ambito, in considerazione della più specifica elaborazione che, viene fatta, sempre nella relazione sul rendiconto 2000, sui settori dell'*occupazione* e della *previdenza*, e, pertanto, si

Funzione obiettivo	Centro di Responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

[11] La quale, a sua volta, costituisce una disaggregazione della funzione di primo livello *Affari economici* e della funzione di secondo livello *Affari generali economici, commerciali e del lavoro*.

ribadisce, per correttezza sistematica, che il livello complessivo della spesa, in questa analisi, va considerato al netto della spesa *previdenziale*, mentre nelle successive analisi per *Centri di Responsabilità* e per *categorie economiche*, non essendo queste più circoscritte alle sole *funzioni-obiettivo*, verranno considerati gli aggregati complessivi.

La spesa di maggior rilievo per le *funzioni-obiettivo* indicate è quella che attiene, in particolare, alla funzione *Misure per promuovere l'occupazione*, che, con 14.034,4 mld[12], costituisce, a sua volta, il 73,3% di tutti gli stanziamenti definitivi della spesa rientrante in questa tipologia[13]; la seconda posta di rilievo è costituita da *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità* con 2.104,1 mld, pari all'11%, e la terza da *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, con 2.096,5 mld, raggiunge il 10,9% del settore.

Il livello degli impegni effettivi totali è di 13.950,2 mld per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione*, di 1.880,1 per la funzione *Sgravi contributivi*, e di 2.066,9 mld per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità*, corrispondenti, rispettivamente, al 99,4%, all' 89,7% ed al 95,9% su 14.172,7 mld, 2.096,6 e 2.155,2 di massa impegnabile.

L'andamento dei pagamenti sulla massa spendibile è dell'81,3% (14.037,4 mld su 17.272,2) per la prima funzione, del 31,2% (1.667,4 mld su 5.351,7) per la seconda e del 60,5'% (1.916,1 mld su 3.167,6) per la terza.

I residui propri finali al 31 dicembre costituiscono, sempre per la prima funzione, il 15,9% della massa spendibile (2.753,8 mld su 17.272,2), mentre per la seconda funzione raggiungono il 22,3% (707,5 mld su 3.167,5) e per la terza il 66,9% (3.578,2 mld su 5.351,7).

Rispetto al 2000, si ha un miglioramento per la funzione *Sgravi contributivi* ed un peggioramento per *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità* e tale riscontro mostra una difficoltà nel tradurre in concreto la progettualità (si ricorda che il livello degli impegni era piuttosto alto con il 95,9% sulla massa impegnabile).

Si ribadisce quanto sottolineato nella passata relazione sulla circostanza che,- mentre la funzione *Sgravi contributivi per le aree depresse*, attiene a una tipologia di spesa che presenta in tutta evidenza la natura di *intervento* orientato al riequilibrio di una situazione precaria, ma che è legata ad una fase ricognitiva delle condizioni che abilitano a ricevere il beneficio per poi essere regolata da un procedimento erogativo che, nella fattispecie, non appare comunque in grado di utilizzare tutte o quasi le risorse disponibili - la funzione *Misure per promuovere*

[12] Erano 11.402,69 nel 2000.

[13] In aumento, dunque, rispetto al precedente esercizio, nel quale la percentuale raggiunta era inferiore, attestandosi al 59,9%.

l'occupazione anche a seguito di calamità sconta l'esigenza di individuare le opzioni più valide per incardinare il cosiddetto *circuito virtuoso* che dovrebbe permettere il recupero delle capacità produttive, in corrispondenza con il ripristino del territorio.

In tale contesto, un basso livello di pagamenti, al quale corrispondono, naturalmente, i consistenti residui, indica proprio la mancanza o l'inadeguatezza di tali opzioni.

Al riguardo, si è trovata piena conferma di tale assunto nell'indagine di controllo sulla gestione, nell'ambito dei programmi 2001, sull'andamento dei *Programmi di sviluppo* previsti dall'art.1/ter della legge 19 luglio 1993, n. 236, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione, nell'adunanza del 21 maggio u.s., laddove (si rinvia alla trattazione specifica nella presente relazione) nella attuale fase, non ancora è stato riscontrato quell'effetto *volano* che non si misura con la realizzazione dell'intervento finanziato ma con il *moltiplicatore* indotto dalle attività finanziate che determina la crescita economica di un determinato ambito territoriale.

Le altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello, che costituiscono sempre una disaggregazione della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*, presentano valori nettamente inferiori a quelli già indicati; ciò nonostante, esse attengono a materie di grande rilevanza per la *missione* dell'Amministrazione.

Il livello degli impegni, molto alto, al punto di sforare nell'eccedenza per le prime due funzioni, raggiunge un livello modesto per *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*.

Pianificazione del mercato del lavoro raggiunge il 106,4% (108,7 mld su 102,1), *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* il 100,8% (456,2 mld su 452,5), indicando entrambe un'eccedenza. *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* il 98,5% (256,6 mld su 260,6), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* il 76,2% (77,8 mld su 102,1) e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* il 43,7% (40,3 mld su 92,2).

Su tali funzioni che hanno connotati fortemente evolutivi e riguardano proprio quelle attività che devono costituire il presupposto per il miglioramento complessivo del sistema occupazione, il livello degli impegni costituisce un indicatore della capacità propositiva e programmatoria dell'Amministrazione, oltre che sul fronte della concertazione che, come veniva rimarcato anche nella passata relazione, rappresenta un profilo di grande importanza per la materia del lavoro ed, in particolare, nel contesto del *patto sociale*.

Va, pertanto, segnalato il basso livello raggiunto dalla funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*, che dovrebbe costituire un elemento cardine in detto contesto.

Spostando l'analisi sul fronte della massa spendibile, l'andamento appare piuttosto vario e solamente due funzioni (*Pianificazione..* e *Rapporti con le parti sociali..*) indicano livelli elevati.

Infatti, *Pianificazione..* raggiunge il 93,7% (108,1 mld su 115,4) nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (che costituiscono, allo stesso tempo, sia l'indice di effettiva *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate, sia quello che misura la reale attesa da parte della stessa amministrazione in ordine alle erogazioni da effettuare), *Vigilanza* il 55,4% (326,9 mld su 590,5) ed in questo caso va rilevato che la massa spendibile raggiunge 1.013,65mld, in pratica il 71,7% delle autorizzazioni di cassa (590,5 mld), con conseguenti economie per 240,5 mld, *Rapporti con le parti sociali..* l'87,2% (252,7 mld su 289,9), *Regolamentazione...* il 65,7% (67,1 mld su 102,2) e *Rilevazione..* il 39,4% (21,7 mld su 55).

Va, in particolare, segnalato il basso livello di pagamenti di *Rilevazione..*, che si aggiunge all'analogo livello degli impegni sulla massa impegnabile.

Si conferma quanto detto prima e va constato come la crescita delle erogazioni sia ancora molto limitata per questa funzione, in quanto un basso livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, indica una forte carenza nel procedimento di erogazione ma, soprattutto, difficoltà nel portare a compimento quanto programmato.

Sul piano contabile, tale situazione si traduce, tranne nel caso specifico di *Pianificazione*, nell'incremento della massa residui ovvero in consistenti economie.

Pianificazione.. indica 18,7 mld di residui propri finali ed eccedenze di spesa per 7,1 mld a fronte di 97,5 mld di stanziamenti di competenza e 21,7 di residui propri iniziali.

*Rapporti..*71,16 mld di residui propri finali ed economie per 23,27 mld a fronte di 244,6 mld di stanziamenti di competenza e 98,5 di residui propri iniziali.

Rilevazione.. 40,9 mld di residui propri finali ed economie per 3,2 mld a fronte di 43,4 mld di stanziamenti di competenza e 22,52 di residui propri iniziali.

*Vigilanza...*433,10 mld di residui propri finali ed economie per 240,53 mld a fronte di 435,60 mld di stanziamenti di competenza e 561,15 di residui propri iniziali.

Ulteriore conferma delle vischiosità del circuito di erogazione viene dal basso livello di smaltimento-residui (pagamenti sui residui) mostrato da tutte le funzioni esaminate (si segnala il dato relativo a *Vigilanza..*), tranne *Pianificazione* e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

In tale ultimo contesto, infatti, *Pianificazione..* raggiunge il 75,9% (16,48 mld di pagamenti su 21,72 di residui propri iniziali), *Vigilanza..* l'8% (44,9 mld su 561,1), *Rapporti..* il 37,4% (36,8 mld su 98,5), *Regolamentazione..* il 50,6% (25,15 mld su 49,7) e *Rilevazione..* il 71,8% (16,2 mld su 22,5).

Quest'ultima conserva al 31 dicembre (48,9 mld) lo stesso consistente livello di residui iniziali (48,9) mld.

3.2 Analisi per Centri di responsabilità.

La rilevanza dell'analisi per Centri di responsabilità è data dal collegamento con la struttura organizzativa dell'Amministrazione ed in ultima analisi alla valutazione dei dirigenti di prima fascia, anche se già in sede di bilancio di previsione 2002, il Centro di responsabilità sarà elevato al livello dipartimentale, e sarà dunque necessario operare una disaggregazione in sede di analisi del rendiconto.

Inoltre, va considerato che l'organizzazione del nuovo Ministero del lavoro, e delle politiche sociali,[14] è attualmente disciplinata dal d.P.R. n. 176 del 2000, che ha operato in una logica di mera aggregazione delle strutture preesistenti (Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Dipartimento degli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), addirittura in un primo momento riguardante anche il Ministero della sanità (ora della salute).

Per quanto riguarda il 2001 i Centri di responsabilità corrispondono allo schema precedente al decreto-legge n. 217 del 2001, convertito con la legge n. 317 del 2001.

Per quanto attiene al livello degli impegni, colpisce la bassa incidenza del C.d.r. *AA.GG e personale* (ora *Affari generali, risorse umane ed attività ispettiva*) che è di soli 201,6 mld su 709,2 mld pari al 28,4%.

I pagamenti totali sono di 161,8 mld (97,4 in conto competenza e 64,3 in conto residui) su 848,1 mld. di massa spendibile e 760,1 mld di autorizzazioni di cassa, con 493,6 mld di economie e residui propri finali per 148,1 mld e residui totali finali che arrivano a 192,7 mld compresi i residui di stanziamento.

Poiché i residui totali iniziali ammontavano a 217,8 mld, si registra una minima diminuzione dell'11,5 % della massa residui.

Per quanto attiene al C.d.r. *Previdenza e assistenza sociale*, (ora *Politiche previdenziali)* si ribadisce che al medesimo fanno carico tutti i trasferimenti alle gestioni previdenziali e tale

[14] Secondo la configurazione che discende dal d.lgs. n. 300 del 1999 e dal decreto legge n. 217 del 2001.

circostanza non consente, nel presente contesto, valutazioni significative sull'attività svolta da questo Centro di responsabilità.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è infatti pressoché corrispondente alla massa impegnabile (84097,6 mld su 85317,4) è del 98,5% ed anche quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è molto elevato, con il 96,8% (81.969,9 mld su 84.660,6); i residui propri finali ammontano a 6.696,2 mld con un incremento del 21,5% su quelli propri iniziali (5.507,7).

Tali dati, costituiscono un consolidato, di per sé, come si diceva, poco significativo; si rinvia, pertanto, all'analisi finanziaria sulla previdenza, che prende in considerazione le funzioni-obiettivo di primo livello *Protezione sociale* (funzioni di terzo livello *Malattia, Invalidità, Vecchiaia, Superstiti*, con le ulteriori disaggregazioni e, di quarto livello *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale*, che rientra nella *Protezione sociale non altrimenti classificabile*).

Il secondo Centro di responsabilità, in ordine di rilevanza finanziaria, dopo *Previdenza e assistenza sociale*, è *Impiego*, al quale viene ricondotta l'attività inerente sia alle politiche attive del lavoro (a parte quella relativa, in senso stretto, alla formazione, che, a livello centrale, fa capo al C.d.r. *Orientamento e formazione professionale*)[15] sia agli ammortizzatori sociali.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile di questo C.d.r. è dell'87,6% (3.097,5 mld su 3.532,4), ma il livello dei pagamenti sulla massa spendibile (4.016,9 mld su 9.492,3) è nettamente inferiore raggiungendo solo il 42,3%.

Ciò si spiega con l'alto livello dei residui propri iniziali (5.942,9 mld), mentre i totali, compresi i residui di stanziamento, raggiungono 6.246,7 mld, sui quali vengono realizzati pagamenti in conto residui per 3.117,54 mld con un tasso di smaltimento del 49,9%%, e con la formazione di nuovi residui per 2.321,7 mld, in quanto i residui totali finali raggiungono al 31 dicembre 5.305 mld; si ha quindi un decremento della massa-residui del 15%, con un'inversione di tendenza positiva rispetto all'esercizio 2000.

Tali rilevazioni sono dunque in linea con l'analisi effettuata nello specifico quadro dell'*occupazione*, che ha fatto emergere l'andamento piuttosto vischioso delle erogazioni a carico del *Fondo per l'occupazione*, sul quale impingono sia i lavori socialmente utili, sia i Lavori di pubblica utilità e le "borse-lavoro".

Gli aspetti contabili vengono approfonditi nella parte dedicata all'*Auditing finanziario-contabile*.

---

[15] Attualmente le competenze della Direzione dell'Impiego sono ripartite tra la Direzione degli Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione e la Direzione Impiego, Orientamento e Formazione.

Passando agli altri Centri di responsabilità, sono aumentate le risorse a disposizione dell'*Osservatorio del mercato del lavoro* che raggiungono 62,15 mld di stanziamenti definitivi, (rispetto ai 38 del 2000) ai quali si aggiungono 21,8 mld di residui iniziali di stanziamento, ma il rapporto tra gli impegni e la massa impegnabile, è del 23,5% (14,6 mld su 62,1).

E' ormai attuata la trasformazione di questo centro di responsabilità, nella Direzione *reti informative ed osservatorio del mercato del lavoro* – e da essa si attende il consolidamento di un'autonoma attività di rilevazione e monitoraggio ed una forte sinergia con il Sistema informativo lavoro.

Il C.d.r. *Rapporti di lavoro* che corrisponde sostanzialmente alla funzione-obiettivo *Vigilanza, prevenzione e tutela dei rapporti di lavoro*, presenta un livello di impegni sulla massa impegnabile del 31,8% (25,9 mld su 81,6) e di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 26,5% (19,5 mld su 73,7); le autorizzazioni di cassa sono il 69,7% della massa spendibile (73,7 mld su 105,9). Va anche considerato che 22,6 mld vengono inviati in economia ed è significativo il dato relativo ai residui totali finali (63,8 mld) che è superiore a quello dei residui iniziali totali (26,2 mld).

Va dunque confermata l'osservazione che l'andamento della spesa di questo Centro di Responsabilità è assai simile a quello della funzione-obiettivo, con conseguenti analoghe osservazioni sul piano della scarsa progettualità e della difficile traduzione in concreto della programmazione, la quale, peraltro, come si è rilevato in precedenza, costituisce soprattutto un'elencazione di adempimenti.

Per il C.d.r. *Cooperazione*, che, con la riorganizzazione dei ministeri, dettata dal d.lgs. n. 300 del 1999, è passato al Ministero delle attività produttive, il livello degli impegni sulla massa impegnabile è del 72% (58,6 mld su 81,3), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 58,7% (47,2 mld su 80,5). In questo caso si è anche ridotto lo scostamento tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, ora del 33,6% (80,5 mld le prime e 121,1 la seconda).

La consistenza dei residui al 31 dicembre è stabile (dai 39,9 mld di residui iniziali totali ai 39,6 di residui totali finali); le economie (34,3 mld) sono di poco superiori (20,7%) ai pagamenti in conto competenza (28,4 mld).

Le caratteristiche di questo C.d.r., come di altri, sono corrispondenti alla funzione-obiettivo (in questo caso *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione*) e ciò permette di trovare conferma alle analisi effettuate nel precedente contesto.

Un discorso a parte va fatto per il C.d.r. *Orientamento e formazione professionale*, che è già inserito nella Direzione Impiego, Orientamento e Formazione (la prospettiva dell'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale non è di breve periodo).

Com'è noto, a questo C.d.r. fanno capo gli adempimenti in materia, collegati alla gestione dei contributi comunitari a valere sul F.S.E.- Fondo sociale europeo, attraverso il Fondo di rotazione per la formazione professionale.

Ovviamente la presente analisi riguarda solo le spese imputate sullo stato di previsione del Ministero del lavoro.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è del 91,9% (39,3 mld su 42,8), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiunge il 75,2% (42,1 mld su 56); le autorizzazioni di cassa (55,9 mld) sono inferiori del 27,7% rispetto alla massa spendibile (77,4 mld). Va detto che le risorse complessive a disposizione sono notevolmente diminuite (la massa impegnabile, nel 2000, raggiungeva i 250 mld.

Per quanto attiene al C.d.r. *Famiglia e solidarietà sociale*, ancora inserito per il 2001 nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e programmazione economica, ora Ministero dell'economia e delle finanze, gli impegni totali sono pressoché corrispondenti alla massa impegnabile (20.252,5 mld su 20.305,3) ed i pagamenti costituiscono il 90,1% della massa spendibile (19.599,2 mld su 21.746,9) ed il 95,9% delle autorizzazioni di cassa (19.599,2 mld su 20.441,3). I residui totali finali ammontano a 2.018,2 mld. con un incremento del 29,5% rispetto a quelli iniziali (1.558,3), ma la loro entità rispetto alla massa spendibile (10%) appare fisiologica.

In sostanza questo C.d.r. registra un positivo andamento di spesa, ma va considerato che, si tratta prevalentemente di spesa di trasferimento.

3.3 Analisi per categorie economiche.

L'analisi *per categorie economiche* segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la medesima in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 1997[16].

[16] Le *spese correnti* collocate nel Titolo I sono distinte in: *Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Imposte pagate sulla produzione, Trasferimenti, Risorse proprie CEE, Interessi passivi e redditi da capitale, Poste correttive e compensative, Ammortamenti, Altre uscite correnti.* Le *spese in conto capitale* del Titolo II comprendono: *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, Trasferimenti ed Acquisizioni di attività finanziarie.* Il Titolo III contiene le poste relative a *Rimborso di attività finanziarie.*

I *redditi da lavoro dipendente* mostrano un andamento tipico per questo tipo di categoria, normalmente caratterizzata da un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile.

Infatti, gli impegni raggiungono il 97,3% della massa impegnabile (608,1 mld su 624,8) ed i pagamenti il 93,9% delle autorizzazioni di cassa (634,2 mld su 675,4) che, a loro volta, sono il 95,3% della massa spendibile (675,4 mld su 708,5).

Va segnalata un'eccedenza di spese totali di 6,3 mld.

I *trasferimenti di parte corrente* rappresentano la voce di maggior rilievo con 82.764,5 mld di impegni totali su 84.003,9 di massa impegnabile, pari al 98,5%; 81.217,2 mld di pagamenti su 83.361,8 di autorizzazioni di cassa corrispondenti al 97,4%.

L'altra categoria di primo livello che si presenta significativa è quella dei *consumi intermedi*, tra i quali rientrano tutti gli acquisti che non costituiscono spesa d'investimento, che raggiungono l'88,8% degli impegni sulla massa impegnabile (170,4 mld su 191,9) il 45,1% dei pagamenti sulla massa spendibile (137,5 mld su 304,7), con autorizzazioni di cassa per 205,8 mld e, dunque, un livello di pagamenti (137,5 mld) in rapporto a queste ultime del 66,8%.

Permane dunque una certa difficoltà nei procedimenti di acquisizione delle risorse strumentali.

La categoria di terzo livello più significativa al riguardo è *noleggi, locazioni e leasing operativo* che rientra nella categoria di secondo livello *Acquisto di servizi effettivi* e che mostra un rapporto del 116% tra impegni e massa impegnabile (51,4 mld su 44,3) che diventa dell'86,8% tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (47,03 mld su 54,14). Le autorizzazioni di cassa sono l'89,1% della massa spendibile.

4. Aspetti di particolare rilievo.

Nella presente relazione sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è fatto, in più occasioni, rinvio ad altra parte della relazione sul rendiconto 2001 dove vengono esaminati i settori dell'*assistenza sociale,* dell'*occupazione* e della *previdenza*; (in tale ultimo contesto viene fatto il punto anche sulla *previdenza complementare*) che rappresentano l'esplicazione più significativa della *missione* dell'Amministrazione.

Accanto a tali materie vanno considerate quelle attività che presentano particolare interesse anche per la loro attualità.

4.1 Dismissioni immobiliari.

La materia delle *dismissioni immobiliari* degli Enti previdenziali è stata seguita con molta attenzione dalla Corte dei conti e nella passata relazione si è offerto un quadro dell'andamento delle operazioni.

Va tenuto conto che, nel corso del 2001 è significativamente mutato il sistema normativo con l'emanazione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410, che ha introdotto la *cartolarizzazione* del patrimonio immobiliare pubblico.

E' dunque opportuno distinguere in due periodi la gestione delle dismissioni immobiliari: prima e dopo il 21 novembre 2001, data nella quale sono diventate operative le disposizioni del citato decreto-legge n. 351 del 2001.

Nel primo periodo si è proceduto secondo le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 104 del 1996, e nella legge 28 maggio 1997, n. 140, sia alla dismissione "ordinaria" afferente a un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro (circa 22.000 miliardi di lire) di valore catastale sia alla dismissione "straordinaria" per un valore complessivo "non inferiore a 3.000 miliardi di lire"(1 miliardo e 549 milioni di euro)

Al primo procedimento hanno provveduto direttamente, con l'assistenza dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli enti proprietari, praticando, nella vendita delle unità abitative per le quali il conduttore aveva esercitato il diritto di opzione, le specifiche riduzioni sul prezzo di mercato (30% generalizzato, più una percentuale variabile dal 10% al 15% per le ipotesi di vendita in blocco).

Al secondo procedimento di vendita si è intervenuto per lotti di immobili ad uso non abitativo e tramite procedura competitiva sotto la diretta responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il concerto del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Alla data del 21 novembre 2001, in base alle suesposte procedure di alienazione, sono risultate vendute complessivamente 10.683 unità residenziali agli inquilini per un importo di oltre 951 milioni di euro (1.842 miliardi di lire) di cui 9.593 unità cedute nel corso del 2001 per un importo di 843 milioni di euro e aggiudicati, in esecuzione di quattro procedimenti d'asta, svoltisi nell'anno 2001, 74 fabbricati per un valore di circa 478 milioni di euro (926 mila miliardi di lire) secondo le seguenti tabelle.

Dismissioni realizzate prima del decreto-legge n. 351 del 2001

Programma ordinario di cessione			Programma straordinario di cessione			Fondo Alpha INPDAP			TOTALE	
Abitazioni vendute	Euro milioni	Lire milioni	Immobili venduti	Euro milioni	Lire milioni	Immobili	Euro milioni	Lire milioni	Euro milioni	Lire milioni
10.683	951	1.842.234	74	479	926.966	36	257	497.011	1.687	3.266.211

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali -Osservatorio sul Patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali.

Monitoraggio del Programma ordinario di cessione al 22-11-2001

Ente	Abitazioni offerte in vendita (*)	ABITAZIONI VENDUTE								
		AL 31.12.2000			Dal 1°.1.al 22.11.2001 (**)			Totali vendite		
		Num. Abitaz.	incassi		Num. Abitaz.	incassi		Num. Abitaz.	incassi	
			Milioni Euro	Milioni Lire		Milioni Euro	Milioni Lire		Milioni Euro	Milioni Lire
ENPALS	563	=	=	=	81	5,550	10.743	81	5,550	10.743
INAIL	11.291	255	25,170	48.741	3.033	232,980	451.101	3.288	258,150	499.842
INPDAI	5.472	28	1,550	3.001	1.692	163,760	317.088	1.720	165,310	320,089
INPDAP	16.328	802	80,580	156.017	4.499	422,010	817.142	5.301	502,590	973.159
INPS	2.363	=	=	=	115	7,500	14.530	115	7,500	14.530
IPOST	903	5	0,320	627	173	12,010	23.244	178	12,330	23.871
IPSEMA	97	=	=	=	=	=	=	=	=	=
TOTALI	37.017	1.090	107,620	208.386	9.593	843,810	1.633.848	10.683	951,430	1.842.234

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali -Osservatorio sul Patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali.
(*) Nel computo sono considerate solo le unità principali escluse le pertinenze (garages, box, cantine, soffitte).
(**) Sono stati considerati solo i rogiti stipulati alla data del 22.11.2001. Alla stessa data gli Enti avevano sottoscritto 2.495 compromessi, pari ad un incasso di oltre € 144 milioni.

Se si raffrontano i dati sopra rappresentati con le previsioni, riportate nella passata relazione[17], sulle vendite del piano ordinario per il 1° e 2° semestre 2001, oltre ad una

17

ENTI	PROGRAMMA DI VENDITA		UNITA' VENDUTE ENTRO IL 31/12/2000				UNITA' ANCORA DA VENDERE		PREVISIONI VENDITE I SEMESTRE 2001		PREVISIONE VENDITE II SEMESTRE 2001	
			Rogiti già stipulati		Versamento solo anticipo							
	numero unità	Valore complessivo (milioni)	numero unità	Valore incassato	Numero unità	Valore degli alloggi (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)
ENPAF	L'Ente ha deliberato la sua privatizzazione											
ENPALS	574	102.500					574	102.500	109	18.700	465	83.800
INAIL	11.246	1.900.000	255	48.741	572	97.200	10.419	1.754.059	2.200	400.000	2.200	400.000
INPDAI	8.158	1.382.000	28	3.000			8.130	1.379.000	5.000	800.000	3.130	579.000
INPDAP	16.194	2.800.000	802	156.017	251	33.559	15.141	2.610.424	7.070	1.305.212	7.071	1.305.212
INPS	2.361	532.000					2.361	532.000	1.000	250.000	1.361	282.000
IPOST	855	122.134	5	627	344	50.083	506	71.424	250	35.711	250	35.711
IPSEMA	97	12.000					97	12.000	97	12.000		
TOTALI	**39.485**	**6.850.634**	**1.090**	**208.385**	**1.167**	**180.842**	**37.228**	**6.461.407**	**15.726**	**2.821.623**	**14.477**	**2.685.723**

diminuzione degli immobili messi in vendita (37.017 rispetto agli originari 39.845), per quanto il programma abbia avuto un accelerazione, si nota che i risultati conseguiti alla fine del 2001 (10.683 immobili venduti per un incasso di 1.842 miliardi di lire, corrispondenti a 951,43 milioni di Euro), sono di gran lunga inferiori alle previsioni complessive per il 2001 (per il primo semestre 15.726 unità per un valore di 2.821,62 mld di lire e, per il secondo semestre 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld di lire) e trova dunque conferma la perplessità sollevata dalla Corte nella passata relazione sulla circostanza che dette previsioni apparissero troppo ottimistiche, soprattutto in considerazione che, al 31 dicembre 2000, le unità per le quali era già stato stipulato il rogito erano solo 1.090 per un valore di 208,38 mld di lire, alle quali si aggiungevano le unità per le quali era stato versato l'anticipo da parte degli acquirenti (1.167) per un valore degli alloggi - e non, quindi, degli incassi - di 180,84 mld. di lire.

Con il cennato decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410, recante "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare", si è avuto un vero e proprio cambiamento di scenario che, proprio per le caratteristiche della "cartolarizzazione" assume una impronta economico-finanziaria, per l'anticipazione che lo Stato si attende dei proventi delle dismissioni immobiliari.

A prescindere da valutazioni che, in altra sede[18], la Corte ha effettuato, sulle caratteristiche dello strumento e sugli effetti connessi sul piano economico-finanziario e patrimoniale, non v'è dubbio che la gestione delle operazioni di dismissione che, in precedenza, come si è detto, erano state realizzate direttamente dagli Enti previdenziali per il Programma ordinario (in seguito alla legge Finanziaria per il 2000, come si è riferito nella Relazione sull'esercizio 2001, con incisivi interventi di regolazione da parte del Ministro del lavoro), vedono, quale principale protagonista il Ministro dell'economia e delle finanze, al quale spetta, con il concerto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (le posizioni sono quindi rovesciate rispetto al passato) la disciplina sostanziale delle operazioni di cartolarizzazione.

Del resto, la scelta di ricorrere allo strumento della cartolarizzazione, oltre a divenire ormai tendenziale per tutti i settori dai quali si attendono ricavi dal sistema pubblico (si pensi a quella del *Lotto*), per quel che concerne, più specificamente, le dismissioni immobiliari, riguarda tutti gli immobili di proprietà pubblica (fanno eccezione quelli del comparto Difesa) e non solo quelli degli Enti previdenziali (riguarda anche le proprietà immobiliari di Ferrovie e Poste).

[18] In particolare nella Relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa, ma anche nella Relazione al Parlamento sul Ministero dell'economia e delle finanze.

Va comunque sottolineato che il primo (e per ora unico) decreto attuativo, riguarda esclusivamente il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali.

Certamente ha influito, in tal senso, la più marcata evoluzione che le operazioni hanno avuto in tale settore e l'accelerazione delle stesse, soprattutto nella seconda parte del 2001 (va, infatti ricordato che la situazione riportata nella passata relazione era quella del primo semestre 2001).

Le prime modalità attuative del nuovo regime concernono la ricognizione del patrimonio pubblico e sono previste dall'art.1 del decreto-legge n. 351 del 2001.

Le medesime sono affidate a *decreti dirigenziali*[19] dell'Agenzia del demanio e tali decreti, *anche in funzione della formulazione del conto generale del patrimonio, di cui agli articoli 5, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94, e 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279*, operano, appunto, una ricognizione, *sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici*, dei beni, distinguendoli tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile.

Al secondo comma dell'art.1 del ricordato decreto-legge, viene dunque attribuito all'Agenzia del demanio il compito di compiere tale ricognizione anche per i beni degli enti pubblici non territoriali, così come per quelli attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, utilizzando, come nel caso degli immobili degli Enti previdenziali, gli elenchi predisposti dagli Enti stessi.

Tale procedura è stata attuata, nel contesto in esame, con i decreti dirigenziali dell'Agenzia del Demanio del 27, 28 e 30 novembre 2001, (sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale in data 14 dicembre 2001- Serie n. 266 e 268).

Gli stessi immobili - con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con questo Ministero, in data 30 novembre 2001 (Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2001 - Serie n. 290) sono stati oggetto di trasferimento a titolo oneroso alla Società di Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l. - SCIP (la cui costituzione è prevista dagli articoli 1 e seguenti del decreto-legge).

Con lo stesso decreto interministeriale gli immobili sono stati riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita.

Gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto avente come contraenti: l'Ente previdenziale e la SCIP, che, in sintesi, delega all'ente stesso tutte le

[19] I decreti di cui ai commi 1 e 2, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio riscossione degli affitti, carichi di manutenzione, etc).

Inoltre, il contratto reca mandato a vendere gli immobili in esito alle specifiche procedure ivi previste ed alle condizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351, convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 a vantaggio degli inquilini, quali il riconoscimento del diritto d'opzione, la riduzione del 30 per cento sul prezzo di mercato elevabile di un'ulteriore 10-15 per cento per la vendita in blocco, la concessione di mutui agevolati in funzione del reddito del conduttore.

Con il provvedimento di cartolarizzazione sono in corso di alienazione 850 immobili relativi al Programma Ordinario di Cessione e 274 immobili relativi al Programma Straordinario di Cessione. La tempistica delle vendite è contenuta in un apposito *business plan* allegato al contratto sulla base del decreto interministeriale del 18 dicembre 2001, registrato dalla Corte dei Conti il 15 gennaio 2002 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 2002 - Serie n. 29).

Al maggio 2002, risultano aggiudicati, in aggiunta a quelli ricadenti nella precedente normativa, i seguenti immobili ad uso non residenziale:

n. 69 immobili per un valore complessivo di 374 milioni di euro, in seguito all'effettuazione della quinta asta svoltasi nelle giornate del 18, 19, 20, 21 e 26 marzo 2002;

n. 22 immobili per un valore di 104 milioni di euro, in seguito all'effettuazione della sesta asta svoltasi il 23 aprile 2002.

La vendita all'asta dei lotti viene curata direttamente dalla SCIP S.r.l..

Relativamente alla vendita delle unità residenziali, appartenenti al Programma Ordinario di Cessione, risultano cedute dal 1° gennaio 2002 al 31 marzo 2002 n. 5.328 unità per un incasso di 433 milioni di euro.

Programma ordinario di cessione unità residenziali

ENTE	VENDITE DAL 1°-1-2002 AL 31.3.2002	
	N° UNITA' RESIDENZIALI	PREZZI DI VENDITA IN EURO
ENPALS (*)	32	2.252.738,30
INAIL	1.800	129.408.791,68
INPDAI	841	73.930.954,05
INPDAP	1.856	163.082.784,54
INPS	773	62.557.790,39
IPOST	Le prime vendite erano previste per aprile 2002	
IPSEMA	26	2.164.563,84
TOTALI	***5.328***	***433.397.622,80***

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali -Osservatorio sul Patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali.
(*) l'ENPALS non ha effettuato vendite nel mese di marzo

Tutta l'operazione di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare è piuttosto complessa e prevede il trasferimento del patrimonio immobiliare, la cui dismissione era peraltro già in atto, alla Società Veicolo Speciale[20], per una consistenza di 25.737 abitazioni e immobili annessi, già inclusi nel programma di alienazione denominato Programma Ordinario di Cessione e consistente nella vendita diretta agli inquilini di singole unità immobiliari e di 274 immobili non abitativi, già inclusi nel citato Programma Straordinario di Cessione, consistente nella vendita all'asta di interi edifici e nella successiva vendita, mediante procedura competitiva, degli edifici invenduti in aste singole, dopo averli raggruppati in blocchi.

I due Programmi, e gli immobili loro afferenti, con il d.l. n. 351 del 2001 sono stati trasferiti alla SCIP S.r.l., la società di cartolarizzazione, che ne cura, quindi, direttamente la vendita, avendone delegato l'attuazione agli enti previdenziali già proprietari.

Il ricavo netto finale di tale operazione, che sarà monitorata in collaborazione precipuamente con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti, verrà versato agli enti come prezzo totale della vendita.

4.2 SIL – Sistema informativo lavoro.

Sui profili affrontati dalla Corte in sede di controllo sulla gestione (deliberazione n. 44 del 2001) si è soffermata la relazione sull'esercizio 2001, che qui si richiama, ed ai medesimi ha fatto riferimento anche la recente Relazione sull'informatica nella pubblica amministrazione, approvata con la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, nonché quella sui contratti informatici approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'adunanza del 17 maggio u.s..

Appare dunque utile verificare quali passi concreti abbia fatto l'Amministrazione, sia sotto il profilo delle tecnologie utilizzate sia sotto quello dell'*interconnessione* su tutto il territorio nazionale e, dunque, in seguito al decentramento realizzato ai sensi del d.lgs. n. 469 del 1997, del rapporto con gli enti territoriali (regioni) e locali (comuni e province), aspetti ritenuti dalla Corte *problematici*.

---

[20] La società di cartolarizzazione abilitata dal decreto 18 dicembre 2001, del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro all'acquisizione degli immobili in proprietà ed all'emissione di titoli di valore corrispondente al prezzo iniziale corrisposto, per conto degli enti previdenziali al Ministero dell'economia e delle finanze (€ 2.300 milioni) al netto di spese ed altri oneri per un importo massimo di € 5,7 milioni e di € 200 milioni quale fondo di riserva e di liquidazione a garanzia dei titoli emessi, a fronte dell'erogazione dei ricavi della cartolarizzazione. I 200 milioni di Euro saranno rimborsati, per conto degli Enti previdenziali, al Ministero dell'Economia e delle finanze al raggiungimento di vendite complessivamente pari ad € 400 milioni al 31 marzo 2002 e ad € 1.100 milioni al 30 giugno 2002.

In primo luogo, va ricordato come nello stesso *Libro bianco sul mercato del lavoro* che costituisce il documento di sintesi e di programma per la materia dell'occupazione, il Governo ha preso atto che gli obiettivi definiti per il SIL dal decreto legislativo n. 469 del 1997 non sono stati conseguiti[21], essendosi evidenziati nel tempo numerosi elementi di criticità e conseguentemente, è stata espressa la volontà di accelerare la creazione di un sistema informativo integrato pubblico-privato, policentrico, distribuito, non gerarchico, concepito come *"rete delle reti regionali"*, nel quale i soggetti interessati condividono un patrimonio informativo per effettuare analisi, prendere decisioni, svolgere azioni relative al mercato del lavoro e per costruire nuovi servizi/politiche attive per l'impiego.

L'Amministrazione, nel recente documento "SIL – Un sistema adeguato al nuovo mercato del lavoro – Elementi applicativi e architetturali", ha mostrato piena consapevolezza che il Sistema Informativo, sostanzialmente basato sul *software* applicativo *Netlabor*, attualmente in uso presso i Servizi per l'impiego , può al più consentire l'espletamento delle pratiche amministrative (es.:tenuta delle liste di mobilità), ma *non è adeguata a supportare il nuovo e fondamentale ruolo che i centri per l'impiego si prefiggono all'interno del mercato del lavoro.*

Neppure il nuovo software Netlabor3, predisposto dal Ministero, si è dimostrato completamente idoneo a soddisfare le esigenze e le strategie delle Amministrazioni Locali in materia di lavoro, sia dal punto di vista funzionale che tecnologico, con la conseguenza che il Sistema Informativo Lavoro (SIL) ha assunto una impronta e una specificità regionale.

Appare quindi ampiamente riconosciuto quanto ha sostenuto la Corte in occasione della deliberazione n. 44 del 2001.

In sostanza, a fronte di un impegno dei Centri per l'impiego (ex SCICA – sezioni circoscrizionali per l'impiego) sul piano delle *proposte di inserimento lavorativo, formazione e riqualificazione professionale, attuando una strategia di prevenzione contro la disoccupazione giovanile o quella di lunga durata*, sta l'esigenza di *semplificare le modalità di comunicazione fra i datori di lavoro, i centri per l'impiego e gli altri soggetti amministrativi (quali INPS e INAIL), istituendo un modello unificato per le comunicazioni a seguito di assunzione,*

---

[21] *"Grave è la mancanza di un adeguato sistema informativo che operi come una borsa continua del lavoro. La legge di riforma ha previsto la costituzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro), con caratteristiche di unitarietà ed omogeneità, con il prevalente compito di definire gli standard e realizzare una rete unificata tra i vari livelli operativi (nazionale, regionale, provinciale e circoscrizionale). Tuttavia, allo stato attuale gli obiettivi non sono stati conseguiti sia per le difficoltà incontrate nella fase di avvio dei sottosistemi locali, sia per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi, che sia di riferimento per disegnare l'architettura del sistema informativo nel suo complesso. Ad una impostazione centralista, le Regioni hanno spesso contrapposto un modello autonomista che, nei casi estremi, nega l'esigenza di avere standard comuni (tecnologie compatibili, base dati d'interesse comune, dizionari terminologici, protocolli di comunicazione)."*

cessazione o trasformazione del rapporto di lavoro e richiedendo, pertanto, un'interfaccia standard per il trasferimento dei dati da/per i sistemi informativi coinvolti nel procedimento.

Si è dunque preso atto che lo strumento giuridico al quale era stato, in precedenza, affidata la realizzazione del *Sistema* su tutto il territorio nazionale (le *Convenzioni* tra Ministero del lavoro e regioni) era il portato di una visione *centralistica*, sulla quale la Corte aveva formulato le sue riserve e che comunque non aveva, nella realtà, determinato il risultato previsto, quello della effettiva operatività del SIL. per l'incontro *domanda-offerta* del lavoro, ed ora si mostra ancora più inadeguato, nel nuovo contesto disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il nuovo approccio parte da una rilevazione dei principali processi, propri degli uffici periferici, che rappresentano la rete operativa sul territorio delle attività prevalenti dell'Amministrazione, al fine di individuare i principali elementi applicativi che portano ad una definizione delle caratteristiche principali del SIL.

Si tiene quindi conto dei servizi e degli adempimenti che i Centri saranno chiamati a fornire, nei confronti sia dei lavoratori che delle imprese e, dunque, della priorità della realizzazione di un adeguato sistema di incontro fra domanda e offerta di lavoro, mediante la *contestualizzazione* degli obiettivi[22] che devono avere i sistemi regionali, perché possa

---

[22] Gli obiettivi "esterni", nel rapporto con i destinatari dei servizi, a cui il Sistema Informativo Lavoro della Regione dovrà rispondere sono:

- Favorire il più ampio accesso ai servizi, anche da luoghi remoti e la personalizzazione degli stessi.
- Favorire la più ampia informazione sulle varie opportunità correlate al lavoro, al sistema della formazione e dell'istruzione, al sistema delle professioni
- Favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia per accorciare i tempi di ricerca, sia per colmare il divario della domanda inevasa.
- Fornire il medesimo servizio di incontro domanda/offerta integrato a livello regionale e utilizzabile sia presso i centri per l'impiego sia presso altri soggetti opportunamente convenzionati a livello provinciale
- Snellire il più possibile gli adempimenti amministrativi e i tempi di erogazione dei servizi rivolti agli utenti
- Definire un modello di interoperabilità fra l'Amministrazione Pubblica e gli altri interlocutori del sistema (cittadini, imprese, Associazioni, Enti, INAIL, INPS, ecc.)
- Utilizzare una piattaforma applicativa basata su tecnologie allo stato dell'arte che permetta di integrarsi con molteplici strutture informative

Gli obiettivi "interni", invece, in rapporto ai compiti degli operatori sono:

- Supportare, nel modo più snello possibile, gli adempimenti amministrativi connessi alla gestione del collocamento
- Supportare la gestione dell'accoglienza, anche in relazione al monitoraggio dei servizi stessi
- Supportare l'erogazione delle informazioni e delle opportunità offerte dal sistema dei servizi, della formazione, delle politiche del lavoro
- Consentire l'attivazione in tempi rapidi delle politiche attive mediante l'utilizzo delle informazioni relative all'andamento del mercato del lavoro della Regione così come recepito dall'analisi delle banche dati del sistema informativo lavoro.
- Registrare i fabbisogni delle imprese e le caratteristiche dei lavoratori per poterne agevolare l'incontro e favorire le politiche attive

effettivamente il SIL assolvere il suo compito di interattività, sul piano nazionale in materia di mercato del lavoro, anche a fronte delle recenti evoluzioni normative.di un sistema informativo e per la sua rilevanza in campi di grande importanza come quello della gestione dei flussi migratori orientati al lavoro.

Si inverte dunque il rapporto tra amministrazione centrale ed amministrazioni regionali e locali; la valutazione delle esigenze avviene sulla base degli obiettivi perseguiti da queste ultime, secondo l'articolazione delle strutture coinvolte[23] ed attraverso un processo di condivisione delle scelte operative, l'amministrazione centrale si propone di mettere *a rete* i dati sul mercato dl lavoro per sfruttare appieno l'interattività del sistema.

A tal fine, sono direttamente coinvolti nel Sistema gli utenti lavoratori e gli utenti imprese che sono gli interlocutori primari del sistema (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)

Inoltre si interfacciano con il sistema anche:

- INPS e INAIL (per le comunicazioni da parte delle imprese dei lavoratori)
- Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Istituzioni scolastiche (per l'integrazione con l'offerta formativa)
- ISTAT (andamento statistico del mercato del lavoro e classificazione delle qualifiche)
- Comuni, in particolare gli Uffici Relazioni col Pubblico (URP) e Informagiovani per un primo orientamento al mercato del lavoro e l'Anagrafe per effettuare incroci con i dati dei lavoratori
- Camere di commercio (banca dati delle imprese)
- Associazioni di categoria (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)
- Consulenti del lavoro (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)
- Associazioni sindacali (incontro domanda/offerta)
- Società di lavoro interinale (adempimenti amministrativi).

---

[23] In funzione del decreto legislativo n. 469/97 e delle leggi Regionali ad esso seguite, l'organizzazione dei Servizi per l'Impiego a livello Regionale e Provinciale viene così definita:

- Dipartimento regionale, con funzioni di programmazione, coordinamento e controllo.
- Agenzia Regionale per il lavoro, quale ente dotato di autonomia gestionale, con compiti di assistenza tecnica e monitoraggio nonché riferimento per la gestione del SIL.
- Commissione Regionale Tripartita, come organo di concertazione, proposta e verifica delle linee programmatiche delle politiche del lavoro e della formazione.
- Comitato di Coordinamento Interistituzionale, a cui partecipano anche gli Assessori delle Province, con compiti di integrazione fra le politiche e i servizi del lavoro, della formazione e dell'istruzione.
- Servizio Provinciale per il Lavoro, a capo dei servizi per l'impiego territoriali.
- Commissione Provinciale Tripartita, con funzioni di programmazione e indirizzo delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale a livello provinciale.
- Centri per l'Impiego, quali strutture finali per la gestione e l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle aziende.

Appare evidente che, se da un lato, il descritto nuovo approccio dell'Amministrazione sembra meglio rispondere all'autonomia, ormai piena dei soggetti territoriali e locali, deve sottolinearsi che, per quanto la modifica dell'impostazione seguita costituisca un passaggio obbligato ed, al tempo stesso, la conferma dei dubbi e delle perplessità espresse dalla Corte sulla reale possibilità di condurre in porto il progetto SIL così come in precedenza strutturato, dall'altro, vanno fatte le considerazioni che seguono.

In primo luogo, si osserva che le risorse in precedenza impiegate, sia di *hardware* sia di *software* per il Sistema perdono la loro finalizzazione originaria ed, in ultima analisi, potrebbero non essere più utilizzate, aspetto questo sul quale si era appuntata l'attenzione della Corte.

Inoltre, dal punto di vista strettamente operativo, non si rinvengono particolari passi avanti, in quanto, in sostanza, si attende comunque l'attivazione della R.U.P.A., e l'assicurazione della compatibilità dei sistemi territoriali e locali con quello dell'Amministrazione centrale è sostanzialmente affidata a protocolli d'intesa ai quali dovrebbero seguire protocolli tecnici.

Per quanto poi attiene al *software*, una volta dichiarata l'insufficienza del *Netlabor 3*, a garantire le necessarie funzionalità per aversi un reale sistema di intervento sul mercato del lavoro, cosa questa paventata dalla Corte, a tale constatazione non consegue ancora una soluzione adeguata.

Si ricorda, infine, che è comunque attivo sul sito *Internet* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un prodotto, chiamato *E-Labor*, ed orientato ad assicurare l'incontro domanda-offerta di lavoro, attraverso l'opera dei *Centri per l'Impiego* esistenti presso gli enti locali.[24]

4.3 I programmi di sviluppo.

Nella passata relazione, si era accennato all'indagine che la Corte aveva in corso, in sede di controllo sulla gestione, sui *Programmi di sviluppo* previsti dall'art. 1/ter della legge 19 luglio 1993, n. 236, anche al fine di individuare l'esistenza di quell'effetto *volano* sul piano occupazionale che non si misura con la realizzazione dell'intervento finanziato ma con il *moltiplicatore* indotto dalle attività finanziate che determina la crescita economica di un determinato ambito territoriale.

Va detto, in proposito, che la Corte ha terminato la sua prima indagine in materia e la relazione conclusiva è stata approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 21 maggio u.s..

[24] In seguito all'abbandono di *Erg on line*, peraltro oggetto di osservazioni critiche da parte della Corte.

Il sistema previsto dall'art. 1/ter della legge n. 236 del 1993 è improntato alla realizzazione di programmi di reindustrializzazione, e di interventi per la creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo esistente, ricorrendo ai contributi erogati dal Fondo per lo sviluppo, istituito per tali specifiche finalità.

Si tratta dunque della previsione di una gamma di interventi che dovrebbero mostrarsi idonei a determinare il citato effetto volano in grado di modificare la situazione di crisi esistente sul territorio.

La logica seguita è quella dell'individuazione dei cosiddetti soggetti convenzionati ai quali spetta, secondo le regole delle convenzioni, di realizzare – nell'ambito delle misure previste, le quali costituiscono segmenti dell'intervento complessivo distinti per tipologia (ad esempio, la misura "G", concerne l'acquisizione di immobili) – attività che, a loro volta, presentano caratteristiche strutturali e sono rivolte alla realizzazione di un ambiente operativo tale da consentire ai soggetti terzi di mettere in esercizio attività economiche dalle quali si attendono effetti positivi in termini occupazionali.

Dal confronto con le istanze che interagiscono nell'applicazione della normativa in discorso, (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Comitato per il coordinamento delle politiche in materia di occupazione) è emersa una connotazione di detti soggetti come elementi di un modulo che, andando oltre le specifiche previsioni normative, va ad inserirsi nel contesto degli strumenti tipici della cosiddetta "programmazione negoziata": "Contratti d'area" e "Patti territoriali".

Si è di fronte, a livello sistematico, ad una vera e propria attrazione dei Programmi di sviluppo nel più ampio contesto della programmazione negoziata.

Tale scelta appare incoerente con tutto l'impianto dell'art. 1/ter e con tutto l'evolversi della procedura applicativa - che, disegnata da legge e regolamento, dovrebbe trovare, in ultimo, nella convenzione, la norma regolatrice del rapporto tra Amministrazione e soggetto convenzionato – anche se una spiegazione può essere rinvenuta nell'esigenza di governare compiutamente gli interventi sul territorio, in un quadro strategico comune al fine di evitare sovrapposizioni.

I "Programmi" sono stati distinti in tre fasi, essenzialmente dipendenti dalle *tranches* di finanziamento, e le prime convenzioni sono state stipulate nel 1997.

Al momento della deliberazione della Sezione dl controllo, lo stato dei "Programmi" (59 per un impegno complessivo di a € 0,33 miliardi pari a 640, 59 miliardi di lire) - peraltro piuttosto complessi e strutturati su di una serie di misure corrispondenti, come si è detto, a segmenti dell'obiettivo complessivo – vede solo 19, di quelli che rientrano tra quelli approvati

nella prima e nella seconda fase, giunti almeno alla seconda erogazione delle *tranches* di contributo previste, ed 8 (di cui 2 della seconda fase) destinatari anche del terzo anticipo e le effettive erogazioni ammontano ad € 0,12 miliardi pari a 233,11 miliardi di lire, con un'incidenza del 36% dei pagamenti sugli impegni.

Ma, ancora più importante è il rapporto tra *nuova occupazione diretta programmata* e *nuova occupazione diretta creata* che mostra il forte sbilanciamento delle rilevazioni rispetto alle previsioni.

Infatti, a livello globale, la prima si attesta a 5.783 addetti rispetto ai 26.256 previsti, con un'incidenza del 22,02%.

Tale rapporto, che può essere considerato l'indicatore *d'impatto* dello strumento, appare piuttosto basso e va considerato che in ben 29 programmi su 59 non si rinviene *nuova occupazione diretta.*

Inoltre, mentre generalmente si è comunque ben distanti dalle previsioni, solamente in uno dei 15 programmi, per i quali sono state riscontrate più di 100 unità di nuova occupazione, le previsioni sono state superate ed anche in termini consistenti (793 unità di nuova occupazione diretta a fronte delle 350 previste, 229 di occupazione mantenuta a fronte di 0 unità previste e 351 nei cantieri a fronte di 250 previste).

Pur consapevoli che si è di fronte ad un'analisi *medio tempore* e che, soprattutto per la valutazione dell'impatto, è necessario attendere il completamento dei programmi, in considerazione del tempo trascorso, i dati descritti appaiono tali da suscitare perplessità sull'efficacia dello strumento; al riguardo, si cita, in ultimo, il rapporto relativo alla nuova *occupazione indiretta* allo stato attuale rispetto a quella prevista, elemento questo che dovrebbe fornire la misura della reazione dell' indotto, proprio quello che si voleva determinare con i programmi di sviluppo.

A livello globale, la nuova occupazione indiretta si attesta, infatti, a 1.384 unità,a fronte di 11.208 previste, con un'incidenza del 12,35%.

Quanto descritto conferma ulteriormente che il sistema previsto dall'art. 1/ter della legge 236 del 1993, necessita, proprio per le caratteristiche dei "Programmi di sviluppo", in tutte le accezioni che nella presente relazione sono state evidenziate, di un costante monitoraggio, peraltro previsto dal sistema ed in particolare dall'art. 8 delle convenzioni, che deve avere caratteristiche autonome rispetto all'attività di verifica posta in essere dai soggetti gestori, ai sensi dell'art.7 delle convenzioni medesime, così come rispetto all'attività di verifica *amministrativo-contabile* effettuata dall'Amministrazione mediante il Nucleo dei Carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro, al quale ultimo, in un lasso di tempo piuttosto rilevante (fino al 2

luglio 2001 quando si è tenuto l'incontro con la Corte) vanno ricondotte le attività di analisi realizzate in concreto sull'andamento dei programmi.

Nei successivi incontri, tenuti separatamente, il 7 ed il 12 febbraio 2002, con la Segreteria tecnica del Comitato e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'intervento del Controllo interno e del Nucleo dei Carabinieri, tali argomentazioni hanno trovato consenso univoco nella prospettiva di breve-medio periodo e, per quel che concerne la Corte, nel contesto del proseguimento dell'indagine, approvato dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria, con la deliberazione 49/2001/G, nell'ambito del *Programma di controllo sulla gestione* per l'esercizio 2002.

La stessa relazione del Comitato si pone su questa linea ed esprime una serie di considerazioni, alle quali si rinvia, sullo stato del monitoraggio effettuato e sulle lacune del medesimo, con la conseguente esigenza di porre in essere idonee azioni correttive.

Ciò appare coerente con quanto evidenziato nella presente relazione e costituisce un esempio, al tempo stesso, di un primo *feed-back* dell'attività di controllo della Corte e del *feed-forward* che l'Amministrazione nelle due componenti interessate in materia - il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Comitato per il coordinamento delle iniziative in materia di occupazione della Presidenza del Consiglio dei ministri – sta realizzando.

5. Aspetti evolutivi.

5.1 La costruzione di un sistema di indicatori.

Al fine di realizzare un'analisi delle funzioni-obiettivo in grado di far emergere, in termini attendibili quale sia l'attuale *scenario* nel quale sono andati ad incidere gli interventi pubblici, è stata costruita in collaborazione con l'ISTAT, la seguente tabella di indicatori di *outcome* .

Si tratta per ora di una sperimentazione non completa e che, come tale, dovrà evolversi nel prossimo futuro, considerando che la valutazione d'impatto deve tener conto del tempo necessario perché un intervento produca i suoi effetti, che non può quindi limitarsi ad un esercizio finanziario.

Inoltre non può misurarsi l'impatto sui beneficiari diretti dell'intervento ed, in ogni caso, con molta cautela, va stabilita la relazione tra uno specifico intervento e la modificazione della situazione preesistente che potrebbe essere stata determinata da più concause.

Elementi significativi in ordine, ad esempio, agli interventi in materia di *Pianificazione del mercato del lavoro*, sono costituiti dall'aumento degli occupati nel 2001 rispetto al 2000 (2,1%), dal tasso di occupazione (54,6% della popolazione attiva compresa tra i 15 ed i 64 anni)

e dal suo incremento rispetto al 2000 (1,1%), che corrisponde alla diminuzione del tasso di disoccupazione.

Di rilievo è anche l'indicatore costituito dal tasso di disoccupazione di lunga durata (da 12 mesi e più) che indica il 5,9% in termini assoluti ed una diminuzione rispetto al 2000 dello 0,6%.

Tale riscontro, infatti, dimostra come sia proprio questo l'aspetto più problematico da affrontare (il miglioramento è, infatti, proporzionalmente inferiore della metà rispetto alla disoccupazione in genere) anche attraverso il ricorso ad azioni di supporto come la *formazione continua*.

Appare piuttosto sostenuto l'incremento del 12,1%, rispetto al 2000, della spesa complessiva per le *politiche attive del lavoro* che si attesta a 7.096 mln di Euro.

Sotto il profilo della produttività del lavoro, come tale rapportabile alla funzione-obiettivo *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, appare significativo, con riferimento ai conflitti di lavoro, il dato relativo alle ore di lavoro perdute che ammontano nel 2001 a 7.182 con un incremento del 16,0% sul 2000, mentre diminuiscono quelle nei servizi pubblici essenziali (1.991 con una diminuzione del 44,5% rispetto al 2000).

In termini di produttività, il costo del lavoro per unità indica un aumento del 2,6% sul 2000.

In materia di previdenza, è interessante notare l'incremento delle pensioni per invalidità civile (comprese quelle ai non vedenti ed ai non udenti) che raggiungono, nel 2000, il livello di 1.449.619 trattamenti con un incremento del 2,2% sul 1999, e l'incidenza delle pensioni di invalidità su tutte le pensioni. Essa raggiunge il 6,7% nel 2000 con un incremento dello 0,1% sul 1999.

Per quanto attiene alla protezione sociale, di rilievo è l'incremento del numero delle famiglie che percepiscono assegni per il terzo figlio, che nel 2000, sono 244.000 con un incremento del 9,2% sul 1999, che rappresentano l'1,1% delle famiglie totali con una spesa, sempre nel 2000, di 583,6 mld di Lire con un incremento dell'8,6% sul 1999.

Per ciò che concerne i sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni, al 2001, risultano erogati 938 mln di Euro con un incremento del 9.3% sul 2000.

In materia, infine, di formazione e riqualificazione professionale, a fronte di una spesa per formazione cofinanziata, indicata dall'ISTAT pari a 580 mln di Euro nel 2000 (con una diminuzione del 29,7% rispetto al 1999), le indicazioni per il 2001 fornite dal Ministero del lavoro fissano ad un importo complessivo di 241 mln di Euro, corrispondenti a 466,7 mld di

Lire la spesa complessiva a carico dello Stato e del FSE (di cui: 119,7 mld di Lire pari a 61,8 mln di Euro a carico del FSE; 316 mld di Lire pari a 163,2 mln di Euro erogati da INPS e 31 mld di Lire pari a 16 mln di Euro a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente
4	**AFFARI ECONOMICI**						
4.1	AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO						
4.1.2	**AFFARI GENERALI DEL LAVORO**						
4.1.2.1	Pianificazione del mercato del lavoro	Indicatori di dinamica del mercato del lavoro	Occupati	N° di occupati	2001	21.514 (a)	2,1 (b)
			Tasso di occupazione	Quota di popolazione in età attiva (15-64 anni) occupata	2001	54,6 (c)	1,1 (d)
			Persone in cerca di lavoro	N° di persone in cerca di lavoro	2001	2.267 (a)	-9,1 (b)
			Tasso di disoccupazione	Quota di offerta di lavoro non occupata	2001	9,5 (c)	-1,1 (d)
			Tasso di disoccupazione di lunga durata	Quota di offerta di lavoro non occupata da 12 mesi o più	2001	5,9 (c)	-0,6 (d)
			Incidenza della disoccupazione di lunga durata	Quota di persone in cerca di lavoro in cerca da 12 mesi o più	2001	61,6 (c)	0,7 (d)
			Tasso di disoccupazione giovanile	Quota di offerta di lavoro 15-24 anni non occupata	2001	28,2 (c)	-2,9 (d)
4.1.2.2	Misure per promuovere l'occupazione	Spesa: n. occupati beneficiari, spesa per beneficiario	Spesa pubblica per politiche attive del lavoro, esclusa formazione professionale (e)	Milioni di euro correnti	2001	7.096	12,1 (b)
			Di cui: spesa (mancato gettito) per rapporti di lavoro a contribuzione ridotta (f)	Milioni di euro correnti	2000	4.096	2,2 (b)
			Beneficiari di rapporti di lav. a contribuz. ridotta (f)	Occupati beneficiari in migliaia	2000	(a) 1.209	-1,1 (b)
			Spesa per beneficiario	Spesa/beneficiari, migliaia di euro per occupato	2000	3,4	3,4 (b)
4.1.2.3	Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità	c. s.	Contributi in forma capitaria e crediti d'imposta per nuove assunzioni	Milioni di euro correnti	2000	468	59,9
			Beneficiari	N° di occupati beneficiari	2000	(a) 311	-17,9
			Spesa per beneficiario	Spesa/beneficiari, migliaia di euro cor.	2000	1,5	92,7

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedent
4.1.2.4	Sgravi contributivi per le aree depresse	c.s.	Riduzioni contributive a carattere territoriale	Milioni di euro correnti	2001	389	-28,1 (b)
4.1.2.5	Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	n. infrazioni rilevate per ispezione, n. e tipo incidenti sul lavoro; occupazione non regolare (sommerso)	Unità lavoro non regolari	Unità di lavoro	1999	34864 (a)	0,9 (b)
			Tasso di irregolarità	Unità di lavoro non regolari/totale unità di lavoro %	1999	15,1 (b)	0,0 (d)
4.1.2.6	Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	n. ore di sciopero in totale e nei servizi pubblici essenziali; tensione contrattuale; costo del lavoro per unità di prodotto	Conflitti di lavoro	Ore di lavoro perdute in migliaia	2001	(a) 7.182	16,0 (b)
			di cui: nei settori ex legge 146 90	Ore di lavoro perdute in migliaia	2001	(a) 1.991	-44,5 (b)
			Durata media della vacanza contrattuale	Mesi di attesa/totale dipendenti	2001	3 ,5	6,1 (b)
			Costo del lavoro per unità di prodotto	Redditi da lavoro per dipendente/valore aggiunto per occupato; euro correnti per euro a prezzi 1995	2001	0,804	2,6 (b)
4.1.2.7	Regolamentazione, vigilanza e sostegno alla cooperazione	n. coop create; occupazione nelle coop; occupazione coop/totale	N° cooperative		2000	45.879	-682 (g)
					2000		-1,5 (b)
			N° addetti cooperative		2000	842.250	78.436 (g)
					2000		10,2 (b)
			di cui: dipendenti		2000	717.921	78.541 (g)
					2000		12,3 (b)
			Incidenza addetti cooperative	Addetti cooperative/totale addetti %	2000	5,46 (c)	0,36 (d)
4.1.2.8	Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro						
4.08	RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI ECONOMICI						
4.08.01	**RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO IN GENERALE**						
4.8.1.1	Ricerca nel settore del lavoro						

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente
10	**PROTEZIONE SOCIALE**						
10.01	MALATTIA ED INVALIDITA'						
10.01.01	**MALATTIA**						
10.1.1.1	Rimborsi dell'INAIL per infortuni sul lavoro	N. infortuni/beneficiari e entità benefici per tipo, anche in rapporto all'occupazione	Persone coinvolte in incidenti sul lavoro	N° di persone coinvolte in incidenti sul lavoro	2000	672 (a)	3,2 (b)
			Morti per incidenti sul lavoro	N° di morti per incidenti sul lavoro	1999	718	-6,5 (b)
			Malattie professionali	N° di casi o N° di individui coinvolti?		xxx	xxx
			N° pensioni per malattia	N° pensioni Inail settore privato + N° pensioni Inail gestione c/stato del settore pubblico	2000	1.230.448	-0,8 (b)
			Incidenza pensioni Inail su pensioni totali	N° pensioni di invalidità /N° pensioni totali	2000	5,7 (c)	-0,06 (d)
			Importo medio annuo pensioni Inail *(migliaia di lire correnti)*		2000	6.855	-1,19 (b)
			Incidenza importo medio annuo erogato dall'Inail sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni Inail / importo medio annuo pensioni totali	2000	44,8 (c)	-0,82 (d)
10.01.02	**INVALIDITA'**						
10.1.2.1	Trasferimenti e spese per pensioni di invalidità civile	n. trattamenti/totale trattamenti di pensione; importo medio/importo medio pensioni	N° pensioni di invalidità	Pensioni invalidità civile+pensioni a non vedenti+pensioni a non udenti *(A partire dalla fine del 1998, con effetti sui dati relativi al 1999, la competenza delle pensioni di invalidità civile, ai non vedenti e non udenti civili è stata trasferita dal Ministero dell'Interno all'INPS)*	2000	1.449.619	2,2 (b)
			Incidenza pensioni di invalidità su pensioni totali	N° pensioni di invalidità /N° pensioni totali %	2000	6,7 (c)	0,1 (d)
			Importo medio annuo pensioni di invalidità (valori in migliaia di lire correnti)		2000	11.672	-4,0 (b)
			Incidenza importo medio annuo pensioni di invalidità sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni di invalidità / importo medio annuo pensioni totali %	2000	76,3 (c)	0,8 (d)

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle arce-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente
10.02	VECCHIAIA						
10.02.01	**VECCHIAIA**						
10.2.1.1	Trasferimenti alle gestioni previdenziali	n. trattamenti/totale trattamenti di pensione; importo medio/importo medio pensioni	N° pensioni di vecchiaia	Somma delle pensioni del settore privato e del settore pubblico *(in quest'ultimo sono incluse anche le pensioni di invalidità che non possono essere scorporate)*	2000	10.347.949	1,6 (b)
			Incidenza pensioni di vecchiaia su pensioni totali	N° pensioni di vecchiaia /N° pensioni totali %	2000	47,8 (c)	0,7 (d)
			Importo medio annuo delle pensioni di vecchiaia *(valori in migliaia di lire correnti)*		2000	20.766	-2,9 (b)
			Incidenza importo medio annuo pensioni di vecchiaia sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni di vecchiaia / importo medio annuo pensioni totali %	2000	135,8 (c)	-0,1 (d)
10.03	ASSISTENZIALI						
10.03.01	**PENSIONI SOCIALI**						
10.3.1.1		c.s.	N° pensioni sociali	N° pensioni sociali erogate dall'Inps	2000	665.774	-0,4 (b)
			Incidenza pensioni sociali su pensioni totali	N° pensioni sociali /N° pensioni totali %	2000	3,1 (c)	0,0 (d)
			Importo medio annuo pensioni sociali *(valori in migliaia di lire correnti)*		2000	6.211	-5,5 (b)
			Incidenza importo medio annuo pensioni sociali sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni sociali / importo medio annuo pensioni totali %	2000	40,6 (c)	1,0 (d)
10.04	FAMIGLIA						
10.04.01	**FAMIGLIA**						
10.4.1.1	Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	n. famiglie beneficiarie su totale famiglie bisognose; n. famiglie beneficiarie su totale famiglie	Assegni per il 3° figlio	N° famiglie che percepiscono assegni per il 3° figlio	2000	244 (a)	9,2 (b)
			Incidenza famiglie che percepiscono assegno per il 3° figlio	N° famiglie che percepiscono assegni per il 3° figlio / N° famiglie totali	2000	1,1 (c)	0,1 (d)
			Assegni per il 3° figlio	Spesa in miliardi di lire correnti	2000	583,6	8,6 (b)
			Assegni di maternità	N° famiglie che percepiscono assegni di maternità	2000	173 (a)	107,1 (b)
			Incidenza famiglie che percepiscono assegno di maternità	N° famiglie che percepiscono assegni di maternità / N° famiglie totali	2000	0,8 (c)	0,4 (d)
			Assegni di maternità	Spesa in miliardi di lire correnti	2000	224	163,2 (b)

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente
10.05	DISOCCUPAZIONE						
10.05.01	**DISOCCUPAZIONE**						
10.5.1.1	Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	n. trattamenti, n. beneficiari, costo unitario per trattamento/beneficiario	Erogazioni della cassa integrazione (ordinaria + straordinaria)	Milioni di euro correnti	2001	938	9,3 (b)
			Ore integrate	Migliaia di ore concesse	2001	152.253	3,5 (b)
			Costo per ora integrata	Erogazioni/ore, in euro correnti	2001	6,16	5,6 (b)
			Beneficiari (equivalenti occ. a tempo pieno)	N° di beneficiari	2001	88 (a)	3,5 (b)
			Costo per beneficiario (equiv. a t. pieno)	Erogazioni/beneficiari, in migliaia di euro correnti	2001	(a)	5,4 (b)
			Spesa per indennità di mobilità	Milioni di euro correnti	2001	10,7	4,7 (b)
			Spesa per trattamenti di disoccupazione	Milioni di euro correnti	2001	1.302	10,5 (b)
			Trattamenti di disoccupazione	Migliaia di trattamenti	2000	6.673 (a)	-1,1 (b)
			Spesa per trattamento	Spesa/trattamenti, in migliaia di euro correnti	2000	1.389 (a)	-0,9 (b)
			Spesa per prepensionamenti	Milioni di euro correnti	2001	4,3	-34,1 (b)
			Totale spesa per cassa integrazione, mobilità, disoccupazione e prepensionamenti	Milioni di euro correnti	2001	826	3,6 (b)
						9.739	
10.5.1.2	Formazione e riqualificazione professionale	partecipanti avviati al lavoro; costi unitari di formazione per tipologia	Spesa per formazione cofinanziata	Milioni di euro correnti	2000	580	-29,7 (b)
			Occupati che nelle 4 settimane precedenti l'intervista hanno partecipato a corsi di formazione professionale	N° di occupati	2001	620 (a)	-14,3 (b)
			Persone in cerca di lavoro che nelle 4 settimane precedenti l'intervista hanno partecipato a corsi di formazione professionale	N° di persone in cerca di lavoro	2001	44 (a)	-19,8 (b)
			Giovani 15-24 anni in cerca di prima occupazione che nelle 4 settimane precedenti l'intervista hanno partecipato a corsi di formazione professionale	N° di giovani in cerca di prima occupazione	2001	3 (a)	-44,9 (b)

(a) migliaia di unità.
(b) variazione %.
(c) valore in %.
(d) differenza in punti percentuali.
(e) Contratti di apprendistato e di formazione lavoro, incentivi alle assunzioni, incentivi al mantenimento dell'occupazione, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi all'autoimpiego.
(f) Contratti di apprendistato e di formazione lavoro e loro trasformazioni in tempo indeterminato, assunzioni agevolate, lavoratori svantaggiati presso coop. sociali.
(g) differenze assolute.

Ministero della salute
(ex Ministero della sanità)

Sintesi e conclusioni.
1. La riorganizzazione degli apparati.
2. Programmazione e controllo nel ministero.
3. La gestione finanziaria: *3.1 I principali indicatori finanziari; 3.2 La lettura delle risultanze contabili per Centri di responsabilità nella sequenza BLV - nota preliminare - direttiva - risultati; 3.3. La classificazione per nuove categorie economiche; 3.4 L'analisi per funzioni.*
APPENDICE
1. Sistema informativo di monitoraggio
2. La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti: *2.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988; 2.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; 2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 2.4 Il Piano straordinario per le grandi città di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.*

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA SANITA'

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.1 - Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e	0	7.461		0	0	2.901	0	4.559
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	1.664	1.664		1.664	1.664	1.664	0	0
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamita'	274	274		246	246	3	246	29
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle	104.515	106.065		104.515	104.515	106.065	0	0
4.2.1.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo	103	317		80	80	218	85	56
7.1.1.1 - Prodotti farmaceutici e farmaco vigilanza	137.052	142.665	*145*	131.776	126.767	116.312	28.161	6.275
7.4.1.3 - Trasferimenti per la prevenzione sanitaria e per i servizi di salute pubblica	1.191.538	1.049.279	*500.416*	800.207	493.485	479.191	1.574.184	404.353
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	79.358	81.743	*253*	77.042	71.125	73.155	16.772	2.932
7.4.1.6 - Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	83.200	94.493	*1.066*	79.128	71.432	65.173	34.230	5.656
7.4.1.7 - Formazione per le professioni sanitarie	12.166	55.259	*195*	11.852	9.683	30.935	104.437	608
7.4.1.8 - Educazione e informazione sanitaria	144.545	147.696	*2.061*	138.518	133.621	103.780	128.703	33.273
7.5.1.1 - Ricerca in materia di sanita' pubblica	863.159	988.231	*88.425*	862.135	812.012	811.684	578.051	20.873
7.5.1.2 - Ricerca in materia di sanita' pubblica veterinaria	34.848	42.129	*2.718*	34.700	33.424	18.393	54.195	14.264
7.6.1.1 - Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali - rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale	115.257	121.663	*4.257*	108.284	97.606	86.530	30.558	7.535
7.6.1.2 - Sanita' veterinaria	147.701	131.404	*136*	142.212	137.252	110.956	48.864	5.846
7.6.1.3 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia	32.416	259.034	*256.526*	32.288	1.426	12.247	360.439	238
7.6.1.5 - Rilevazione, analisi e monitoraggio sulla sanita' pubblica	116.843	141.936	*4.047*	116.081	105.033	97.576	151.948	7.798
TOTALE AMM.NE	***3.064.637***	***3.371.311***	***860.244***	***2.640.728***	***2.199.371***	***2.116.784***	***3.110.873***	***514.297***

Sintesi e conclusioni.

Le funzioni attribuite al Ministero della salute si collocano in un ampio processo riformatore di ridisegno delle strutture centrali in relazione al conferimento di maggiori compiti e responsabilità alle Autonomie, di cui tappe significative sono la legge n. 59 del 1997[1] ed il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e che trova più compiuta definizione a livello costituzionale, nelle nuove formulazioni del titolo V.

Nella accennata prospettiva evolutiva dell'ordinamento assumono un ruolo peculiare le funzioni di monitoraggio, di indirizzo e di supporto affidate alle strutture centrali, da svolgersi nel quadro degli indirizzi definiti nella sede della Conferenza Stato-Regioni, e con il concorso dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali - potenziata in base al d.l. n. 17 del 2001 convertito nella legge n. 129 del 2001, che ne prevede un aumento di organico ed una revisione del regolamento di organizzazione di funzionamento - nelle direttrici comuni alla produzione normativa e programmatica che caratterizza in particolare il sistema sanitario, ispirata a momenti di confronto e di cooperazione dei diversi livelli di governo.

In tale contesto alle strutture centrali sono affidati delicati compiti di programmazione e di monitoraggio, la cui complessità discende dalla pluralità degli attori decisionali, dei relativi centri di spesa e dei meccanismi fiscali che presiedono il settore, tenuto anche conto che si tratta di politiche che investono un arco temporale superiore all'anno.

La Corte ha al riguardo più volte evidenziato la necessità di riallineare il sistema informativo alle esigenze conoscitive poste da un sistema policentrico ed a forte componente autonomistica, sia per corrispondere alle reimpostazioni programmatiche che all'adozione di misure perequative proprie della disciplina del federalismo fiscale e recepite anche nel nuovo testo del titolo V della Costituzione, che all'art. 117, comma. 2, lett. m), riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Nel delineare il nuovo assetto organizzativo, occorreva dunque superare ogni tendenza ad una meccanica trasposizione della realtà esistente, promuovendo una configurazione più coerente alle esigenze poste dall'evoluzione complessiva del sistema, orientato ai principi di federalismo amministrativo e fiscale, particolarmente accentuati proprio nella realtà sanitaria. Ad inizio della XIV legislatura, con il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito in legge 3 agosto

[1] Come è noto, il processo di regionalizzazione, avviato per la generalità delle amministrazioni sulla base della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, era stato già ampiamente anticipato per la sanità, senza peraltro incidere significativamente sulla configurazione dell'apparato ministeriale, con la riforma contenuta nei precedenti decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, integrata dal d. lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. "riforma ter").

2001, n. 317 sono state apportate modifiche al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ed alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo. In particolare con l'art. 11 è stato istituito il Ministero della salute, al quale sono attribuite le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, nell'ambito e con finalità di salvaguardia e di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana e alla salute. E' stato in tal modo sostanzialmente ripristinato il precedente assetto organizzativo, riconoscendo l'autonomia delle strutture e delle funzioni già svolte dal ministero della sanità, rispetto all'accorpamento in una più ampia articolazione deputata alla tutela del *welfare*, ("Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali") pochi mesi prima disposto con il d.P.R. n. 126 del 2001.

Le risultanze contabili evidenziano un incisivo ruolo del ministero nella programmazione di politiche per investimenti di particolare valenza anche sociale: si tratta della "riqualificazione dell'assistenza sanitaria" e della "realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto per i pazienti ed i loro familiari", le cui problematiche sono più ampiamente illustrate nella appendice dedicata alla programmazione ed ai finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti.

1. La riorganizzazione degli apparati.

Anche nel nuovo disegno istituzionale, resta peraltro fermo il percorso di riorganizzazione in precedenza definito dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 "Regolamento recante norme sintetiche di organizzazione del Ministero della sanità". Tale provvedimento delinea un assetto del ministero strutturato in due dipartimenti (dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione e dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali) all'interno dei quali sono istituite 11 direzioni generali.

Nell'ottica del decentramento va ricordato che in base all'art. 47 del d.lgs. n. 300 gli uffici periferici del ministero sono accorpati negli "uffici territoriali del Governo" (che possono avvalersi per lo svolgimento delle funzioni inerenti alla tutela della salute umana e veterinaria delle aziende sanitarie ed ospedaliere, previa apposite convenzioni da definire sulla base di uno schema concordato in conferenza Stato-Regioni).

Il nuovo assetto del ministero se da un lato privilegia una più coerente impostazione con l'accennata evoluzione ordinamentale, soprattutto nell'accentuare i momenti di ricomposizione

dei flussi informativi e di programmazione generale, dall'altro sconta una giustapposizione di compiti e strutture ministeriali già esistenti. La stessa distribuzione delle direzioni generali proiettate con compiti di impulso e monitoraggio nel S.S.N. in due dipartimenti non appare del tutto convincente sul piano sistematico, anche per la conseguente scomposizione tra i due diversi centri di responsabilità di linee programmatiche e di azione fortemente interagenti. Per assicurare l'unitarietà degli interventi dell'amministrazione vanno dunque opportunamente incentivati i raccordi tra le diverse direzioni generali, pur facenti capo a dipartimenti diversi, attraverso momenti di confronto operativo e di coerente pianificazione, in un approccio sistemico cui dà maggiore spazio la direttiva generale per il 2002.

Il d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 (la cui attuazione, si ricorda, non dovrebbe comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato) affida compiti di peculiare incisività nel S.S.N. alla direzione generale della programmazione sanitaria. Tra le novità poste dal provvedimento vi è la direzione generale del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici, che si occupa della individuazione dei fabbisogni informativi non del solo ministero, ma dell'intero Servizio sanitario nazionale, della gestione e sviluppo dell'informatizzazione e del relativo monitoraggio, dei rapporti con l'AIPA, dell'elaborazione, controllo e verifica dei dati statistici. La stessa direzione generale ha competenza nella materia relativa ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale (prima accorpata tra le funzioni del Dipartimento per la programmazione). L'attuazione di tali politiche si caratterizza anche per la innovativa utilizzazione dei fondi strutturali comunitari e soprattutto per i raccordi con le Regioni nelle materie attinenti agli investimenti e ai programmi di sviluppo, dovendo assicurare il necessario supporto tecnico per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici. La legge 17 maggio 1999, n. 144, come è noto, all'art. 1 prevede l'istituzione di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sia presso le amministrazioni regionali, che centrali: nell'anno il nucleo è stato istituito anche presso il Ministero[2].

Una ulteriore qualificante area, cui corrisponde una apposita direzione generale, di significativo rilievo finanziario è quella della ricerca sanitaria, che si estende anche a programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali di collaborazione tra le strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati; nel settore rilevano le funzioni di supporto al

[2] Al riguardo è da segnalare che la Corte Costituzionale, adita proprio in relazione a tale previsione, la procedura attuativa mediante d.P.C.M. (sent. n. 314 del 2001), ne ha ribadito la coerenza con il disegno costituzionale, attese le accennate esigenze e caratteristiche funzionali ispirate alla concertazione degli interventi ed alla unitarietà del sistema.

funzionamento della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria e di vigilanza su altri Organismi del complesso sistema sanitario. Ulteriori significativi compiti che impattano direttamente sul S.S.N. sono svolti dalla direzione generale delle professioni sanitarie e del personale del Servizio sanitario nazionale, che si occupa dei fabbisogni di personale sanitario e di medici specialisti, nonché delle crescenti esigenze di formazione, evidenziate nei recenti documenti programmatici ed accordi collettivi di lavoro[3]. I profili organizzativi e gestionali dell'amministrazione sono assegnati alla direzione generale per la organizzazione, bilancio e personale del ministero, che provvede all'individuazione dei fabbisogni di risorse umane, finanziarie e strumentali ed alla relativa acquisizione, curando i rapporti con l'ufficio del ruolo unico della dirigenza statale, la formazione del personale, le relazioni sindacali, la contrattazione e mobilità (esclusa quella dipartimentale), le relazioni con il pubblico.

Al Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali fa capo invece la direzione generale della valutazione dei medicinali e della farmacovigilanza, alla quale sono assegnate funzioni strategiche sia nelle fasi della ricerca, che della sperimentazione, produzione e commercializzazione dei medicinali per uso umano e connessa farmacovigilanza. Presso tale struttura opera l'Osservatorio nazionale sull'impiego del farmaco, con un ruolo significativo in un'area di spesa che, come già segnalato dalla Corte, sollecita attento monitoraggio, per l'impatto sugli equilibri finanziari statali e regionali.

Nuova è la direzione generale degli studi, della documentazione sanitaria e della comunicazione ai cittadini, anch'essa facente capo al Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali, che ha compiti di gestione dell'attività editoriale ministeriale, di centri di documentazione, di osservatori, di programmi di informazione e di studi finalizzati all'educazione sanitaria ed alla promozione della salute dei cittadini, così come i rapporti di interesse sanitario con le organizzazioni di volontariato e del terzo settore.

La programmazione delle politiche pubbliche in sanità si innesta sempre più strettamente in quella internazionale e comunitaria, i cui raccordi sono affidati ad una apposita direzione generale. Funzioni di carattere più operativo sono svolte dalla direzione generale delle prestazioni sanitarie e medico-legali, che provvede alle attività e agli interventi di spettanza statale in tali settori ed in particolare ai rapporti giuridici ed economici in materia di assistenza sanitaria nell'ambito dell'Unione europea e in ambito extracomunitario, curando gli interventi

[3] Tale direzione generale svolge anche compiti di supporto al rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionato.

straordinari in materia di assistenza sanitaria in Italia agli emigrati, agli apolidi, ai rifugiati politici ed agli stranieri, nonché di assistenza sanitaria e medico legale del personale navigante[4].

I riflessi con la tutela dell'ambiente e del lavoro - sempre più evidenziati nei documenti programmatici generali - sono curati dalla Direzione generale della Prevenzione dello stesso dipartimento, che si occupa anche di delicate aree ad elevata valenza di integrazione sociosanitaria, relative alla radioprotezione, alla prevenzione delle tossicodipendenze e alle malattie di rilievo sociale (inclusa la tutela della salute mentale, l'invalidità civile e la disabilità), alle problematiche attinenti al sangue ed agli emoderivati, al trapianto di organi, alle procedure autorizzative concernenti microrganismi ed organismi geneticamente modificati. La direzione generale della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e della nutrizione svolge compiti in ordine alla salubrità dei prodotti di origine animale e dei loro sottoprodotti, agli alimenti per uso umano, alla sicurezza alimentare, alla polizia veterinaria ed alla profilassi internazionale nei settori veterinario e alimentare.

Quadro del personale di cui complessivamente sono dotati i dipartimenti

UFFICI CENTRALI	Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero	Dipartimento della tutela, della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali
QUALIFICA	N° Unità	N° Unità
Dirigenti generali	6	6
Dirigenti II fascia	56	78
(di cui Dirigenti sanitari II livello)	13	44
Dirigenti sanitari di I livello	13	150
C3	8	6
C2	66	39
C1	122	115
Personale sanitario laureato a Contratto Tempo Determinato	-	60
Pers.le amm.vo laureato a Contratto Tempo Determinato	2	10
B3	61	70

[4] La d. g svolge anche compiti di supporto delle funzioni contenziose della Commissione medica d'appello avverso i giudizi di inidoneità permanente al volo; funzioni consultive medico-legali nei ricorsi amministrativi o giurisdizionali concernenti pensioni di guerra e di servizio e nelle procedure di riconoscimento di infermità da cause di servizio; ricorsi per la corresponsione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

B2	144	141
B1	38	33
Personale amministrativo non laureato a Contratto Tempo Determinato	4	20
A3	47	19

UFFICI PERIFERICI	N° Unità	N° Unità
Dirigenti II fascia	-	32
di cui Dirigenti sanitari II livello	-	30
Dirigenti sanitari di I livello	-	122
C3	-	6
C2	-	20
C1	-	151
Personale sanitario laureato a Contratto Tempo Determinato	-	92
Personale amministrativo laureato a Contratto Tempo Determinato	-	6
B3	-	43
B2	-	364
B1	-	71
Personale tecnico-sanitario non laureato a Contratto Tempo Determinato	-	44
Personale amministrativo non laureato a Contratto Tempo Determinato	-	14
A3	-	38

2. Programmazione e controllo nel Ministero.

Nella descritta complessità del sistema, ed in particolare nella peculiarità di programmazione ed attuazione di politiche pubbliche che coinvolgono soggetti diversi e differenti livelli di governo - come emerge dai recenti accordi intervenuti nella sede della conferenza Stato-Regioni[5] - un rilievo particolare riveste il circuito programmatorio all'interno dell'amministrazione, nelle scansioni procedurali - già disegnate dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e riprese del d.lgs. n. 165 del 2001 - che evidenziano la distinzione tra funzioni di indirizzo, di determinazione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità, nonché della conseguente verifica, proprie del vertice politico, e compiti gestionali attribuiti ai dirigenti. Tali principi, costantemente presenti nella legislazione recente (ed in coerenza ai quali la legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta relazione tra responsabili di spesa e risorse da individuare ed attribuire), richiedono una coerente costruzione delle previsioni di

[5] Accordo del 3 agosto 2000, ampiamente integrato e modificato dagli accordi del 22 marzo 2001 e dell'8 agosto 2001, il cui contenuto è stato fatto proprio dal d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405.

bilancio ed in particolare della impostazione della "nota preliminare" allo stato di previsione del BLV e della conseguente direttiva generale, la cui corretta elaborazione appare essenziale nel quadro di una fisiologica scansione tra programmazione strategica e di bilancio, pianificazione operativa, attuazione degli interventi, verifica dei risultati. Sulla base di tali documenti e della accennata sequenza programmatica si è dunque proceduto ad un esame delle risultanze contabili per il 2001, avendo presente la fase di transizione da 13 a 3 C.d.r. conseguentemente alla riferita innovazione strutturale. A tale nuova configurazione si collega il processo di pianificazione "a cascata" tra capi dipartimento e dirigenti generali, che viene di seguito riferito.

Va sottolineato che alcuni dei più rilevanti obiettivi individuati nella nota preliminare e nella direttiva generale si inseriscono nella fase iniziale di un percorso complesso, coinvolgente spesso altri ministeri, e che soprattutto interagisce con il sistema delle Regioni e delle aziende sanitarie, ponendo l'esigenza di una ricostruzione unitaria della attuazione delle misure programmatiche, sorretta da una adeguata elaborazione ed un affinamento degli strumenti di misurazione e degli indicatori, in grado di offrire strumenti di verifica del raggiungimento degli obiettivi caratterizzanti il policentrico sistema della sanità. E' importante ricordare che una corretta valutazione deve tener presente sia tale complesso percorso sia il contesto temporale, che viene frequentemente a travalicare il solo arco temporale annuale.

La Corte aveva dunque più volte segnalato il rilievo, nel nuovo sistema di riforma del bilancio e delle amministrazioni pubbliche, di una corretta attivazione del circuito programmatorio alla base della riforma del bilancio statale. In particolare la funzione informativa del Parlamento, affidata alla nota preliminare - la cui compiutezza compensa il sacrificio di analiticità dovuto al passaggio dal voto per capitoli a quello per unità previsionali di base - richiede una evidenziazione delle ragioni degli aumenti o delle diminuzioni di stanziamento rispetto alle previsioni assestate, soprattutto ove si assista a fenomeni di notevoli variazioni degli stanziamenti, come evidenziato per taluni significativi interventi di spesa.

La nota preliminare 2001 riproduce sostanzialmente l'impianto di quella per il 2000, con la illustrazione per ciascuno dei centri di responsabilità degli obiettivi prioritari previsti per l'esercizio di riferimento, correlando al quadro di riferimento delle linee generali d'azione per ciascuno di essi, più puntuali e specifiche indicazioni programmatiche. Queste consentono dunque una verifica a consuntivo della realizzazione degli obiettivi: in tal senso si è proceduto, su stimolo e sollecitazione della Corte, ad un confronto con l'amministrazione, effettuando, anche attraverso la elaborazione di primi indicatori, una rilettura delle risultanze dell'esercizio 2001, articolata proprio sulla base

dell'analisi delle risorse impiegate in coerenza con i diversi obiettivi perseguiti ed il generale quadro programmatico di riferimento (par. 3.2).

Nella nota preliminare, alle indicazioni programmatiche è accompagnata per ciascuno dei C.d.r., la indicazione delle risorse, distinte tra spese di funzionamento (personale e beni e servizi), per interventi, per investimenti. Nel processo di compiuto adeguamento al sistema delineato dalle leggi di riforma, un ulteriore necessario passaggio è rappresentato dalla disarticolazione delle risorse in coerenza con i diversi obiettivi perseguiti e la coerente ricostruzione in termini di progetti e di programmi finanziati, con la indicazione dei relativi tempi di esecuzione. Peraltro, mentre era stato sottolineato il netto miglioramento della nota preliminare nello stato di previsione del BLV 2000 e 2001 a confronto con le scarne elaborazioni precedenti, assente o quasi è il documento ufficiale per il 2002, redatto solo in maniera tecnica.

Positiva appare l'introduzione, sia pur graduale, di indicatori di efficienza e di efficacia nella direttiva generale del ministro. di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, che, peraltro, sono richiesti dalla norma anche nella redazione della nota preliminare per consentire una più compiuta valutazione dei risultati in coerenza al sistema delineato dalle recenti riforme amministrative e di bilancio.

Quanto alla direttiva generale del ministro. di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, va rilevato il ritardo nell'adozione e la relativa significatività: questo essenziale documento è infatti intervenuto anche per il 2001, come per il 2000, ad esercizio ampiamente inoltrato, limitandosi in genere ad una ricognizione degli obiettivi già indicati nella nota preliminare. Il ritardo per il 2001 è stato motivato con il percorso di attuazione del regolamento n. 435 del 2000 e di formale individuazione dei nuovi C.d.r., il cui disegno è stato esplicitato nel precedente paragrafo. La gestione delle risorse nell'esercizio si è dunque svolta in base ad un provvedimento di mero riparto delle stesse, senza una puntuale correlazione con gli obiettivi da raggiungere.

Per il 2002 la direttiva, emanata il 14 marzo, si richiama espressamente alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 novembre 2001 "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002" ed alla direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001. In coerenza alle politiche generali di semplificazione amministrativa, di contenimento della spesa, di digitalizzazione dell'amministrazione e di miglioramento della qualità dei servizi, una attenzione particolare è rivolta: alla tutela della salute, sia con riguardo al quadro internazionale, che al processo di regionalizzazione; alla ricerca; alle politiche del farmaco; all'assistenza sanitaria ai cittadini italiani anche in ambito extracomunitario; alla organizzazione ed efficienza

interna attraverso la valorizzazione dei sistemi di controllo gestionali. Ai Capi dei due Dipartimenti vengono quindi assegnati obiettivi "strategici", che comprendono uno o più obiettivi operativi annuali, accompagnati da una ricca serie di indicatori, che sono aggregati per 10 tipologie: efficacia esterna (outcome); efficacia interna (output); tempestività ed accessibilità; domanda; qualità erogata; qualità percepita; economicità; efficienza gestionale; efficienza produttiva; innovazione; rapporti con gli stakeholders. Anche sulla base di taluni indicatori, concordati con i competenti uffici dell'Amministrazione, si è proceduto alla ricostruzione delle risultanze di bilancio correlate, per i centri di responsabilità del ministero, agli obiettivi stabiliti in nota preliminare e ripresi nella direttiva.

Attesa la nuova configurazione dipartimentale, ai due Capi Dipartimento viene assegnato il compito di definire entro venti giorni dalla direttiva appositi piani d'azione, predisposti su proposta dei direttori generali, relativi a ciascuno degli obiettivi operativi annuali; gli stessi Capi Dipartimento dovranno trasmettere al servizio di controllo interno, entro il 15 settembre 2002 una relazione sullo stato di attuazione della realizzazione degli obiettivi al 15 agosto, esponendo le ragioni in caso di scostamento dalla pianificazione, segnalando gli interventi adottati o che si intendono adottare. Assume quindi peculiare rilievo tale pianificazione "di secondo livello", con la quale in sostanza verranno ad essere concretamente definite le modalità ed i percorsi di attuazione degli obiettivi.

Emerge, quindi, soprattutto per la maggiore attenzione data ai tempi e modi di misurazione dell'azione amministrativa - scomposta dalla programmazione strategica in pianificazione operativa- un più consapevole approccio al sistema delineato dalle disposizioni poste in materia dal d.lgs. n. 165 del 2001: in particolare appare positiva la attenzione al sistema degli indicatori, ad essenziale supporto delle funzioni di verifica della gestione.

Nella prospettiva di dare ulteriore affinamento alle metodologie di programmazione e di controllo interno, va rappresentata l'esigenza di garantire, oltre alla coerenza con i più generali documenti di programmazione, la differenziazione degli obiettivi, che, pur rientrando nell'attività "fisiologica" del C.d.r., si connotino di peculiari profili rispetto ad essa, consentendo linee di raffronto e/o di continuità con i precedenti esercizi, offrendo di conseguenza adeguati parametri di misurazione e valutazione anche alla luce dei più generali documenti programmatici (D.p.e.f., P.S.N.). Sembrano dunque poste in essere le premesse per l'avvio, da monitorare con attenzione, di un più compiuto adeguamento alla disciplina posta dal d.lgs. n. 165 del 2001; la sua attuazione, insieme ad una diffusione della cultura della programmazione e

della conseguente verifica dei risultati richiede anche un più stabile assetto della dirigenza, chiamata a svolgere compiti di maggiore responsabilità nel sistema.

3. La gestione finanziaria.

3.1 I principali indicatori finanziari.

Le assegnazioni complessive del Ministero nel 2001, pari a 3.064,6 mld di stanziamenti, anche se segnalano un incremento rispetto alle previsioni in BLV (pari a 2.624,6 ml, dei quali 1.542,9 di parte corrente e 1081,7 in conto capitale), sono inferiori di 197,1 mld rispetto a quelle del precedente esercizio (3.261 mld), che evidenziava invece un trend in costante aumento (2.289,7 mld nel 1999; 1.929,4 mld nel 1998; 1.623 mld nel 1997).

Nella composizione degli stanziamenti le spese per funzionamento risultano pari a 625,2 mld (191,2 mld per personale e 534 mld per beni e servizi) e quelle per interventi a 1.594,6 mld. Si conferma la forte incidenza delle risorse destinate a spese per investimenti: si tratta di 800,2 mld, anche se ridotti rispetto al precedente esercizio (1.185 mld nel 2000, con un incremento notevole rispetto ai 331,7 mld del 1999), dei quali si segnalano circa circa 700 mld sul capitolo 7560 (U.P.B. 5.2.13 Riqualificazione dell'assistenza sanitaria, che nel BLV indicava circa 1.000 mld di stanziamenti). Si segnalano anche le risorse destinate alla realizzazione nelle Regioni e Province autonome di strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto per i pazienti ed i loro familiari, (con circa 30 mld sul cap.7580 U.P.B- 5.2.1.5 – Edilizia sanitaria). Le risultanze finanziarie vanno lette alla luce delle accennate funzioni di indirizzo e supporto nel S.S.N. nell'ambito delle linee programmatiche di riqualificazione dell'assistenza sanitaria, in buona parte destinate al settore dell'edilizia, le cui problematiche sono più ampiamente illustrate in appendice al capitolo.

Gli indicatori finanziari generali mostrano riguardo alla competenza, impegni per 2.199,4 mld (71,8% della competenza) con 423,9 mld di economie. Si rileva la consistenza dei residui finali di stanziamento, pari a 1.775,5 mld (1.334,1 in conto residui e 441,3 mld in conto competenza). Ad una più dettagliata analisi, su di una massa impegnabile di 4.777,2 mld (dei quali 1.712,6 mld di residui di stanziamento da esercizi precedenti), risultano impegni totali per 2.577,8 mld (54%; erano il 53,8% nel 2000 ed il 74,4% nel 1999). La massa spendibile complessiva ammonta a 5.741,9 mld, con 3.371,3 mld di autorizzazioni di cassa (58,7% della m.s.), e pagamenti totali per 2.116,8 mld (36,9% della massa spendibile). I pagamenti sulla competenza sono pari a 1.550,9 mld.

Dal lato della gestione dei residui rimane elevato l'importo dei residui propri a fine esercizio pari a 1.335,4 mld che insieme a quelli di stanziamento concorrono alla formazione di residui totali per 3.110,9[6] mld.

Si deve segnalare che sui 964,8 mld di residui iniziali risultano 565,9 mld di pagamenti. I residui finali in conto residui sono pari a 648,5 mld. L'elevato ammontare dei residui è in larga parte da ricondurre alle nuove significative voci di spesa del ministero destinate ad investimenti[7], oltre che alla ricerca ed altri settori più diffusamente analizzati nel capitolo sull'auditing.

3.2 La lettura delle risultanze contabili per centri di responsabilità nella sequenza BLV - nota preliminare - direttiva - risultati.

Sulla base della sequenza programmatica delineata al par. precedente. la Corte ha operato una analisi - condotta nella linea di confronto-collaborazione con l'Amministrazione – che ha consentito di prospettare un necessario raccordo, sotteso al circuito già disegnato dal d.lgs. n. 29 e dalla legge di riforma del bilancio, tra previsione e gestione delle risorse ed obiettivi individuati nella sequenza BLV-nota preliminare-direttiva. Attesa la riferita fase di transizione dovuta al nuovo quadro organizzativo – cui si accompagna un non sempre puntualmente definito assetto della dirigenza - va precisato che il rendiconto 2001 rispecchia la precedente architettura contabile in 13 C.d.r.. Questa viene naturalmente seguita nella lettura dei dati contabili, operando tuttavia gli utili raccordi suggeriti dalla nuova articolazione strutturata in dipartimenti, comprensivi di più direzioni generali (che, si ricorda, non costituiscono C.d.r., ma fanno capo agli indicati dipartimenti). Va naturalmente ribadito che taluni obiettivi sono propri ed esclusivi delle strutture ministeriali, mentre altri, che pur richiedono a monte atti di programmazione, e sovente erogazione di risorse, coinvolgono il complesso apparato degli enti del S.S.N.. In tale linea sono stati anche avviati confronti con la stessa amministrazione per la utilizzazione di indicatori, inseriti a titolo sperimentale nell'analisi per ogni singolo centro di responsabilità.

---

[6] Nel BLV erano stimati al I gennaio 2002 in 986,9 mld (373,6 di parte corrente e 613,3 in conto capitale), mentre per il 2001 la previsione si assestava a 1.772,2 mld di residui totali (468,8 di parte corrente e ben 1.303,4 in conto capitale).

[7] Al riguardo è opportuno ricordare la disposizione di cui all'art. 3 della legge n. 94 del 1997 relativa alla valutazione, rimessa al Ministero del tesoro, dell'effettivo stato di attuazione dei programmi e dei progetti di investimento ai fini della costruzione delle successive previsioni di bilancio. Per i residui di stanziamento accumulatisi per il 2001: il taglio di residui ha riguardato in particolare il capitolo 7560 (riqualificazione assistenza sanitaria).

DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE (C.D.R. PROGRAMMAZIONE SANITARIA)

Per il C.d.r. si evidenziano stanziamenti definitivi di competenza pari a 998,2 mld , che uniti ai 1.425,1 mld di residui di stanziamento, elevano la massa impegnabile a 2.423,3 mld. A fronte di tali risorse risultano solo 463,7 mld di impegni totali (19,1% della massa impegnabile), con 1.549,1 mld di residui di stanziamento. Tale andamento si ripercuote anche sulla gestione di cassa, dove i residui iniziali, pari a 1.782,7 mld, elevano la massa spendibile a complessivi 2.780,9 mld. Su quest'ultima risultano, con una autorizzazione di cassa per 1.085,8 mld, pagamenti per soli 186,9 mld (17,2% sulla autorizzazioni di cassa e 6,7% sulla massa spendibile). Si determina anche per questo esercizio dunque un riflesso diretto sull'aumento dei residui totali, che risultano a fine esercizio pari a circa 2.165 mld, con un incremento del 21,4%. L'incidenza dei residui di stanziamento sulla competenza supera il 155%.

L'area di interventi rimessa al C.d.r. è di carattere strategico per l'intero S.S.N.: in tal senso ne è fedele rappresentazione l'articolazione degli obiettivi indicati nella nota preliminare e nella direttiva, che evidenziano l'attività dell'amministrazione centrale per far fronte alle principali problematiche del settore, più ampiamente rappresentate nel capitolo sulla Governance ed in appendice. Solo per alcuni di questi obiettivi sono direttamente collegate risorse finanziarie, trattandosi in genere di iniziative che, nel complesso assetto del S.S.N. richiedono il concorso di diversi organismi. In corso d'anno, come illustrato[8], la competenza sui programmi di investimento relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del S.S.N., sono state attribuite ad una nuova direzione generale. La direzione generale della programmazione sanitaria tende a connotarsi sempre più nettamente come momento propulsivo e di collegamento con le realtà regionali, per la programmazione delle politiche sanitarie pubbliche. Tale connotazione emerge chiaramente dagli obiettivi assegnati al C.d.r. rinvenibili sia nelle note preliminari che nella direttiva, laddove si stabilisce di coordinare gli adempimenti previsti dal Piano sanitario nazionale e predisporre i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 229 del 1999. In relazione a tale obiettivo la Direzione generale segnala che in corso di anno sono stati costituiti gruppi di lavoro, commissioni e gruppi interregionali, collaborando con le Regioni e la comunità scientifica per l'elaborazione di documenti già condivisi[9]. In proposito risultano

[8] Paragrafo 1 "La riorganizzazione degli apparati".

[9] La D.G. comunica che sono stati elaborati i documenti relativi agli "ovociti congelati" e alla "sanità in montagna" e quello per le "unità spinali", Risultano inoltre elaborati 3 decreti per l'assegnazione delle radiofrequenze per il servizio di emergenza sanitaria. Per quanto riguarda i fondi integrativi la D.G. ha predisposto gli schemi di provvedimenti attuativi dell'art. 9 del d.lgs n. 229 del 1999 .

suggeriti indicatori che fanno riferimento al numero e alla destinazione dei provvedimenti assunti per il raggiungimento dello specifico obiettivo[10].

Per quanto riguarda l'obiettivo di curare le attività relative alla definizione e all'aggiornamento dei sistemi di classificazione e di remunerazione delle prestazioni sanitarie l'amministrazione ha intrapreso una serie di azioni che hanno concorso all'approvazione dei LEA nel novembre 2001. Significative sono anche le iniziative per l'attuazione dell'obiettivo di dare maggiore impulso all'attività di monitoraggio delle prestazioni ospedaliere ed extraospedaliere attraverso lo studio e la verifica delle Schede di dimissione ospedaliera (SDO) e degli indicatori di qualità ed efficienza[11]. Anche per questo obiettivo risulta elaborato ed applicato uno specifico indicatore[12].

Per quanto riguarda la cura degli adempimenti connessi all'attuazione della normativa sul federalismo fiscale e del patto di stabilità, l'accordo tra Stato e Regioni del 3 agosto 2000, integrato dal successivo accordo delL' 8 agosto 2001 e la legislazione sequenziale, hanno caratterizzato diversamente l'attività del ministero rispetto agli adempimenti e le rilevazioni a scadenze definite previste in origine dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448[13].

L'elaborazione, in collegamento con l'Agenzia per i servizi sanitari regionali e l'Istituto Superiore di Sanità, delle linee-guida sui percorsi diagnostici e terapeutici e sui livelli uniformi e appropriati di assistenza ha trovato una parziale realizzazione (50%) che l'amministrazione ritiene dovuta al fatto che la funzione di stimolo e di monitoraggio svolta dal ministero richiederebbe una maggiore disponibilità di personale qualificato nella materia[14]. La cura e

---

[10] Emanazione dei regolamenti in materia di sicurezza; recepimento direttive comunitarie in materia di sicurezza; accordo Ministro della salute – Regioni del 27 settembre 2001 sulle linee guida "Tutela e promozione salute ambienti confinanti".

[11] Quali: pubblicazione del Rapporto annuale SDO 1999; elaborazione e pubblicazione del Rapporto sugli stranieri; elaborazione e pubblicazione dei Rapporti statistici sul ricovero dei neonati e sulle malformazioni congenite; definizioni di procedure per la validazione della base dati SDO; messa a disposizione delle Regioni di universi di dati SDO; realizzazione del software per l'interrogazione attraverso Internet dei dati SDO; realizzazione di software per la ricerca di codici su Internet; elaborazione di indicatori del sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria; elaborazione di indicatori per lo studio della variabilità dell'assistenza sanitaria tra le Regioni; elaborazione di indicatori per l'analisi dell'appropriatezza in ambito LEA (Livelli uniformi di assistenza); predisposizione di un sistema di indicatori per la verifica dei risultati ottenuti e per la valutazione della qualità delle prestazioni erogate dalla rete di assistenza per pazienti terminali.

[12] Si tratta delle "coperture dei dati SDO" che ha come unità di misura la percentuale di Istituti rilevati: il valore si assesta a 99.

[13] Si segnalano: la partecipazione alle riunioni tecniche dell'apposito gruppo di lavoro con funzioni istruttorie, di raccordo e concorso alle attività della Conferenza Stato - Regioni in materia di attuazione del federalismo fiscale; incontri con funzionari regionali con proposte attuative degli accordi per la parte di competenza; accertamento degli adempimenti, quantificazione delle sanzioni con comunicazione alle Regioni e indicazione di applicazione delle stesse in sede di erogazione delle somme per il ripiano dei disavanzi pregressi.

[14] E' stato rilevato, altresì, che il parziale ritardo nell'attuazione del PNLG da parte degli Enti preposti (ASSR e ISS) si può ricondurre a una iniziale non chiara definizione dei ruoli istituzionali, alla non disponibilità di risorse adeguate, alla mancanza di continuità del personale esperto coinvolto ed infine ad un insufficiente funzionamento dei meccanismi di comunicazione e coordinamento. Tuttavia, l'Accordo di Collaborazione stipulato in materia in data

l'attuazione del progetto tendente alla utilizzazione della carta di identità elettronica, anche in funzione di tessera sanitaria, sono state assunte dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con d.P.C.M. 27 settembre 2001, nell'ambito del più ampio progetto della "Carta nazionale dei servizi[15]". Nella sola direttiva del ministro per il 2001 sono indicati obiettivi di particolare valenza anche sociale, tra i quali di particolare attualità è quello, che trova puntuale riscontro nel recente schema di P.S.N., relativo alle attività connesse alla definizione di un programma nazionale per le liste di attesa[16]. Per l' elaborazione di criteri e requisiti per l'esercizio e l'accreditamento delle attività e funzioni sanitarie di particolare rilevanza e complessità, anche in collaborazione con le commissioni consultive nelle materie di riferimento istituite presso il ministero, sono state attivate diverse iniziative[17].

Per quanto riguarda la predisposizione del nuovo P.S.N. , era stata elaborata una bozza di PSN, che approvata dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il 7 febbraio 2001 ed acquisito il parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti, era stata inviata in data 15 maggio 2001 alla Conferenza unificata ai fini dell'intesa. A seguito dell'insediamento dell'attuale Esecutivo e dei nuovi orientamenti politico-amministrativi si è proceduto alla stesura di una nuova versione del Piano, esaminato dal Governo nel marzo del corrente anno. Risulta elaborato un apposito indicatore numerico individuato nella verifica della congruità dei Piani sanitari regionali: il valore si assesta a 5 (come i piani regionali verificati). Anche per la realizzazione dell'obiettivo di curare e predisporre gli indirizzi applicativi in materia di disposizioni sulle malattie rare risultano avviate diverse misure attuative[18].

21/12/2001 con l'ISS, potrebbe accelerare l'attuazione del programma.

[15] La Direzione Generale che, nell'ambito del Ministero della salute, assicura i collegamenti con il predetto Dipartimento è – secondo l'ordinamento ministeriale scaturito dal d.m. 17 maggio 2001 – la direzione generale del sistema informativo e statistico .

[16] Per la relativa attuazione risultano intraprese le seguenti azioni: istituzione di una Commissione nazionale sulle Liste di attesa; stesura di un documento nazionale di riferimento per le liste di attesa; diffusione alle Regioni e pubblicizzazione mirata del documento; aggiornamento della rete dei referenti regionali; incontri con le Regioni per la condivisione degli obiettivi; istituzione di un gruppo di lavoro per l'avvio di un flusso informativo istituzionalizzato per la gestione delle liste di attesa; predisposizione e invio alle Regioni e alle Aziende di un scheda di rilevazione delle attività aziendali sulle liste di attesa; aggiornamento del sito Internet; preparazione della II Giornata nazionale sulle Liste di attesa

[17]Complessivamente le iniziative intraprese hanno riguardato: istituzione ed il supporto Commissione all'accreditamento; produzione di uno schema di atto di indirizzo e coordinamento in materia di accreditamento; richiesta dei pareri previsti dalla legge sullo schema; inoltro alla Conferenza Stato-Regioni dello schema; elaborazione di uno schema di accordo Stato-Regioni in materia di Linee guida per la day-surgery ed inoltro alla Conferenza Stato-Regioni; gruppo di lavoro per la predisposizione di uno schema di d.P.R. in materia di requisiti minimi per gli studi professionali ove si eserciti la chirurgia ambulatoriale; risposta ai quesiti posti da cittadini e da organismi pubblici e privati .

[18] Quali: stesura delle "Indicazioni per l'applicazione dei Regolamenti relativi all'esenzione per malattie croniche e rare"; condivisione con le Regioni e confronto con le Associazioni di malati o loro familiari; formalizzazione de provvedimento e diffusione alle Regioni; attività di supporto alle Regioni e risposta a quesiti; inserimento delle

DIREZIONE GENERALE PER IL SERVIZIO INFORMATIVO E GLI INVESTIMENTI

(C.D.R. PROGRAMMAZIONE SANITARIA)

Come già segnalato in precedenza in corso di esercizio è stata istituita la D.G. per il servizio informativo e gli investimenti: gli obiettivi assegnati a tale direzione sono individuabili nella sola direttiva, mentre nella nota preliminare gli stessi erano ricondotti alla Programmazione sanitaria, alla quale risultano mantenuti nell'anno i relativi capitoli. Gli obiettivi riferibili alla nuova D.G. concernono da un lato l'informatizzazione del S.S.N.; dall'altro le politiche degli investimenti[19].

L'obiettivo di supportare gli uffici ministeriali nell'attività di rilevazione, elaborazione e diffusione dei dati statistici e curare gli adempimenti connessi con il programma statistico nazionale risulta assegnato alla specifica competenza del Servizio Statistico. Tra l'altro il numero delle rilevazioni inserite nel P.S.N. viene elevato ad indicatore numerico (il valore massimo è pari a 27).

Rilevante è l'obiettivo di sviluppare e monitorare gli investimenti del Servizio sanitario nazionale, con particolare riguardo ai centri per le cure palliative, al piano per i grandi centri urbani ed al programma di investimenti ex art. 20 della legge n. 67 del 1988: tali problematiche sono più diffusamente esposte nell'appendice al presente capitolo. Le lunghe procedure che caratterizzano il programma incidono nell'ambito della gestione finanziaria in termini di accumulo di somme residue, contabilmente allocate, come detto, per il 2001 al C.d.r. della Programmazione sanitaria.Si tratta dei capitoli 7560 e 7580. Il primo dei capitoli con somme destinate ad interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle grandi città vede stanziamenti pari a 700 mld, impegnati per 293 mld, con 406,4 mld di economie[20]; dei residui iniziali, pari a 1.087,2 mld risultano pagati solo 2,2 mld. Per il secondo dei capitoli i 30 mld di stanziamenti di competenza (destinati alle Regioni e province autonome per la realizzazione di strutture palliative e di supporto per pazienti e familiari) risultano impegnati, ma non pagati,

---

indicazioni nella pagina "malattie rare" nel sito del ministero, attivazione di un indirizzo di posta elettronica a disposizione degli utenti e ricezione di quesiti e risposta tramite posta elettronica. Con tali iniziative si è consentito una maggiore capillarità dell'informazione agli interessati.

[19].Per quanto riguarda la cura delle procedure finalizzate alla stipula di un contratto per la conduzione del sistema informativo del Servizio sanitario nazionale e del Ministero, alla scadenza del contratto transitorio con la società FINSIEL la dg ha proseguito l'organizzazione delle procedure di gara necessarie all'appalto concorso per la reingegnerizzazione del Nuovo Sistema Statistico Informativo (NSSI), recentemente giunta a definizione.
Oltre ad essere stato pubblicato un bando di gara per l'avvio dell'appalto concorso per il supporto informatico alla cabina di regia, si è proceduto sul fronte del monitoraggio al collaudo di quegli obiettivi cosiddetti di sviluppo previsti dal contratto a trattativa privata con FINSIEL attraverso la nomina di commissioni nelle quali fossero rappresentate tutte le DG coinvolte nel SSI, al fine di operare le necessarie verifiche tecniche la sede del fornitore.

[20] Il capitolo è stato fortemente inciso (410, 2 mld)dalla riduzione dei residui di stanziamento formatasi alla data del 31/12/2001, concertata con il Ministero dell'economia e delle finanze.

mentre sui 340 mld di residui presenti ad inizio esercizio risultano effettuati pagamenti per soli 10,8 mld., con 329,3 mld rimasti da pagare.

DIREZIONE GENERALE RICERCA SANITARIA E VIGILANZA SUGLI ENTI (C.D. VIGILANZA SUGLI ENTI)

In BLV si rinvengono 80,1 mld di stanziamenti (non essendo considerati in tale sede i fondi iscritti sulle unità di voto della ricerca corrente e finalizzata), che nelle previsioni definitive si assestano a 527,5 mld. Tali somme, unite ai 45,1 mld di residui di stanziamento elevano la massa impegnabile a 572,6 mld, sulla quale risultano 418,8 mld di impegni totali (73,1%). La massa spendibile, in ragione dei 390,7 mld di residui iniziali è pari a 918,2 mld. Sulla stessa sono stati effettuati, a fronte di 639 mld di autorizzazioni di cassa, pagamenti totali per 533,8 mld (83,5% delle autorizzazioni e 58,1% della massa spendibile). Permangono dunque elevati, anche se in lieve flessione, i residui finali totali, pari a 374,5 mld, da ricondursi in parte alla U.P.B. Ricerca scientifica di parte corrente (con i capitoli 3220 e 3221 per 222,4 mld) e in parte al capitolo 7621 per gli investimenti nell'attività di ricerca (per 151,2 mld).

Come già evidenziato nella precedente relazione, nella nota preliminare al bilancio per il 2000 e nella direttiva del ministro per il medesimo anno venivano identificati per il C.d.r. obiettivi strettamente correlati alle discrasie del processo di attribuzione dei contributi, più volte evidenziate dalla Corte e che tendevano a riflettersi sulle risultanze contabili[21]. Per il 2001 il medesimo obiettivo viene ribadito[22], privato tuttavia delle indicazioni quantitative, contenute nella precedente programmazione, che ne consentiva una misurabilità nel livello di raggiungimento[23].

Comunque, pur venendo meno il parametro numerico di verifica, l'amministrazione comunica di voler attivare opportune iniziative con i referenti delle singole aree di ricerca dei vari IRCCS al fine di precisarne le ricadute all'interno del sistema del S.S.N., predeterminando i necessari interventi da parte dello stesso ministero[24]. Per quanto riguarda le iniziative finalizzate

---

[21] Migliorare, con la proposta di idonee misure, le attività di vigilanza sugli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.), in attesa della riforma legislativa, anche attraverso l'elaborazione di un piano di verifica dei risultati e di rilancio dei singoli istituti pubblici e privati.

[22] Per lo stesso l'amministrazione segnala l'esigenza di monitorare il tempo medio di istruzione di un progetto di ricerca prendendo un congruo numero di ricerche afferenti ad ogni Istituto.

[23] Veniva indicata nel 30% la percentuale di riduzione nelle tempistica relativa ai tempi di istruttoria e dei tempi relativi alla valutazione dei risultati.

[24] Permane anche per il 2001 l'obiettivo di "Predisporre un piano operativo di organizzazione che preveda una più intensa collaborazione tra la direzione generale e gli Istituti vigilati attraverso l'attivazione di una conferenza di servizi dei commissari straordinari, nonché dei collegi dei revisori", con lo scopo di individuare procedure comuni, standards quali – quantitativi e favorire le sinergie e le economie di scala: in proposito si sono svolte riunioni con gli

al completamento del riordino della Croce Rossa Italiana, anche mediante la revisione del relativo Statuto, l'amministrazione comunica che la procedura è in corso di definizione[25].

Nella sola direttiva per il 2001 vengono individuati numerosi altri obiettivi quali: "*attuare un efficace coordinamento di tutte le competenze in materia di ricerca sanitaria esercitate dal Ministero e dagli organismi operanti presso lo stesso nonché un proficuo raccordo con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, anche proponendo iniziative finalizzate ad una più coordinata programmazione della ricerca scientifica nazionale*"[26]; "*fornire al Ministro elementi di valutazione sui programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali di collaborazione tra le strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati*"[27]; "*curare la predisposizione del decreto, da adottare d'intesa con il Ministero dei beni culturali, concernente l'individuazione e l'aggiornamento delle classi di sostanze dopanti e le pratiche mediche proibite*"[28]; "*curare l'istituzione della Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, definendone le modalità di organizzazione e funzionamento*"[29]; "*predisporre il decreto concernente i requisiti organizzativi e di funzionamento dei laboratori non accreditati dal CIO*"[30]; "*concorrere alla realizzazione di un sistema informativo che consenta il monitoraggio in tempo reale dell'attività degli I.R.C.C.S., tramite l'utilizzazione di appropriati indicatori condivisi dagli Istituti e validati scientificamente*"; "*sviluppare un piano operativo inerente alle linee guida in materia di medicina dello sport, in ragione delle emergenti problematiche, attraverso la Consulta dello sport e in rapporto con il Comitato olimpico nazionale italiano*".

IRCCS e stabiliti contatti con i collegi dei revisori degli istituti vigilati, anche se l'avvicendamento degli organi straordinari di amministrazione e dei collegi dei revisori non ha permesso di conseguire interamente l'obiettivo.

[25] Va peraltro tenuto conto che il termine previsto dalla legge n. 419 del 1998 era del 30 giugno 2001.

[26] Per il quale sono state attuate riunioni con i competenti uffici del Ministero dell'istruzione università e ricerca, e anche presso il CIPE per la stesura del PNR 2002-2004.

[27] L'amministrazione segnala che sono stati finanziati progetti di ricerca biomedica, alcuni ancora in fase di attuazione.

[28] L'art. 2 della legge n. 376 del 2000 prevede che il decreto sia adottato su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive. La Commissione ha iniziato i propri lavori il 20 dicembre 2001, data di pubblicazione del relativo regolamento di organizzazione e funzionamento adottato con d.m. 31/10/2001, n. 440.

[29] La Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive è stata istituita con d.m. 12/03/2001 pubblicato sulla G.U. n. 96 del 26/04/2001. Le modalità di organizzazione e funzionamento sono state definite con d.m. 31/10/2001 n. 440 pubblicato in G.U. n. 295 del 20/12/2001.

[30] Il decreto concernente i requisiti organizzativi e di funzionamento dei laboratori regionali non accreditati CIO è assunto sentita la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, che ha iniziato i propri lavori il 20/12/2001 (data di pubblicazione del regolamento di organizzazione e funzionamento adottato con d.m. 31/10/2001, n. 440).

DIREZIONE GENERALE PER ORGANIZZAZIONE BILANCIO E PERSONALE

(C.D.R. ORGANIZZAZIONE BILANCIO E PERSONALE)

Il C.d.r. presenta in BLV stanziamenti di competenza pari a 890,9 mld (con una variazione rispetto alle previsioni in BLV del precedente esercizio, che esponeva 920 mld). Si deve segnalare che per le U.P.B. per interventi e per investimenti denominate "Ricerca scientifica", che presentano in BLV rispettivamente 408,5 mld e 50 mld, non si registrano poi stanziamenti definitivi di competenza nella legge di bilancio, trattandosi di risorse che transitano soltanto sul C.d.r. in esame. Le risorse destinate alla ricerca, che provengono dall'1% del F.S.N. in base all'art. 12, comma 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 517 del 1993, quantificate dal Ministero dell'economia e finanze sono assegnate inizialmente al C.d.r. Organizzazione bilancio e personale, mentre un percorso inverso nelle allocazioni contabili si registra per il C.d.r. Vigilanza sugli enti.

Le risorse definitivamente risultanti dalla competenza si assestano in 538,3 mld, che uniti ai 44,3 mld di residui di stanziamento portano la massa impegnabile a 582,6 mld. Sulla stessa risultano impegni totali per 535 mld (91,8%), mentre dal lato della gestione di cassa, 66,8 mld di residui iniziali elevano la massa spendibile a 605,2 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 509,8 mld; i pagamenti hanno toccato 453,9 mld (89% delle autorizzazioni e 75% della massa spendibile)[31].

Nella nota preliminare al bilancio e nella direttiva per il 2001 viene ribadito l' obiettivo prioritario già individuato di *"formulare proposte di carattere generale, con relativa elaborazione di idonei indicatori inerenti il funzionamento delle strutture, avendo presente l'obiettivo prioritario, in coordinamento con i vari centri di responsabilità, della minimizzazione delle risorse finanziarie disponibili per l'acquisto dei beni e servizi, nella garanzia di adeguati livelli di funzionalità dei servizi, tenuto conto della nuova ripartizione di competenze già proprie del Provveditorato Generale dello Stato, trasferite ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 430 del 1997"*.

L'amministrazione ha provveduto con riguardo all' obiettivo di monitorare i dati e i flussi finanziari relativi agli interventi sulla gestione economico-finanziaria[32], in coerenza con

[31] La legge di assestamento non determina effetti particolari sulle disponibilità in competenza, ma incide sulla gestione di cassa con un aumento complessivo, pari a 23,3 mld, dei quali 15,4 e 2,5 riguardanti rispettivamente l'ISS e l'ISPELS.

[32] La formulazione integrale dell'obiettivo in n. pr. era anche "... raccogliere, direttamente o su indicazioni del Ministro, informazioni utili a consentire valutazioni d'insieme del rendiconto d'esercizio e valutazioni per la correzione degli indirizzi politici, ove necessario in corso d'anno, per la predisposizione della contabilità analitica per

l'intento programmatico di predisposizione della contabilità analitica, funzionale sia ai processi di controllo interno che di pianificazione finanziaria, in linea con la impostazione della riforma del bilancio statale. Per la misurazione del grado di raggiungimento di tale obiettivo lo stesso controllo interno dell'amministrazione ha elaborato alcuni indicatori basandosi sul numero degli atti emanati, necessari al raggiungimento dell'obiettivo (circolari in specie).

Intensa risulta anche l'attività relativa all'obiettivo di predisporre idonee iniziative per assicurare, attraverso il sistema della contrattazione decentrata, un'equa attribuzione dei trattamenti economici accessori, connessi ai rispettivi compiti di istituto, sia al personale dirigenziale, sia al personale delle aree funzionali, avendo riguardo, soprattutto, all'apporto della singola unità all'efficienza e produttività dei servizi[33] [34].

Nella direttiva per il 2001 venivano inoltre individuati altri obiettivi: "*definire un modello organizzativo per il miglior funzionamento dell'Ufficio relazioni con il pubblico, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 150 del 2000*", per il quale l'amministrazione ha avviato una serie di iniziative[35] tutte tendenti al potenziamento del ruolo svolto dall'URP verso gli utenti[36]; "*monitorare l'attività contrattuale finalizzata alla acquisizione di un ottimale rapporto costi-benefici*"; "*incrementare l'attività di verifica degli incarichi del personale ex articolo 58 del decreto legislativo n. 29 del 1993, ai fini di un ottimale gestione dell'anagrafe delle prestazioni*". Per questo obiettivo risultano inviate negli ultimi anni, per sensibilizzare tutti gli uffici, apposite circolari sugli adempimenti a carico delle amministrazioni, previste dalla

---

la partecipazione ai progetti di pianificazione finanziaria nelle sedi governative competenti" per il quale risultano assunte iniziative concernenti il coordinamento dell'attività di bilancio afferente a tutti i C.d.r. dell'Amministrazione; in particolare, si è dato avvio allo studio per la procedura di acquisizione di ogni dato utile riguardante i flussi finanziari afferenti alla gestione dei diversi capitoli di pertinenza delle varie Direzioni Generali. La procedura di cui trattasi assume carattere di rilevanza, laddove si pensi alla necessaria distinzione dei dati, vuoi per il bilancio finanziario che per quello economico. In relazione al bilancio cosiddetto economico, si è proceduto ad un esame obiettivo e rigoroso delle schede-budget.

[33] Per questo obiettivo articolati appaiono gli indicatori elaborati quali: trattamenti economici accessori per i quali sono state adottate idonee iniziative /trattamenti economici previsti dal CCNL o da disposizioni di legge (con valore al 95%), e trattamenti economici accessori liquidati/trattamenti accessori per i quali è stata perfezionata la contrattazione (con valore al 95%).

[34] L'amministrazione ha realizzato il coordinamento delle attività afferenti a tutti i centri di responsabilità dell'Amministrazione fornendo collaborazione e consulenza ai vari uffici, provvedendo alla verifica, elaborazione ed inserimento dei dati comunicati dai centri di responsabilità nel sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato e ha altresì proceduto all'invio di note esplicative e tabelle di determinazione delle somme spettanti al personale predisposte per la compilazione automatizzata. Il maggior ricorso all'informatizzazione ha permesso una più rapida acquisizione degli elementi contabili necessari e, quindi, un più rapido e coordinato inoltro degli atti all'Ufficio Centrale del Bilancio.

[35] Si segnalano tra le altre: la edizione di una apposita guida ai servizi dell'URP la partecipazione al Forum della PA e ai laboratori degli URP, come caso di eccellenza; la partecipazione al convegno organizzato dall'ISS sugli URP in sanità; aggiornamento della modulistica per l'accesso ai documenti ex legge n. 241/90.

[36] Risultano adottati i seguenti indicatori: numero reclami/numero contatti (con valore % uguale a 6); numero di risposte dirette telefoniche e informali/numero di richieste (con valori percentuali uguali a 80); numero richieste evase entro 30 gg./numero domande (con numero % uguale a 79); numero risposte evase/numero di domande (con valori prossimi al 100%).

norma di riferimento (attualmente l'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001), che hanno permesso di aumentare il flusso informativo sia dagli uffici dell'amministrazione centrale sia dagli IRCCSS, mentre sono ancora in fase di aggiornamento i dati provenienti dalle ASL.

Per quanto riguarda la "predisposizione di un programma, mediante formazione e aggiornamento, finalizzato all'acquisizione della cultura del lavoro "per obiettivi" in previsione dell'introduzione di nuove tecnologie, risulta predisposto un piano di formazione che prevede l'organizzazione di 33 corsi di formazione interna e 139 per l'esterna ed un piano per la riqualificazione con un progetto di 19 percorsi formativi (che costituisce anche il valore numerico del relativo indicatore elaborato dall'amministrazione), attraverso la stipula di 7 convenzioni con Istituti ed Università[37].

DIREZIONE GENERALE DELLE PROFESSIONI SANITARIE.

(C.D.R. RAPPORTI CONVENZIONATI CON IL S.S.N.)

Il C.d.r. presenta 2 mld di stanziamenti di competenza con pari massa impegnabile e 1,5 mld di impegni. In BLV le risorse assegnate erano state pari a 1,7 mld. Sulla massa spendibile, pari a 2,5 mld risultano 1,5 mld di pagamenti totali. In linea con le specifiche competenze, gli obiettivi assegnati concernono l'adozione di misure organizzative idonee ad assicurare l'abbreviazione dei tempi per la stipula dei nuovi accordi ed il monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle convenzioni in vigore.

DIREZIONE GENERALE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE E MEDICO LEGALI

(C.D.R. ASSISTENZA SANITARIA DI COMPETENZA STATALE)

Nella nota preliminare al BLV, per il C.d.r. 2 Assistenza sanitaria di competenza statale, risultavano attribuiti 241,7 mld. Peraltro la legge di assestamento di bilancio 419 del 2001 da un lato riduce gli stanziamenti di competenza, di circa 43,4 mld (e di 51,5 mld le autorizzazioni di cassa), per l'assistenza sanitaria italiani all'estero e dall'altro aumenta di circa 1,5 mld gli stanziamenti per ciascuna delle unità di voto Pronto Soccorso porti aeroporti di confine e Assistenza sanitaria stranieri in Italia.

Dall'analisi della gestione finanziaria del C.d.r., si evidenzia una elevata presenza di residui iniziali di stanziamento (192,3 mld), che uniti alle previsioni definitive di competenza, pari a 372 mld, concorrono alla formazione di una massa impegnabile di 564,3 mld; sulla stessa risultano impegni pari a 559,2 mld (99,1% della massa impegnabile), mentre i residui iniziali

[37] Risulta inoltre proposto un ulteriori indicatore, basato sul livello di gradimento – giudizi positivi emergenti da questionari riguardanti i corsi interni.

(complessivamente erano 144,4 mld), e i 372 mld di competenza elevano la massa spendibile a 516,4 mld; le autorizzazioni di cassa sono state pari a 451,7 mld ed i pagamenti totali a 419,1 mld (81,1% sulla massa spendibile e 92,8% sulle autorizzazioni di cassa). I residui a fine esercizio ammontano a 100,3 mld. Questi, sia pure sensibilmente inferiori a quelli inziali (30,5%), hanno una loro significatività, essendo in larga parte relativi ai capitoli 1558 (formazione; si tratta di residui preesistenti); 1620 (assistenza sanitaria all'estero), con 20 mld circa di residui in conto competenza; 1586 (per il risarcimento ai danneggiati da vaccinazioni), con circa 24 mld residui derivanti da precedenti esercizi. Tale capitolo merita una attenzione particolare, in quanto evidenzia eccedenze di spesa per oltre 20 mld: sulla competenza di 136,3 mld, risultano infatti pagati 156,4 mld. Al riguardo si ricorda la riduzione negli stanziamenti in nota preliminare (-136,4 mld), in gran parte determinati dal trasferimento di risorse dal capitolo 1586[38], all'apposito fondo per l'attuazione del federalismo amministrativo.

Per quanto riguarda l'obiettivo di "*predisporre misure organizzative idonee ad assicurare la rapida definizione dei procedimenti e dei ricorsi per la corresponsione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati*"[39] si deve precisare come sia rimasta competenza del ministero la trattazione delle pratiche di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati residenti nelle regioni a Statuto Speciale, mentre per le regioni a statuto ordinario, alle quali erano già state trasferite le relative competenze[40] in base al d.P.C.M. 26 maggio 2000, si è ricorso ad un accordo modificativo del suddetto d.P.C.M., per risolvere alcuni aspetti nelle modalità di trasferimento delle funzioni[41].

La direzione generale, le cui competenze sono state ridisegnate con il d.m. 17 maggio 2001, ha mantenuto alcuni degli obiettivi del C.d.r. assistenza sanitaria di competenza statale, individuati tuttavia nella sola direttiva, mentre altri, contenuti nella nota preliminare al bilancio sono riconducibili all'attività di altre direzioni generali.

---

[38] Per il 2002 il capitolo assume una nuova numerazione 3330. Si segnala che la liquidazione delle spese legali connesse agli indennizzi, che in precedenza gravavano sul capitolo 2941 della DG org. Bilancio e personale, per coerenza nell'imputazione sono ora a gravare sul capitolo 1586.

[39] Per l'obiettivo risultano proposti i seguenti indicatori: notifica Giudizi C.M.O.(numero notifiche uguale a 1500), liquidazione indennizzi (percentuale indennizzi uguale a 90), ricorsi amministrativi trattati (% ricorsi uguale 80), Trasferimento Pratiche delle Regioni a statuto ordinario (numero pratiche trasferite 6000).

[40] D.P.C.M. 26 maggio 2000 ed accordo di modifica dello stesso stipulato tra Stato Regioni in data 8 agosto 2001.

[41] Nel corso dell'anno le pratiche trasferite alle Regioni sono state circa 6000. Si deve segnalare che fino al 30 giugno 2001 le Regioni a statuto ordinario nell'istruttoria delle pratiche potevano usufruire dell'avvalimento dell'ufficio, che mantiene invece la funzione e svolgerà anche l'attività di notifica per quelle a statuto Speciale. Il complesso lavoro di predisposizione delle relazioni sulle singole pratiche di indennizzo, per il successivo inoltro all'Avvocatura consente mediamente invii circa 140 – 160 pratiche al mese. E' intenzione della Direzione tendere ad una più rapida definizione del contenzioso sia attraverso una riorganizzazione dell'ufficio, sia attraverso la predisposizione di un database tra gli operatori per la condivisione delle informazioni.

Per l'obiettivo di "elaborare un programma di promozione della stipula di accordi bilaterali e multilaterali di sicurezza sociale, al fine di assicurare un'adeguata assistenza sanitaria ai cittadini italiani in ambito extracomunitario" risultano otto atti redatti a cura dell'ufficio. Per l'obiettivo risultano altresì individuati specifici indicatori quali: movimentazione pratiche concernenti crediti e debiti da liquidare, contestazioni, rigetti e accettazione (con valore percentuale di 91) e accordi e convenzioni, progetti di accordo e di convenzione[42] redatti e in corso di definizione con paesi ExtraCee (con valore numerico uguale a 8).

Quanto all'obiettivo di garantire la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze del personale navigante, assicurando l'economicità nell'impiego delle relative risorse la D.G. segnala una pluralità di iniziative intraprese[43].

DIREZIONE GENERALE DELLA PREVENZIONE

(C.D.R. PREVENZIONE SANITARIA)

Per la Prevenzione sanitaria il BLV prevedeva circa 60,6 mld di stanziamenti di competenza, mentre le previsioni definitive si assestano a 183,2 mld (erano 73,6 mld nel 2000). Tali risorse unite ai 5,8 mld di residui di stanziamento, elevano la massa impegnabile a 189 mld, con impegni totali per 177,7 mld (94%). Sulla massa spendibile, pari a 257,1 mld dati i 73,9 mld di residui iniziali risultano autorizzazioni di cassa per 222,9 mld e pagamenti totali per 173,7 mld (77,9% sulle autorizzazioni di cassa e 67,6% sulla massa spendibile). I residui totali ammontano a 78,7 mld, in gran parte riconducibili ai capitoli 1686 (39,8 mld), 1800 (16,8 mld), e 2087 (6,3 mld).

Risultano per il C.d.r. obiettivi assegnati sia in nota preliminare e confermati dalla direttiva del ministro[44], tra i quali *"l'elaborazione, con l'apporto della commissione oncologica nazionale un piano organico in materia oncologica, dalla prevenzione alla assistenza dei malati*

---

[42] Si segnalano le bozze di convenzione con la Polonia, la Repubblica CECA e l'esigenza di una revisione della Convenzione con la Macedonia

[43] Permangono in nota preliminare gli obiettivi già individuati nel precedente esercizio relativo agli "adempimenti connessi alla nuova normativa in materia di trapianti (legge n. 91 del 1999) in collegamento con l' I.S.S. anche attraverso l'istituzione di un gruppo interdipartimentale, che preveda i necessari apporti del Dipartimento della programmazione e del Servizio studi e documentazione" di "curare, per quanto di competenza, l'organizzazione sanitaria necessaria a fronteggiare le straordinarie urgenze di carattere sanitario connesse all'anno 2000", e di "Intraprendere le iniziative necessarie per la costituzione e l'avvio del previsto centro nazionale di coordinamento e compensazione, per il raggiungimento dell'obiettivo della autosufficienza nazionale dei sangue". Inoltre sono stati inoltre intraprese le seguenti iniziative: distribuzione dell'elenco contenente i medici fiduciari e delle strutture ambulatoriali e convenzionate per il personale navigante, in Italia e all'estero; rilevazione periodica delle esigenze di aumento delle prestazioni sanitarie; espletamento di corsi di formazione e aggiornamento del personale aereonavigante; rinnovo di convenzioni con medici specialisti e generici.

[44] Nessuna differenza si ravvisa tra gli obiettivi per l'esercizio 2000 e quelli individuati per il 2001, che rimangono uguali.

terminali", già presente nel precedente esercizio; in proposito risulta redatto il piano oncologico nazionale e risultano effettuate numerose riunioni tecniche in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Consiglio Superiore di Sanità.

Inoltre con riguardo all'obiettivo di "*approfondire le tematiche relative alla prevenzione delle principali patologie individuate dal Piano sanitario nazionale, con l'elaborazione di progetti specifici di settore anche attraverso l'opera delle apposite commissioni aventi competenza in materia" vengono segnalati interventi specifici nei settori interessati*[45], mentre con riferimento all'obiettivo di "*sviluppare un piano d'intervento in rapporto al fenomeno della migrazione, anche relazionandosi con l'Organizzazione mondiale della Sanità e l'Organizzazione internazionale migrazioni*" la direzione generale segnala che per potenziare l'efficacia e dell'efficienza degli interventi sono state predisposte apposite linee guida è in realizzazione la informatizzazione delle attività di vaccinazione internazionale.

Sono poi individuati nella sola direttiva altri 5 obiettivi: "*portare a completamento, in modo coerente e organico, il nuovo piano vaccinazioni, e gli adempimenti correlati rispetto al*

---

[45] In materia di alcol risultano: proposte di emendamenti a testi di legge in materia di abuso di alcol (in particolare, art. 186 Nuovo Codice della Strada); attuazione di interventi previsti dalla legge 30.3.2001, n. 125 "Legge quadro alcool"; pubblicazione di materiale scientifico e documentativo in materia di alcol nel Bollettino per le Farmacodipendenze e l'alcolismo del Ministero della Salute; partecipazione a lavori ed elaborazione di documenti in ambito di Conferenze OMS. Percentuale di realizzazione dell'obiettivo: 100%.
In materia di radioprotezione dei lavoratori risultano: recepimento di n. 1 direttive comunitarie in materia; emanazione di n. 3 regolamenti in materia; riunioni interministeriali, coordinamento di gruppi e commissioni di lavoro; monitoraggio SICRA; coinvolgimento e coordinamento delle professionalità degli Istituti di ricerca competenti in materia con una percentuale stimata di realizzazione dell'obiettivo: 99%
Per l'igiene e la sicurezza del lavoro: recepimento di n. 2 direttive comunitarie in materia; emanazione di n. regolamenti in materia; istituzione di n. 3 gruppi di lavoro; partecipazione alla commissione consultiva permanente di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 626 del 1996; coinvolgimento tecnico enti di ricerca. Percentuale di realizzazione dell'obiettivo: 99%
Quanto alla qualità degli ambienti di vita, del suolo, dell'aria si segnalano attività svolte da specifici organismi tra le quali: attività della Commissione tecnico-scientifica, multidisciplinare per l'elaborazione di proposte di intervento per la prevenzione dell'inquinamento indoor (d.m. 8.4.1998); attività di sottogruppi di lavoro costituiti da esperti in materie specifiche; attività di supporto tecnico scientifico e di coordinamento delle diverse professionalità e istituzioni coinvolte. Percentuale di realizzazione dell'obiettivo: 60%.
Per la promozione di comportamenti e stili di vita per la salute e relativi interventi in materia di droga e tabagismo: valutazione stato d'attuazione del P.S.N. 1998-2000: obiettivo I - stili di vita, tramite l'acquisizione di documentazione relativa all'attività svolta a livello regionale nel campo della lotta al tabagismo; elaborazione circolare interpretativa concernente la normativa sul divieto di fumo (circolare 28.3.2001 n. 4 – G.U. 11.4.2001 n. 85); elaborazione dati – rilevati dalle Prefetture – relativi al numero delle infrazioni al divieto di fumo contestate e/o notificate presso i locali previsti dalla d.P.C.M. 14.12.1995; partecipazione ai lavori dell'OMS (n. 2 incontri "focal points" per il tabagismo e a n. 2 sessioni del negoziato internazionale per l'adozione di una Convenzione quadro per il controllo del tabacco). Attivazione di un progetto finanziato dal Fondo Droga di "Sperimentazione di un modello distrettuale comunitario di prevenzione" che prevede l'attuazione di esperienze pilota nel campo della promozione di stili di vita salutari; attività di informazione e comunicazione all'Ufficio Stampa, all'URP e ai cittadini sulle problematiche del tabagismo. Percentuale di realizzazione dell'obiettivo: 99%. Partecipazioni a riunioni presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in relazione, in particolare, alla predisposizione del Nuovo Codice della Strada e del Piano Nazionale di Sicurezza Stradale; partecipazione a gruppi di lavoro istituiti su problematiche specifiche; coinvolgimento degli Istituti tecnico-scientifici competenti in materia. Percentuale di realizzazione dell'obiettivo: 100%

quale sono state intraprese alcune iniziative'[46]; *"completare gli interventi finalizzati al superamento degli ospedali psichiatrici"*, in ordine a cui l'amministrazione comunica che in corso di anno risultano 3 Ospedali con programma concluso e complessivamente 294 pazienti dimessi (i valori indicati sono stati anche suggeriti quali indicatori numerici relativi al grado di raggiungimento dell'obiettivo); *curare l'adozione di "linee guida per la riduzione del danno"* in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 127 del d.P.R. n. 309 del 1990, come sostituito dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 45 del 1999, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali[47].

Per quanto riguarda invece il nuovo obiettivo di *predisporre e verificare un progetto finalizzato "obiettivo AIDS 2001/2003"*; l'amministrazione ha comunicato che è in corso di valutazione lo stato di attuazione del progetto obiettivo triennio 1998/2000 mediante acquisizione di relazioni dalle Regioni e che è in elaborazione la prima bozza del progetto obiettivo con il supporto della Commissione nazionale AIDS (costituita con d.m. 8/08/2001). In proposito si segnala che l'unità di voto "Programma anti AIDS" con l'unico capitolo 1800, vede stanziamenti definitivi pari a 10 mld, interamente impegnati, ma dei quali solo 0,1 pagati e 1,9 mld di economie. Sui 18 mld di residui risultano 8,9 mld di pagamenti, con 8,7 mld ancora da pagare.

Infine in relazione all'obiettivo di "*individuare le soluzioni tecniche idonee per le questioni attinenti ai possibili danni derivanti da campi elettromagnetici e ai rischi connessi all'uso dell'amianto, a tal fine coordinandosi con l'Istituto Superiore di Sanità e con l'Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza del lavoro*"[48], l'amministrazione comunica che la percentuale di realizzazione dell'obiettivo risulta pari all' 80%[49].

---

[46] Quali: atti di indirizzo (circolari-informative) destinati alle Regioni; presentazione sul sito "Malinf" dei dati di copertura vaccinale.

[47] Risulta predisposto un decreto ministeriale in materia ed inviato in data 14.02.2002 alla Conferenza Stato-regioni, e sono in corso di individuazione criteri di valutazione dei progetti finanziati con il fondo droga e realizzati da enti pubblici e privati nell'ambito della riduzione del danno.

[48] Risultano varie iniziative quali: monitoraggio aziende interessate alle deroghe per le guarnizioni contenenti amianto usate negli impianti fissi o mobili ad alto rischio ed esito della sperimentazione di materiali sostitutivi specifici. Coordinamento tra organi tecnici ISS, ISPESL, CNR, Coordinamento interregionale e confronti con ANPA per acquisire proposte a favore della risoluzione della situazione di stallo che riguarda l'attuazione dei programmi di qualità dei laboratori pubblici e privati interessate ad utilizzare metodiche di analisi sull'amianto. Iniziative per intraprendere azioni comuni con la Commissione Oncologica in merito al monitoraggio degli ex-esposti. Elaborazione di un Documento sullo stato delle conoscenze scientifiche in materia di "valutazione dei rischi sanitari".

[49] Tale parziale raggiungimento dell'obiettivo è dovuto a: dichiarata indisponibilità di risorse professionali e finanziarie da parte dell'ISS e ISPESL per l'attuazione dei programmi di qualificazione dei laboratori pubblici e privati previsti dall'allegato 5 del d.m. 14.5.96; ritardato rinnovo del mandato della Commissione Interministeriale Amianto per incompletezza delle designazioni richieste alle varie amministrazioni ed organi interessati; indisponibilità di dati organici e definitivi relativi a censimenti regionali previsti dai Piani regionali ex art.10, legge n. 257 del 1992.

DIREZIONE GENERALE DELLA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, DEGLI ALIMENTI E DELLA NUTRIZIONE

(C.D.R ALIMENTI NUTRIZIONE E SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA)

Le risorse assegnate al C.d.r. nel disegno di legge di bilancio ammontano a 42,3 mld, per il maggior stanziamento di circa 10 mld sul capitolo 2616 (spese relative alla banca dati per la registrazione degli animali), che passa da 1 a 11 mld. La legge di assestamento di bilancio compensa complessivamente tali maggiori assegnazioni riducendo di 10 mld le risorse assegnate alla medesima unità di voto.

Gli stanziamenti definitivi di competenza pari a 185,9 mld, dei quali risultano impegnati 180 mld, coincidono con la massa impegnabile. Si deve segnalare un netto incremento sia rispetto al precedente esercizio, sia rispetto alle previsioni in BLV negli stanziamenti, dovuto soprattutto ai 100 mld destinati alla U.P.B.. "Interventi diversi, con il capitolo unico 2652 già soppresso in BLV e poi reintrodotto per sostenere le misure anti "mucca pazza". La massa di residui iniziali è pari a 71,6 mld (erano 56,1 nel precedente esercizio, del 5% in più rispetto al 1999). Tale consistenza contribuisce ad elevare la massa spendibile a 257,6 mld, rispetto a cui le autorizzazioni di cassa sono pari a 179,8 mld e i pagamenti totali a 138,8 mld (77,2% delle autorizzazioni di cassa e solo il 53,9% della massa spendibile).

Tra gli obiettivi, individuati sia in nota preliminare che in direttiva, vi era la "*individuazione di soluzioni tecniche, anche provvisorie, per migliorare la conduzione degli IZS ed il controllo sugli stessi in vista della riforma legislativa*"[50] mentre in ordine alla "*programmazione e conseguente attuazione degli adempimenti connessi all'attuazione della normativa europea sui prodotti fitosanitari*" l'amministrazione comunica che oltre all'attività propedeutica al recepimento di alcune direttive europee e all'autorizzazione provvisoria di sostanze nuove per l'Europa, risultano anche stipulate 5 convenzioni per adempimenti comunitari (il numero di atti di recepimento, di atti autorizzatori e di adeguamento vengono suggeriti quali meri indicatori numerici sul grado di raggiungimento degli obiettivi).

Gli altri obiettivi individuati sia in nota preliminare che in direttiva, peraltro già contenuti nei documenti di programmazione del precedente esercizio, concernevano la "*messa a punto di una strategia di educazione alimentare e nutrizionale*"; la "*elaborazione, attraverso la*

[50] Per la cui attuazione risultano intraprese iniziative atte alla valutazione delle ricerche svolte e delle candidature a centro nazionale di referenza da parte degli II.ZZ.SS., valutazioni delle attività degli stessi ed ispezioni in loco. Peraltro risultano suggeriti degli indicatori relativi al collegato obiettivo di "sviluppare l'attività di vigilanza sugli istituti zooprofilattici sperimentali" che sono: rapporto tra numero di ispezioni in loco presso gli II.ZZ.SS., effettuate e quelle previste (con valore % uguale a 20); rapporto tra numero di corsi di formazione realizzati agli II.ZZ.SS., valutati e quelli da valutare (con valore uguale a 100); rapporto tra numero di ricerche, correnti e finalizzate realizzate dagli II.ZZ.SS., valutate e quelle da valutare (con valore % uguale a 100).

commissione dietetici, di linee guida per il trattamento uniforme sul territorio nazionale delle principali patologie correlate all'alimentazione"; la "definitiva idonea soluzione della questione dell'anagrafe dei bovini e, in prospettiva, delle altre specie animali di interesse zootecnico"[51].

Inoltre sono individuati in direttiva altri due obiettivi quali: "*definire controlli coerenti alla tutela della salute pubblica per la produzione dei prodotti agricoli a coltura biologica"; e "curare la predisposizione di schemi di accordo, da approvare in sede di conferenza Stato-Regioni, per definire le modalità di esercizio delle funzioni riservate allo Stato di cui all'art. 115, comma 3 bis, del decreto legislativo n. 112 del 1998".*

DIREZIONE GENERALE DELLA VALUTAZIONE MEDICINALI E DELLA FARMACOVIGILANZA (C.D.R. VALUTAZIONE MEDICINALI E FARMACOVIGILANZA)

Il C.d.r. presenta 131,5 mld di stanziamenti definitivi di competenza, (erano 115,02 in BLV), con pari massa impegnabile, sulla quale risultano 123,7 mld di impegni totali (94,1%); i residui iniziali, pari a 120,3 mld portano la massa spendibile a 251,8 mld, sulla quale, con 135 mld di autorizzazioni di cassa (53,6% della massa spendibile), risultano 112,4 mld di pagamenti totali (83,2% delle autorizzazioni. di cassa e 44,6% della massa spendibile).

Tra gli obiettivi individuati in nota preliminare 2001 e direttiva, inalterati rispetto al precedente esercizio, vi è quello di "*assicurare uno stabile, organico e proficuo collegamento delle attività del Dipartimento con quelle svolte dall' EMEA*" per il quale risulta incrementata la partecipazione ai gruppi di lavoro presso la stessa EMEA. Circa il miglioramento del sistema di farmacovigilanza basato su interconnessioni di banche dati, nel rispetto della normativa vigente sono stati attivati dei collegamenti in rete delle ASL Aziende ospedaliere, IRCCS; risultano informatizzati i dati relativi alle reazioni avverse ed attivato un numero verde per le emergenze ed un servizio di informazione agli operatori sulla corretta utilizzazione dei farmaci.

Per "*assicurare la effettiva costituzione e l'operatività dell'osservatorio sull'impiego di medicinali previsto dalla legge n. 448 del 1998, anche avvalendosi della commissione per la spesa farmaceutica"* risultano acquisite banche dati di consumo attraverso la stipula di appositi contratti ed è stato elaborato e redatto il Rapporto nazionale[52].

---

[51] Per perseguire tale obiettivo l'amministrazione ha effettuato ispezioni, organizzato riunioni con la Regioni, predisposto un banca dati suina e un elenco provvisorio delle marche auricolari ; complessivamente risultano utilizzate risorse pari a 6,2 mld (banca dati nazionale), e di 13 mld (banche dati locali).

[52] Il capitolo con le risorse assegnate a tale obiettivo presenta stanziamenti per 8 miliardi interamente impegnati; sulla massa spendibile di 15,3 mld risultano solo 3,5 mld di pagamenti e 6,2 mld di residui.

Con riguardo agli obiettivi di "*assicurare la riduzione dei tempi di attesa per l'effettiva commercializzazione dei medicinali autorizzati dall'EMEA o secondo la procedura di mutuo riconoscimento*"; "*assicurare la progressiva riduzione dell'entità del contenzioso connesso ai ritardi di definizione delle procedure autorizzative*" risultano rispettate le tempistiche nell'adozione dei decreti autorizzativi all'immissione in commercio sia in base alle procedure nazionali che comunitarie. E' stata altresì standardizzata la procedura onde consentire un monitoraggio settimanale delle attività e sono stati rielaborati i sistemi di inserimento dati, riducendo il contenzioso con le Aziende farmaceutiche.

L'"*elaborazione, con le modalità previste dalla legge, di protocolli specifici per le prove sperimentali concernenti medicinali omeopatici soggetti ad autorizzazione con procedura non semplificata*" è stata raggiunta attraverso la conclusione dei lavori della commissione Omeopatici di cui al d.lgs. n. 185 del 1995. Per "*coordinare le attività dei comitati etici locali e curare gli aspetti relativi alla formazione dei membri dei comitati stessi*" sono stati attivati corsi di formazione per i responsabili della gestione telematica delle sperimentazioni cliniche con il collegamento in rete dei comitati etici.

Risultano solo dalla direttiva i seguenti obiettivi: "*monitorare le procedure di assegnazione di sedi farmaceutiche, al fine di valutare l'opportunità di proporre eventuali modifiche alla normativa di settore, anche allo scopo di ridurre il contenzioso in materia*"[53]; "*sviluppare il Registro nazionale dei comitati etici locali e delle sperimentazioni cliniche*",[54] per il quale ultimo risultano inseriti in appositi registri telematici i dati relativi a giudizi di notorietà, a sperimentazioni cliniche, ai comitati etici e a centri privati[55].

DIREZIONE GENERALE DEI RAPPORTI INTERNAZIONALI E POLITICHE COMUNITARIE (C.D.R RAPPORTI INTERNAZIONALI E POLITICHE COMUNITARIE)

Gli stanziamenti di competenza in BLV erano di 41 mld confermati dalla legge di bilancio, mentre con legge di assestamento aumentano le sole autorizzazioni di cassa per la unità di voto assistenza sanitaria ai profughi per 7,5 mld. Gli stanziamenti definitivi di competenza del C.d.r. sono stati di 53,1 mld con pari a massa impegnabile sulla quale risultano

[53] E' stato elaborato ed inviato a tutte le regioni e prov. Auton. una scheda di censimento della situazione esistente fino al mese di ottobre 2001, per consentire, una volta pervenute le risposte, di attivare un monitoraggio delle procedure.

[54] Per lo stesso l'indicatore suggerito è il seguente: comitati etici accreditati dal Ministero/comitati etici presenti sul territorio con un valore numerico pari a 270.

[55] Per l'attuazione di tale obiettivo la D.G. ha provveduto alla rielaborazione dei sistemi di controllo dei dati e realizzazione corsi di informazione agli sponsor e ai comitati etici sul corretto utilizzo del sistema informativo. La D.G. fa presente la necessità di un potenziamento delle risorse umane e strumentali per consentire una integrazione nella banca dati europea.

52,6 mld di impegni totali. Dal lato della gestione di cassa, con 8,1 mld di residui totali, la massa spendibile si definisce in 61,2 mld, sulla quale risultano 55,7 mld di pagamenti totali (91,4% delle autorizzazioni e 90,1% della massa spendibile). In tale specifica attività i 48,5 mld sono previsti nel bilancio quale contributo alla OMS, impegnati e pagati nell'anno.

DIREZIONE GENERALE DEGLI STUDI, DELLA DOCUMENTAZIONE SANITARIA E DELLA COMUNICAZIONE AI CITTADINI (C.D.R. STUDI E DOCUMENTAZIONE).

Il C.d.r. assomma stanziamenti definitivi di competenza per 42,4 mld, a fronte di previsioni in BLV e in legge di bilancio di 4 mld, incrementate con legge di assestamento. Gran parte delle maggiori assegnazioni debbono ricondursi ai 37 mld destinati al capitolo 3393 (con solo 100 milioni in BLV) " spese per l'informazione sulla salute". Per il C.d.r. la massa impegnabile di 42,3 mld risulta impegnata per 39,4 mld, mentre i 12,5 mld di residui iniziali concorrono a formare una massa spendibile di 54,9 mld, sulla quale, con 48,4 mld di autorizzazioni di cassa, risultano solo 12,4 mld di pagamenti totali. Si deve evidenziare, anche per il 2001, una elevata presenza di residui di competenza a fine esercizio (35,1 mld), relativa soprattutto al capitolo 3393 (spese per l'informazione sulla salute) con ben 33,7 mld di residui di competenza e soli 6,7 mld di pagamenti totali[56]. Tra gli obiettivi presenti in nota preliminare al bilancio e direttiva relativi al 2001, rilevano: il *"monitoraggio e valutazione delle ricerche in scadenza nel corso dell'anno e monitoraggio periodico delle ricerche pluriennali"; la "divulgazione, con mezzi appropriati, dei risultati delle ricerche"; la "realizzazione di campagne di informazione ed educazione sanitaria in collegamento con i Dipartimenti competenti"; la "predisposizione della Relazione sullo stato sanitario del Paese"*[57].

---

[56] Nella nota preliminare vengono individuati gli *" obiettivi di monitoraggio e valutazione delle ricerche in scadenza nel corso dell'anno e monitoraggio periodico delle ricerche pluriennali" "divulgazione, con mezzi appropriati, dei risultati delle ricerche"; "realizzazione di campagne di informazione ed educazione sanitaria in collegamento con i Dipartimenti competenti"* (peraltro confermato in direttiva).
Mentre la sola direttiva specifica che sono da perseguire: obiettivi volti a realizzare campagne informative e di educazione sanitaria ai fini della tutela dei diritti del cittadino in relazione al Piano sanitario nazionale; verificare le tematiche attinenti al settore socio-sanitario inerenti agli obiettivi strategici del Piano sanitario nazionale 1998-2000 e ai corrispettivi settori di ricerca individuati come investimenti prioritari; predisporre un piano operativo di ricerche; attivare commissioni di studi per l'analisi di tematiche d'interesse per la politica sanitaria nazionale e per l'elaborazione di indirizzi propositivi; dare attuazione ad iniziative editoriali correlate all'attività di ricerca e di studio, di interesse socio-sanitario; predisporre la Relazione sullo stato sanitario del paese al Parlamento; predisporre un programma di informazione per i cittadini mediante supporto informatico in rete; integrare e completare il progetto di fattibilità del Centro di documentazione per il Servizio sanitario nazionale; incentivare i rapporti con le Associazioni di volontariato e con il Coordinamento della Consulta per il volontariato. L'amministrazione non ha reso per tale C.d.r. gli elementi correlati alla attuazione dei singoli obiettivi.

[57] Sono invece previsti nella sola direttiva gli obiettivi di "verificare le tematiche attinenti al settore socio-sanitario inerenti agli obiettivi strategici del Piano sanitario nazionale e ai corrispettivi settori di ricerca individuati come interventi prioritari"; "attivare commissioni di studi per l'analisi di tematiche d'interesse per la politica sanitaria nazionale e per l'elaborazione di indirizzi propositivi", "dare attuazione ad iniziative editoriali correlate all'attività di

Nella lettura delle risultanze contabili del 2001 vanno riferiti i dati di due altri C.d.r. cui non corrispondono direzioni generali nel nuovo assetto: si tratta del C.d.r. Servizio ispettivo ed unità di crisi, con complessivi 4 mld di stanziamenti definitivi di competenza (in BLV erano 3,4 mld)[58] e della Segreteria Generale del Consiglio Superiore di sanità, i cui stanziamenti definitivi sono pari a 3,3 mld, sui quali risultano impegni per 2,8 mld. La massa spendibile è pari a 4 mld sulla quale risultano pari autorizzazioni di cassa e pagamenti per 3 mld.

3.3 La classificazione per nuove categorie economiche.

Come è noto, a partire dal bilancio 2000 è stata introdotta una nuova classificazione per categorie economiche articolate per titoli (a seconda se spese correnti o in conto capitale) per consentire l'adeguamento allo schema del SEC95 e facilitare l'aggregazione delle risultanze contabili del bilancio statale e delle p.a. in genere, anche al fine di consentire una comparabilità tra consolidato della P.A. e contabilità economica nazionale. In base a tale classificazione le risorse del ministero sono state così ripartite:

La categorie economiche redditi da lavoro dipendente, con 232,5 mld di stanziamenti di competenza, espone una massa impegnabile pari a 276,8 mld, sulla quale risultano 219,5 mld di impegni totali, con 12,7 mld di economie e 44,6 mld di residui di stanziamento. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 287 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 205,7 mld, con 66,5 mld di residui totali a fine esercizio.

La categoria consumi intermedi, con 506,9 mld di stanziamenti di competenza in larga parte riconducibili (500,1 mld) alla categorie economiche 2.2 (Acquisto di servizi effettivi), con 106,9 mld ascritti a "noleggi, locazioni e leasing operativo" - espone una massa impegnabile pari a 673,7 mld, sulla quale risultano 565,3 mld di impegni totali, con 20,4 mld di economie e 88 mld di residui di stanziamento. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 953,8 mld (per 455,7 mld di residui iniziali), con autorizzazioni di cassa per 628,2 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 401,6 mld, con ben 491,4 mld di residui totali a fine esercizio. Quantitativamente meno significativa è la c.e imposte pagate sulla produzione: con 11,6 mld di stanziamenti definitivi,

---

ricerca e di studio di interesse socio-sanitario"; "integrare e completare il progetto di fattibilità del Centro di documentazione per il Servizio sanitario nazionale".

[58] Nella nota preliminare al bilancio veniva ribadito l'obiettivo, peraltro già previsto nella precedente direttiva, di elaborazione di un piano di ispezione preventiva delle varie realtà sanitarie in raccordo con i nuclei SAR. Nel nuovo disegno organizzativo è previsto che le direzioni generali di entrambi i dipartimenti nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, "esercitano i necessari poteri di accertamento e di ispezione, anche nei confronti degli organismi che svolgono le funzioni e i compiti amministrativi conferiti, come previsto dall'articolo 115, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, avvalendosi, prioritariamente, del personale cui il vigente ordinamento attribuisce, in modo specifico, compiti di natura ispettiva; le stesse direzioni esercitano le attività istruttorie connesse con l'esercizio dei poteri sostitutivi e quelle strumentali per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ai sensi dell'articolo 117 del predetto decreto legislativo."

interamente impegnati e pagamenti per 12,5 mld (erano presenti 2,9 mld di residui iniziali), con 0,3 mld di economie.

Particolarmente significativa è la categorie economiche 4 "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", che, con 1.080,2 mld di stanziamenti definitivi, evidenzia un rilevante ruolo del dicastero nel sistema del S.S.N.. La composizione di tale aggregato, interamente impegnato nell'anno, è riferibile per 477,2 mld di trasferimento alle amministrazioni centrali (391,7 mld agli enti di ricerca e 85,5 mld ad enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali) e per 603 mld alla categorie economiche 4.2 amministrazioni locali (con 62,8 mld destinati alle Regioni e 540,2 mld ad enti produttori di servizi sanitari). Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.571,9 mld (per 491,8 mld di residui iniziali), con a.c. di 1.139 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 1.036,3 mld, con ben 512,5 mld (erano 471,5 mld nel 2000), di residui totali a fine esercizio. Si tratta in buona parte dei residui per la ricerca commentati nel paragrafo successivo.

La voce trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private (comprensiva di due sottovoci: altre prestazioni, con 136,3 mld, e trasferimenti di assistenza sociale, con 194,6 mld) espone un totale di 330,9 mld, in larga parte impegnati. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 439,3 mld (per 108,5 mld di residui iniziali) con autorizzazioni di cassa di 399,3 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 374,5 mld, con ben 71,2 mld di residui totali a fine esercizio. Marginale è il ruolo della categoria economica "trasferimenti correnti ad imprese" con circa 1 mld, in larga parte impegnato e pagato nell'anno. Maggiormente significativa è la categoria economica "trasferimenti correnti all'estero", con 48,8 mld, anch'essi quasi interamente impegnati e pagati nell'anno. I 52 mld ascritti alla categoria economica altre uscite correnti anche se interamente impegnati non risultano pagati nell'anno (le autorizzazioni di cassa erano solo per 1,1 mld) transitando a residui.

Le voci su descritte attengono al titolo I. Per il titolo II (spese in conto capitale): rilevano le seguenti voci nel bilancio del ministero.

Gli "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni", mostrano 20,2 mld di stanziamenti e pari a massa impegnabile, sulla risultano solo 1,4 mld di impegni sulla competenza. Analogo è l'andamento riferito alla gestione di cassa; sulla massa spendibile, pari a 21,5 mld (per 1, 2 mld di residui iniziali), con autorizzazioni cassa di 12,7 mld sono stati eseguiti pagamenti totali per 1,2 mld, con ben 18,5 mld di residui totali a fine esercizio.

L'altra categorie economiche di maggiore consistenza per il ministero, insieme alla già analizzata categorie economiche "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", è quella

denominata "contributo agli investimenti", con 780 mld nelle previsioni definitive; essa evidenzia, con 1.470,1 mld (erano 406,5 mld nel 2000), di residui iniziali di stanziamento una massa impegnabile pari a ben 2.250,1 mld, sulla quale risultano solo 218,5 mld di impegni totali (216,5 sui residui e 2 sulla competenza), con ben 1.625,3 mld di residui finali di stanziamento. Si tratta per la gran parte della categorie economiche 22.2.1 (Regioni), cui sono riferiti i contributi per la riqualificazione dell'offerta sanitaria. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 2.334,7 mld (per 1.554,7 mld di residui iniziali), con una ben più ridotta autorizzazione di cassa (847,5 mld) sono stati eseguiti pagamenti totali per soli 30,6 mld, con ben 1.897,7 mld di residui totali a fine esercizio, dei quali solo 272 propri.

3.4 L'analisi per funzioni.

Sulla base dell'analisi per funzioni risulta evidente che la gran parte delle risorse del dicastero sono aggregate nella divisione 7 (sanità); le stesse assegnazioni della divisione 4 (affari economici) sono da imputare in gran parte, per i trasferimenti destinati all'ISPELS, destinati al finanziamento di ad attività omologative e di sicurezza proprie dell'istituto

Nella tabella esposta sono rappresentate le risultanze riferite al primo dei livelli di classificazione della COFOG (divisioni), relative al ministero della salute.

Alla divisione 7 sanità, il ministero della salute partecipa con 2.958,1 mld (erano 3.154,5 mld nel 2000) di stanziamenti definitivi di competenza, che rappresentano naturalmente la quasi totalità delle risorse dell'intero ministero, anche se, raffrontati all'intera divisione 7 del bilancio statale (32.861,4 mld) ne costituiscono solo una componente minoritaria, a fronte delle risorse allocate nello stato di previsione del ministero dell'economia e finanze, più diffusamente analizzato nel capitolo sulla Governance [59].

Tale funzione è suddivisa in voci tra le quali le più consistenti sono rappresentate

- dalla "sanità non altrimenti classificabile" (412,2 mld);
- dai "servizi di salute pubblica" con 1.510,8 mld (erano 1.823,3 nel precedente esercizio);

[59] Concorrono alla formazione della citata divisione, oltre alle risorse iscritte negli stati di previsione del ministero dell'economia e finanze della salute ampiamente illustrate nel vol. I, altre risorse destinate a funzioni di IV livello, rinvenibili in altri ministeri si tratta della F.O. 7.3.1.1. Sanità militare a relativa al Ministero della difesa; della F.O. 7.4.1.4., assistenza sanitaria ai detenuti, nello stato di previsione del Ministero della giustizia; della F.O. 7.4.1.5 prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta che vede oltre agli stanziamenti del Ministero della salute, stanziamenti nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e trasporti, della F.O. 7.4.1.6 regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria, del ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione. Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei trasporti e delle infrastrutture che concorrono alla funzione realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria, con risorse destinate alla "realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità" (7.6.1.3).

- dalla "ricerca e sviluppo in sanità" (898 mld) (nella quale sono ricompresi anche i trasferimenti all'Istituto superiore di sanità ed all'Ispesl).

Attesa la scarsa significatività, accentuata per la divisione VII, della sola disarticolazione in gruppi e classi (che nella fattispecie ripropone analoghe denominazioni al II e III livello), si ripropone, come per i precedenti esercizi una lettura in chiave funzionale maggiormente rappresentativa (IV livello).

Nell'analisi finanziaria sono esposte le risultanze delle 12 funzioni obiettivo della divisione 7 attribuite al ministero.

Al secondo livello (gruppo), della classificazione funzionale 7.1 denominato "prodotti apparecchiature e dispositivi medicali" fa riferimento, come evidenziato dalla tabella suesposta, la sola funzione obiettivo "prodotti farmaceutici e farmacovigilanza", per la quale sono assegnati stanziamenti complessivi pari a 137,1 mld nel 2001 (erano 44,1 mld nel 2000) dei quali ben 81,3 sul capitolo per interventi 2031 (acquisto, detenzione e smaltimento di materiale profilattico). Oltre tali ultime risorse destinate ad interventi, significative appaiono, in particolare, sia le spese per ispezioni agli stabilimenti di cui al capitolo 2811 (9,5 mld interamente impegnati e rimasti da pagare), sia le risorse destinate dal cap. 2822 al personale esterno per il controllo sull'impiego dei medicinali e al monitoraggio della spesa sanitaria (5 mld, dei quali 1,5 impegnati e 3,4 passati in economia) e le risorse destinate al funzionamento dell'Osservatorio nazionale sull'impiego del farmaco (8 mld, interamente impegnati e passati ai residui). Sulla massa impegnabile, pari a 141,9 mld, gli impegni totali sono risultati pari a 131,6 mld (92,7% della massa impegnabile); dei 150,7 mld della massa spendibile su 142,7 mld di autorizzazioni di cassa risultano pagamenti totali per 116,3 mld (81,5% delle autorizzazioni di cassa e 77,2% della massa spendibile).

Al gruppo 7.4 "servizi di salute pubblica" a cui fa riferimento l'omonimo terzo livello di classificazione 7.4.1 "servizi di salute pubblica", risultano riconducibili nel ministero 5 funzioni obiettivo, con stanziamenti complessivi pari a 1.510,8 mld (erano 1.823,3 nel 2000).

Nella prima delle funzioni "trasferimenti per la prevenzione sanitaria e i servizi di salute pubblica" rileva il capitolo 7560 con le somme destinate ad interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle grandi città con stanziamenti pari a 700 mld, impegni per 293 mld e ben 406,4 mld di economie. Il capitolo che già nel precedente esercizio mostrava una limitata capacità di impegno (su di una massa spendibile di 1.100 mld risultavano solo 15 mld di impegni tutti sulla competenza), anche per il 2001 vede le risorse non utilizzate: infatti dei 1.087, 2 mld di residui solo 2,2 risultano pagati, mentre se si aggiungono i 293 mld di residui sulla competenza il capitolo espone complessivamente ben 1.378,6 mld di residui a fine esercizio. Per l'intera funzione,

a fronte di una massa impegnabile pari a 2.318,6 mld, si sono effettuati impegni totali per 535,6 mld con un rapporto con la massa impegnabile del 23,1%. La massa spendibile, con ben 1.266,2 mld di residui ad inizio esercizio, ascende a 2.457,7 mld, con autorizzazioni di cassa per 1.049,3 mld (42,7% della massa spendibile) e soli 479,2 mld di pagamenti totali (19,5% della massa spendibile e 45,7% delle autorizzazioni di cassa). Notevoli sono i residui totali, pari a 1.574,2 mld (nel 2000 erano 1.291,8 mld, sui quali incidono notevolmente le risorse non utilizzate del già citato capitolo 7560), con un ridotto indice di smaltimento dei residui (7,5%), con soli 94,7 mld pagati su di un totale di 1.266,2 ad inizio esercizio. Peraltro, come più diffusamente rappresentato in appendice si tratta della erogazione di risorse differenziate, ed a cui si correlano, misure programmatorie che si innestano in un più complesso sistema di livelli decisionali ed attuativi.

Sono altresì da segnalare le assegnazioni per l'assistenza sanitaria all'estero, con 119,6 mld del capitolo 1620 (erano 163 nel 2000), per l'assistenza sanitaria al personale navigante, agli stranieri e profughi, con 34 mld del capitolo 1606 (erano 32,8 nel 2000), per l'indennizzo ai soggetti danneggiati da complicanze a seguito di trasfusioni con 136,3 mld del capitolo 1586 (erano 221,4 mld nel 2000). Altre risorse concernono l'istituzione di centri interregionali di trapianti nelle Regioni e Province autonome (16,9 mld del capitolo 1622); interventi anti AIDS (10,1 mld sul capitolo 1800), i trasferimenti alla CRI (71 mld di cui al capitolo 3231). Nella funzione 7.4.1.5 "prestazioni di servizi di assistenza sanitaria diretta" sono individuate risorse utilizzate dal ministero per fornire a particolari categorie di soggetti i servizi di diretta assistenza sanitaria erogati al di fuori del S.S.N.[60]. Le risorse complessivamente impegnate per tale funzione sono pari a 79,3 mld, dei quali 45,1 di "funzionamento" e 47,1 di "intervento", fra i quali 2,8 mld destinati alla costituzione dei centri di pronto soccorso nei porti ed aeroporti e confine, e 24 mld per l'assistenza sanitaria al personale navigante. Sulle risorse destinate a quest'ultima finalità, interamente impegnate, si registrano pagamenti (22,5 mld), che coprono quasi l'intera competenza. La massa impegnabile della funzione, pari a 85 mld, risulta impegnata per 76,8 mld (99,3% del totale), mentre sulla massa spendibile, pari a 92,9 mld, attesa la presenza ad inizio esercizio di 13,5 mld di residui, con autorizzazioni di cassa per 81,7 mld (88% della massa spendibile), i pagamenti totali sono stati pari a 73,1 mld (89,5% delle autorizzazioni di cassa e 78,8% della massa spendibile).

Per la funzione 7.4.1.6 "regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria", dei 83,2 mld stanziati, 71,8 mld sono destinati al personale e ai beni e servizi. La massa impegnabile

[60] Alla f.o. 7.4.1.5 "prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta" concorrono oltre agli stanziamenti del Ministero della sanità, 1,1 mld nel bilancio del Ministero dei trasporti e 60, 3 mld nel Ministero della difesa, che uniti ai 15, 3 mld di residui portano la massa spendibile complessiva a 76,7 mld, con 59,1 mld di pagamenti totali (77% della massa spendibile), dei quali 47 solo su competenza.

complessiva, pari a 90,6 mld (alla competenza si aggiungono 7,4 mld di residui di stanziamento) risulta impegnata per soli 78,3 mld, quasi interamente riconducibili a beni e servizi (56,6 mld). Sulla massa spendibile, pari a 105 mld (per i 21,8 mld di residui iniziali) con autorizzazioni di cassa per 94,5 mld (89,9% della massa spendibile), i pagamenti totali sono pari a 63,2 mld. Gli indici sono, dunque, nel complesso pari al 62% della massa spendibile e al 69% delle autorizzazioni di cassa[61].

La funzione denominata "formazione per le professioni sanitarie" presenta, su complessivi 12,2 mld di stanziamenti, 175,2 di massa impegnabile, anche a causa della presenza di residui di stanziamento sul capitolo 3222 (somme per attività formative di alta specializzazione) per 100 mld; gli impegni totali sono pari a 92,8 mld, mentre sulla massa spendibile di 136 mld, (con residui iniziali di 123,8 mld) con 55,2 mld di autorizzazioni di cassa (40,6% della massa spendibile), risultano 30,9 mld di pagamenti totali (22,7% della massa spendibile).

Le risorse destinate alle campagne di "educazione ed informazione sanitaria", sono pari a 144,5 mld, dei quali 85 destinati specificatamente all'educazione sanitaria (35 mld del capitolo 2858 per le campagne svolte tramite le ASL, interamente impegnati, dei quali 25,4 pagati e altri 50 destinati alle Regioni in un capitolo multioggetto (2855), impegnati e non pagati. Per tale funzione sulla massa impegnabile pari a 146,4 mld (erano presenti residui di stanziamento per 1,8 mld) risultano 135,4 mld di impegni totali (92,5% della massa impegnabile).

Particolarmente significativa, sia nei profili qualitativi che quantitativi, è la ricerca in sanità, che nella classificazione COFOG, assume la medesima denominazione nel gruppo "Ricerche e sviluppo per la sanità" e nella classe di riferimento. All'interno di questi macroaggregati due sono le funzioni obiettivo che si differenziano per il settore di intervento.

Per la "ricerca in materia di sanità pubblica", nella quale sono individuate le risorse destinate alla ricerca sanitaria, costituita da trasferimenti per gli Istituti che svolgono attività di ricerca, (I.S.S., l'ISPELS e IRCCS), gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 863,2 mld ed i residui di stanziamento (47,3 mld), elevano la massa impegnabile a 910,5 mld. Gli impegni totali sono stati pari a 814,2 mld (89,4%), mentre sulla massa spendibile che per la presenza di ben 547,4 mld di residui ad inizio esercizio, ammonta a 1.410,6 mld, con 988,2 mld di autorizzazioni di cassa (70% della massa spendibile) risultano solo 811,7 mld di pagamenti (57,5% sulla massa spendibile e 82,1% sulle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 gli indici erano 62% sulla massa spendibile e 76% sulle autorizzazioni di cassa). I residui totali della funzione sono dunque pari a 578 mld. Ad una più approfondita analisi di dettaglio, due sono i

[61] Alla F.O. 7.4.1.6 regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria, concorrono nell'intero bilancio dello stato 77,5 mld del Ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione.

settori nei quali elevata è la presenza dei residui: si tratta delle risorse destinate agli IRCCS per la ricerca corrente e di quelle destinate alla ricerca finalizzata per l'attuazione degli obiettivi prioritari del P.S.N.. La Corte ha più volte evidenziato la costante difficoltà di utilizzare in corso d'esercizio i fondi destinati ai programmi di ricerca. L'intera problematica è stata di recente affrontata dalla Sezione del controllo che, con deliberazione depositata il 19 febbraio 2002 ha confermato le discrasie già emerse nel passato. Esaminando ampiamente l'intero settore della ricerca finanziata attraverso l'1% del FSN in favore degli IRCSS, IZS, dall'ISS e dall'ISPESL, la Corte ha in particolare evidenziato ancora un certo grado di vischiosità nelle procedure di gestione delle risorse assegnate, con conseguenti rallentamenti nel perseguimento dei programmi, pur prendendo atto di un significativo miglioramento nell'attività di programmazione e di controllo dei risultati da parte dell'amministrazione centrale. E' stato a tal fine avviato un programma informatizzato di collegamento tra Ministero ed Istituti, al fine di monitorarne costantemente i dati strutturali e funzionali, attivando un controllo che ha portato anche ad interruzione di finanziamenti in caso di accertate irregolarità, in base agli art. 30 e 31 d.lgs. n. 617 del 1980. Sotto il profilo più squisitamente contabile e gestionale è stato rimarcato il fenomeno della utilizzazione delle risorse in tempi ben diversi da quelli originariamente previsti, anche per la possibilità consentita dalla norma di riutitilizzare negli esercizi successivi come "economie di gestione" le risorse assegnate nell'anno di competenza. Analogamente è stato rilevato per la ricerca corrente l'elevata percentuale della spesa per il personale.

Agli IRCCS risultano destinati per l'attività di ricerca corrente stanziamenti pari a 362,2 mld (capitolo 3221 con un aumento di 1,9 mld rispetto al 2000), interamente impegnati; risultano effettuati pagamenti per 235,8 mld sulla competenza e 123,9 mld sui residui (erano presenti ad inizio esercizio 123,9 mld di residui), con 126,4 mld rimasti da pagare e 5,4 mld di economie. Per la ricerca finalizzata (di cui al capitolo 3220), i 13,3 mld stanziati risultano interamente impegnati, e i pagamenti totali, data anche l'elevata presenza di residui iniziali (44,6 mld), ammontano a 33 mld. Per quanto riguarda le risorse destinate alla ricerca finalizzata per l'attuazione degli obiettivi prioritari del PSN, di cui al cap. 2760, i 117,2 mld di stanziamento, risultano interamente impegnati, mentre non risultano effettuati pagamenti, con la conseguente formazione di una non indifferente massa di residui, alimentata tra l'altro dalla presenza di residui del precedente esercizio (166,1 mld, dei quali solo 66,2 pagati) per complessivi 217,1 mld. Si deve altresì segnalare che i 48 mld di investimenti per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca scientifica per gli IRCCS, di cui al capitolo 7621, pur se impegnati, non risultano pagati, contribuendo ad elevare i residui totali a

fine esercizio a 145,9 mld (erano presenti 115,4 mld di residui dei quali solo 17,5 pagati in corso del 2001).

Dei trasferimenti all'ISS[62], contabilizzati alla funzione ricerca, figurano impegnati tutti i 243,1 mld stanziati, mentre sono stati effettuati pagamenti per 269,8 mld; i residui ammontano a 10,9 mld (tutti dalla competenza); per l'ISPELS i 65,5 mld stanziati (quali quota parte dei trasferimenti complessivi destinata alla ricerca), risultano interamente impegnati, con 64,6 mld di pagamenti e 0,9 mld di residui[63].

La "ricerca in materia di sanità pubblica veterinaria" vede 34,8 mld di stanziamenti di competenza, con 36,1 mld di massa impegnabile, quasi interamente impegnati, mentre sulla massa spendibile, pari a 86,8 mld (erano presenti 52 mld di residui) le autorizzazioni di cassa sono state di 42,1 mld (48,5% della massa spendibile); i pagamenti totali ammontano a 18,4 mld (2,6 mld sulla competenza e 15,8 sui residui) ed i residui a 54,2 mld, dei quali 30,8 sulla competenza. Sono dunque insoddisfacenti gli indicatori sia con riguardo alla massa spendibile (21,1%) che alle autorizzazioni di cassa (43,7%). Si possono disaggregare per tale funzione le risorse destinate agli I.Z.S. per la ricerca corrente, finalizzata e per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca.

Per la prima delle finalità, i 28 mld (erano 26 nel 2000), di stanziamenti di cui al capitolo 2617, risultano interamente impegnati, (erano presenti 37,1 mld di residui, dei quali 13,2 pagati in corso di esercizio, 12,8 rimasti da pagare e 11 transitati in economia); risultano 12,8 mld di pagamenti (solo sui residui) con un conseguente accumulo di 40,8 mld di residui totali. Per la ricerca finalizzata di cui al capitolo 2615, non risultano stanziamenti definitivi mentre sui 7,2 mld di residui risultano pagamenti per 1,7 mld, con 2,5 mld rimasti da pagare e 3 mld di economie.

Dal lato della spesa per investimenti i 2 mld (erano 4,9 nel 2000), destinati all'acquisto di attrezzature di ricerca (capitolo 7081), risultano interamente impegnati, e non pagati, mentre sui 6,7 mld di residui ad inizio esercizio non risultano pagamenti, con un accumulo di residui totali per 8,7 mld (erano 6,7 nel 2000).

Come già rilevato nella precedente relazione per il gruppo 7.6.1 "sanità non altrimenti classificabile" lo schema COFOG prevede una classe con analoga denominazione; all'interno della stessa sono state identificate 4 funzioni obiettivo relative al ministero, che assumono un carattere significativo rispetto alla natura residuale della classificazione internazionale.

---

[62] Si ricorda che con d.P.R. 20 gennaio 2001, n. 70 è stato disposto il riordino dell'Istituto Superiore di Sanità, in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 419 del 1999, che prevede, nel riassetto del sistema degli enti pubblici, una specifica trasformazione dell'ISS e dell'Ispesl.

[63] Al riguardo va peraltro precisato che le somme così risultanti figurano interamente impegnate in quanto trasferite negli autonomi bilanci degli Istituti.

In particolare nella funzione obiettivo 7.6.1.1 "Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali – rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario", si concentrano le risorse per il funzionamento delle strutture di programmazione della politica sanitaria nazionale e di coordinamento con il sistema del servizio sanitario nazionale, anche in relazione alle competenze centrali in materia di personale del S.S.N.[64]. Su tali risorse, complessivamente pari a 115,2 mld, risultano impegni totali per 104,8 mld (85,6 % della massa impegnabile). Sulla massa spendibile, di 124,6 mld (erano presenti ad inizio esercizio 9,4 mld di residui), con autorizzazioni di cassa per 121,7 mld, i pagamenti totali sono stati pari ad 86,5 mld (69,4% della massa spendibile e 97,6% delle autorizzazioni di cassa).

Alla F.O. "Rilevazione, analisi e monitoraggio nella sanità pubblica", i 116,8 mld di stanziamenti, quasi integralmente impegnati, con una massa spendibile di 257,3 mld, sulla quale risultano solo 97,6 mld di pagamenti dei quali 50 sulla competenza (89,9% sulla massa spendibile), si riconducono in misura largamente maggioritaria alle risorse per il Sistema informativo, allocate sul capitolo 2750. Dai dati contabili emerge per tale capitolo che a fronte di 87,2 mld (erano 102,4 mld nel 2000), di stanziamenti, interamente impegnati, sono stati pagati 32,8 mld, con 54,3 mld rimasti da pagare; sui 138,8 mld di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagamenti per 46,5, con 85,4 mld rimasti da pagare e 6,9 mld andati in economia.

Per la "sanità veterinaria", con 147,7 mld di stanziamenti di competenza e 152,5 mld di massa impegnabile (erano presenti 4,8 mld di residui di stanziamento), risultano 142 mld di impegni totali (93,1% della massa impegnabile); sulla massa spendibile di 165,7 mld (con 18 mld di residui ad inizio esercizio), con 131,4 mld di autorizzazioni di cassa, risultano 111 mld di pagamenti totali (67% della massa spendibile e 84,4% delle autorizzazioni di cassa).

La funzione "realizzazione e interventi finalizzati per l'edilizia sanitaria" ricomprende le risorse del Ministero destinate alla realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa dei pazienti e dei loro familiari.

Tali risorse si rinvengono nel capitolo 7580 del ministero, con 30 mld di stanziamenti di competenza, tutti passati a residui; sugli elevati residui iniziali, pari a 340 mld, risultano pagamenti per soli 10,8 mld, con un conseguente accumulo di residui per oltre 359 mld. Le scansioni procedurali di tali programmi sono più ampiamente riferite nel capitolo della relazione relativo ai riflessi più squisitamente contabili (auditing) e nella appendice dedicata alla programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti.

---

[64] Tra gli interventi si segnala il contributo all'Organizzazione mondiale della sanità.

APPENDICE

1. Sistema informativo e monitoraggio della spesa.
2. La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti: *2.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988; 2.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; 2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 2.4 Il Piano straordinario per le grandi città di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.*

1. Sistema informativo e monitoraggio della spesa.

La Corte ha, nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato e nello specifico referto sull'informatizzazione della P.A., più volte evidenziato la necessità di riallineare il sistema informativo alle esigenze conoscitive poste da un modello policentrico ed a forte componente autonomistica, sia per corrispondere alle esigenze di una corretta azione programmatica che per l'adozione di misure perequative[65], che hanno assunto maggiore spessore alla luce del federalismo fiscale e delle nuove formulazioni del titolo V della Costituzione.

L'esigenza di assicurare una corretta e tempestiva conoscenza dei dati e dei flussi informativi del sistema, coerente alla espansione dei meccanismi, anche fiscali, propri di un ordinamento che evolve in senso autonomistico e federale, costituisce infatti uno dei più significativi obiettivi da conseguire anche in relazione alla attivazione dei trasferimenti interregionali finalizzati a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

---

[65] Il rilievo strategico della funzione informatica nel sistema sanitario trova anche sul versante organizzativo un preciso elemento: va segnalato che in base al d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 le funzioni in discorso (prima accorpate tra quelle dell'ex Dipartimento per la programmazione), sono affidate ad una nuova direzione generale, che ha competenza nella individuazione dei fabbisogni informativi non solo del Ministero, ma dell'intero Servizio sanitario nazionale.

Le funzioni di conoscenza e riaggregazione dei dati, premessa per una valutazione comparata delle diverse realtà gestionali e dei modelli operativi e di una azione di sostegno, supporto al riallineamento con i valori di riferimento generali, ed agli indirizzi ed alle linee programmatiche - da tempo indicate dalla Corte come qualificanti le strutture centrali, da espletarsi con il concorso dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e sulla base degli indirizzi della Conferenza Stato-Regioni - rappresentano le direttrici comuni già sottese alla disciplina del Patto di stabilità introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998 ed a quella del c.d. federalismo fiscale.

In tale contesto, riveste peculiare rilievo la acquisizione ed elaborazione dei dati informativi nei diversi livelli (locale, regionale e nazionale), del S.S.N., ed in particolare in quello territoriale, dove operano le aziende, territoriali ed ospedaliere in cui è più evidente la coerenza tra risultanze e fenomeni gestionali sottesi. Sulla base del d.m. 12 dicembre 2001, il flusso informativo si fonda sulla raccolta dei dati di base correnti, effettuata dalle aziende e da queste trasmesse alle Regioni, con una diretta responsabilizzazione dei direttori generali delle aziende in ordine alla corretta rilevazione e tempestiva trasmissione dei dati. L'aggregazione e l'elaborazione delle informazioni trovano uno snodo fondamentale al livello di amministrazioni regionali, che trasmettono i dati al Ministero della salute, con cadenza annuale, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità tecniche previste dal sistema informativo sanitario, dopo avere proceduto alla loro validazione. A sua volta il Ministero adotta modalità standardizzate per il controllo della qualità dei dati trasmessi e per l'invio alle stesse Regioni delle informazioni risultanti da tale attività, a seguito delle quali può chiedere ad esse l'effettuazione di una ulteriore verifica dei dati[66].

Di particolare rilievo è la previsione che il Ministero della salute - attraverso metodologie e modalità attuative approvate d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - effettua con le stesse Regioni, l'individuazione dei parametri non rispettati, ai fini dell'adozione delle raccomandazioni correttive e delle forme di sostegno previste dal comma 3 dell'articolo 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56. A tal fine è necessaria un'interpretazione integrata e complessiva del sistema degli indicatori, tenendo conto dei parametri di riferimento. Per l'effettuazione di specifiche indagini sono previsti anche accordi tra Ministero e Regioni al fine

[66] Gli indicatori calcolati, compresa la stima della qualità dei dati di base ad essi relativi e i parametri di riferimento sono pubblicati, annualmente, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di riferimento, dal Ministero della salute in uno specifico rapporto nazionale, di cui è data diffusione pubblica. Per il primo anno di applicazione, la fase di pubblicizzazione è limitata alle sole istituzioni regionali. Nel rapporto sono incluse descrizioni dei dati e degli indicatori mentre sono escluse valutazioni di merito e graduatorie sintetiche basate sull'aggregazione degli indicatori.

di ottenere le informazioni necessarie alla valutazione di aspetti dell'assistenza non sufficientemente analizzabili con gli attuali flussi informativi.

Con riferimento alle modalità di acquisizione dei dati relativi al conto economico delle aziende asl ed ospedaliere, va ricordato che nell'anno è stato emanato il d.m. 16 febbraio 2001, successivamente modificato con d.m. 28 maggio 2001 (adottati in attuazione della esplicita previsione contenuta nell'art. 1, commi 4 bis e 4 ter della legge n. 127 del 2001), in base a cui sono trasmesse trimestralmente al Ministero della salute i dati relativi ai costi ed ai ricavi aziendali, rilevati attraverso un apposito modello, con evidenziazione delle poste relative alle valutazioni di fine esercizio (G.U. n. 85 del 18 aprile)[67].

In tale contesto si colloca la complessa vicenda gestionale relativa al SIS, che si avvia finalmente a definizione. La Corte aveva al riguardo evidenziato le criticità principali del precedente sistema: l'aver privilegiato l'informatizzazione dei processi relativi all'attività del ministero rispetto alle esigenze proprie di un assetto policentrico del S.S.N., che garantisse la circolarità delle informazioni tra i diversi soggetti del sistema e nello stesso tempo una lettura e ricomposizione unitaria dei flussi finanziari e gestionali; l'insufficiente raccordo tra dati di ordine squisitamente finanziario e fenomeni gestionali sottesi, al fine di consentire, oltre che ad una migliore attività di indirizzo ai diversi livelli di governo, l'adozione di misure migliorative delle performance operative. Nella costruzione del nuovo sistema particolare importanza dovrà essere data alle modalità di adeguamento delle strutture, con il coinvolgimento attivo ed il raccordo delle articolazioni centrali e regionali per poter garantire, nel rispetto delle autonomie organizzative, la realizzazione di modalità di gestione integrate, fondate sulla cooperazione dei diversi centri operativi. Nel registrare finalmente per questi temi - strategici nel quadro evolutivo del sistema - una prioritaria attenzione nelle sedi istituzionali, ne vanno dunque attentamente monitorate le fasi di attuazione.

Le indicate priorità di monitoraggio del sistema hanno oggi assunto specifica valenza sia nelle misure concordate in sede di conferenza Stato-Regioni[68], che nella successiva normativa.

---

[67] Nella stessa linea si pone il d.m. 31 febbraio 2001, relativo allo specifico monitoraggio degli indicatori clinici dei medicinali erogati dal SSN ai sensi della legge n. 648/1996 (Medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati od in corso di sperimentazione, ovvero da impiegare per una indicazione diversa da quella autorizzata).

[68] In particolare, nell'accordo del 3 agosto 2000, ripreso nell'art. 87 della legge finanziaria 2001, dedicato al monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, si era previsto un sistema di rilevazione in grado di interconnettere medici ed operatori sanitari ai Ministeri della sanità, del tesoro, bilancio e p.e., alle Regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alle aziende sanitarie. Con l'accordo tra i Ministri del tesoro, bilancio e programmazione economica, della sanità e le Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano del 22 marzo 2001, che integra l'accordo sancito dalla Conferenza il 3 agosto 2000 si è disposta l'attivazione di un tavolo di monitoraggio congiunto da parte del Tesoro, della Sanità, delle Regioni e Province autonome e con il supporto della Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR) per la attivazione di un congiunto "tavolo di monitoraggio" per

Nell'accordo dell'8 agosto 2001 Governo e Regioni si erano impegnati, in sede di prima applicazione dei nuovi LEA, ad attivare un tavolo di monitoraggio e verifica, presso la Segreteria della Conferenza tra Ministeri della salute e dell'economia e le Regioni e le Province autonome, con il supporto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali – anche ad integrazione di quanto previsto dall'art. 19-ter del richiamato decreto legislativo n. 229 del 1999 – sui livelli effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, al fine di identificare i determinanti di tale andamento, a garanzia dell'efficienza e dell'efficacia del Servizio Sanitario Nazionale. In particolare Governo e Regioni si erano impegnati a valutare congiuntamente, in tale sede, gli effetti degli interventi concordati ai fini del controllo della spesa per la farmaceutica, per gli altri beni e servizi e per il personale[69], sui quali si incentrano le maggiori preoccupazioni di tenuta degli equilibri finanziari.

Le precedenti disposizioni normative e pattizie sono riprese e precisate dall'articolo 2 della legge 16 novembre 2001 n. 405 di conversione del d.l. 18 settembre 2001 n. 347, che prevede l'adozione da parte delle Regioni delle misure necessarie al monitoraggio, con la previsione di eventuali sanzioni per i soggetti inadempienti che abbiano effettuato prescrizioni in misura superiore al livello appropriato. Le stesse Regioni garantiscono la standardizzazione dei dati e la interoperabilità delle soluzioni tecnologiche adottate con quelle che verranno definite nell'ambito del nuovo sistema informativo nazionale. Viene assicurata la disponibilità delle informazioni, anche per via telematica, da parte delle amministrazioni centrali (Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, Dipartimento affari regionali della P.C.M.). La stessa norma dedica particolare attenzione a due settori critici della spesa sanitaria, quella per gli acquisti di beni e servizi - per i quali le Regioni attivano sistemi informatizzati e realizzano uno specifico Osservatorio regionale dei prezzi in materia sanitaria, rendendo disponibili i relativi dati su un apposito sito internet – e quella del personale, compresa la dirigenza sanitaria. In tale contesto evolutivo riveste, infatti, primario spessore la tempestiva e corretta conoscenza dei dati,

---

sottoporre a verifica l'evoluzione della spesa soprattutto nei settori della spesa farmaceutica e specialistica convenzionata; della spesa per i contratti e le convenzioni; di quelle per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli I.R.C.C.S., la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici; le spese sanitarie a rilevanza sociale. A tale verifica erano subordinate le modalità di copertura degli eventuali maggiori oneri emergenti.

[69] A tale proposito è utile ricordare che il costo del personale rappresenta la voce più consistente nella composizione della spesa sanitaria corrente. Il maggior tasso di crescita si è realizzato negli anni 1995-1997, passando da 39.589 miliardi a 47.298 miliardi e con peso percentuale sul totale dal 42,5% al 43,2%. L'anno 1998 registra il positivo esito delle disposizioni recate dalla legge n. 662/1996 sul blocco delle assunzioni del comparto sanità e dell'assenza di rinnovi contrattuali con conseguente flessione della spesa (di circa 2.000 miliardi; - 4,5%), che evidenzia un successivo rialzo nel '99. Sul 2000 e 2001 esplicano effetti di incremento gli intervenuti accordi contrattuali, in ordine ai quali era stata puntualmente raccomandata dalla Corte l'esigenza di attento monitoraggio da parte del Governo e delle stesse Regioni.

funzionale sia alla riprogrammazione delle risorse, che alla adozione di misure correttive ed alla esplicazione della tornata contrattuale su più sicure basi di riferimento. Le non salde basi informative hanno, infatti, come evidenziato nelle concrete fattispecie venute all'esame della Corte, decisive implicazioni sul versante della contrattazione collettiva.

E' al riguardo da segnalare la nuova impostazione accolta nel citato accordo, nel quale, in particolare le parti si erano impegnate, in vista di una più efficace ed efficiente programmazione e gestione degli incrementi contrattuali a dare indicazioni al Comitato di Settore affinché le risorse finalizzate ai rinnovi, nell'ambito del complessivo finanziamento della spesa sanitaria, si fondassero di concerto con le parti sociali, su due livelli di negoziazione: l'uno centrale, per le risorse finalizzate alla tutela del potere di acquisto del personale dipendente così come definito nell'Intesa sul costo del lavoro del 23 luglio 1993; l'altro regionale/aziendale, per le risorse rivolte alla remunerazione degli incrementi di produttività o al raggiungimento di progetti-obiettivo. Si è dunque presa consapevolezza di una problematica già evidenziata dalla Corte, anche in sede di esame dei CCNL, ove era emersa la considerazione dell'incidenza, sulla spesa per il personale, di una pluralità di fattori solo in parte correlati alla effettiva produttività ed alla efficienza dei sistemi gestionali adottati nel quadro dell'autonomia operativa e finanziaria delle aziende sanitarie[70]. L'esigenza di collegare la corresponsione di significative componenti retributive ad effettivi meccanismi di verifica delle maggiori prestazioni rese sollecita inoltre l'effettiva attivazione ed operatività dei controlli interni, con il concreto apporto della contabilità economica.

Tra agli altri più incisivi fattori produttivi della spesa del S.S.N., è espressamente richiesto, come si è detto, il monitoraggio della spesa per acquisto di beni e servizi, il cui ridimensionamento era già stato oggetto di numerose leggi finanziarie. Ad esse si richiama l'art. 2 del d.l. n. 347 del 2001, convertito nella legge n. 405 del 2001 n base al quale le Regioni adottano le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere, nell'acquisto di beni e servizi, aderiscano alle convenzioni stipulate ai sensi delle stesse, ovvero attivino altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE, su parere della Conferenza Stato-Regioni[71].

---

[70] Ciò è emerso in particolare in occasione dell'esame dei CCNL relativi alla introduzione del part-time per la dirigenza, nel quale si è sostanzialmente rimessa - nel rispetto dei limiti rigorosamente richiamati dalle pronunce della Corte (SS.RR. n. 16 e 17 del 2001) - alle nuove e più autonome responsabilità manageriali delle aziende, la valutazione sulla concreta coerenza dei meccanismi di bilanciamento tra assunzione di nuovo personale a tempo determinato e corresponsione di incentivi alla produttività, nella utilizzazione dei risparmi conseguenti alla introduzione dell'istituto.

[71] La norma affida *i*noltre, alla legge regionale la previsione di sanzioni da applicare nei confronti degli amministratori che non si adeguino. Le regioni, in conformità alle direttive tecniche stabilite dal Ministro per

2. La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria e gli investimenti.

Le misure programmatiche susseguitesi[72] hanno evidenziato il rilievo degli investimenti nella riqualificazione dell'offerta sanitaria, attraverso programmi speciali e straordinari, autorizzati da leggi finanziarie o da leggi specifiche, che rappresentano i principali canali di finanziamento delle spese di investimento del Servizio sanitario nazionale[73].

Con riguardo all'analisi delle risultanze contabili del bilancio dello Stato si segnala che la funzione 7.6.1.3 *"realizzazione e interventi finalizzati per l'edilizia sanitaria"* partecipano tre Ministeri: l'economia e finanze, i lavori pubblici e la salute. Per la stessa risultano 3.267,5 mld di stanziamenti di competenza, con una massa impegnabile di 3.608,4 mld sulla quale risultano 3.201 mld impegni totali (89% della massa impegnabile), mentre sui 8.583,9 mld di massa spendibile, risultano solo 1.413,5 mld di pagamenti totali (16%). Alla funzione partecipa il Ministero dell'economia con ben 3.170 mld di stanziamenti[74]; residuali (65,1 mld), appaiono le risorse assegnate al bilancio del Ministero delle infrastrutture per perseguire la funzione 7.6.1.4 *""realizzazione e interventi finalizzati per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità"*. Per la stessa risultano 1,4 mld di stanziamenti , con una massa impegnabile di 5,6 mld quasi interamente impegnata e pagamenti totali per 1,6 mld in solo conto residui.

Come già rappresentato dalla Corte, non è agevole ricostruire l'attuazione del quadro programmatico in termini di immediata coerenza con le scansioni proprie del processo di bilancio e di connessa verifica a consuntivo delle risultanze contabili, in questa sede riferite al solo Stato, anche a fronte della ricordata complessità, in corso di ulteriore evoluzione, dei centri di spesa e dei meccanismi fiscali che presiedono il settore sanitario. Nella consapevolezza del ruolo fondamentale che in materia rivestono le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni, è stata

---

l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, adottano le opportune iniziative per favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria (e procurement). Nel monitoraggio della spesa sanitaria relativa alle singole regioni si attribuisce separata evidenza: agli acquisti effettuati al di fuori delle convenzioni e per importi superiori ai prezzi di riferimento.. Importante è il ruolo dei controlli interni : le aziende sanitarie ed ospedaliere possono infatti decidere, con proprio provvedimento, di non aderire alle convenzioni solo per singoli acquisti per i quali sia dimostrata la non convenienza: tali provvedimenti sono trasmessi al collegio sindacale ed alla Regione territorialmente competente per consentire l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo. A livello regionale, vanno attivati sistemi informatizzati per la raccolta di dati ed informazioni riguardanti la spesa per beni e servizi e realizzato l'Osservatorio regionale dei prezzi in materia sanitaria, i cui dati vanno resi disponibili su un apposito sito internet.

[72] Anche nel documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004 particolare attenzione è data al rilancio della edilizia sanitaria.

[73] Il Fondo sanitario nazionale in conto capitale, fissato dalla legge finanziaria per l'anno 2001 in 150 miliardi, ha rappresentato negli ultimi anni una voce di finanziamento non particolarmente significativa.

[74] Si tratta in gran parte delle risorse allocate sui cap. 8541.

dunque operata una ricostruzione della programmazione in sanità con particolare attenzione agli specifici interventi che trovano riflesso nelle competenze e nelle conseguenti allocazioni contabili del Ministero della salute o che ne coinvolgono comunque le funzioni (Edilizia sanitaria; Piano straordinario per le grandi città; Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali). Una significativa novità, sia dal punto di vista istituzionale, che operativo, è data dall'innesto della programmazione di settore nei programmi europei nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006.

2.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67 del 1988.

I finanziamenti per l'edilizia e le tecnologie sanitarie, le cui potenzialità investono il campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo del Paese, previsti dal programma avviato con l'art. 20 della legge finanziaria n. 67 del 1988[75], fanno registrare di recente specifiche linee di sviluppo anche in coerenza alle misure contenute nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie degli ultimi anni.

Ciò ha inciso anche in sede di riorganizzazione degli apparati in base al d.P.R. n. 435 del 7 dicembre 2000; è stata infatti prevista una direzione generale di nuova istituzione competente, oltre che all'individuazione dei fabbisogni informativi del Servizio sanitario nazionale e del Ministero, ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale[76], all'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari ed ai rapporti in materia con le competenti Commissioni CIPE .

Propedeutica appare la ricognizione del patrimonio del S.S.N. A tal fine con d.m. 22 dicembre 2000, è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro interistituzionale. L'iniziativa è scaturita dalla necessità di aggiornare il censimento del 1988, previsto come attività preliminare all'avvio del Programma straordinario di investimenti, ex art. 20 della legge n. 67 del 1988. La rilevazione consentirà alle Regioni di quantificare le dotazioni patrimoniali, da valorizzare e da

[75] La norma aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 mld, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti.

[76] Si ricorda che con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999 è stata data attuazione al disegno di trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, riservando allo stesso CIPE una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e la funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale. Al Ministero della sanità sono state dunque ricondotte (art 4), tra le altre, le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili d'immediata realizzazione (art. 20, c. 5 bis), nell'intento di accelerare scansioni procedurali che, soprattutto nella prima fase del programma, avevano evidenziato lungaggine e discrasie.

finalizzare, eventualmente, al cofinanziamento dei programmi di investimento nonché di acquisire informazioni utili all'accreditamento. Il gruppo di lavoro ha elaborato un primo documento che è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del previsto parere. Ad esso sono seguite riunioni a livello tecnico (27 giugno 2001) dove le Regioni hanno espresso parere favorevole all'approfondimento di alcuni aspetti relativi alla proposta di censimento.

In relazione al permanere di sensibili ritardi di alcune Regioni, è stata condotta una ricognizione dello stato di avanzamento dei programmi regionali e svolta attività di sostegno alle Regioni in ritardo con la sottoscrizione degli accordi anche attraverso tavoli tecnici.

Per quanto riguarda il monitoraggio del programma, è stata avviata la fase conclusiva del progetto di monitoraggio. E' stata effettuata una verifica sullo stato di attuazione degli interventi finanziati con la prima tranche della seconda fase, (delibera CIPE n. 53 del 6/5/1998 riguardante i completamenti e messa a norma, relativamente all'apertura dei cantieri ed alle percentuali di finanziamento erogati). E' stata avviata anche nei confronti degli II.ZZ.SS. la ricognizione dello stato di attuazione degli interventi relativi alla prima fase del piano di investimenti e dei finanziamenti assegnati con delibera CIPE n. 121 del 1999.

Nell'accennato complessivo quadro riformatore, anche la funzione di supporto tecnico nelle fasi di programmazione valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati si innesta nelle procedure di collaborazione a concertazione che qualificano le linee di attuazione degli obiettivi programmatici generali e di settore, fondati sulla utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali. Nella complessiva evoluzione della programmazione nazionale assume dunque ulteriore spessore la sollecitazione, già espressa, ad un recupero delle capacità progettuali per quelle Regioni che nel passato hanno evidenziato valori non soddisfacenti di attrazione delle risorse e concrete performances realizzative[77], anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, che prevede che sia le amministrazioni regionali, che quelle centrali si dotino di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Con riguardo a tale norma è intervenuta una pronuncia della Corte costituzionale[78]. I Giudici della Consulta hanno prioritariamente richiamato le finalità della disciplina, che si colloca nel più ampio contesto delle riforme amministrative e di adeguamento ai principi dell'ordinamento comunitario, orientati a potenziare azioni di sviluppo della Comunità, attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale. A ciò ha fatto riscontro l'esigenza non solo dell'introduzione, in

[77] Cfr. Relazioni precedenti.
[78] Corte cost, sent. 314 del 27 luglio 2001.

forma generalizzata, di tipologie di controllo dell'economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, ma anche di qualificate competenze tecniche per la definizione dei programmi, come pure per le analisi di opportunità e fattibilità. I nuclei in discorso, integrandosi con il Sistema statistico nazionale e operando in collegamento con gli uffici di statistica costituiti presso le varie amministrazioni svolgono, "funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione", relative all'attività di assistenza e di supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità, di valutazione *ex ante* dei progetti, con particolare riferimento al profilo della qualità ambientale e della sostenibilità dello sviluppo nonché all'attività "volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica". Si tratta per la Consulta di un qualificato contributo che "rimane pur sempre contenuto nei limiti di un'attività di ausilio tecnico-valutativo alle decisioni che competono alle singole amministrazioni". Il Nucleo del ministero è stato istituito con d.m. 27 settembre 2000 e modificato con d.m. 10 maggio 2001, in ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 144 del 1999 e dal successivo d.P.C.M. del 10 settembre 1999. Esso ha l'obiettivo di supportare le Regioni nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei loro piani e programmi, anche attraverso la produzione di strumenti metodologici e informativi in grado di valorizzare e di trasferire le esperienze locali, di elevare ed equilibrare il livello qualitativo e l'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento, e di ottimizzare l'impiego delle risorse progettuali e finanziarie. Il Nucleo opera nell'ambito dei programmi di investimento, finanziati attualmente per oltre 37.000 miliardi, finalizzati alla riqualificazione delle strutture e delle tecnologie sanitarie, in attuazione dell'art. 20 della legge n. 67 del 1988, degli interventi per le città e per la rete degli hospices, nonché per le iniziative relative ai fondi strutturali europei. Si è proceduto all'impostazione di una metodologia di valutazione attraverso la predisposizione di uno schema (da concordare con le Regioni in via preliminare all'Accordo di programma), al fine di definire, attraverso le informazioni del SIS, gli aspetti relativi alla valutazione *ex ante* del programma di investimenti, con particolare riferimento alle informazioni utili all'analisi di contesto.

Prosegue la attuazione di accordi di programma tra Regioni, Stato ed altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie in base

nell'art. 5 del d.lgs. n. 229 del 1999[79]. Tali accordi , significativi anche nel profilo qualitativo, connotano dunque la seconda fase del programma straordinario, avviato con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è stato approvato il quadro programmatico generale (Programma nazionale quadro) relativo al completamento del programma, con la ripartizione alle Regioni ed alle Province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato nel primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 mld, con una riserva di 1.226,811 mld destinata agli enti diversi dalle Regioni (I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Universitari. a gestione diretta - I.S.S.)[80]. Al 31 dicembre dell'anno 2000 erano stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma. Nell'anno 2001 sono stati sottoscritti altri Accordi di programma con le regioni Valle D'Aosta, Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano e con la Regione Veneto un Accordo integrativo a quello precedentemente stipulato, per un volume finanziario di 1.080,2 mld di lire; ulteriori Accordi sono in fase di negoziazione con le regioni: Friuli V.G., Calabria, Sicilia e Molise per un volume finanziario 3.561, 7 mld di lire.

Da segnalare che con d.m. del 22 dicembre 2000 è stato istituito un Gruppo di lavoro sulle emergenze sismiche, composto da rappresentanti dell'Agenzia per i Servizi Sanitari regionali, del Servizio Sismico Nazionale, dell'Agenzia Nazionale Protezione dell'Ambiente, del Dipartimento della Protezione Civile, delle Regioni Toscana e Veneto e del Ministero dei lavori pubblici. L'obiettivo del Gruppo è quello di elaborare un documento da sottoporre alle Regioni per fornire alle stesse "raccomandazioni per il miglioramento della sicurezza sismica degli ospedali in Italia" che, in particolare, indirizzi la progettazione verso i provvedimenti atti a garantire la funzionalità degli ospedali nel corso di emergenze sismiche. Il Gruppo si è insediato in data 10 aprile 2001 ed ha formulato una ipotesi di lavoro sulla base dei documenti raccolti,

---

[79] Si tratta dell'art. 5-bis inserito dopo l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni (Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico). E' importante segnalare nella normativa, la previsione - che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma - di funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo, attesa l'ulteriore previsione (comma 3) che, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti, le risorse finanziarie vengano riprogrammate e riassegnate in favore di altre regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo. Anche al fine di velocizzare l'attuazione del programma di investimenti e per completare la stipula degli accordi di programma, sono stati attivati tavoli tecnici con le regioni, per verificare la coerenza degli accordi stipulati anche con le varie linee di finanziamento accessibili, e degli obiettivi selezionati con quelli generali del Piano, nell'intento di riqualificare l'intero patrimonio strutturale e tecnologico in funzione di servizi organizzati sulla base dell'analisi della domanda con effetti positivi anche sul versante della spesa.

[80] A fronte di risorse residue da destinare ad Accordi dal totale delle assegnazioni ex art. 20 (20.600 mld) nella II Fase del programma, le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.273,189 mld, dei quali 2.248,6 destinati, come si è detto, in completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano dunque a 17.124,565 mld , rispetto a cui il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352.960 mld.

che hanno come argomento comune il miglioramento della sicurezza sismica negli ospedali[81].

2.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti.

LEGGE N. 135 DEL 1990 (AIDS). Nel contesto di riqualificazione del patrimonio immobiliare sanitario un ruolo importante riveste il "Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS" (di cui alla legge n. 135 del 1990), che prevede la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia, per un importo massimo di 2.100 mld. Con riguardo ad esso erano state segnalate difficoltà progettuali, manifestatesi soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nell'utilizzo delle quote di finanziamento assegnate. L'amministrazione informa che è in corso di definizione l'analisi sullo stato di attuazione del programma. Va considerato che il settore della residenzialità per i malati di AIDS viene svolto in larga parte da strutture a carattere privato sociale; di ciò l'obiettivo, accolto dai documenti programmatici, dalla legge n. 328 del 2000 e dal d.P.C.M. sui livelli essenziali di assistenza, di tendere ad una effettiva integrazione sociosanitaria.

LA LIBERA PROFESSIONE INTRAMURARIA.

Tra le specifiche linee di finanziamento che caratterizzano il programma di investimenti, peculiare attualità rivestono le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria. Il d.lgs. n. 254 del 2000 all'articolo 1, comma 1, prevede un programma per la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria (da predisporre a cura delle Regioni e degli enti di cui alla legge n. 492 del 1993, entro il 31 dicembre 2000). Il comma 2 destina per tale scopo complessivamente 1.800 miliardi, da attingere nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, mentre il successivo comma 3 attribuisce un potere sostitutivo alle Regioni, nel caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture e delle tecnologie da parte dei soggetti interessati. La copertura finanziaria, viene assicurata dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388, che all'art. 83, comma 3, eleva l'importo del programma di investimenti ex art. 20 della legge n. 67 del 1988 a 34.000 miliardi (le Regioni hanno predisposto il suddetto programma). In relazione ai programmi regionali, il ministero, determinato l'ammontare delle risorse necessarie per realizzare gli

[81] Nel corso della riunione, tenutasi in data 11 giugno 2001, il gruppo ha definito una bozza di indice ragionato delle "raccomandazioni per il miglioramento della sicurezza sismica degli ospedali in Italia". Il lavoro sarà organizzato in modo da produrre un testo di linee guida ed una serie di appendici informative.

interventi, dovrà monitorarne l'utilizzo per assicurare l'attuazione in coerenza ai finanziamenti assegnati con gli accordi di programma. La proposta di riparto è stata approvata dalla Conferenza Stato Regioni in data 19 aprile 2001.

IL POTENZIAMENTO DELLE STRUTTURE DI RADIOTERAPIA.

Il potenziamento delle strutture di radioterapia rappresenta una priorità nazionale da soddisfare con le risorse finanziarie di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finalizzate, al potenziamento e alla riqualificazione del parco tecnologico del servizio sanitario nazionale[82]. Il Ministero ha ritenuto che detta somma, di per sé non sufficiente a sostenere un programma specifico, potesse rappresentare un concreto incentivo, se utilizzata in via addizionale ai programmi regionali finanziati ex art. 20 o con altri finanziamenti regionali e aziendali. La proposta di assegnazione delle somme è stata condivisa dalla Conferenza Stato Regioni, nella seduta del 1° febbraio 2001. In data 28 dicembre 2001, è stato firmato il d.m. per l'assegnazione della quota a ciascuna Regione e Provincia Autonoma, al fine di autorizzare la spesa a favore delle Regioni e delle Province Autonome che abbiano presentato i programmi. Il carattere prioritario del settore della radioterapia è stato evidenziato in tutti gli accordi di programma sottoscritti ex art. 2 della legge n. 622 del 1996 e ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502 del 1992 e in quelli, attualmente in corso di perfezionamento, promossi dal Ministero a completamento del programma di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie di cui all'articolo 20.

RISORSE INAIL.

Le leggi finanziarie 1995 e 1996[83] dispongono, tra l'altro, che l'INAIL debba riservare annualmente il 15% delle proprie risorse alla realizzazione o all'acquisto di opere da locare al S.S.N. o da destinare a centri per la riabilitazione. L'utilizzo di questa opportunità, prevista dal legislatore a conferma dell'attenzione al settore dell'edilizia sanitaria, ha consentito di promuovere iniziative di rilievo nazionale, quali l'istituendo Polo pediatrico di Acerra, a completamento dei programmi di investimento, di assicurare la gestione proficua del patrimonio ospedaliero dismesso e di avviare nuove iniziative. Sono stati costituiti i gruppi di monitoraggio, per la verifica e gli interventi necessari per realizzazione dei progetti.

---

[82] Si ricorda che l'art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488, autorizza un'ulteriore spesa di lire 30 miliardi nel triennio 2000-2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia; la legge finanziaria 2001, all'articolo 96 (Potenziamento delle strutture di radioterapia), riserva 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, da assicurare nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 20.

[83] Art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale 1998-2000 - Obiettivo IV, del PSN "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli" - è stato finanziato il "Programma su base nazionale per la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, di almeno una struttura, dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita". Con il d.m. 28 settembre 1999 (pubblicato in G.U. del 7 marzo 2000), sono state predisposte le caratteristiche del "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative", attuando altresì il riparto delle somme assegnate a tal fine dalla legge, per le prime due annualità delle tre previste[84]. In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il programma prevede, oltre alla realizzazione dei Centri residenziali, la predisposizione di un programma complessivo della rete di assistenza integrata con gli altri servizi del territorio e con l'ospedale, i programmi di formazione del personale e il piano di comunicazione alla cittadinanza finalizzato alla corretta divulgazione del nuovo servizio. A tal fine è stato istituito un apposito Gruppo di studi[85]. Va segnalato che in base all'art. 92 della legge n. 388 del 2000, è prevista la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee. La stessa norma, oltre a consentire il finanziamento per la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture con vincolo trentennale, ammette a finanziamento anche progetti presentati da organismi a scopo non lucrativo che svolgano attività nel settore dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

Con d.P.C.M. 20 gennaio 2000 è stato emanato l'"Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative" (hospice), ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con d.P.R. 14 gennaio 1997. Si è registrata l'adozione da parte di tutte le Regioni del programma regionale applicativo del Programma nazionale per le cure palliative al quale è seguita la presentazione al Ministero, da parte di ogni singola Regione, dei progetti e dei piani di integrazione degli interventi relativi alle prime due annualità (1998-1999). Il Ministero ha

[84] Il d.m. 28 settembre 1999 assegna alle Regioni le prime due annualità, per complessivi 256,511 miliardi, delle tre stanziate per complessivi 310 miliardi.

[85] Si ricorda che con legge 12/2001 sono state approvate "norme per agevolare l'impiego di farmaci analgesici oppiacei nella cura del dolore".

effettuato una valutazione di congruità sui singoli piani e per quelli ammessi a finanziamento ha proceduto all'erogazione del 5% delle quote assegnate. Con d.m. 28 marzo 2001 e 4 maggio 2001 si è disposta l'ammissione a finanziamento dei progetti valutati coerenti con le specifiche indicazioni date nel programma, mentre con d.m. 5 settembre 2001, pubblicato in G.U. n. 266 del 15.11.2001, sono state assegnate alle Regioni ulteriori risorse finanziarie per complessivi 143,532 miliardi (comprensivi dei circa 50 miliardi stanziati per l'anno 2000 dal d.m. 28 settembre 1999) a valere sulle annualità 2000, 2001 e 2002.

Nell'anno sono state adempiute ulteriori iniziative nella Conferenza Stato-Regioni: in particolare è stato dato parere favorevole al "documento di iniziative per l'organizzazione della rete dei servizi delle cure palliative" (accordo 19 aprile 2001 in G.U. n. 110 del 14.05.2001), precisando i destinatari (pazienti colpiti da tumore, AIDS e "patologie non neoplastiche ad andamento progressivo"), i percorsi assistenziali, il ruolo del medico di famiglia e, nei casi più gravi, del ricovero in hospice, coordinando i servizi con quelli ad elevata caratterizzazione sociale. E' stato inoltre emanato il d.m. 27 aprile 2001[86] concernente i corsi "pilota" di alta qualificazione teorico-pratica in cure palliative. A cura dell'I.S.S., di concerto con la D.G. - Studi, documentazione, comunicazione ai cittadini - del Ministero della salute, è stata organizzata, il 27 novembre 2001, una giornata di studio presso il Ministero della salute nel corso della quale sono state presentate le caratteristiche dei principali progetti già finanziati, con particolare riguardo ai programmi di formazione e comunicazione ai cittadini. Entro il marzo del 2003, il Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è tenuto alla verifica dell'attuazione del programma

2.4 Il Piano straordinario per le grandi città, di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Il piano straordinario per le grandi città è finalizzato, in linea con quanto previsto dal D.p.e.f. 1999-2001 alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Esso nasce per superare gli elementi di criticità del sistema sanitario, riscontrati in tali centri, rappresentati dai fenomeni di congestionamento delle strutture, da lunghe liste di attesa, da carenza di requisiti di sicurezza nonché dalla concentrazione in zone periferiche di fasce deboli della popolazione. L'intento, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni sanitarie è di attivare una politica nazionale e politiche regionali volte a sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti,

[86] Pubblicato sulla G.U. n.114 del 18.05.2001.

coinvolgenti direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento.

Per l'attuazione del programma, la legge finanziaria del 1999[87] aveva stanziato 1.500 miliardi, integrati fino a 2.400 miliardi con la legge finanziaria del 2000[88]. Il programma non prevede quote prestabilite, ma l'allocazione delle risorse in relazione alle situazioni emergenti dai progetti, alle criticità da superare, ai modi, ai tempi di intervento e alla validità dell'analisi di contesto effettuata; per tale obiettivo è richiesto un cofinanziamento minimo pari al 30%, a carico di altri enti pubblici o privati. Gli obiettivi del programma sono molto ampi e trasversali, rispetto alle varie tipologie di intervento, e riguardano interventi strutturali e logistici, programmi indirizzati all'innalzamento degli standard di salute della collettività e progetti a carattere organizzativo. In questo senso i progetti dovrebbero favorire: il coordinamento delle attività svolte dai singoli soggetti che operano nella sanità dei grandi centri urbani (ASL, Aziende ospedaliere, Policlinici IRCCS etc..); coordinamento degli interventi di sviluppo e di riqualificazione delle strutture sanitarie dei centri urbani, secondo criteri rispondenti a logiche di equa distribuzione territoriale dei servizi; la razionalizzazione degli investimenti in edilizia ospedaliera e nelle dotazioni tecnologiche; coordinamento degli interventi sanitari con altri interventi di sviluppo e riqualificazione territoriale dell'area (trasporti, urbanistica, acqua etc.).

Con d.m. 15 settembre 1999 sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti con la indicazione dei criteri indicativi per la valutazione e l'attivazione delle azioni di sostegno, anche in relazione alle criticità più significative del sistema sanitario delle grandi aree urbane[89]. La commissione paritetica appositamente costituita con decreto del Ministro della sanità 16 giugno 2000 ha terminato i suoi lavori nel dicembre 2000. Risultano sinora ripartiti dal Ministero solo 15 mld, dati in anticipazione alle Regioni con il d.m. 8 febbraio 2000 per favorire la qualità del progetto. Sulla base dell'istruttoria e del relativo parere espresso dalla Commissione paritetica citata, applicando i criteri per la valutazione dei progetti indicati nell'Allegato al decreto del Ministero della sanità del 15 settembre 1999, sono stati individuati i progetti beneficiari del cofinanziamento. A seguito di ciò le Regioni hanno inviato modifiche e/o integrazioni necessarie per il riallineamento dei progetti al parere della Commissione. E' dunque in corso

[87] Art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.
[88] Tabella D allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488.
[89] Dall'applicazione di alcuni parametri (concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza erogata a utenti non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile) sono state individuate le seguenti città: Roma, Milano, Napoli,Torino, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Taranto, Reggio Calabria, Cagliari, Perugia, alle quali, in sede di Conferenza Stato Regioni, sono state aggiunte: Ancona; Perugia; Campobasso; Potenza; Catanzaro, l'Aquila.

una complessa attività istruttoria della documentazione pervenuta in ordine alle criticità rilevate per i nuovi progetti – presentati in sostituzione di quelli per le quali sussisteva un parere negativo della Commissione paritetica - o le rimodulazioni dei finanziamenti. A tal fine risulta istituito apposito nucleo interregionale (art. 3, comma 2 del d.m. 5 aprile 2001) composto dai 5 membri regionali che facevano già parte della Commissione paritetica precedentemente istituita presso la Conferenza Stato Regioni, integrato da rappresentanti ministeriali, con il compito, tra gli altri, di esprimere un ulteriore parere nella fase di adeguamento della documentazione al parere della Commissione paritetica. Si assiste dunque, in materia, ad una positiva interazione tra competenze regionali e statali, in linea con i principi di collaborazione cui si ispira la recente legislazione generale e di settore.

MINISTERI PER L'ISTRUZIONE, L'UNIVERSITA LA RICERCA E LA CULTURA

PAGINA BIANCA

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
(Ex Ministero della pubblica istruzione)

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.
2. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi: *2.1 I documenti di programmazione economico-finanziaria; 2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi:* 2.2.1 Le disposizioni urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002; *2.3 La nota preliminare*; *2.4 Le direttive ministeriali.*
3. I risultati economico finanziari per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e classificazione per categorie economiche: *3.1 La spesa per l'istruzione; 3.2 La gestione finanziaria e contabile*; 3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.2.3 La classificazione per categorie economiche.
4. L'attività svolta dall'Amministrazione: *4.1 L'attivazione della riforma; 4.2 La razionalizzazione delle rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica;* 4.2.1 Gli istituti comprensivi; *4.3 La riforma dell'Amministrazione; 4.4 L'attività contrattuale; 4.5 Il personale*; 4.5.1 I contratti collettivi di lavoro; 4.5.2 La gestione del personale; 4.5.3 Il personale docente.
5. La valutazione del sistema dell'istruzione.
6. Indicatori di risultato: *6.1 I tassi di ripetenza nella scuola elementare e nella scuola secondaria di primo grado; 6.2 Il tasso di dispersione scolastica; 6.3 Il tasso di scolarizzazione per età e titolo di studio.*
7. Indicatori di impatto: *7.1 Tasso di precariato; 7.2 Tasso di integrazione;* 7.2.1 Tasso di integrazione dei disabili; 7.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra comunitari; *7.3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.*

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
9.1.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	317.729	317.729		262.344	262.344	257.810	53.146	51.907
9.1.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	1.655	2.341	*1.372*	1.655	1.655	2.281	1.753	0
9.1.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	681.920	587.998		681.886	681.886	581.959	325.053	1.654
9.1.1.4 - Scambi culturali ed internazionali	390	432		334	334	249	170	102
9.1.1.5 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	5.566.496	5.560.638	*209.488*	5.566.069	5.562.435	5.676.906	442.697	-370.213
9.1.1.6 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	27.619	27.619		27.619	27.619	27.584	2.939	0
9.1.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	1.213.888	1.203.897		1.714.500	1.714.500	1.813.305	202.659	-613.406
9.1.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	84.495	105.381	*5.178*	84.481	72.781	105.107	77.448	1.609
9.1.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	231.941	241.228		231.844	231.844	230.604	52.612	118
9.1.2.4 - Scambi culturali e internazionali	1.106	1.224		947	947	706	483	289
9.1.2.5 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	20.098.819	20.112.437	*50.441*	20.872.914	20.862.618	21.670.456	1.546.992	-2.466.668
9.1.2.6 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	93.045	95.029	*535*	93.045	92.509	94.216	5.186	34
9.2.1.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	864.858	864.862		2.227.099	2.227.099	2.419.531	91.255	-1.532.686
9.2.1.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	6.090	6.774	*2.890*	6.090	6.090	6.774	7.929	0
9.2.1.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	13.069	18.093		12.968	12.968	15.433	7.882	1.426
9.2.1.4 - Impianti sportivi e palestre	660	673		643	643	260	601	60
9.2.1.5 - Scambi culturali e internazionali	716	792		613	613	457	312	187
9.2.1.6 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	15.356.051	15.390.682	*84.260*	17.190.349	17.184.222	18.294.540	704.493	-3.175.718
9.2.1.7 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	88.194	88.194		88.194	88.194	87.605	5.769	0
9.2.2.1 - Spese per supplenze brevi, temporanee e annuali	2.009.982	2.016.179		2.500.547	2.500.547	2.604.660	165.087	-633.187
9.2.2.2 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	11.104	14.838	*2.297*	11.100	11.100	13.469	3.240	4
9.2.2.3 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	5.647	7.546		5.524	5.524	6.919	1.877	188

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
9.2.2.4 - Impianti sportivi e palestre	794	898		761	761	506	439	61
9.2.2.5 - Scambi culturali e internazionali	2.841	2.952		2.475	2.475	2.252	457	512
9.2.2.6 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	20.687.989	20.802.946	*135.830*	21.649.913	21.640.222	22.290.958	1.994.917	-2.250.059
9.2.2.7 - Interventi nelle aree depresse compresi quelli per la formazione	155.064	162.011		155.055	155.055	160.755	31.895	8
9.4.1.7 - Interventi vari particolari scuole sordomuti e ciechi, e interventi per disabili	0	0		0	0	0	0	0
9.4.1.8 - Scuole non statali e contributi ad istituzioni comprese quelle integrative	10	2.020		10	10	2.020	0	0
9.4.1.9 - Scambi culturali e internazionali	0	0		0	0	0	0	0
9.4.1.10 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo	191.316	205.079		228.040	228.040	299.347	14.116	-108.384
9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica	9.082	13.512	*5.646*	8.882	8.882	8.269	9.487	1.400
9.8.1.2 - Predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio	23.893	33.574	*412*	23.739	23.739	30.609	8.119	3.957
9.8.1.3 - Spese connesse all'autonomia scolastica	285.361	347.416		285.361	285.361	307.066	32.152	8.198
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	40.000	40.000		40.000	40.000	39.998	2	0
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	12.923	14.057		12.907	12.907	2.999	11.409	49
10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione	1.200	1.200		1.200	1.200	1.200	0	0
10.7.1.5 - Sostegno alle vittime della violenza criminale	1.000	1.000		1.000	1.000	0	1.000	0
TOTALE AMM.NE	***68.086.946***	***68.291.250***	***498.350***	***73.990.106***	***73.948.123***	***77.056.808***	***5.803.576***	***-11.078.558***

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Ai sensi dell'art. 134 del Testo Unico della scuola, recepito dal decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 la Corte riferisce al Parlamento in ordine all'attuazione dell'ordinamento della scuola elementare, avvalendosi della relazione dei Provveditori agli studi ed acquisendo dati e notizie forniti dall'Amministrazione centrale del sistema informativo. Quest'anno in considerazione dell'attuazione dell'autonomia scolastica, dell'ipotizzata riforma dei cicli scolastici e della complessiva trasversalità degli interventi riformatori che investono in uguale misura tutti gli ordini di scuola, la relazione prende in considerazione, oltre alla scuola elementare, anche gli altri ordini della scuola di base, materna statale e secondaria di primo e di secondo grado. L'analisi è pertanto compresa nella relazione sull'andamento complessivo della gestione dell'amministrazione scolastica e quindi riferita a tutti gli ordini di scuole, comprendente oltre alla scuola elementare anche la materna statale, la secondaria di primo grado e quella di secondo grado, con un esame delle sue diverse componenti, principalmente gli alunni e le classi, e poi le unità scolastiche ed infine il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2001 ha costituito un periodo di transizione verso un nuovo assetto legislativo che sembra volersi caratterizzare in termini di non continuità con la lunga fase di riforme del sistema istruzione e di formazione della precedente legislatura, e con lo studio di possibile modifiche strutturali e di revisione di parte non definita del complessivo quadro normativo.

La discontinuità del processo riformatore che ha caratterizzato l'ultimo quinquennio è probabilmente l'elemento caratterizzante di un anno nella prima parte del quale a numerosi provvedimenti normativi e amministrativi riformatori ha fatto seguito, nella fase conclusiva, una fase di stasi e di riconfigurazione dei processi in corso.

Nell'attesa dei preannunciati cambiamenti strutturali, le norme di riferimento sono rimaste sostanzialmente immutate ed il sistema istruzione appare diretto ad accrescere l'attenzione verso gli effetti del processo di valorizzazione del capitale umano con l'affermazione di una poliarchia di funzioni e responsabilità istituzionali.

Il sistema scolastico italiano è stato chiamato, nel quadro del processo di riforma, a fornire un contributo essenziale al processo di sviluppo ed al miglioramento, in senso qualitativo, dei livelli formativi della popolazione. L'innalzamento del livello medio di un Paese, secondo rilevazioni compiute dall'OCSE, ha avuto un effetto positivo sulla crescita economica; difatti, l'incremento di un anno nel livello medio di istruzione della popolazione in età lavorativa comporterebbe nel lungo periodo un aumento del prodotto pro- capite tra il 3,8% ed il 6,8%.

L'impegno riformatore discende dalla necessità di superare gli elementi di criticità del sistema scolastico, con una sua maggiore efficienza e funzionalità, innovando i processi di apprendimento e riducendo la dispersione scolastica.

Gli interventi riformatori, la cui portata è tale da riflettersi anche sull'attuale gestione dei servizi scolastici, si fondano sugli assi portanti dell'autonomia e dei cicli scolastici, oltre che sulla formazione professionale, e s'inseriscono in un percorso di innovazione graduale iniziato da alcuni anni; l'indicatore più significativo dello stato di attuazione della riforma del sistema scolastico è dato dal grado di avvio dell'autonomia scolastica.

Dal 1 settembre 2000 è partita, pure nelle incertezze delle dinamiche del cambiamento e nei conflitti latenti esistenti, la piena autonomia delle istituzioni scolastiche, caratterizzata dall'elaborazione di piani dell'offerta formativa che costituiscono una sintesi di molteplici attività e progettazioni delle predette istituzioni. Il dimensionamento della rete scolastica ha preceduto ed ha costituito il necessario intervento di razionalizzazione per consentire l'adeguamento delle condizioni organizzative e strutturali per l'esercizio dell'autonomia scolastica.

La riforma dell'amministrazione è coincisa con l'avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche, con riflessi sulla continuità delle attività di supporto e orientamento necessarie per l'avvio dell'autonomia delle istituzioni medesime.

E' oggetto di studio e di rielaborazione, con presupposti diversi dal disegno riformatore e con soluzioni di continuità rispetto alle iniziative precedenti, il contenuto della riforma dei cicli scolastici di cui alla legge 10 febbraio 2000 n.30[1] alla quale non è stata data attuazione; per una sua modifica, nell'ambito di una ridefinizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, è stato presentato un disegno di legge (AS n. 1306) di delega al Governo per l'emanazione di appositi

[1] Nel corso dell'estate 2000 e nei successivi mesi la commissione ministeriale per l'approntamento dei nuovi curricoli della scuola di base e per l'individuazione delle linee generali del programma quinquennale di graduale attuazione dei cicli scolastici, costituita con decreto del 19 luglio 2000 dal ministro De Mauro, svolgeva un lavoro preparatorio, articolata in gruppi di lavoro a tematica specifica. La commissione era composta da un elevato numero di componenti (circa 250 unità) rappresentanti di varie posizioni culturali, professionali e politiche (per la dichiarata intenzione del ministro dell'Istruzione di approntare proposte ampiamente condivise), con un massiccio impiego di tecnologie informatiche e telematiche per consentire elaborazioni e confronti in tempo reale nella cosiddetta comunità virtuale (con la volontà di utilizzare il massimo di apporto di elaborazione nel minor tempo possibile). La proposta conclusiva, in linea con la previsione normativa della legge 30/2000 di appontare il programma quinquennale per l'attuazione della riforma entro sei mesi, doveva essere sottoposta all'approvazione delle Camere entro la fine del 2000 in attuazione delle risoluzioni della Camera 6-00155 del 12 dicembre 2000 e del Senato 6-00057 del 22 dicembre 2000. Le elaborazioni della commissione per la definizione dei curricoli della scuola di base venivano rese pubbliche all'inizio del febbraio 2001 e recepite in provvedimento ministeriale che fissava, tra l'altro, la strutturazione del nuovo percorso di istruzione di base, i suoi assetti organizzativi e la disposizione di formale avvio del nuovo ordinamento a decorrere dal successivo anno scolastico 2001-2002.

decreti legislativi, secondo una procedura nella qual è prevista la concertazione con la Conferenza unificata Stato – Regioni ed il parere delle competenti commissioni parlamentari.

L'esigenza di una riconsiderazione del sistema educativo si è posta in modo evidente a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che ha ridefinito, con la modifica del titolo V della Costituzione, l'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni.

Al processo di riforma si è accompagnata l'istituzione di organismi istituzionali di valutazione delle politiche educative e dei programmi di intervento formativo, anche con il monitoraggio quantitativo e qualitativo del processo di realizzazione dell'autonomia nelle istituzioni scolastiche, per una migliore regolazione ed incentivazione dei processi innovativi ed una maggiore diffusione dei risultati conseguiti dai diversi operatori pubblici nella gestione del predetto processo[2].

La riforma ha portato un sostanziale cambio di impostazione del sistema scolastico, al termine di una laboriosa fase di definizione delle strategie formative e pur nelle difficoltà di realizzazione di un'effettiva integrazione tra sistemi dell'istruzione scolastica e quell'universitaria nonché con quelli della formazione professionale e del lavoro.

Nel processo di riforma del sistema di istruzione sono contenute disposizioni dirette all'ampliamento delle opportunità di formazione sul posto di lavoro e i programmi di formazione esterna, secondo un processo di continua crescita diretto ad accompagnare l'individuo lungo l'area dell'intera vita. Costituiscono condizioni essenziali per la realizzazione della riforma del sistema dell'istruzione, oltre alla concreta attuazione dell'autonomia scolastica, l'ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici e la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria.

La necessità di garantire, pur nella complessità dell'attuazione del processo di riforma, il funzionamento dell'anno scolastico, ha portato all'emanazione del decreto legge 3 luglio 2001, n. 255 convertito nella legge 20 agosto 2001, n. 333 "disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002", nella quale sono previste disposizioni di interpretazione autentica di precedente norma per le graduatorie permanenti e per il riconoscimento ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente indispensabili, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta.

---

[2] E' previsto l'affidamento all'Istituto nazionale per la valutazione della valutazione complessiva del sistema scolastico e formativo, con analisi e verifiche periodiche e sistematiche anche sulle conoscenze ed abilità degli alunni e sui profili comportamentali nell'ambiente scolastico.

2. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi.

Il 2001 è stato caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni previste nel complesso processo di riforma del sistema scolastico che si connette ad una più complessa riforma della Pubblica Amministrazione, del bilancio dello Stato e delle innovazioni introdotte nell'ordinamento istituzionale, nelle politiche sociali e del territorio.

Le disposizioni hanno riguardato l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il nuovo esame di Stato, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'obbligo formativo, la parità scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore ed in fine il riordino dei cicli scolastici.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 è stato, tra l'altro, ridefinito l'assetto delle competenze in materia di istruzione e di formazione professionale; alla legislazione esclusiva dello Stato è affidata l'emanazione di disposizioni dirette a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, alla legislazione "concorrente" è assegnata l'organizzazione scolastica, nel rispetto dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

L'anno 2001 è stato un anno di transizione per il completamento del quadro complessivo della riforma e gli indirizzi programmatici;

gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) la piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto in relazione al riconoscimento della dirigenza; c) l'innalzamento dell'obbligo scolastico; d) la razionalizzazione della rete scolastica; e) l'aumento della scolarità; f) l'incremento del numero dei diplomati con adeguamento dell'offerta formativa alle nuove esigenze della società; g) la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello in campo internazionale riconosciuto, l'integrazione tra scuola-lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

2.1 I documenti di programmazione economica - finanziaria.

Il D.p.e.f. 1999-2001 ha previsto una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Tra gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione, oltre alla realizzazione di un'ampia autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla riorganizzazione dei cicli scolastici, si collocano, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.[3].

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad un'incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale.

Il D.p.e.f. 2000-2003 ha prefissato, secondo una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema istruzione-formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica in diversi cicli scolastici ed uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico.

Il D.p.e.f. 2001-2003, sulla base dell'esigenza di garantire una stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

---

[3] Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello in campo internazionale riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

Il D.p.e.f. 2001-2004, che ha indicato tra le priorità per sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione il sostegno alle infrastrutture immateriali della nuova economia, quali la scuola, la formazione e la ricerca, ha previsto come obiettivi prioritari l'informatizzazione della rete scolastica, l'alfabetizzazione e la formazione dei docenti nell'ambito del Piano di azione per la società dell'informazione.

Il D.p.e.f. 2002-2006 ha previsto una particolare attenzione per l'incremento del capitale umano con la riforma del sistema educativo nazionale, con un adeguamento dei sistemi di istruzione e di ricerca nell'ambito di un assetto federalista dello Stato ed ha fissato alcuni obiettivi prioritari quali la costituzione di un servizio di valutazione per la definizione di standard di qualità e per la valutazione del sistema scolastico e dei livelli finali di apprendimento degli studenti, la riforma degli ordinamenti scolastici e l'interazione tra il sistema educativo ed il sistema produttivo, con lo sviluppo degli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso della vita.

2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi.

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretati nell'azione governativa del 2001, con riferimento ai diversi provvedimenti normativi.

Gli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999 hanno previsto, nell'ambito della riforma organizzativa di cui agli articoli 11e 12 della legge n. 59 del 1997, l'istituzione di un Ministero dell'istruzione e della ricerca per lo svolgimento dei compiti di competenza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica.

Con la legge 10 febbraio 2000 n. 30 è stata prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione nella scuola dell'infanzia[4], nel ciclo primario o scuola di base[5], nel ciclo secondario o scuola secondaria. E' stato previsto l'ampliamento della competenza pubblica in materia di

[4] La scuola dell'infanzia è di durata triennale e si riferisce ai bambini di età tra i 3 ed i 6 anni ed è diretta a promuovere le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e concorre alla formazione integrale dei bambini, superando le ambiguità del ruolo assistenziale che ne aveva offuscato la dignità istituzionale, nonostante positive esperienze e lusinghieri apprezzamenti anche in campo internazionale.

[5] La scuola di base, di durata settennale, è caratterizzata da un percorso educativo unitario ed articolato in relazione alle esigenze di sviluppo degli alunni, ed è finalizzato all'acquisizione e sviluppo delle conoscenze e delle abilità di base, all'apprendimento di nuovi mezzi espressivi, al potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo, all'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile, al consolidamento dei saperi di base, anche in relazione all'evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea, allo sviluppo delle competenze e delle capacità di scelta individuali idonee a consentire scelte fondate sulla pari dignità delle opzioni culturali successive.

scuole per l'infanzia, estendendone la facoltà istitutiva non soltanto allo Stato con le proprie scuole materne, ma anche agli altri soggetti pubblici presenti sul territorio e riconoscendo altresì la validità del nuovo sistema integrato di istruzione che, con la legge n. 62 del 2000, ha riconosciuta la parità scolastica di scuole non pubbliche.

Strettamente connessa al riordino dei cicli è la riorganizzazione dei curricoli, la cui attuazione in anni diversificati si ripercuote sulla messa a regime della riforma, e che rappresenta una delle questioni cruciali sulle quali potrà misurarsi il sistema autonomo della scuola primaria e secondaria[6].

Non è stata data attuazione al complesso procedimento applicativo previsto dalla legge n. 30 del 2000 per la riforma dei cicli, per le difficoltà applicative connesse ad una serie di problemi nelle varie fasi di realizzazione quali il dimensionamento dell'assetto organizzativo compatibile con le strutture edilizie, la coesistenza nella stessa istituzione scolastica comprensiva di nuovi e vecchi curricoli e programmi, la durata del ciclo di base che è inferiore di un anno rispetto alla sommatoria dei vecchi percorsi della scuola elementare e della scuola media.

Il Ministro ha disposto il ritiro dei provvedimenti attuazione emanati[7] ed il Governo ha presentato alle Camere il 3 aprile 2002 un disegno di legge (AS 1306) con il quale, nell'ambito di disposizioni generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, è prevista, tra l'altro, una riorganizzazione dei cicli scolastici secondo soluzioni differenti rispetto a quelle contenute nella predetta legge n. 30 del 2000 (della quale è prevista espressamente l'abrogazione)[8].

---

[6] La significativa rilevanza attribuita alla concreta attuazione di tale provvedimento legislativo è desumibile dalla previsione di uno specifico monitoraggio a cura del Ministro della pubblica istruzione, il quale deve riferirne alle Camere con relazione triennale successivamente alla sua entrata in vigore.

[7] Con nota del 5 luglio 2001 il Ministro ha disposto il ritiro di decreti ministeriali, già all'esame della Corte in sede di controllo; i provvedimenti in questione riguardavano i curricoli della scuola di base (d.i. 7 maggio 2001), i titoli universitari e i curricoli per il reclutamento dei docenti di base (d.i. del 4 giugno 2001), l'innovazione degli ordinamenti della scuola dell'infanzia (d.m. n. 91 del 21 maggio 2001).

[8] Nel corso del 2002 è stato presentato al Senato un disegno di legge concernente la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (AS n. 1306); in particolare, è prevista l'emanazione, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, di appositi decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale e la predisposizione di un piano programmatico di interventi finanziari a sostegno della riforma degli ordinamenti a seguito dell'autonomia scolastica, dell'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico, dello sviluppo delle tecnologie multimediali e dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche, della valorizzazione professionale del perdonale docente, delle iniziative di formazione iniziale e continua del personale, del rimborso delle spese di autoaggiornamento sostenute dai docenti, della valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, degli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica, degli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore, degli interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Nel disegno di legge viene prevista l'articolazione del sistema educativo di istruzione e di formazione nella scuola dell'infanzia (di durata triennale), in un primo ciclo (di durata triennale) comprendente la scuola primaria e quella secondaria di primo grado ed un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000 n. 388), a conferma e continuazione dell'attività di razionalizzazione degli organici della scuola, viene prevista per ciascuno degli anni 2002 e 2003 la riduzione degli organici del personale scolastico nella misura dello 0,50% rispetto alla dotazione in servizio al 31 dicembre 1997.

Queste disposizioni avrebbero dovuto produrre, secondo le previsioni, economie di spesa per 25 miliardi ogni anno, in parte (15 miliardi) destinate ad elevare i compensi per i presidenti ed i componenti delle commissioni degli esami di Stato, nonché per i componenti dei consigli di classe presso cui si svolgono gli esami preliminari.

Il conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge n. 388 del 2000 è condizionato dal successo degli interventi diretti a limitare l'assunzione di personale a tempo determinato, e precisamente dalla riduzione di 22.650 unità del numero dei supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche e degli insegnanti la religione cattolica. Dalle risultanze finali dell'esercizio 2001 tale obiettivo non appare conseguito; difatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata per alcune tipologie (temporanee fino al termine dell'attività didattica) secondo un meccanismo di formazione del precariato che si conferma di difficile governabilità.

Nella legge dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria per il 2002) sono previste una serie di disposizioni dirette ad una razionalizzazione nella determinazione della dotazione e nella gestione del personale delle istituzioni scolastiche, per un contenimento della spesa complessiva sostenuta per il settore scolastico. E' prevista la determinazione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche in ragione dell'esigenza di ottimizzazione delle risorse, sulla base della consistenza numerica degli alunni iscritti, alla dimensione oraria ed alle caratteristiche dei curricoli obbligatori, secondo parametri definiti con decreto del Ministro, di concerto con quello dell'economia e delle finanze[9].

E' demandata alle istituzioni scolastiche autonome la sostituzione del personale assente fino a 30 giorni sulla base delle risorse umane e finanziarie disponibili ovvero con opportune scelte organizzative.

[9] La determinazione di tale dotazione è effettuata, per ciascuna regione, dal dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, su proposta del dirigente dell'istituzione scolastica.

E' prevista la riconduzione dell'insegnamento di una lingua straniera nella scuola elementare all'interno del piano di studi obbligatorio e dell'organico di istituto.

Altra disposizione riguarda la composizione delle commissioni degli esami di maturità, il cui presidente è scelto dal dirigente dell'ufficio scolastico regionale tra il personale docente e dirigente delle scuole secondarie superiori. E' stata prevista, inoltre, una forte riduzione dello stanziamento dei fondi necessari per gli esami di maturità, da 220 a 80 miliardi di lire (pari a 40,24 milioni di euro), nell'ambito degli interventi di riduzione della spesa per l'istruzione, che hanno previsto, tra l'altro, l'utilizzazione degli insegnanti interni per le prove finali di esame di quinta elementare e di terza media[10].

2.2.1. Le disposizioni urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002.

In attesa della ridefinizione dell'assetto organizzativo del sistema scolastico è stato emanato il decreto legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333 recante "disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002", dirette, anzitutto, ad una interpretazione autentica della legge 3 maggio 1999 n. 124 ed una integrazione a regime per le graduatorie permanenti del personale docente.

Con tale legge è stata data interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge 3 maggio 1999 n. 124 per le graduatorie permanenti previste dall'art. 401 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297. E' prevista, inoltre, l'integrazione, a decorrere dall'anno scolastico 2002-2003, delle graduatorie permanenti del personale docente.

Viene, inoltre, riconosciuta ai dirigenti scolastici delle istituzioni autonome la competenza ad istituire nuove classi, eventualmente ritenute indispensabili e sono fissati termini per il completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato, di utilizzazione di assegnazioni provvisorie e quelli di durata annuale riguardanti il personale di ruolo docente, amministrativo, tecnico ed ausiliari, per sopraggiunte situazioni di variazioni di fatto della popolazione scolastica iscritta, senza modifiche del numero e della composizione dei posti e

[10] Tuttavia, secondo stime della stessa Amministrazione resterebbero da finanziare alcune attività aggiuntive, ma prevedibili, quali gli esami per i candidati privatisti e quelli presso gli istituti parificati, oltre che le indennità per i presidenti delle commissioni di esame, commisurate al numero delle commissioni presiedute in ragione di un presidente per ogni scuola. Al di là delle possibili difficoltà nello svolgimento delle prove di esame, tenuto conto dell'incertezza sui tempi e sulle modalità di pagamento dei commissari di esame, resta la considerazione che le misure di razionalizzazione nell'organizzazione di attività scolastiche vanno accompagnate da una attenta valutazione dei riflessi finanziari e da stime prudenziali idonee a garantire la prosecuzione delle attività stesse.

delle cattedre[11]. Sono inoltre unificati i ruoli provinciali del personale educativo degli educandati e dei convitti, con la previsione di graduatorie provinciali unificate e la distinzione tra alunni convittori ed alunne convittrici ai soli fini dell'individuazione dei posti di organico[12].

Vengono sottoposti agli obblighi di programmazione per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 le assunzioni del personale amministrativo, ausiliario e tecnico delle istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2001 è stata approvata, inoltre, la legge 23 marzo 2001 n. 117 conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001 n. 16 con cui sono state introdotte disposizioni urgenti relative al personale docente della scuola. In particolare, viene riconosciuto, ai soli fini giuridici, al personale assunto provvisoriamente per l'anno scolastico 2000- 2001 il periodo intercorrente tra la data della cessazione dal servizio ed il termine delle attività didattiche.

2.3 La nota preliminare.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'anno 2001 è impostato sulla base dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione, ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, come previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

La nota non presenta ancora i contenuti di una nota politica, quali indicati dall'articolo 2, comma 4 quater, della legge n. 468 del 1978. La costruzione di una nota preliminare caratterizzata da una imputazione programmatica è un'operazione complessa, in relazione all'articolazione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di responsabilità amministrativa e, soprattutto, dall'avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

Gli obiettivi strategici indicati nella nota sono quelli previsti in documenti programmatici e specifici provvedimenti normativi ed amministrativi, quali il riordino dei cicli scolastici, il dimensionamento delle unità scolastiche, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto e per il personale docente. l'innovazione didattica ed organizzativa con sviluppo e diffusione delle tecnologie multimediali, il sistema formativo

---

[11] Il termine per la formazione delle classi per l'anno scolastico 2001- 2002 è fissato al 31 agosto 2001, e limitatamente alle comunicazioni relative alla formazione delle classi dal dirigente scolastico al dirigente territorialmente competente è stabilito il termine del 31 luglio 2001.

[12] Viene fissato al 31 luglio di ciascun anno il termine per il completamento delle procedure per le assunzioni a tempo indeterminato, per le utilizzazioni e per le assegnazioni provvisorie e per i provvedimenti di durata annuale del personale docente, amministrativo, ausiliario e tecnico; entro lo stesso termine sono previsti gli incarichi di presidenza delle istituzioni scolastiche e le nomine dei supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche.

integrato di istruzione e formazione, la valorizzazione della componente studentesca nel contesto del processo di riforma dell'ordinamento scolastico, lo sviluppo del sistema integrato dell'istruzione e della formazione tecnica superiore. Una particolare notazione è prevista per l'utilizzo dei fondi diretti a rendere effettivo il diritto allo studio ed all'istruzione per gli alunni delle scuole statali e paritarie, per l'adempimento dell'obbligo scolastico e per la successiva frequenza della scuola secondaria.

Non sono previsti indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione dei risultati della gestione e non sono fissate le priorità da conseguire e sono generici i riferimenti ai tempi ed ai modi secondo i quali l'Amministrazione intende procedere alle assunzioni di personale che si accompagnano alla realizzazione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

Nell'allegato tecnico della nota sono indicati i riferimenti alla struttura del bilancio riformato a seguito della legge n. 94 del 1997 e sono riportate le motivazioni delle variazioni rispetto al precedente esercizio con separata evidenziazione della componente non legislativamente vincolata.

Nella nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione relativa all'assestamento del bilancio per l'anno 2001 si tiene conto dell'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, con particolare riferimento alla fusione nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca; sono state quindi ripartite le spese, con relative variazioni, secondo il nuovo assetto contabile previsto dal citato decreto legislativo.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2002 è stata emanata nel mese di gennaio, con congruo anticipo rispetto ai precedenti esercizi e l'assegnazione di risorse ai titolari dei centri di responsabilità è avvenuta anch'essa ad inizio della gestione (d.m. 2 gennaio 2002).

Gli obiettivi strategici sono suddivisi in tre sezioni: per l'istruzione, per le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale, per la ricerca pubblica industriale e universitaria; per ogni sezione vengono riportati in apposita scheda gli obiettivi, l'oggetto e la durata presumibile di raggiungimento dell'obiettivo[13].

---

[13] Per la parte relativa all'istruzione sono indicate le priorità connesse al processo di riforma: la riforma degli ordinamenti scolastici; la costituzione del sistema di valutazione nazionale; la riforma del Ministero (definizione dei compiti rispetto alle Regioni ed agli enti locali, adeguamento delle strutture centrali e periferiche, anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica); l'attuazione della legge sulla parità scolastica prevista dalla legge n. 62 del 2000; gli interventi formativi del personale dell'amministrazione; gli interventi formativi del personale della scuola; il potenziamento della cultura dell'autonomia scolastica; l'avvio dell'anno scolastico 2002- 2003; la prevenzione ed il contrasto della dispersione scolastica; l'istruzione e la formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti; il monitoraggio e la valutazione dell'assetto organizzativo ed operativo degli uffici scolastici e dei risultati del sistema scolastico; l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica; le politiche europee ed internazionali; l'adeguamento dei sistemi contabili al nuovo assetto dell'amministrazione.

Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi ; al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2002 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con la predisposizione di indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati della programmazione ed indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

2.4 Le direttive ministeriali.

Circa le direttive ministeriali, in data 21 marzo e 4 maggio 2001 sono state emanate quelle riguardanti gli interventi prioritari ed i criteri generali per la ripartizione delle somme, il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle somme destinate all'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, previsti dalla legge 18 dicembre 1997 n. 440.

La parte prevalente delle somme è destinata al potenziamento dell'autonomia scolastica ed al sistema formativo integrato; altri interventi prioritari sono quelli destinati all'integrazione degli organici provinciali, all'integrazione scolastica per gli alunni portatori di handicap, alla valutazione del sistema scolastico.

Solo nel mese di aprile 2001 è stata emanata (n. 10532) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, con negativi riflessi per una valutazione dei risultati prefissati in relazione alla mancanza di uno specifico documento di programmazione operativa degli obiettivi strategici sul piano politico-amministrativo.

Tra gli elementi di priorità indicati per l'esercizio 2001 si segnalano di qualche innovazione rispetto alle precedenti direttive: l'innovazione didattica ed organizzativa; l'attuazione dell'obbligo scolastico; il sistema formativo integrato per istruzione e formazione per la realizzazione del predetto obbligo; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione normativa; la valorizzazione della componente scolastica; lo sviluppo del sistema integrato e della formazione tecnica superiore; la formazione permanente degli alunni; l'estensione del mandato informatico; i procedimenti attuativi del

regolamento per i curricoli della scuola di base e la verifica della loro progressiva attuazione; i procedimenti attuativi della disciplina degli esami di Stato; la diffusione e l'attuazione della disciplina dell'autonomia scolastica; l'indicazione di priorità strategiche per l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e per l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa; la definizione di indirizzi generali che assicurino l'applicazione degli standard minimi di coerenza e di omogeneità dell'attività formativa i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici; la definizione di un piano di formazione, anche a d istanza, del personale docente; l'analisi dei processi di convergenza delle politiche educative dei Paesi membri dell'Unione Europea; il consolidamento del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore; lo sviluppo di percorsi integrati per l'assolvimento dell'obbligo formativo di intesa con le Regioni e gli enti locali e nel confronto con le parti sociali; la promozione di azioni di coordinamento e monitoraggio volte ad ottenere un livello minimo di omogeneità nell'organizzazione delle direzioni regionali; la definizione delle linee di indirizzo per il dimensionamento della rete scolastica e la distribuzione territoriale delle scuole; l'orientamento nei confronti delle scuole non statali riconosciute paritarie.

3. I risultati economico finanziari per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e classificazione per categorie economiche.

3.1 La spesa per l'istruzione.

Negli ultimi anni l'economia dell'educazione ha progressivamente modificato l'approccio al problema della spesa nel settore dell'istruzione, passando da una considerazione di puro costo ad una visione di investimento, riconoscendo uno stretto collegamento tra la formazione e l'apparato produttivo di un Paese.

Nel corso del 2001 è stato avviato dall'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema dell'istruzione un progetto (ASPIS) per la costruzione di un conto di finanziamento delle risorse finanziarie destinate al sistema scolastico e per la stima dei costi delle scuole nel confronto tra costi sostenuti e risultati scolastici.

Le risorse pubbliche destinate al sistema scolastico provengono da diversi soggetti pubblici che intervengono in misura differenziata sulla base delle rispettive competenze specifiche.

La spesa pubblica per l'istruzione nel 2000, secondo dati forniti dal SISTAN, è stata di circa 104.314 miliardi, pari a 53,9 miliardi di euro, che costituisce il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad una stabilizzazione rispetto ai precedenti esercizi. Tale percentuale è inferiore a quella media europea (5,1%) nel 2000; tra i Paesi con percentuale inferiore rispetto alla media la

Grecia (3,5%), la Spagna (4,5%), e l'Irlanda (4,5) e tra quelli con percentuale superiore la Svezia (8,4%), la Norvegia (6,6%), la Finlandia (6%) e la Francia (5,8%).

La spesa in questione ha rappresentato mediamente 1.800.000 di lire per abitante, pari a 933 euro.

Nell'ambito della spesa per la scuola pubblica, esclusa quindi la formazione regionale e l'università, le dimensioni di spesa sono state di circa 10.000.000 di lire, pari a 5.166 euro, per studente.

La spesa per il settore della scuola ha registrato un calo nel corso dell'ultimo decennio, passando dall'incidenza sul PIL del 4,5% nel 1991 al 3,5% del 2000, con diminuzioni più pronunciate tra il 1994 ed il 1997.

Secondo la fonte di finanziamento la spesa di maggiore consistenza è stata di 62.012 mld per lo Stato (77,6%).

Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento

(milioni di lire)

Anno	*Stato*	*Regioni*	*Enti locali*	***totale***
1991	52.115.085	629.791	12.274.416	**65.019.292**
1992	54.921.172	849.212	12.584.943	**68.355.327**
1993	55.115.783	596.062	13.161.672	**68.873.517**
1994	55.952.950	786.770	12.893.803	**69.633.523**
1995	57.569.242	749.107	12.869.917	**71.188.266**
1996	59.915.014	853.311	14.262.896	**75.031.221**
1997	55.405.349	1.406.133	15.429.911	**72.241.393**
1998	57.227.982	1.955.352	14.615.343	**73.798.677**
1999	57.990.700	1.750.222	15.161.620	**74.902.542**
2000	62.012.890	1.815.590	16.038.936	**79.869.416**

Nel corso del decennio l'incidenza della spesa statale sul totale si è ridotta a vantaggio delle amministrazioni territoriali; passando dal 19,8% del 1991 al 22,4 del 2000. La spesa a carico degli entri locali è passata da 12.274 miliardi del 1991 ai 16.038 miliardi del 2000.

La spesa relativa al Ministero ha presentato nel corso del decennio 1991- 2000 due andamenti differenti in rapporto al bilancio dello Stato. Nella prima metà del decennio la parte assorbita dal Ministero è diminuita passando dal 7,2% del 1991 al 6,6% del 1995; dal 1996 la quota relativa al Ministero è cresciuta in modo costante, arrivando nel 2000 al 10,3%.

Analizzando la composizione della spesa corrente del Ministero si rileva una costante riduzione della percentuale riguardante le retribuzioni al personale docente, non docente ed amministrativo, rispetto al totale della spesa complessiva; nel 1991 era di circa il 98% della spesa e nel 2000 la percentuale è scesa al 90%. La mancata flessione registrata nel 2000 risente dei cambiamenti contabili connessi al nuovo sistema di classificazione economica delle spese.

Difatti, a seguito dell'applicazione del nuovo sistema dei conti europeo (SEC95) è stata ridefinita la classificazione economica delle spese del bilancio dello Stato e per quanto riguarda le spese di personale è stata prevista la categoria "redditi da lavoro dipendente" che non comprende alcune voci in precedenza contabilizzate nella categoria delle spese per il "personale in attività di servizio"; tra le spese escluse la posta più significativa è costituita dall'imposta regionale sulle attività produttive (4,3%), confluita nella categoria "imposte di produzione".

La tendenza decrescente della percentuale della spesa riferita alle retribuzioni implica anche che hanno incrementato di incidenza le spese relative all'acquisto di beni e servizi (3,5%) ed alla contribuzione alle scuole, spese connesse all'ampliamento dell'offerta formativa.

Secondo i risultati di un'analisi svolta dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'istruzione su dati riferiti alla spesa delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 1998, la percentuale di incidenza media delle spese correnti destinate ad istruzione e cultura rispetto al totale delle spese correnti è stata del 2,7%; in particolare, nel Sud la quota di fondi destinati all'istruzione ed alla cultura da parte delle Regioni è pari all'1,7%, circa la metà della quota percentuale determinata per le due macro aree del Nord Ovest (3,3%) e del Nord Est (3,5%) ed al di sotto del valore medio delle Regioni del Centro (2,2%).

Dalla medesima analisi risulta, invece, la maggiore quota di popolazione scolastica rispetto a quella residente nel Sud (18,9%) e nelle Isole (19,1%) rispetto alla quota percentuale media (15,2%).

Infine, secondo una analisi delle spese delle Regioni per istruzione e cultura per alunno risulta evidente la condizione di svantaggio delle Regioni del Sud in ragione della disponibilità complessiva di fondi in rapporto alla popolazione residente; un abitante delle Regioni del Nord disporrebbe di oltre 2 milioni e mezzo di risorse regionali complessive, di quelle del Centro di 2 milioni e quattrocentomila a persona, di quelle delle Isole di 2 milioni e duecentocinquantamila a persona e di quelle del Sud di 2 milioni e ventitremila.

La divaricazione tra le Regioni del Nord e del Sud aumenta ove si considerino le spese pro- capite riservate ad istruzione e cultura per la minore incidenza percentuale rispetto alle spese complessive regionali; oltre 83 mila lire a persona nelle Regioni del Nord Ovest, quasi 90 mila lire a persona nel Nord Est, poco meno di 50 mila lire nel Centro, oltre 70 mila lire a persona nelle Isole e meno di 35 mila lire nel Sud.

3.2 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 63.754,8 miliardi, relativi pressoché integralmente alle sole spese correnti (63.706 miliardi), hanno raggiunto, in

seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 68.106,6 miliardi. la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 3.964,3 miliardi ed esprime un incremento di circa il 6% (decremento dell'1,4% nel 2000). L'incremento è principalmente dovuto alle spese necessarie per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dell'amministrazione e per quello della scuola.

Il provvedimento legislativo di assestamento al bilancio per l'esercizio 2001 ha tenuto conto della avvenuta fusione dei Ministeri dell'istruzione e di quello per l'università e la ricerca, prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 e non ha pertanto modificato il precedente assetto contabile dello stato di previsione dei due Ministeri, ai fini di una migliore chiarezza nella gestione e nella rendicontazione.

Rispetto al 2000- stanziamenti definitivi pari 65.129 miliardi- le disponibilità finanziarie per il 2001 (68.086 miliardi) sono state incrementate di quasi 3.000 miliardi.

Dall'analisi delle tabelle che espongono la formazione e l'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile si desumono gli elementi che hanno caratterizzato la gestione.

La massa impegnabile risulta pari a 68.247 miliardi, con un aumento di 1.696 miliardi in valore assoluto nei confronti dell'esercizio precedente (2000, 66.550 miliardi) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 2001 74.108.5 miliardi (nel 2000 61.603 miliardi), con un rapporto del 108,5 % sulla massa impegnabile, segnando un deciso aumento rispetto al 2000, anno in cui tale rapporto esprimeva il 99,29%. Ne risulta aumentata la capacità di spesa dell'Amministrazione.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 77.056,8 miliardi con un rapporto sulla massa spendibile (71.781,8 miliardi)- intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 107,34%. Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 68.291 miliardi (rapporto sulla massa spendibile del 95,13 %), i pagamenti sono stati pari al 112,83%.

Il dato saliente della gestione relativa all'esercizio 2001 è dato dal verificarsi di notevoli eccedenze di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti di competenza, a quelli di cassa ed anche ai residui diversi capitoli di spesa concernenti gli oneri per il personale. Negli anni scorsi il fenomeno era già evidente, ma aveva riguardato i pagamenti in conto residui ed era riferibile alla contabilizzazione di spese destinate alla sistemazione di pagamenti su ruoli di spesa fissa verificatasi in prossimità della chiusura dell'esercizio secondo meccanismi che consentono pagamenti in conto residui per la parte dei ruoli emessi e non pagati nell'esercizio

precedente. Dette eccedenze costituivano, dunque, una mera scritturazione contabile differita di evenienze contabili verificatisi nel precedente esercizio che non incidevano sui risultati complessivi della gestione del Ministero in quanto ampiamente compensati da economie verificatisi in conto competenza nei relativi capitoli di spesa. Nel 2001 il fenomeno ha raggiunto livelli ragguardevoli, tenuto conto che le eccedenze di pagamento sono state pari a 6.403,1 miliardi in conto competenza, 5.397,9 miliardi in conto residui e 10.417,1 miliardi rispetto alla previsione di cassa ed hanno costituito circa il 140% della gestione dei residui (5.175,4 a fronte di 3.694,8 miliardi), l'8,66% degli stanziamenti di competenza (5.903,1 a fronte di 68.106,6 miliardi), e d il 12,8% delle previsioni di cassa. La totalità delle eccedenze ha riguardato le spese correnti e, in particolare gli oneri per il personale, quali quelle per stipendi del personale amministrativo, direttivo e docente, le supplenze annuali e temporanee, le spese per l'insegnamento della religione cattolica, gli oneri fiscale e quelli sociali sulle retribuzioni dei dipendenti.

Le motivazioni del fenomeno si rinvengono in disfunzioni organizzative nell'ambito delle procedure di pagamento da parte dell'amministrazione del Tesoro, in particolare negli uffici periferici che effettuano i pagamenti su ruoli di spesa fissa per il personale dell'amministrazione periferica dello Stato e nella carenza di efficaci raccordi tra gli stessi uffici, l'Amministrazione della pubblica istruzione ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie. Le difficoltà rilevate nella gestione delle spese per il funzionamento dell'amministrazione scolastica periferica dovrebbero essere oggetto di attento monitoraggio in previsione del previsto passaggio di competenze alle Regioni in materia di istruzione e di formazione a seguito dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 5.804,6 miliardi, sono aumentati di circa 2.109,7 miliardi rispetto a quelli iniziali (3.694,9 miliardi nel 2000); essi comprendono 125,6 milioni riferiti alla parte capitale.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari 73.948,1 miliardi; i pagamenti sono risultati 69.153 miliardi.

Il tasso di smaltimento dei residui di precedenti esercizi si è mantenuto su livelli notevoli, con il 213,89%, rispetto al dato già ragguardevole dell'esercizio 2000 (226,71%) ed è significativo di pagamenti in conto residui eccedenti gli stanziamenti iniziali, in disarmonia con le previsioni dell'articolo 11 del d.P.R. n. 367 del 1994.

3.2 La gestione finanziaria e contabile.

3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Nel rendiconto 2001 le spese sono esposte, come nei due precedenti esercizi, secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n. 94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n. 279.

Anche per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 4° livello.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero necessita di una attenta riconsiderazione, non essendo l'attuale classificazione in grado di far cogliere elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento e che l'attuale classificazione non consente, tra l'altro, di valutare gli effetti della ricaduta delle risorse destinate alla contrattazione integrativa sulle componenti fisse ed accessorie del personale amministrativo, docente e non docente.

Di ausilio per una migliore valutazione delle politiche scolastiche si presenta comunque la funzione obiettivo di 4° livello, nella quale sono comprese le spese per il personale di ruolo, quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche, incrociata con quella funzionale che consente di distinguere tra spese destinate, per la maggior parte, agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Può rilevarsi utile la classificazione di quarto livello riferita alle spese connesse all'autonomia scolastica, che consente di valutare gli effetti finanziari dell'attuazione di uno dei punti salienti della riforma del sistema scolastico.

Secondo i dati del 2001, per funzioni obiettivo si hanno i seguenti valori in termini di massa impegnabile da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 68.267 miliardi:

- istruzione prescolastica e primaria 28.392 miliardi (24.985,8 miliardi nel 2000); in particolare, 6.614,9 miliardi (5.960,7 miliardi nel 2000) destinati all'istruzione prescolastica e 21.777 miliardi (19.025 miliardi nel 2000) a quella primaria; di essi:
- a) 5.585 miliardi (5.305 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 20.153 miliardi (17.655 miliardi nel 2000) per l'istruzione primaria;
- b) 1.213,8 miliardi destinate a spese per supplenze;

- c) per oneri connessi con le scuole non statali 681,9 miliardi (813 miliardi nel 2000) per l'istruzione prescolastica e per 231,9 miliardi quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 16.364 miliardi (16.281 miliardi nel 2000); di essi:
- a)15.391 miliardi (14.374 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;
- b) 864,8 miliardi destinate a spese per supplenze;
- c) 13 miliardi (7,4 miliardi nel 2000) per oneri connessi con le scuole non statali;
- istruzione secondaria superiore 22.925 miliardi (21.942 miliardi nel 2000); di essi:
- a) 20.739 miliardi (19.276 miliardi nel 2000) per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto;
- b) le spese per supplenze sono state di 2.009 miliardi (2.390 miliardi nel 2000);
- istruzione superiore 191 miliardi (613 miliardi nel 2000); la quasi totalità delle spese (ad eccezione di 10 milioni per scuole non statali) è destinata al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza.

3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 2001 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione[14].

Nel 2001 sono stati riclassificati i centri di responsabilità, definiti nel numero di 23 centri, dei quali 18 riferiti ad uffici scolastici regionali ed i rimanenti facenti riferimento al dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, al dipartimento dei servizi nel territorio, al servizio per gli affari economico- finanziari, al servizio per l'automazione informatica, al servizio per la comunicazione; la nuova classificazione adottata non consente utili raffronti con la classificazione adottata negli anni precedenti.

Il dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione assorbe l'88,7% della totalità degli impegni effettivi totali.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione, 73.948 miliardi:

[14] Va ricordato che vengono stanziate risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonchè da parte delle Regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

- dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione: 65.673 miliardi;
- dipartimento per i servizi del territorio: 4.789 miliardi;
- servizio affari economico finanziari: 254 miliardi;
- servizio automazione informatica: 333 miliardi;
- servizio per la comunicazione: 5 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Lombardia: 394 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Piemonte: 193 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Liguria: 67 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Veneto: 213 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna: 163 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia: 60 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Toscana: 161 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Umbria: 43 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Lazio: 289 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per le Marche: 88 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per il Molise: 21 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per l'Abruzzo: 80 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Puglia: 249 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Campania: 381 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Basilicata: 46 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Calabria: 152 miliardi;
- ufficio scolastico regionale perla Sardegna: 113 miliardi;
- ufficio scolastico regionale per la Sicilia: 292 miliardi.

Ponendo a raffronto i dati relativi ai pagamenti rispetto agli impegni si osserva che per il centro di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" la percentuale di pagamenti totali è la più alta con il 90% (69.368 su 77.056 miliardi), seguito a distanza dal "dipartimento servizi nel territorio" con 4.789 miliardi.

Per quanto riguarda i residui totali al 31 dicembre 2001 i centri di responsabilità "dipartimento sviluppo dell'istruzione" e "dipartimento servizi nel territorio", rispettivamente, con 2.484 e 2.349 miliardi, assorbono ben l'83% del totale dei residui complessivi (5.823 miliardi).

3.2.3 La classificazione per categorie economiche.

In apposite tavole vengono riportate le spese dell'esercizio 2001 secondo analisi economica: redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre uscite correnti, investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, contributi agli investimenti, contributi agli investimenti ad imprese.

In tali tavole viene esposto l'incrocio delle funzioni obiettivo di primo, secondo e terzo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell'analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che i redditi da lavoro dipendente (60.292 mld) rappresentano l'88,4% della spesa totale. (68.267 mld)

Nell'ambito delle retribuzioni da lavoro dipendente le spese di maggiore consistenza sono quelle per stipendi (44.248 miliardi), e poi quelle per incentivi per l'offerta formativa (2.067 miliardi).

La categoria di ulteriore rilevante consistenza è stata quella per contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro con 13 552 miliardi.

Secondo valori assoluti in termini di massa impegnabile e di impegni effettivi i redditi di lavoro dipendente per funzione obiettivo si riportano i seguenti dati:

- istruzione prescolastica. 4.882 miliardi e 4.862 miliardi;
- istruzione primaria: 18.128 miliardi e 18.841 miliardi;
- istruzione secondaria inferiore: 13.970 miliardi e 15.647 miliardi;
- istruzione secondaria superiore: 18.740 miliardi e 19.527 miliardi;
- istruzione superiore: 137 miliardi e 168 miliardi.

4. L'attività svolta dall'Amministrazione.

4.1 L'attivazione della riforma.

Nel corso del 2001 sono stati predisposti due regolamenti per l'avvio della riforma della scuola di base e per l'attuazione dei nuovi curricoli, nonché per la revisione dei piani di studio per la formazione universitaria dei docenti destinati all'insegnamento nella nuova scuola di base.

I due regolamenti risentivano dell'urgenza di provvedere all'avvio della riforma e contenevano talune discrasie sul piano tecnico, con possibili consequenziali difficoltà nell'approvazione dei provvedimenti ed incongruenze nella loro fattibilità esaustiva ed efficace, come ad esempio, la previsione di uniformare gli orari di funzionamento del primo biennio della scuola di base (ex-classi della scuola elementare) a quelli delle classi successive (30 ore settimanali) poteva comportare nell'immediato non semplici problemi di adeguamento degli organici e di riorganizzazione del lavoro in una delle fasi più delicate dell'itinerario scolastico. L'ulteriore previsione di inserimento ordinario dell'insegnamento della lingua straniera nelle due prime classi della scuola di base rafforzava ulteriormente la questione irrisolta degli organici del personale e della nuova organizzazione del lavoro. Più di ogni altra questione pesava sull'avvio della nuova scuola di base la mancata formazione e preparazione del personale docente che i tempi ristretti di avvio avevano costretto a successiva programmazione, a riforma ampiamente avviata.

Tra le altre questioni problematiche emerse in questa fase tumultuosa di avvio della riforma dei cicli non va trascurato il problema della cosiddetta 'onda anomala' e quello dell'accorpamento dei due settori di elementare e di scuola media, fusi in unico ordinamento unitario[15].

L'altra questione dell'unificazione dei separati settori della scuola elementare e della scuola media nell'unica scuola di base unitaria determinava preoccupazione e resistenze tra i docenti dei due settori e anche tra esponenti del sistema scolastico[16]. La previsione della graduale scomparsa dei due diversi ordinamenti per far luogo alla nuova scuola unitaria di base

---

[15] La riduzione di un anno di scolarità nei settori della scuola di base (previsti in sette anni complessivi contro i precedenti otto rappresentati dalla durata quinquennale dell'elementare e triennale della scuola media), oltre a determinare un esubero di personale stimato intorno alle 50 mila unità di difficile impiego funzionale (al di là delle rassicurazioni circa il mantenimento in servizio), poneva anche il problema di come evitare al termine del settennio di base una confluenza nel ciclo secondario superiore di alunni in contemporaneità con l'uscita degli alunni del precedente ordinamento. La doppia annualità poteva comportare gravi problemi organizzativi e logistici agli istituti di istruzione secondaria di II grado che avrebbero dovuto mantenere a lato della ordinaria popolazione scolastica un'onda anomala di alunni con raddoppio congiunturale di classi, di organici e di aule. La soluzione era diretta a frantumare gradualmente l'onda, anticipando quote di alunni alle classi successive in un arco di tempo definito; tale soluzione poneva delicati problemi di ordine sociale e organizzativo, riversando sulle istituzioni scolastiche il peso di una complessa riorganizzazione didattica (previsione di classi aperte e di insegnamento per gruppi di livello), sui docenti un improprio e delicato compito valutativo (la scelta degli alunni più maturi e preparati), sugli alunni conseguenze dirompenti sul piano psicologico (la rottura delle relazioni interpersonali e la separazione dal gruppo) e sulle famiglie il contraccolpo di possibili esclusioni dei figli dalle accelerazioni del percorso scolastico ordinario.

[16] Sulla fattibilità della riforma e sui nodi della soppressione della scuola elementare e della scuola media si verificava anche una divisione all'interno del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione che nella seduta del 10 aprile 2001 si esprimeva a maggioranza con parere negativo.

non trovava positiva accoglienza soprattutto tra i docenti di scuola media che manifestavano il timore di un regresso sul piano professionale (timore di essere "elementarizzati")[17].

Nel giugno del 2001, ormai al termine dell'anno scolastico e alla vigilia del nuovo anno che avrebbe dovuto sancire l'avvio della riforma dei cicli, il Ministro ha manifestato immediatamente l'intenzione di procedere alla sospensione della nuova riforma sui cicli scolastici per modificarla radicalmente o annullarla del tutto e non ha dato seguito all'iter di definitiva approvazione del regolamento sui nuovi curricoli ed a quello relativo ai piani di studio per la formazione iniziale dei docenti destinati alla scuola di base.

E' seguita una fase di studio per l'approntamento di un nuovo disegno riformatore con presupposti affatto diversi da quello precedente e quindi con soluzione di continuità rispetto alle iniziative precedenti.

4.2 La razionalizzazione della rete scolastica e gli andamenti della popolazione scolastica.

L'anno scolastico 2000/2001 è caratterizzato da una previsione di incremento della popolazione scolastica per effetto dell'innalzamento dell'obbligo e dell'ulteriore espansione della scuola materna statale. È anche l'anno della prima applicazione della legge sulla parità scolastica che potrebbe determinare processi graduali di passaggio di alunni dalle scuole a gestione statale a quelle riconosciute paritarie con nuovo sostegno finanziario dello Stato.

Se si considera l'insieme dei diversi ordini di scuola, si può avere un quadro più organico delle variazioni del numero di iscritti intervenute nel corso del triennio considerato.

Nell'anno 2000-01 sono stati registrati, rispetto a due anni prima, 21.597 alunni in più iscritti nei diversi ordini di scuola statale dalla materna agli istituti di istruzione secondaria di II grado.

Tale incremento complessivo non è risultato tuttavia distribuito armonicamente in tutti i territori. Nelle scuole settentrionali l'incremento complessivo ha superato le 50 mila unità, nel Centro è stato modesto se pur positivo, mentre nelle scuole dell'area meridionale ha fatto registrare complessivamente un decremento di quasi 37 mila unità, confermando in tal modo un fenomeno che sembrava settoriale e che invece riguarda organicamente e trasversalmente tutte le tipologie di istituzioni scolastiche.

---

[17] Tra i docenti della scuola elementare e di quelli della scuola media era diffusa la preoccupazione circa la generica indicazione per l'utilizzazione razionale delle soprannumerarietà conseguenti alla riduzione di un anno di scolarità. Diversi gruppi e associazioni culturali infime esprimevano preoccupazione per la scomparsa, nel sistema di istruzione nazionale, del segmento intermedio tra scuola primaria e scuola secondaria, preposto ad accompagnare e orientare gli adolescenti nella difficile fase di sviluppo della persona. Inoltre, l'ipotesi della scomparsa della scuola elementare, già sperimentata in campo internazionale, trovava discordi uomini di scuola e di cultura.

La presenza di alunni stranieri nelle scuole del nord può essere una delle ragioni dell'incremento, ma si può ipotizzare anche che vi concorrano altri fattori quantitativi e qualitativi, quali, ad esempio, il decremento demografico, la contenuta scolarizzazione e la dispersione scolastica.

Variazione alunni registrata nei diversi ordini di scuola - triennio 1998-2000

Aree geografiche	materna	elementare	media	secondaria II grado.	Totale
Nord Ovest	10.531	4.332	5.964	11.302	**32.129**
Nord Est	6.237	7.056	5.240	2.533	**21.066**
Centro	4.746	213	1.684	-1.532	**5.111**
Sud	-4.454	-26.874	-6.852	13.077	**-25.103**
Isole	1.535	-14.399	-4.941	6.199	**-11.606**
Totale nazionale	**18.595**	**-29.672**	**1.095**	**31.579**	**21.597**

L'azione di razionalizzazione della rete scolastica, accompagnata anche variazione demografiche, sta lentamente rendendo omogenea la situazione di distribuzione di alunni nelle scuole, avvicinando il rapporto medio di alunni per classe tra le scuole delle diverse aree del Paese.

Tradizionalmente le scuole meridionali (Puglia e Sicilia in testa) sono sempre state più affollate di quelle settentrionali. Il rapporto medio si è ora avvicinato.

Mediamente il rapporto alunni/classe è passato dal 18,1 del 1998/1999 al 18,3%. Il sud e le Isole hanno confermato con qualche minima flessione il precedente rapporto di poco inferiore a 19 alunni per classe. Per contro le scuole del Centro e del Nord innalzano il precedente rapporto avvicinandosi a 18 alunni per classe.

La Puglia, pur facendo registrare una lieve flessione nel rapporto medio di alunni per classe, conferma ugualmente il più alto rapporto (20,5 al/cl.).

L'incremento maggiore è stato registrato in Emilia Romagna dove il rapporto è passato da 17,9 alunni/classe a 18,4.

Rapporto medio alunni/classe nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a. s. 1998/1999	a. s. 1999/00	a. s. 2000/2001	variazione al/cl
Nord Ovest	17,7	17,8	18,0	+ 0,3
Nord Est	17,1	17,3	17,5	+ 0,4
Centro	17,7	17,8	17,9	+ 0,2
Sud	18,8	18,8	18,8	/
Isole	19,0	19,0	18,9	- 0,1
Totale nazionale	**18,1**	**18,2**	**18,3**	**+ 0,2**

Va rilevato come soprattutto nella scuola elementare il rapporto medio alunni/classi è stato nel decennio notevolmente innalzato, grazie a costanti opere di razionalizzazione che hanno portato alla chiusura di molti piccoli plessi scolastici, all'accorpamento di altri e alla contrazione del numero di classi attivate.

Gli alunni iscritti alla scuola secondaria di I grado nel triennio fanno registrare complessivamente una certa stabilità del settore con un incremento nazionale di poco più di mille unità su circa 1,7 milioni di iscritti. Tuttavia, come già rilevato per la scuola elementare, la stabilità complessiva è un dato medio nazionale al quale corrispondono invece situazioni nettamente diverse sui territori.

Come era nelle previsioni, l'effetto di innalzamento dell'obbligo scolastico ha inciso sull'andamento della popolazione scolastica degli istituti d'istruzione secondaria di II grado, determinando un significativo incremento del numero di studenti iscritti sia sulle classi iniziali sia su quelle successive.

L'incremento si era già verificato il primo anno 1999/2000 (+10 mila iscritti circa) ed è stato raddoppiato nell'anno 2000/2001 (+21 mila circa). Alla fine l'incremento è stato di 31.500 maggiori iscrizioni, pari all'1,3%.

La variazione in aumento non è stata omogenea sul territorio nazionale, forse a causa di due fattori d'intervento concomitanti: il diverso apporto dell'obbligo scolastico rispetto ai livelli di scolarizzazione già in atto, e l'andamento demografico della popolazione.

A differenza degli altri ordini di scuola, gli istituti di istruzione secondaria di II grado hanno fatto registrare un graduale decremento del rapporto alunni/classe, nonostante vi sia stato un buon incremento di iscrizioni. Gli istituti d'istruzione secondaria di II grado, in forza proprio della modifica normativa sull'obbligo, hanno potuto contare su un aumento del numero di classi che ha consentito di mantenere e abbassare gli indici del rapporto.

4.2.1 Gli istituti comprensivi.

L'accorpamento di scuole di ordine diverso (materna, elementare e media) sotto una medesima istituzione scolastica rappresentava, alla vigilia dell'avvio dell'autonomia scolastica, l'interrogativo di maggiore interesse.

La previsione normativa di costituzione di una scuola di base unica e unitaria, contenuta nella legge n. 30 del 2000 di riforma dei cicli, legittimava, prima del dimensionamento delle istituzioni, una strutturazione in verticale delle istituzioni quale condizione preparatoria della riforma. In effetti l'accorpamento in un unico istituto comprensivo non corrisponde al modello di scuola unitaria, in quanto mantiene separati gli ordinamenti delle scuole accorpate, ma può rappresentare una condizione organizzativa funzionale alla riforma.

La risposta fornita con le procedure di dimensionamento è stata positiva, corrispondendo quindi ai criteri indotti dalla legge sui cicli scolastici.

Istituti comprensivi per Regioni

Regione	Anno scolastico 1998/1999					Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
	Circoli comprensivi di scuole materne, elementari e secondarie di I grado*	Sedi centrali scuole second. di I grado comprensive di scuole mat., elementari e second. I grado*	Scuole materne aggregate a scuole sec. di I grado*	Plessi aggregati a scuole sec. di I grado*	Scuole sec. di 1 grado aggregate a circoli*	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**
PIEMONTE	17	20	47	98	27	37	101	169	58	197	495	718	311
LOMBARDIA	26	34	32	93	35	60	65	181	82	505	654	1.320	724
LIGURIA	9	2	3	5	13	11	31	46	16	36	90	133	62
VENETO	12	19	19	56	22	185	164	587	278	259	257	802	382
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	1	0	1	6	47	125	164	70	62	154	197	87
EMILIA ROMAGNA	28	25	41	67	46	80	142	245	131	193	358	528	277
TOSCANA	23	24	34	60	38	154	428	483	239	164	461	499	253
UMBRIA	9	11	24	30	15	21	41	53	36	42	102	110	67
MARCHE	15	16	47	52	30	34	107	112	62	126	333	330	193
LAZIO	8	10	27	28	10	18	49	52	26	237	394	479	302
ABRUZZO	15	11	33	38	28	75	228	233	138	79	239	235	143
MOLISE	11	19	30	40	12	30	54	72	44	44	105	126	84
CAMPANIA	19	24	47	49	28	43	105	102	61	330	633	653	410
PUGLIA	6	14	15	17	7	20	30	30	24	156	266	237	192
BASILICATA	16	14	22	23	22	31	70	66	48	76	164	156	120
CALABRIA	14	18	36	42	18	34	88	94	51	193	536	591	301
SICILIA	21	50	95	101	30	91	171	178	125	447	834	833	536
SARDEGNA	22	39	69	71	33	61	100	116	90	137	264	309	236
Totale nazionale	**276**	**351**	**621**	**871**	**420**	**1.032**	**2.099**	**2.983**	**1.579**	**3.283**	**6.339**	**8.256**	**4.680**
Tot. complessivo		**627**											

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

*Tali consistenze sono già contenute in quelle corrispondenti riportate nel prospetto dei circoli e delle scuole secondarie di I grado.

** Tali valori sono relativi alle scuole materne, ai plessi e alle sezioni associate di scuole secondarie di I grado facenti capo ad istituti comprensivi.

Istituti comprensivi per aree geografiche

Area geografica	Anno scolastico 1998/1999					Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
	Circoli comprensivi di scuole materne, elementari e secondarie di I grado*	Sedi centrali scuole second. di I grado comprensive di scuole mat., elementari e second. I grado*	Scuole materne aggregate a scuole sec. di I grado*	Plessi aggregati a scuole sec. di I grado*	Scuole sec. di 1 grado aggregate a circoli*	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di 1 grado**	Istituti comprensivi	Scuole materne**	Plessi**	Scuole second. di I grado**
Nord Ovest	52	56	82	196	75	108	197	396	156	738	1.239	2.171	1.097
Nord Est	45	45	60	124	74	312	431	996	479	514	769	1.527	746
Centro	81	91	195	248	133	332	907	1.005	545	692	1.634	1.779	1.042
Sud	55	70	120	131	75	128	293	292	184	755	1.599	1.637	1.023
Isole	43	89	164	172	63	152	271	294	215	584	1.098	1.142	772
Totale nazionale	**276**	**351**	**621**	**871**	**420**	**1.032**	**2.099**	**2.983**	**1.579**	**3.283**	**6.339**	**8.256**	**4.680**
Tot. complessivo		**627**											

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica

* Tali consistenze sono già contenute in quelle corrispondenti riportate nel prospetto dei circoli e delle scuole secondarie di I grado.

** Tali valori sono relativi alle scuole materne, ai plessi e alle sezioni associate di scuole secondarie di I grado facenti capo ad istituti comprensivi.

Complessivamente l'incremento di istituti comprensivi dall'anno scolastico 1998-99 al 2000-01 è stato di 2.656 nuove istituzioni pari ad una variazione del 423,6%.

In valori assoluti il maggior incremento si è registrato in Lombardia con 445 nuovi istituti comprensivi e in Sicilia con 376. Tutte le aree geografiche hanno avuto uniformi incrementi nel biennio considerato.

Situazione degli istituti comprensivi a dimensionamento completato:

Regioni	a.s. 98-99	a.s. 99-00	a.s. 00-01	variaz 98/00	variaz. %
MOLISE	30	30	44	14	46,7%
UMBRIA	20	21	42	22	110,0%
SARDEGNA	61	61	137	76	124,6%
BASILICATA	30	31	76	46	153,3%
ABRUZZO	26	75	79	53	203,8%
LIGURIA	11	11	36	25	227,3%
TOSCANA	47	154	164	117	248,9%
EMILIA ROMAGNA	53	80	193	140	264,2%
MARCHE	31	34	126	95	306,5%
PIEMONTE	37	37	197	160	432,4%
CALABRIA	32	34	193	161	503,1%
SICILIA	71	91	447	376	529,6%
CAMPANIA	43	43	330	287	667,4%
PUGLIA	20	20	156	136	680,0%
VENETO	31	185	259	228	735,5%
LOMBARDIA	60	60	505	445	741,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	47	62	56	933,3%
LAZIO	18	18	237	219	1216,7%
Totale nazionale	**627**	**1.032**	**3.283**	**2.656**	**423,6%**

Aree geografiche	a.s. 98-99	a.s. 99-00	a.s. 00-01	variaz 98/00	variaz. %
Nord Ovest	108	108	738	630	583,3%
Nord Est	90	312	514	424	471,1%
Centro	172	332	692	520	302,3%
Sud	125	128	755	630	504,0%
Isole	132	152	584	452	342,4%
Totale nazionale	**627**	**1.032**	**3.283**	**2.656**	**423,6%**

MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica.

La situazione assestata al 2000-01 registra l'esistenza di 3.283 istituti comprensivi sull'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le situazioni regionali la Lombardia ha il maggior numero di istituti comprensivi (505), seguita dalla la Sicilia (447) e dalla Campania (330).

La scelta operata dalle Regioni e dalle Conferenze dei Comuni determina indubbiamente per le istituzioni scolastiche una situazione di maggior complessità organizzativa che, in considerazione della sopravvenuta condizione autonomistica, può tuttavia rappresentare una potenzialità di ampliamento e di arricchimento dell'offerta formativa pur nella oggettiva difficoltà di gestione.

4.3 La riforma dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda invece la riforma dell'Amministrazione scolastica, il processo avviato nel 1999 ha trovato ulteriore attuazione nel 2000-2001.

Il decentramento previsto a livello regionale ha avuto una prima applicazione nella soppressione delle Sovrintendenze scolastiche regionali, a cui ha fatto seguito l'avvio, non più in forma sperimentale, degli Uffici scolastici regionali diretti da direttori generali.

Nel contempo sono stati approvati i nuovi assetti di livello centrale previsti dal d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 (riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e definiti dal d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347 (regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione), con l'attivazione dei due dipartimenti generali per lo sviluppo dell'istruzione e per i servizi del territorio, delle nuove direzioni generali e dei servizi.

Complessivamente, dunque, l'Amministrazione scolastica si è trovata nel 2001 ad attuare una riconversione completa sia al livello centrale sia a livello territoriale. Gli Uffici scolastici provinciali diretti dai provveditori agli studi, dopo avere progressivamente decentrato funzioni

alle istituzioni scolastiche autonome, hanno continuato la loro attività predisponendosi al passaggio completo di competenze agli uffici scolastici regionali.

Il 2001 per l'amministrazione scolastica è stato l'anno della transizione con attuazione in forma particolarmente intensa e ampia del dettato costituzionale previsto dall'art. 5 della Costituzione e attivato dalla legge n. 59 del 1997; la riforma dell'Amministrazione scolastica è coincisa con l'avvio del regime di autonomia delle istituzioni scolastiche[18], attenuando la portata di quel supporto e orientamento di cui le istituzioni medesime hanno bisogno in particolare nella fase di prima attuazione[19]. La soppressione dei provveditorati da una parte e la contestuale costituzione di nuovi uffici scolastici di livello superiore probabilmente non hanno contribuito a garantire omogeneità e impulso al nuovo sistema autonomistico, con il rischio di non apportare la necessaria coesione al nascente sistema delle autonomie scolastiche.

Il processo di riforma dell'Amministrazione ha comportato, con l'avvio della nuova legislatura, l'accorpamento dei ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca. Il processo riformatore dell'Amministrazione centrale dovrebbe condurre a breve ad un nuovo assestamento che potrebbe ulteriormente contribuire a delineare le nuove funzioni di indirizzo generale e di valutazione del sistema, affrancandosi dalla tradizionale competenza gestionale e organizzativa centralizzata del precedente sistema.

4.4 L'attività contrattuale.

Nel corso del mese di dicembre 2001 è stato stipulato con il raggruppamento temporaneo di imprese, con mandataria Electronic Data Systems Limited[20], un atto aggiuntivo diretto a garantire, con una spesa di 140 miliardi, la prosecuzione delle attività di gestione del sistema informativo del Ministero fino alla fine dell'esercizio 2002, in attesa dell'espletamento della gara di appalto per l'affidamento della predetta gestione e per consentire il regolare

---

[18] Con d.i. 1° febbraio 2001, n. 44 è stato emanato il regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche; con tale provvedimento, la cui applicazione inizia con l'avvio dell'anno scolastico 2001- 2002 si completa il quadro normativo di regolamentazione dell'autonomia scolastica. Tra gli elementi di novità, oltre l'adeguamento alle disposizioni previste nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, la previsione della possibilità di utilizzazione delle carte di credito come sistema di pagamento per le spese relative all'organizzazione di viaggi di istruzione, all'organizzazione e partecipazione a seminari e convegni ed alla rappresentanza dell'istituto scolastico in Italia ed all'estero, la disciplina delle opere dell'ingegno prodotte nello svolgimento delle attività scolastiche, l'adozione una contabilità informatizzata, i contratti di sponsorizzazione o quelli di fornitura di siti informatici, l'attività di consulenza contabile da parte dell'ufficio scolastico regionale.

[19] Con decreto n. 489 del 13 dicembre 2001 è stato emanato apposito regolamento riguardante un sistema di vigilanza e di monitoraggio per la concreta attuazione delle disposizioni in tema di obbligo scolastico; alla vigilanza sulla adempimento all'obbligo scolastico sono chiamati, ciascuno per la parte di competenza, il sindaco ed i dirigenti scolastici delle scuole di ogni ordine e grado statali.

[20] Il raggruppamento temporaneo di imprese è costituito dall'Electronic Data Systems Limited, dall'EDS Electronics Data Systems Italia s.p.a e dalle Ferrovie dello Stato s.p.a.

funzionamento delle istituzioni scolastiche ed il corretto svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Per quanto attiene al monitoraggio del sistema informativo, è in corso la proroga del contratto scaduto nel marzo 2002 al fine di garantire la prosecuzione della medesima attività fino all'elaborazione della relazione finale, e comunque entro tre mesi dalla data di scadenza (31 dicembre 2002) del contratto del gestore del sistema medesimo; per la verifica dei risultati conseguiti dal gestore nella fornitura e nell'erogazione dei servizi stessi è previsto l'affidamento ad apposita struttura costituita da funzionari del Ministero ed esperti esterni.

La spesa complessiva prevista è di 113,9 miliardi, pari a 58.829,3 euro, così suddivisa per ciascuna fornitura:

a) fornitura, messa a disposizione ed attuazione dell'infrastruttura tecnologica: 27 miliardi e 127 milioni, pari a 14.010,1 euro;

b) gestione tecnico operativa dell'infrastruttura tecnologica: 30 miliardi e 716 milioni, pari a 15.863,4 euro;

c) manutenzione migliorativa, adeguativi e correttiva: 12 miliardi e 785 milioni, pari a 6.602,9 euro;

d) adeguamento all'euro: 1 miliardo e 636 milioni, pari a 844,9 milioni;

e) servizi di assistenza: 41 miliardi e 645 milioni , pari a 21 507 euro.

E' in corso di espletamento[21] la procedura di aggiudicazione della gara di appalto, della durata di due anni, relativo all'impianto di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica articolata per Regioni, per la raccolta e la gestione dei dati relativi agli edifici scolastici, compresi quelli relativi alle scuole non statali.

4.5 Il personale.

4.5.1 I contratti collettivi di lavoro.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto scuola per l'anno 1998-2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, è stata prevista per il 2000 una ripartizione delle quote fisse (1.404 miliardi) e di quelle accessorie (1.319 miliardi), con capovolgimento del rapporto tradizionale a favore degli elementi accessori, e con superamento delle rigidità

[21] Il bando è stato spedito in data 13 marzo 2002 ed il sistema di aggiudicazione previsto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con riferimento per il 60% alle caratteristiche tecniche ed al 30% al prezzo.

preclusive a sviluppi di carriera, ed a possibili passaggi a compiti dirigenziali, sulla base di parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali.

Per il predetto contratto è prevista, oltre al primo livello di contrattazione collettiva nazionale, un'ulteriore contrattazione integrativa, anch'essa nazionale, per la definizione degli aspetti di qualificazione e distribuzione del trattamento accessorio.

Nel contratto collettivo relativo al secondo biennio 2000-2001 del personale del comparto scuola, sottoscritto in data 15 marzo 2001, è prevista l'attribuzione al personale docente ed educativo di compensi accessori, articolati in tre fasce, a titolo di riconoscimento del ruolo determinante dei docenti per sostenere il miglioramento del servizio scolastico.

Nella sequenza contrattuale sottoscritta in data 18 ottobre 2000 si conferma l'applicazione dell'art. 24, comma 3, del CCNL del periodo 1998-2001, riguardante le modalità organizzative per l'esercizio della funzione docente e l'articolazione dell'orario di insegnamento adottato dalle istituzioni scolastiche nell'autonomia progettuale ed in coerenza con gli obiettivi definiti dal piano dell'offerta formativa.

Le Sezioni Riunite della Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi relativi ai due bienni economici 1998-1999 e 2000-2001[22], hanno preso atto che i predetti incrementi retributivi erano strettamente correlati al processo di riforma della scuola, della stretta correlazione tra le previsioni contrattuali ed il complesso quadro normativo volto ad una riorganizzazione ed al miglioramento del sistema scolastico, nonché dell'esigenza di adeguamento delle retribuzioni ai livelli europei. Il comparto scuola è uno di quelli nei quali la crescita della retribuzione avviene automaticamente per anzianità e non già per una progressione di carriera legata almeno in parte ad obiettive valutazioni dell'impegno individuale, diversamente da quanto avviene in altri Paesi dell'Unione Europea[23].

Con accordo sottoscritto in data 14 marzo 2001 è stata prevista l'istituzione di un fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola (con contratto a tempo indeterminato, con contratto part-time indeterminato, con contratto a tempo determinato di durata non inferiore a tre mesi continuativi), con diritto alle prestazioni pensionistiche complementari per compimento dell'età pensionabile o per anzianità comunque non inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia.

Per quanto riguarda il personale ATA, già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999 n. 124, in data 20 luglio 2000 è

[22] Deliberazione n. 23 del 24 maggio 1999 e n. 26 del 9 marzo 2001.

[23] Vedasi sul punto più ampiamente la relazione delle Sezioni Riunite per il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, prevista dall'art.60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 (capitolo 5- il personale della scuola), 149 ss.

stato sottoscritto l'accordo secondo il quale ha trovato applicazione per il predetto personale, il contratto collettivo nazionale di lavoro della scuola del 26 maggio 1999, comprensivo del trattamento accessorio; è stato anche previsto l'inquadramento nella progressione economica per posizioni stipendiali delle corrispondenti qualifiche professionali del comparto scuola. Si è così conclusa la complessa vicenda relativa al passaggio ed all'inquadramento nel comparto scuola del personale ATA, in precedenza alle dipendenze degli enti locali; tale personale, pur svolgendo la propria attività lavorativa nelle istituzioni scolastiche e in rapporto di dipendenza gerarchica dei presidi e dei direttori degli istituti era in parte a carico dei comuni e delle province, con il verificarsi, nel corso degli anni, di una consistente diversificazione economica e normativa a seguito della differente dinamica dei comparti di appartenenza. L'operazione di trasferimento che avrebbe dovuto avvenire a costo zero ha comportato invece un aggravio aggiuntivo in termini finanziari valutabile in circa 242 miliardi; le Sezioni Riunite della Corte in sede di esame del contratto collettivo riguardante la creazione di nuovi profili professionali per il trasferimento degli insegnanti tecnico-pratici[24], nell'esprimere certificazione negativa, hanno evidenziato l'inadeguatezza delle risorse trasferite dagli enti locali per coprire gli oneri connessi al trasferimento ed hanno rappresentato l'esigenza di essere informate sulle misure adottate per assicurare la copertura dell'intera operazione.

Per i dirigenti scolastici la retribuzione dei capi di istituto è stata strutturata nell'ultimo contratto collettivo in vigore (contratto relativo al periodo 1998-2001 e parte economica 1998-1999) in modo da prefigurare nel contratto collettivo del nuovo comparto una tipica retribuzione dirigenziale, suddivisa in stipendio base, indennità di posizione e di risultato; occorre tenere presente che i nuovi compiti di tipo manageriale vengono a sovrapporsi a quelli tradizionali di coordinamento della didattica e della ricerca e di predisposizione del piano di offerta formativa[25].

Per il personale delle scuole italiane all'estero è stato sottoscritto in data 5 luglio 2001 un contratto collettivo diretto a dare attuazione al criterio della selettività professionale ed a quello dell'alternanza, con la previsione di apposite graduatorie per la destinazione all'estero.

Il contratto collettivo relativo al personale delle Accademie e dei Conservatori è stato sottoscritto in data 18 ottobre 2001, che demanda a sua volta la contrattazione integrativa per ciascuna istituzione accademica.

---

[24] Deliberazione n. 60 del 22 novembre 2001

[25] L'attribuzione a tale personale con effetto retroattivo della qualifica dirigenziale a far data dal 1 settembre 2000 dovrebbe comportare un notevole incremento dei dirigenti di seconda fascia del settore statale.

La disciplina sperimentale del telelavoro, domiciliare o a distanza, per il personale amministrativo del comparto scuola è stata recepita nell'accordo sottoscritto in data 18 ottobre 2001; tale disciplina è diretta ad introdurre elementi di flessibilità nei rapporti di lavoro, con benefici di carattere sociale ed individuale.

4.5.2 La gestione del personale.

Alla data del 31 dicembre 2000 il personale appartenente al comparto scuola, secondo i dati desunti dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, ammonta a 921.667 unità di ruolo e 208.874 con rapporto di lavoro a tempo parziale, per un totale di 1.130.541 addetti (+132.386 unità rispetto al 1999), principalmente dovuto al passaggio di unità di personale ATA in precedenza alle dipendenze degli enti locali. L'incidenza del personale del comparto scuola rispetto al totale dei dipendenti statali è stata pari al 55,3%; l'incidenza media nel triennio precedente era stata del 51,3%.

In diminuzione il numero dei docenti di ruolo (-15.634 rispetto al 1999) ed in aumento quello dei docenti con rapporto a termine (+36.493).

Complesse e lunghe, e con il verificarsi di situazioni che hanno dato luogo a contenzioso, sono state le procedure per l'immissione in ruolo dei vincitori dell'ultimo concorso bandito per il personale docente di ruolo della scuola secondaria di ogni ordine e grado (circa 35.000 docenti e 10.000 amministrativi).

La lunghezza dei tempi delle procedure di reclutamento e l'inadeguatezza di far fronte alle fisiologiche esigenze di ricambio del personale docente di ruolo richiedono una revisione delle modalità di assunzione dei docenti nel più generale disegno di riforma della scuola.

Appare eccessivo il numero dei supplenti, anche in rapporto al personale docente di ruolo, tenuto conto che la riduzione del loro numero, anche a seguito delle sistemazioni in ruolo a seguito delle procedure concorsuali, viene indicato come obiettivo prioritario di provvedimenti legislativi riguardanti il settore scolastico e che prevedono economie di spesa per supplenze di difficile realizzazione; il meccanismo che determina l'esigenza di ricorrere al personale supplente non sembra essere stato modificato in modo sostanziale dalle diverse disposizioni intervenute nel corso degli anni e la sua difficile governabilità è riscontrabile dal verificarsi di rilevanti e frequenti eccedenze di pagamento riferibili a tali spese.

Secondo dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, il tasso di copertura dell'organico è sceso nel 2000 dal 96% al 91%, con riferimento al personale complessivamente appartenente alla categoria dei docenti e degli ATA; in aumento l'indice di copertura relativo

agli organici del personale direttivo in conseguenza della riaggregazione di strutture, con diminuzione di posti di funzione, nel processo di riorganizzazione in atto.

Secondo dati dell'OCSE, relativi alle retribuzioni dei docenti nell'Unione Europea, quelle relative ai docenti italiani si attestano per tutti i cicli al di sotto della media europea; nel confronto con i dati relativi agli altri Paesi occorre prendere in considerazione una serie di variabili, quali il diverso impegno richiesto, l'orario di lavoro, le responsabilità, la tipologia delle attività svolte al di là della didattica, i titoli di studio richiesti per l'accesso e le possibili aspettative di carriera.

Da un'analisi più approfondita, risulta un divario più contenuto con riferimento alla retribuzione iniziale (-9% per la scuola primaria, -5,5% per la secondaria di primo ciclo, -11,50% per quella di secondo ciclo), e che diventa sempre più evidente con il progredire dell'anzianità del personale e della retribuzione (-18,2% per la scuola primaria, -17,4% per quella di primo ciclo, e -21,9% per quella secondaria, considerate le retribuzioni a fine carriera); risulta pertanto evidente una progressione economica non in linea con il trend europeo.

In generale, nei diversi Paesi europei sono necessari in media 27 anni per raggiungere la massima posizione economica conseguibile sulla base esclusivamente dell'anzianità di servizio; in Italia, il sistema degli scatti consente incrementi retributivi fino al 35° anno di anzianità, tenuto conto dell'attuale tempistica sessennale degli scatti.

4.5.3 Il personale docente.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 2000 era pari a 1.095.466, al 31 dicembre 2001 è stato di 1.100.053, con un aumento di 4.587 unità.

Il numero ora indicato è tratto da documenti ufficiali dell'Amministrazione ed è illustrato nel seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio.

PERSONALE	*UNITA'*		*VARIAZIONE*
	2000-2001	*2001-2002*	*V.A.*
Direttivi	9.838	9.333	-505
Docenti	706.493	736.134	+29.641
A.T.A.	194.927	196.010	+1.083
Totale personale di ruolo	*911.258*	*941.477*	*+30.219*
Docenti non di ruolo	117.685	96.915	-20.770
ATA non di ruolo	66.523	61.661	-4.862
Totale personale non di ruolo	184.208	158.576	-25.632
TOTALE	**1.095.466**	**1.100.053**	**+4.587**

Il personale non di ruolo rappresenta circa il 14'% del totale del personale, con una diminuzione rispetto al 2000 (16,8%) consequenziale soprattutto al decremento del personale non di ruolo.

Gli effetti dell'azione di contenimento della spesa avviato negli ultimi anni trovano riscontro nella consistenza del personale nelle sue diverse componenti, mentre le proiezioni curate dall'Amministrazione a fini di programmazione prevedono un aumento del personale di ruolo.

Il numero del personale docente ha risentito dell'azione di razionalizzazione determinata dall'Amministrazione scolastica in conseguenza di vincoli od orientamenti legislativi.

Nel triennio 1998-2000 i docenti sono aumentati complessivamente di quasi 25.600 unità, ripartendosi tuttavia in modo non omogeneo sul territorio nazionale. In effetti circa 14.600 di questi sono andati nelle aree del Nord, mentre solamente 6.600 nel Sud e nelle Isole.

Su un totale di quasi 816 mila docenti in servizio nel 2000/2001 l'incremento registrato rappresenta circa il 3% del totale complessivo. Se si considera che la previsione legislativa contenuta nelle leggi finanziarie era di ridurre del 3% l'organico del personale, si può rilevare che tale obiettivo non solo non è stato complessivamente raggiunto, ma ha trovato un risultato di incremento anziché di diminuzione.

Variazione numero docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	*materna*	*elementare*	*media*	*secondaria II grado*	*diff. 98-2000 v.a.*
Nord Ovest	1.266	2.350	786	4.194	8.596
Nord Est	814	1.868	611	2.734	6.027
Centro	795	929	-193	2.756	4.287
Sud	648	-915	-955	4.687	3.465
Isole	753	-159	-328	2.952	3.218
Totale nazionale	**4.276**	**4.073**	**-79**	**17.323**	**25.593**

Il rapporto alunni/docenti costituisce un interessante indicatore di attuazione e di risultato, soprattutto in ordine alle azioni dell'Amministrazione per l'attuazione degli obiettivi legislativi di razionalizzazione.

Ai dati rilevati per ciascun settore nelle pagine precedenti aggiungiamo la situazione di sintesi per l'intero sistema scolastico nel triennio 1998-2000.

Se si comprendono tutti i settori scolastici dalla scuola materna alla secondaria di II grado, il rapporto medio nazionale nel 2000/2001 è stato di 9,3 alunni per docente, con una

situazione minima del nord che si è attestato tra l'8,8 e l'8,9 alunni per docente e quella meridionale dove il rapporto è stato di 9,7 alunni per insegnante.

Se si pone attenzione all'andamento del rapporto nel triennio considerato, si può rilevare come in ogni area del Paese vi sia stato un abbassamento del rapporto che alla fine, nella media nazionale, è passato da 9,5 alunni/docente a 9,3.

Rapporto medio complessivo alunni/docenti nel triennio 1998/1999 - 2000/2001

	alunni			*docenti*			*rapporto alunni/docenti*		
Aree geografiche	98/99	99/00	00/01	98/99	99/00	00/01	98/99	99/00	00/01
Nord Ovest	1.578.452	1.593.917	1.610.581	171.419	173.276	180.015	9,2	9,2	8,9
Nord Est	1.015.264	1.021.648	1.036.330	112.230	113.479	118.257	9,0	9,0	8,8
Centro	1.626.266	1.625.290	1.631.377	171.810	172.094	176.097	9,5	9,4	9,3
Sud	2.203.573	2.189.017	2.178.470	220.584	219.759	224.049	10,0	10,0	9,7
Isole	1.116.628	1.112.360	1.105.022	114.256	114.864	117.474	9,8	9,7	9,4
Totale nazionale	**7.540.183**	**7.542.232**	**7.561.780**	**790.299**	**793.472**	**815.892**	**9,5**	**9,5**	**9,3**

5. La valutazione del sistema dell'istruzione.

La valutazione del sistema scolastico ha assunto rilevante importanza nel quadro dell'avviata riforma degli ordinamenti in relazione alle esigenze di misurazione degli aspetti qualitativi dell'istruzione, degli effetti finanziari, dei processi che determinano il profitto finale della scuola.

La valutazione è importante anche per rilevare gli effetti della diversificazione delle offerte formative sulle esigenze degli utenti del sistema, studenti e famiglie, nonché sulle possibilità di integrazioni tra le diverse componenti del medesimo sistema.

L'esigenza di valutare la produttività e l'efficacia del sistema scolastico in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese ha portato organismi specializzati come l'ISTAT allo sviluppo di analisi sui punti critici nel sistema dell'istruzione nel rapporto per l'anno 2001 ed a seguire con attenzione le recenti trasformazioni avviate con la riforma ancora in corso di assestamento.

Lo stesso Ministero ha istituito un centro specializzato (Istituto Nazionale per la Valutazione) per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente, inquadrando la valutazione nazionale nel contesto internazionale; per lo studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica, con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa; per la conduzione di attività di valutazione dell'utenza; per la fornitura di supporto ed assistenza tecnica all'Amministrazione per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e supporto alle singole istituzioni

scolastiche; per la valutazione degli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola; per la valutazione degli esiti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale; per la partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi dell'innovazione organizzativa e didattica.

Il grado di soddisfazione dell'utente costituisce uno dei parametri essenziali di verifica della qualità del servizio scolastico, dell'ambiente educativo, del contesto sociale di riferimento e delle caratteristiche del processo organizzativo e didattico ambiti specifici di valutazione diretti ad individuare parametri e criteri di classificazione dei contesti territoriali e delle singole unità scolastiche.

Secondo le risultanze di un indagine svolta nel 2001 dall'ISTAT su dati del Ministero concernente la valutazione della qualità dell'istruzione negli istituti scolastici secondo le opinioni dei docenti, studenti e genitori per tipo di scuola è stato raccolto un giudizio complessivamente positivo del proprio istituto scolastico, soprattutto per le scuole materne ed elementari. Genitori e docenti hanno attribuito valutazioni di qualità decrescenti al crescere dell'ordine di scuola fino alla scuola secondaria inferiore; per le scuole secondarie superiori vi è stato un maggiore apprezzamento per i licei e per gli istituti tecnici rispetto a quelli professionali.

I genitori esprimono una valutazione complessivamente buona della scuola frequentata dai figli: il 53% fornisce un giudizio molto buono sulla qualità dell'istruzione loro impartita nell'istituto, il 33% giudica sufficiente la qualità stessa e solo l'8% del totale fornisce un giudizio esplicitamente negativo[26]. Quasi la metà dei docenti si ritiene molto soddisfatta del proprio lavoro ed un ulteriore 41% esprime un giudizio positivo; il grado di soddisfazione è tuttavia in rapporto inverso con l'ordine di scuola, risultando più elevato tra i docenti delle scuole materne e delle elementari e più basso per quelli delle scuole secondarie inferiori (43%) e delle scuole secondarie superiori (40%). Il livello di soddisfazione più basso si è rilevato negli istituti professionali (34%) e tra i docenti di sesso femminile (91%) rispetto agli uomini (82%)[27].

---

[26] E' da osservare che, secondo le risultanze delle interviste effettuate per la ricerca, i genitori fortemente presenti nella vita scolastica dei figli, nei rapporti con gli insegnanti e nell'attività di studio a casa, ritengono che le famiglie devono avere maggiore peso nella definizione dei percorsi formativi dei figli, anche per i programmi, i docenti e gli orari di scuola.

[27] Gli aspetti di lavoro maggiormente apprezzati dagli insegnanti sono quelli di tipo relazionale o comunicativo, quale il rapporto con gli studenti (88% nel totale; l'85,7% per i docenti delle scuole secondarie superiori ed il 90% per gli insegnanti delle scuole elementari); la passione per l'insegnamento viene indicata da quasi un quarto degli intervistati (in misura maggiore dai docenti delle scuole secondarie superiori).

I motivi di insoddisfazione sono frammentati e si riferiscono per lo più ad a profili organizzativi connessi all'insegnamento ed economici legati alla retribuzione; le critiche verso l'eccesso di burocrazia diminuiscono progressivamente passando dal Nord (31%), al Centro (28%) ed al Sud (17%). Per gli insegnanti del Mezzogiorno vi è inadeguatezza delle strutture scolastiche (33% contro il 22% del Nord) e lo scarso interesse dimostrato dagli studenti (11% contro il 5% del Nord). L'elemento più negativo della propria professione è rappresentato per i docenti

L'atteggiamento molto positivo dei docenti rispetto al loro lavoro si riflette in una forte considerazione verso i momenti di formazione; difatti, circa il 70% degli insegnanti è convinto dell'utilità dei corsi di aggiornamento e circa il 60% del totale ha partecipato ad almeno un corso nell'ultimo anno.

Oltre il 70% dei docenti ritiene adeguata la preparazione ricevuta in termini di contenuti della specifica disciplina, ma meno della metà di loro (41%) giudica adeguata la preparazione avuta rispetto alla didattica. La maggioranza dei docenti (55%) propone di inserire la didattica tra le materie sulle quali ritiene utile sviluppare futuri corsi di aggiornamento; maggiore sensibilità per tale aspetto per gli insegnanti dei licei (66%) e minore per quelli delle scuole elementari (43%).

Anche gli studenti esprimono un giudizio abbastanza buono sulla qualità dell'istruzione erogata dall'istituto che frequentano; più in dettaglio, descrivono un quadro non particolarmente caratterizzato da elementi di eccellenza né di forte disagio, ma contrassegnato da un atteggiamento generalmente equilibrato, più critico verso la componente didattica e strutturale (54,2%) e più positivo verso l'aspetto relazionale. L'aspetto di gran lunga più apprezzato dagli studenti è il rapporto con i compagni (58%); la componente di socialità tra i ragazzi ha un ruolo molto importante nel costruire un atteggiamento positivo verso la scuola. Circa il 20% degli studenti è soddisfatto del rapporto con gli insegnanti[28].

La scuola ed i suoi utenti[29] sono l'immagine della società con le sue contraddizioni e la sua complessa stratificazione sociale e quindi il profilo di ascolto dell'utenza deve potere garantire un sistema di comunicazione interattiva in grado di rilevare esigenze, aspettative e fabbisogni sociali differenziati.

L'esigenza di introdurre sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per

---

delle superiori dalla scarsa remunerazione, mentre gli insegnanti delle scuole elementari hanno maggiori problemi riguardanti gli aspetti relazionali con i colleghi.

[28] La maggioranza degli studenti intervistati (53%) avverte l'esigenza di un forte collegamento tra i diversi cicli scolastici anche con riferimento al passaggio agli studi universitari, ritenendo adeguata l'attuale organizzazione della scuola superiore in un biennio seguito da un triennio; circa il 46% del totale si dichiara favorevole ad un eventuale articolazione della scuola superiore in due bienni seguiti da un anno gestito insieme all'università.

[29] Non mancano tuttavia distinzioni: contrari a tale proposta gli studenti degli istituti tecnici e professionali, mentre favorevoli sono gli studenti di licei, istituti d'arte ed altri tipi di istituto, verosimilmente più propensi a proseguire negli studi universitari.

valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

6. Indicatori di risultato.

Il sistema di istruzione e formazione, a differenza di altri settori dell'Amministrazione pubblica, non si presta facilmente ad essere valutato nelle sue risultanze complessive, nella sua "produttività", a causa di una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili.

La "materia lavorata" sono infatti i ragazzi, persone con propria, se pur non completa, autonomia e indipendenza, da una parte destinatari del servizio ma, dall'altra, soggetti che concorrono anche all'azione formativa che li riguarda.

Altri soggetti che concorrono alla riuscita dell'azione scolastica sono le famiglie che interagiscono in modo diverso e autonomo con il servizio offerto dalla scuola, concorrendo con intensità variabile all'efficacia dell'intervento educativo dell'istituzione.

Infine il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi.

Il crescente interesse per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, alimenta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico ed in particolare all'individuazione di parametri idonei alla misurazione dei risultati del sistema dell'istruzione.

I risultati oggetto di misurazione vengono correlati a valutazioni di qualità del sistema scolastico, secondo un'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti, come quello industriale, che hanno problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi e di produzione.

Occorre considerare che la valutazione dei risultati richiede una delicata attività di interpretazione dei dati raccolti secondo un giudizio di valore che ha immediati riflessi di carattere operativo.

Basti pensare in proposito ad uno specifico intervento scolastico messo in atto in talune zone geografiche del Paese, a partire dall'anno scolastico 1999/2000 per effetto del contratto

nazionale della scuola (CCNL 26.5.1999 e CCNL 31.8.1999), con l'obiettivo di prevenire e combattere la dispersione scolastica in aree sociali a forte rischio di devianza giovanile, per capire come fattori esterni al sistema possono condizionarne l'azione.

La valutazione educativa non si esaurisce nella verifica dei risultati degli alunni, ma si allarga all'esame del processo educativa con analisi delle caratteristiche organizzative della scuola e dell'insegnamento, comprensivo dell'esame della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa. Si tratta di un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Possiamo ritenere che indicatori di risultato siano quelli che registrano i livelli di successo (e di insuccesso) della popolazione scolastica, individuabili, per l'aspetto quantitativo, nell'area della cosiddetta "mortalità scolastica" (dispersione scolastica, evasione dell'obbligo, grave frequenza saltuaria, abbandoni, ecc.) e, per l'aspetto qualitativo, riferibili alle ripetenze e ai livelli oggettivi di giudizio finale al termine dei corsi di studio.

Il successo scolastico comunque costituisce il principale indicatore di risultato del sistema di istruzione, ma la sua misurabilità (livelli, persistenza, efficacia e durata) è particolarmente complessa e demandata ad organismi specializzati.

Vengono qui di seguito esposti alcuni indici numerici che risultano descrittivi della qualità del servizio scolastico offerto riferiti all'anno scolastico 2000- 2001; tali indicatori rilevati non possono dar conto di tutta la "produttività" del sistema e, nel contempo, non possono diventare strumento di valutazione del sistema stesso se non all'interno dei contesti di riferimento e della programmazione complessiva dell'azione educativa.

Tali indici possono così riassumersi:

6.1 I tassi di ripetenza nella scuola elementare e nella scuola secondaria di primo grado.

Tale indicatore consente di misurare la qualità del percorso scolastico e le difficoltà incontrate dagli alunni nell'apprendimento ed anche nel recepimento dei modelli di insegnamento proposti. Per una valutazione più approfondita sull'efficacia dei modelli di insegnamento occorre, tuttavia, affinare ulteriormente tale indicatore, depurandolo di elementi distorsivi, quali le ripetenze degli alunni con handicap o con difficoltà di apprendimento.

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA ELEMENTARE STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	0,48	0,36	0,24	0,21	0,37	0,33

TASSI DI RIPETENZA/PLURIRIPETENZA SCUOLA SCUOLA MEDIA STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01

	1° anno	2° anno	3° anno	*Totale*	I° pluri	2° pluri	3° pluri	*Totale*
Totale complessivo	4,89	3,56	2,64	*3,73*	0,57	0,62	0,52	*0,57*

TASSI DI RIPETENZA SCUOLA SECONDARIA II GRADO STATALE
ANNO SCOLASTICO 2000-01

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale
Totale Nazionale	9,30	7,42	7,79	6,38	2,45	6,99

Nella scuola elementare il successo scolastico è parzialmente rilevabile dal tasso di ripetenza che è notoriamente molto contenuto anche per la caratteristica del settore fortemente caratterizzato da attenzione maggiore verso i processi educativi, da organizzazione didattica per l'individualizzazione dell'insegnamento, da sostegno ai diversi livelli di apprendimento degli alunni.

Il tasso di ripetenza nella scuola elementare ha un andamento decrescente nel corso delle classi, con un massimo dello 0,48% per le prime classi ed un minimo dello 0,21% nelle quarte classi, con un incremento allo 0,37% per le quinte classi.

Accertato quindi che la ripetenza nella scuola primaria, come avvenimento eccezionale, costituisce nell'insieme un fenomeno circoscritto, è comunque interessante rilevare in quali momenti critici dell'itinerario scolastico tende ad emergere e quale evoluzione esso ha avuto nel tempo recente.

Se si esamina il tasso di ripetenza registrato nelle diverse classi di corso, si può notare come il momento critico sia quello del primo anno con tasso di ripetenza più elevato (0,44%), seguito dal secondo anno con flessione nel biennio successivo e nuovo incremento del tasso nell'anno finale.

Raffrontando l'andamento del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999- 2000 si rilevano scarti minimi nell'anno scolastico 2000-2001, con lievissimi aumenti nelle prime classi ed altrettanto lievissime diminuzioni nelle terze, quarte e quinte classi.

Se nella scuola elementare il fenomeno della ripetenza è molto contenuto ed in ulteriore flessione, nella scuola media invece, pur anch'esso in lieve flessione, assume valori molto più

rilevanti. Trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di scuola dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

Il tasso di ripetenza nella scuola media ha un andamento decisamente decrescente nel corso delle classi, passando dal 4,89% delle prime, al 3,56% delle seconde ed al 2,64% delle terze.

Da un raffronto del tasso di ripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999-2000 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,81% delle prime, a quella dello 0,30% delle seconde ed a quella dello 0,12% delle terze classi.

Tale indice consente di misurare il livello qualitativo del percorso scolastico nella scuola elementare e delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio all'ordine di scuola superiore.

Dai dati esposti risulta la concentrazione delle difficoltà iniziali degli alunni transitati nella scuola secondaria di primo grado, e la conferma delle difficoltà incontrate dagli alunni nel passaggio tra ordini di scuole con profili ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari profondamente diversi.

Non può escludersi, sia pure per le situazioni verificatesi in alcune Regioni (Campania e Basilicata) l'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media rispetto alla sequenza valutativa degli alunni della quinta elementare; cioè che il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo.

Il tasso di pluripetenza nel corso dell'anno scolastico 2000-2001 si è attestato intorno allo 0,60%, con un andamento crescente tra le prime (0,57%) e le seconde classi (0,62%) ed invece decrescente nelle terze classi (0,52%).

Da un raffronto del tasso di pluripetenza rispetto al precedente anno scolastico 1999-2000 si rilevano scarti decrescenti nel corso delle classi, passando da una diminuzione dello 0,23% delle prime, a quella dello 0,19% delle seconde ed a quella dello 0,11% delle terze.

Raffrontando il tasso di ripetenza a quello di pluripetenza si rileva una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluriripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

6.2 Il tasso di dispersione scolastica.

Con dispersione scolastica si intende l'insieme dei fattori che prolungano o interrompono il normale percorso scolastico, contribuendo ad una scarsa efficienza del sistema scolastico.

Gli insuccessi scolastici, specie se reiterati, contribuiscono all'allontanamento dei giovani dalla scuola, soprattutto in contesti particolarmente problematici dal punto di vista culturale ed economico, se non addirittura da situazioni di marginalità sociale.

Secondo dati del rapporto dell'ISTAT per il 2001, il sistema scolastico italiano è caratterizzato da un elevato tasso di dispersione concentrato, pressoché esclusivamente, nella scuola secondaria superiore e che tuttavia è in diminuzione nel corso degli ultimi anni. I tradizionali meccanismi di recupero, quali corsi serali, corsi di orientamento, corsi di recupero, possibilità di sostenere gli esami come candidati esterni, non sembrano averlo ridotto in modo significativo; contribuisce all'uscita definitiva dei giovani dal sistema scolastico l'attuale articolazione del sistema scolastico e formativo che non offre valide alternative a coloro che non superano il processo di selezione.

Raffrontando i dati con quelli di altri Paesi, europei ed internazionali, viene in evidenza la rigidità del sistema formativo, caratterizzato da corsi orientati agli studi universitari.

Punti critici del sistema scolastico sono stati individuati nelle modalità di passaggio tra un ciclo di studi e l'altro, e nell'insufficiente attività di orientamento, nel momento del passaggio dalla scuola dell'obbligo alle scuole superiori, che non consentirebbe allo studente di scegliere in modo consapevole il percorso formativo da intraprendere.

Il tasso di conseguimento del titolo di studio secondario superiore in Italia, secondo dati ISTAT, è tra i più bassi (73%) rispetto alla maggior parte dei Paesi europei (Paesi Bassi 93%, Germania 92%, Francia 85%); tale dato è influenzato dalla particolare struttura del sistema formativo italiano ove è scarsa l'incidenza dei corsi di formazione professionale brevi ed orientati a fornire competenze utilizzabili nel mondo del lavoro.

L'elevata propensione alla frequenza di cicli lunghi contribuisce a determinare un tasso di conseguimento di un titolo secondario che consente l'accesso all'Università che è tra i più alti di Europa (71%; Paesi Bassi 60%, Germania 33%, Francia 52%).

6.3 Il tasso di scolarizzazione per età e titolo di studio.

Secondo i risultati di una rilevazione del Ministero circa il tasso di scolarizzazione, vi è stato nel triennio 1998-2001 un incremento dal 57,94% dell'anno scolastico 1998-1999 al 59,64% del 2000-2001, con una variazione in aumento dello 0,54% rispetto all'anno precedente (59,10%).

Tale tasso consente di misurare il contesto dell'insegnamento con rilevazione dei livelli culturali della popolazione giovanile; le basse medie rilevate denotano le difficoltà incontrate negli anni dello sviluppo del processo di scolarizzazione.

La conoscenza di tale andamento è essenziale ai fini delle iniziative dirette all'elevamento dell'obbligo scolastico, introdotto dalla legge n. 9 del 1999 come prima risposta all'esigenza di accrescimento culturale e di valorizzazione del capitale umano, avvicinando il sistema scolastico italiano agli standard europei.

Il settore dell'infanzia che organizza il servizio per bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni non è "leggibile" con indicatori che ne registrino il successo scolastico o la dispersione. Peraltro l'efficacia educativa delle istituzioni scolastiche dell'infanzia ha una diretta ricaduta sul livello successivo dell'istruzione (scuola primaria) soprattutto se sorretta da misure di accompagnamento (continuità educativa, progetti a scavalco, interazione didattica, ecc.), ma non si dispone attualmente di risultati di tale interazione.

La scuola dell'infanzia si è diffusa gradualmente nell'intero Paese assumendo sempre più i connotati di un vero e proprio sottosistema dell'istruzione con una sua autonoma configurazione pedagogica e organizzativa.

La legge di riforma dei cicli scolastici (n. 30 del 2000) ne riconosce pienamente autonomia e unitarietà didattica e pedagogica e ne assicura la generalizzazione sull'intero territorio nazionale.

Il principale indicatore di risultato del settore, proprio alla luce del solenne impegno al potenziamento e alla diffusione di questo servizio educativo per l'infanzia, è il tasso di scolarizzazione raggiunto, cioè la percentuale di bambini frequentanti questa scuola rispetto alla totalità dei bambini in età 3-5 anni.

Va precisato tuttavia che il tasso di cui si dispone è relativo solamente alle scuole statali e non dà conto quindi della situazione di bambini iscritti in scuole dell'infanzia non statali (private e pubbliche). La parzialità del dato non consente quindi di misurare complessivamente la situazione di scolarizzazione di tutta l'infanzia fra i 3 e i 5 anni (attestata sul 94-95% di tasso di scolarizzazione complessivo).

Consente tuttavia di rilevare la domanda di servizio nei confronti della scuola statale e di misurarne la capacità di risposta di offerta.

Nelle scuole statali dell'infanzia il tasso di scolarizzazione nel triennio 1997-1999 è passato dal 56,25% al 59,10% con una costante di incremento che viene registrata ormai da anni.

Se si considera che l'andamento della natalità del nostro Paese è complessivamente stabilizzato negli ultimi anni, dopo un consistente precedente decremento, si può ragionevolmente ritenere che, a sostanziale invarianza quantitativa della popolazione considerata, l'aumento del tasso di scolarizzazione registrato nel settore statale denoti anche un

espansione del settore a parziale svantaggio dei settori non statali che dovrebbero registrare, nel migliore dei casi, una minore scolarizzazione di bambini.

Nella scuola secondaria superiore negli ultimi anni, secondo dati ISTAT, la quota di iscritti sulla popolazione scolastica della corrispondente età teorica è aumentata di quasi 13 punti percentuali, passando dal 70,8% dell'anno scolastico 1991-1992 all'83,6% del 1999-2000. Il differenziale tra iscritti e diplomati è diminuito nel corso del decennio; difatti, il tasso di iscrizione è aumentato di 5 punti percentuali (dall'88 al 93%) ed il tasso di conseguimento del diploma è cresciuto di 19 punti percentuali (dal 52 al 71%). Tuttavia, da tale dato risulta che il numero dei giovani che arrivano a completare con successo un corso di studi secondari è di gran lunga inferiore a quello degli iscritti al primo anno e che è ancora elevato il tasso di dispersione scolastica.

7. Indicatori di impatto.

L'adozione di sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste occupazionali, all'accresciuta attenzione all'esterno ed all'interno del sistema di istruzione circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste delle famiglie di attività parascolastiche, ai raffronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Il crescente interesse per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, alimenta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico e nella misurazione vengono correlate valutazioni di qualità del sistema scolastico, secondo un'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti, come quello industriale, che hanno problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi e di produzione.

Vengono proposti alcuni indicatori di impatto del sistema scolastico al quale si correlano indicatori di misurazione del prodotto scolastico. Per l'anno 2001 vengono proposti quali indicatori il tasso di precariato, quello di integrazione degli alunni disabili, di integrazione dei cittadini extra- comunitari e il tasso di dimensionamento delle unità scolastiche, dei plessi e delle classi.

7.1 Tasso di precariato.

Il tasso di precariato è dato dal rapporto tra il numero di personale a tempo determinato, con contratto di durata annuale, rispetto a quello a tempo indeterminato e consente di misurare il grado di stabilità del personale dell'amministrazione scolastica e di valutare l'apporto del personale supplente nei confronti dello svolgimento dell'attività didattica. Dal rapporto nel

corso degli anni scolastici tra personale a tempo determinato e quello indeterminato viene posta in evidenza l'attività di inquadramento in ruolo del personale docente precario in applicazione di specifiche disposizioni normative.

TASSO PRECARIATO

Anno scolastico	Personale a tempo indeterminato (a)	Personale a tempo determinato (b)	Totale personale (c)	% (b/a)	% (b/c)
1998/1999	726.034	64.225	790.259	*8,85*	*8,13*
1999/2000	714.598	78.875	793.473	*11,04*	*9,94*
2000/2001	698.808	117.084	815.892	*16,75*	*14,35*

Fonte: Ministero della pubblica istruzione-Servizio per l'Automazione e l'Innovazione Tecnologica: "Le serie storiche delle principali grandezze del sistema scolastico statale"(1997/98-2000/01).

Dall'analisi dei predetti dati può desumersi che nel corso dell'ultimo triennio si è avuta una diminuzione del numero del personale a tempo indeterminato di circa 28.000 unità e vi è stato invece un aumento di quasi 50.000 unità di personale a tempo determinato.

Il rapporto tra il numero del personale a tempo determinato rispetto al totale del personale dell'amministrazione scolastica è quasi raddoppiato nel corso del triennio, passando dall'8,13% al 14,35%, a dimostrazione di un aumento di formazione del precariato.

Docenti scuola materna.

Se si considera inoltre, sempre nell'ambito dei soli insegnanti, la differenza esistente circa il rapporto di lavoro instaurato (contratto a tempo indeterminato o determinato), si registra una situazione di complessiva non conseguita stabilità per il perdurare del consistente tasso di docenti con contratto a tempo determinato, anche se la situazione registrata può essere conseguenza di una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2000-2001 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro ha superato l'11% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole materne statali.

Nelle aree del Nord il tasso ha raggiunto il 15%, mentre nelle aree meridionali ha oscillato tra il 9 ed il 10%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando nella media nazionale dal 5,6%

all'11%, facendo registrare nell'ultimo anno un incremento più accentuato (dal 7,6% all'11,1%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	6,5%	11,0%	14,7%
Nord Est	6,1%	11,0%	14,9%
Centro	5,6%	7,1%	10,2%
Sud	5,0%	5,5%	8,9%
Isole	5,4%	6,4%	9,9%
Totale nazionale	**5,6%**	**7,6%**	**11,1%**

Va osservato infine che, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 77.510; l'anno dopo 77.342 (168 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 75.965 (ulteriori 1.477 in meno).

Docenti scuola elementare.

L'elevato tasso di precariato è conseguente ad una condizione congiunturale in via di superamento, stante lo svolgimento, nell'anno considerato, delle procedure di reclutamento.

Nel 2000/2001 tale tasso di precarietà del rapporto di lavoro è stato pari al 9,5% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole elementari.

La situazione tuttavia non è affatto omogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge tassi di precarietà tra il 12 e il 13%, mentre il Sud non raggiunge il 7%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando nella media nazionale dal 5,9% al 9,5%, facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per la scuola materna, un incremento più accentuato (dal 7,1% al 9,5%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	7,2%	9,9%	12,9%
Nord Est	6,9%	9,3%	12,1%
Centro	4,7%	5,2%	8,0%
Sud	5,3%	5,6%	6,9%
Isole	5,4%	5,7%	8,1%
Totale nazionale	**5,9%**	**7,1%**	**9,5%**

Con riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 247.725; l'anno dopo 245.238 (2.487 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 241.792 (ulteriori 3.446 in meno).

Docenti scuola secondaria di primo grado.

Nel 2000/2001 tale tasso di non stabilità del rapporto di lavoro è stato quasi del 15% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di I grado, equivalente ad un docente con rapporto precario ogni sette insegnanti in servizio.

La situazione è disomogenea sul territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 17,5 e il 19%, mentre il Sud non raggiunge l'11%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, raddoppiando la media nazionale dal 7% a quasi il 15%, e facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per la scuola materna ed elementare, un incremento più accentuato (dall'8,8% al 14,9%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	8,8%	11,1%	19,0%
Nord Est	8,1%	9,9%	17,6%
Centro	6,2%	7,6%	13,6%
Sud	5,2%	6,1%	10,5%
Isole	8,0%	10,9%	16,2%
Totale nazionale	**7,0%**	**8,8%**	**14,9%**

Va osservato che anche in questo settore scolastico, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato, il personale di ruolo è andato diminuendo di numero, a causa probabilmente della impossibilità di attivare pienamente il turn over.

I docenti con contratto a tempo indeterminato nel 1998/1999 erano 182.788; l'anno dopo 176.115 (6.673 in meno) e nell'anno di riferimento sono stati 167.221 (ulteriori 8.894 in meno).

Docenti scuola secondaria di secondo grado.

Nel 2000/2001 tale tasso di precarietà e di non stabilità del rapporto di lavoro è stato quasi del 20% del totale complessivo di docenti in servizio nelle scuole secondarie di II grado, equivalente ad un docente con rapporto precario ogni cinque insegnanti in servizio.

La situazione si presenta con caratteristiche differenziate nel territorio nazionale dove il nord raggiunge alti tassi di precarietà tra il 21 e il 25%, mentre il Sud non raggiunge l'16%; le Isole si attestano su un tasso del 22%.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il tasso di precarietà in tutte le aree sia andato crescendo sistematicamente dal 1998 al 2000, passando da poco più 12% a quasi il 20%, e facendo registrare nell'ultimo anno, analogamente a quanto rilevato per gli altri ordini di scuola, un incremento più accentuato (dal 14,5% al 19,6%).

Tasso di precarietà del rapporto di lavoro dei docenti nel triennio 1998-2000

Aree geografiche	a.s. 98/99	a.s. 99/00	a.s. 00/01
Nord Ovest	16,9%	19,3%	24,9%
Nord Est	13,5%	15,6%	20,8%
Centro	10,3%	12,9%	17,1%
Sud	8,6%	10,1%	15,7%
Isole	14,9%	16,9%	22,0%
Totale nazionale	**12,3%**	**14,5%**	**19,6%**

Docenti della scuola materna

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
74.432	3.078	1.514	2.768	74.412	2.930	3.385	3.214	73.041	2.924	6.547	3.556

Docenti della scuola elementare

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
232.958	14.767	5.582	9.883	230.749	14.489	7.692	11.084	227.188	14.604	12.786	12.685

Docenti della scuola secondaria di I grado

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
167.051	15.737	9.893	3.862	160.446	15.669	12.383	4.523	152.280	14.941	22.694	6.549

Docenti della scuola secondaria di II grado

Anno scolastico 1998/1999				Anno scolastico 1999/2000				Anno scolastico 2000/2001			
Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato		Docenti con contratto a tempo indeterminato		Docenti con contratto a tempo determinato	
Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno	Su tipo posto normale	Su tipo posto di sostegno
213.944	4.107	27.677	3.046	211.291	4.611	32.648	3.936	208.967	4.863	46.776	5.491

Gli effetti finanziari di tale fenomeno sono stati notevoli nel corso del 2001, con un considerevole accrescimento della spesa per il personale con contratto a tempo determinato.

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi; tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico; necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

L'eclatante proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, anche se si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, costituisce un fenomeno che è connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Le difficoltà nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre a maggiore prudenza nella previsione di forme di copertura basate su riduzioni di personale supplente.

7.2 Tasso di integrazione.

Una caratteristica significativa della scuola italiana è quella dell'integrazione. Il termine può fare intendere sia la situazione di alunni di diversa cultura sia quella di alunni di diversa condizione personale psicofisica.

Nel primo caso i ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

Nel secondo caso si tratta di minori per i quali, secondo i principi della legge n. 104 del 1992, reclamano il diritto allo studio e all'educazione in una condizione di inserimento e di piena relazione con gli altri alunni.

Su questo secondo fronte il sistema scolastico nazionale è impegnato da molti anni mediante due interventi specifici: la dimensione delle classi con presenza di disabili e l'impiego di personale specializzato con funzione di sostegno.

Gli indicatori di questi due interventi costituiscono un modo indiretto per valutare, soprattutto dal punto di vista quantitativo, l'efficacia del risultato dell'integrazione dei disabili[30].

7.2.1 Tasso di integrazione dei disabili.

I disabili inseriti.

Tenendo conto dei dati specifici individuati nei precedenti paragrafi relativi agli indicatori di struttura, la situazione dell'integrazione di alunni disabili può essere così sinteticamente rappresentata:

---

[30] In queste valutazioni va tenuto presente il fatto che, per effetto dell'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 finanziaria 1998, il numero di docenti di sostegno di cui normalmente può disporre nell'organico di diritto ciascuna provincia è calcolato in rapporto alla complessiva popolazione scolastica in numero di un docente di sostegno ogni 138 alunni iscritti.

a.s. 2000/2001

Situazione di inserimento di alunni portatori di handicap

Indicatori	*materna*	*elementare*	*media*	*sec. II grado*	***TOTALE***
Alunni in situazione di handicap	10.112	52.643	43.153	18.721*	*124.629*
Totale alunni frequentanti	936.018	2.559.053	1.684.555	2.382.154	*6.625.762*
Docenti di sostegno	6.480	27.289	21.490	10.354	*59.133*

Gli alunni disabili nella popolazione scolastica

Rapporti	*materna*	*elementare*	*media*	*sec. II grado*	***TOTALE***
Totale alunni/alunni in situazione di handicap	92,57	48,61	39,04	127,25	*53,16*

Rapporto Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno

Rapporti	*materna*	*elementare*	*media*	*sec. II grado*	***TOTALE***
Alunni in situazione di handicap/docenti di sostegno	1,56	1,93	2,01	1,81	*2,11*

Rapporto Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno

Rapporti	*materna*	*elementare*	*media*	*sec. II grado*	***TOTALE***
Totale alunni frequentanti/docenti di sostegno	144,45	93,78	78,39	230,07	*112,05*

Il primo elemento valutativo che emerge dagli indicatori sopra esposti è quello della quantità complessiva di alunni disabili inseriti.

Se si considera l'insieme degli alunni disabili inseriti, dalla scuola materna alla scuola secondaria di II grado, si può rilevare come siano in quantità pari ad un disabile ogni 60 alunni presenti. Un rapporto che negli anni è andato abbassandosi sempre più.

Il sostegno.

Se si mettono in rapporto le quantità di alunni disabili con quelle dei docenti di sostegno preposti, si può rilevare che mediamente vi sono due alunni disabili per ogni docente di sostegno utilizzato. Un rapporto che tende ad elevarsi con il passaggio nei diversi ordini di scuola, innalzandosi dall'1,61 della materna al 2,42 della secondaria di II grado.

Se si considera che fino a qualche anno la norma generale (mai rispettata nell'organico di fatto) prevedeva un rapporto di un docente di sostegno ogni quattro alunni disabili inseriti, si può ben rilevare la consistenza di un risultato nettamente favorevole per gli alunni.

Va rilevato che gli effetti della legge n. 69 del 2000 per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap produrrà i suoi

effetti solamente dall'anno 2000/2001; il risultato rilevato per l'anno 1999/2000 è destinato pertanto a migliorare.

Le risorse professionali per il sostegno.

L'obiettivo di determinare le risorse professionali necessarie al sostegno secondo il parametro di una unità docente ogni 138 alunni iscritti (art. 40 legge n. 449 del 1997) in un arco di tempo definito, trova nel 1999/2000 applicazione per il secondo anno.

Il rapporto riguarda l'insieme della popolazione scolastica dalle materne alle secondarie di secondo grado in ciascuna provincia. Spetta infatti al provveditore agli studi determinare la distribuzione dei docenti di sostegno secondo le necessità individuate in ciascun settore.

Obiettivo è determinare, una distribuzione di risorse professionali più equilibrata tra i diversi territori.

Il raffronto tra le diverse situazioni provinciali, considerate nell'insieme di tutti gli ordini di scuola interessati (dalla materna alla secondaria di II grado), mette in evidenza una situazione non ancora omogenea, nonostante costituita sulla base di parametri comuni.

7.2.2 Tasso di integrazione degli alunni extra-comunitari.

I ragazzi provenienti da altre nazioni, figli di extracomunitari, come avviene per le loro famiglie, cercano l'integrazione nel sistema scolastico per conseguire condizioni di parità e di uguaglianza negli apprendimenti e nelle conoscenze per realizzare il loro diritto di cittadinanza attiva.

E' in forte crescita l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica, che ha raggiunto nell'anno scolastico 2000- 2001, secondo dati forniti dal Ministero, l'1,84%; in termini assoluti sono 147.406 gli alunni con cittadinanza non italiana, dei quali 64.342 di cittadinanza europea e 83.064 quelli di cittadinanza extra- europea. Nell'anno scolastico 1999-2000, l'incidenza era del 1,47%, il numero complessivo degli alunni stranieri era di 119.679, dei quali 51.361 di cittadina europea e 68.318 di cittadinanza extra-europea. La maggiore concentrazione di alunni è avvenuta nel Nord Est, con il 3,20%, nel Nord Ovest, con il 2,91%, seguita dal Centro con il 2,51%; bassa la percentuale nel Sud (0,43%) e nelle Isole (0,39%).

Sempre secondo dati del Ministero, relativi alla distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza, la prevalenza è degli alunni con cittadinanza europea non appartenenti all'Unione Europea (40,87%), seguiti da quelli con cittadinanza africana (28,72%), asiatica (15,61%), ed americana (11,87%).

Da un'analisi più dettagliata per Paesi europei di provenienza, risulta di gran lunga prevalente il numero degli alunni dell'Albania (25.050), seguiti a distanza da quelli della Serbia (8.023), della Romania (6.096), della Macedonia (3.795) e della Polonia (2.385).

Per quanto riguarda i Paesi africani, risulta maggioritario il numero degli alunni del Marocco (23.052), e quindi a distanza della Tunisia (3.008), dell'Egitto (2.363) e del Ghana (2.427).

Per quanto attiene ai Paesi asiatici, prevalente il numero degli alunni della Cina (8.659), seguiti da quelli delle Filippine (3.757), dell'India (2.925) e del Pakistan (1.706).

Per quello che concerne i Paesi americani, è maggiore il numero degli alunni del Perù (4.486), seguiti da quelli dell'Ecuador (2.704) e del Brasile (2.120).

Secondo una serie storica degli alunni di cittadinanza non italiana negli ultimi cinque anni, per i sei Paesi con maggiore concentrazione, per l'Albania si è passati da 4.141 dell'anno scolastico 1995- 1996 a 25.050 dell'anno scolastico 2000- 2001, per il Marocco da 7.655 a 23.052, per la Serbia da 9.266 a 16.225, per la Cina da 2.941 a 8.659, per la Romania da 885 a 6.096 e per il Perù da 1.524 a 4.486.

Per una valutazione della capacità del sistema scolastico di rispondere alle esigenze di apprendimento degli alunni con cittadinanza non italiana, possono essere utili i risultati di elaborazioni svolte dal Ministero circa l'incidenza del successo scolastico per le scuole elementari e per quelle secondarie di primo grado; secondo tali dati, il tasso di successo scolastico per la scuola elementare è salito dal 95,59% del 1998- 1999 al 95,99% del 1999-2000, e per la scuola secondaria di primo grado dall'84,07% all'86,20%.

Circa la distribuzione degli alunni per ordini e grado di scuole, la maggiore concentrazione è nelle scuole elementari (2,39%), in quelle materne (2,17%) ed in quelle secondarie di primo grado (2,16%).

In termini assoluti e per Paesi di provenienza, la maggiore concentrazione di alunni è nelle scuole elementari del Centro Italia di alunni di cittadinanza europea non appartenenti all'Unione europea (8.262); sempre nelle scuole elementari del Nord Est e del Nord Ovest è una rilevante concentrazione di alunni provenienti dalla medesima area geografica, rispettivamente di 7.812 e di 7.741 alunni.

7 3 Tasso di dimensionamento delle unità scolastiche.

Nell'anno scolastico di avvio formale dell'autonomia (2000-2001), le istituzioni scolastiche rappresentano indubbiamente l'indicatore sul quale misurare e connotare l'azione di ridefinizione del sistema scolastico nei suoi aspetti costituivi.

Nell'arco del biennio che ha preceduto il concreto avvio del sistema dell'autonomia scolastica, le unità amministrative preposte all'organizzazione del servizio scolastico (direzioni didattiche, presidenze di scuole secondarie di I grado e di istituti secondari di II grado) sono state dimensionate, ai sensi del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233.

Il dimensionamento è servito a ridisegnare la rete complessiva delle scuole, a dare assetto razionale al territorio suddiviso in ambiti funzionali, ad elevare i livelli organizzativi delle scuole a parametri significativi[31].

Le Conferenze dei Comuni hanno proceduto al dimensionamento nel rispetto dei parametri di popolazione scolastica - stabile nel quinquennio - definiti a livello nazionale tra le 500 e le 900 unità (con valori inferiori per i territori montani e delle piccole isole). Sono state costituite nuove unità amministrative - denominate uniformemente istituzioni scolastiche - comprensive, in orizzontale, di scuole del medesimo ordine oppure comprensive, in verticale, di scuole di ordine diverso o di diversa tipologia. Per la fascia dell'obbligo si sono costituiti, oltre alle tradizionali direzioni didattiche e presidenze di scuola media, anche istituti comprensivi di scuole elementari e medie. Per la fascia della secondaria l'aggregazione di istituti di tipologie diverse ha dato luogo a istituti polo denominati "istituti superiori".

La situazione determinata dall'applicazione del Regolamento di cui al d.P.R. n. 233 del 1998 è risultata la seguente:

Istituzioni scolastiche a dimensionamento completato a.s. 2000-2001

Direzioni didattiche	Scuole secondarie I grado	Istituti comprensivi	Istituti secondaria II grado	Istituti superiori	*Totale istituzioni scolastiche*
2.710	1.612	3.283	2.364	856	*10.825*
25,0%	14,9%	30,3%	21,8%	7,9%	*100%*

Istituzioni I ciclo	Istituzioni ciclo secondario	*Totale istituzioni scolastiche*
7.605	3.220	*10.825*
70,3%	29,7%	*100 %*

Si può rilevare come nel settore cosiddetto del 1° ciclo (scuola di base) le istituzioni scolastiche siano state strutturate prevalentemente in istituti comprensivi (3.283 su 7.605),

[31] La competenza per definire il dimensionamento è stata riservata dalla legge alla Conferenza dei Comuni per ciascuna provincia - con ruoli propositivi - e alle Regioni con potere di pianificare e programmare lo viluppo dei servizi scolastici sul territorio. I piani conclusivi di alcune Regioni non sono stati definiti in tempo utile in vista del termine di avvio formale dell'autonomia, costringendo il ministero a commissariamenti ad acta per garantire una condizione di uguaglianza di opportunità a tutti i territori.

mentre l'analoga situazione del 2° ciclo (secondaria superiore) rappresenta la soluzione meno adottata (856 istituti superiori su un totale di 3.220).

Il fatto di maggior rilievo in questa operazione di grande razionalizzazione della rete scolastica resta in ogni modo l'adozione di uguali parametri (l'entità della popolazione scolastica) per definire l'assetto delle istituzioni di ogni ordine di scuola e la prevedibile riduzione del numero di unità amministrative esistenti.

La situazione in organico di diritto delle istituzioni scolastiche costituite e funzionanti nell'anno 1998-1999 può essere assunta come riferimento per la valutazione degli effetti del dimensionamento sotto il profilo della riduzione dei costi.

Si può rilevare dal prospetto che segue come il dimensionamento abbia fortemente inciso sulle situazioni esistenti nel settore della scuola di base dove quasi un quarto delle istituzioni esistenti è stato soppresso con effetti anche di riorganizzazione delle scuole esistenti che sono state in vario modo aggregate tra di loro; minima la contrazione del numero di istituti superiori (-4%).

Nel complesso sono risultate soppresse al 2000-2001 2.423 istituzioni scolastiche su 13.248 esistenti al 1998-1999 (-18,3%).

Riduzione del numero di istituzioni scolastiche dal 1998 al 2000

Anni scolastici	Istituzioni I ciclo	Istituzioni ciclo secondario	*Totale istituzioni scolastiche*
1998-99	9.893	3.355	*13.248*
2000-01	7.605	3.220	*10.825*
differenza v.a.	- 2.288	- 135	*- 2.423*
differenza %	- 23,1%	- 4,0%	*- 18,3%*

La riduzione di 2.423 unità amministrative dovrebbe comportare un considerevole risparmio sia da parte degli Enti territoriali preposti cui spettano gli oneri di servizio logistico di supporto degli uffici statali sia da parte dell'erario che può ridurre la spesa di organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (un'unità per tipologia in ciascuna istituzione scolastica considerata).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
(Ex Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica)

1. Sintesi e conclusioni.
2. Profili programmatici: *2.1 Il D.p.e.f. 2001-2003 e la legge finanziaria 2001 (23 dicembre 2000, n. 388);2.2 Nota preliminare e direttive 2001; 2.3 Il D.p.e.f. 2002-2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448); 2.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario;* 2.4.1 Il triennio 2001-2003; 2.4.2 La legge finanziaria 2002; *2.5 Il programma nazionale della ricerca.*
3. Il quadro normativo.
4. La gestione: risultati finanziari e contabili: *4.1 I dati del rendiconto MURST; 4.2 I dati finanziari complessivi e per servizi; 4.3 Note di auditing finanziario - contabile .*
5. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi: *5.1 Istruzione universitaria; 5.2 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario; 5.3 Ricerca scientifica e tecnologica.*
6. Profili evolutivi nell'assetto della struttura ministeriale.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'UNIVERSITA',RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

ESERCIZIO 2001 ***(Milioni di Lire):***

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.4.1.1 - Indirizzo, coordinamento e vigilanza sulla ricerca scientifica e tecnologica	25.182	31.105	*378*	23.419	23.331	25.240	10.111	2.926
1.4.1.2 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica	3.825.099	4.175.213	*3.998.315*	3.763.500	3.520.850	3.710.359	3.139.520	93.192
1.4.1.3 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica nelle aree depresse	450.344	451.936	*451.238*	360.298	287	1.610	361.698	90.292
1.4.1.4 - Promozione, coordinamento e cooperazione scientifica internazionale	237.505	237.595	*217.713*	237.286	236.801	236.819	2.307	305
4.8.4.2 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	510.051	714.941	*712.730*	509.740	509.723	410.285	1.463.150	17.123
4.8.4.3 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	1.079.838	1.515.121	*1.514.500*	1.079.793	1.079.787	868.600	3.108.510	35.875
9.4.1.1 - Indirizzo, programmazione e coordinamento dell'istruzione	277.153	311.953	*401*	275.144	275.061	282.962	111.369	2.973
9.4.1.2 - Sostegno per il funzionamento del sistema universitario e dell'alta formazione artistica e musicale	13.290.620	13.180.423	*735*	13.254.488	13.254.295	13.069.012	8.710.167	89.631
9.4.1.3 - Erogazioni per le borse di studio, i dottorati di ricerca e l'alta formazione	657.776	764.869	*137*	656.314	656.314	595.682	330.002	68.651
9.4.1.4 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia	504.455	538.008	*536.433*	492.087	443.420	447.552	404.765	24.986
9.4.1.5 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia universitaria nelle aree depresse	548.129	613.461	*613.083*	548.083	526.427	445.980	556.838	292
TOTALE AMM.NE	***21.406.151***	***22.534.626***	***8.045.662***	***21.200.151***	***20.526.295***	***20.094.102***	***18.198.437***	***426.247***

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Il d.lgs. n. 300 del 1999 ha disposto l'unificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica contestualmente all'avvio della XIV legislatura, avvenuto alla fine del primo semestre dell'anno 2001. Per ovvi motivi di correntezza amministrativa la gestione della spesa per le due amministrazioni è proseguita, nel secondo semestre, sulla base dei rispettivi distinti documenti contabili. Ciò ha comportato la redazione di due rendiconti, che ne richiede esame e referto distinti. Lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero unificato è in corso di definizione.

1.2 L'esame dei risultati complessi della gestione 2001 condotta dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica fa emergere la conferma di alcuni aspetti sui quali si era già richiamata l'attenzione negli anni scorsi ed alcuni segni di novità.

Le relazioni della Corte inducono a non indugiare sulle segnalazioni già proposte, che in assenza di elementi o di interventi che le contraddicano, finiscono col costituire punti di riferimento per i correttivi dell'azione amministrativa.

Come si è detto, nel 2001 si è verificato il passaggio di legislatura, evento che ha notevolmente inciso sulla continuità della gestione, anche a ragione della riunificazione dei due Ministeri. I tempi dell'agire ne sono risultati dilatati, con effetti non positivi sull'utilizzazione delle risorse (crescita dei residui di stanziamento e delle economie).

1.3 Fra i segni di novità va segnalato che lo Stato prosegue nell'assicurare ai settori dell'istruzione universitaria e della ricerca, affidati al Ministero, un volume di risorse, sia pur moderatamente, crescente: l'indice sulle spese finali ha raggiunto il 2,5%; l'incremento sul 2000 è stato dello 0,2%. Approfondendo l'analisi si può constatare come anche all'interno del settore istruzione, il segmento istruzione superiore guadagni posizioni nei confronti, soprattutto, della scuola secondaria.

1.4 L'anno 2001 ha costituito il primo vero momento applicativo del nuovo assetto degli studi universitari. Evidentemente è presto per poter disporre di fondati elementi conoscitivi. E' però constatazione positiva l'attento monitoraggio che il Ministero ha attivato, impegnando gli atenei ad istituire i corsi di studi del nuovo ordinamento in presenza di una reale domanda sociale e di adeguati supporti logistici e di personale (requisiti minimi).

Anche i tempi del processo di programmazione del sistema universitario sembrano avviarsi ad essere più contenuti. Per la prima volta si è riusciti a definire il piano, a ripartirne le risorse e ad iniziare le erogazioni entro il primo anno del triennio di riferimento.

Ciò che ancora appare auspicabile è l'adozione di uno strumento programmatico più coeso, che, ad esempio, assicuri una coerente utilizzazione delle dotazioni del piano di sviluppo e di quelle destinate all'edilizia universitaria.

La legge n. 537 del 1993 (art. 5) stabilisce di concentrare il finanziamento delle università su tre fondi: funzionamento ordinario; edilizia e grandi attrezzature scientifiche; programmazione dello sviluppo. La realtà espressa dalla effettiva struttura dello stato di previsione e dal rendiconto del Ministero si rivela ben diversa, essendo essi articolati in un numero di capitoli elevato e con oggetti di spesa molto spesso ripetitivi. Si dovrebbe verificare la coerenza di tale situazione con l'impianto previsto dalla legge.

1.5 Diversamente dagli anni precedenti il 2001 ha visto un lieve incremento del numero degli iscritti alle università (1.687.237) ed emergere nuovi orientamenti nella scelta dei corsi di studio da parte degli immatricolati: il gruppo degli studi giuridici perde il primo posto a vantaggio di quello economico.

Due iniziative appaiono volte a consentire la migliore conoscenza per gli studenti dell'offerta didattica delle università e del loro percorso di studi fino al raggiungimento del diploma: si tratta della banca dati dell'offerta formativa e dell'anagrafe degli studenti, due strumenti che riusciranno utili anche per il governo del sistema.

1.6 A notazioni meno positive dà luogo la ricognizione effettuata per il settore della ricerca. Anzitutto, le disponibilità decrescono: al Ministero vengono assegnati fondi pari allo 0,07% delle spese finali dello Stato, comprendenti l'assegnazione straordinaria di una quota dei proventi delle licenze UMTS; nel 2000 circa lo 0,1%.

Il Programma nazionale della ricerca (PNR), del quale il Ministro ha di nuovo avviato nell'aprile 2002 il procedimento di definizione mediante l'adozione di Linee Guida, che propongono un'incisiva azione di recupero, avrà un naturale momento di verifica nell'allocazione delle dotazioni che la legge finanziaria 2003 recherà.

Nell'immediato, appare urgente riconsiderare gli strumenti finanziari che sono stati apprestati in questi ultimi anni, la cui applicazione per la molteplicità, le procedure amministrative di particolare complessità, le ristrettezze finanziarie, si rivela inane esercizio, cui viene chiamata la comunità scientifica. Essi richiedono in primo luogo all'Amministrazione un

dispendio di energie e agli organismi scientifici la disponibilità di esperti amministrativi di cui non possono facilmente dotarsi.

Esemplare la vicenda occorsa, ma non è l'unica, al fondo per gli investimenti nella ricerca di base (FIRB), che, ottenuti 730 mld nel 2001 dai proventi delle licenze UMTS, al momento non vede concluse le procedure di selezione; e, nel frattempo, nel marzo 2002 l'operazione di riduzione dei residui di stanziamento ha sottratto 150 mld alle disponibilità finanziarie.

1.7 Occorre comunque un'attenta riflessione sugli obiettivi e sui contenuti che ha posto il PNR approvato alla fine del 2000. La situazione che emerge dalla ricognizione, che si è potuta condurre sui suoi adempimenti attuativi, evidenzia, con l'oggettiva concretezza dei dati, ciò che era possibile cogliere fin da quella data e che in effetti era stato rilevato: gli obiettivi individuati dalle scelte politiche perseguono la finalità di accrescere il patrimonio di conoscenze scientifiche e di sviluppo tecnologico dell'Italia mediante investimenti nelle attività di ricerca meno lontani dai livelli medi dei paesi più avanzati. A ciò corrisponde una riduzione delle risorse rese disponibili. Questa incoerenza tra enunciazione di obiettivi e allocazione delle risorse merita la considerazione del Parlamento anche in rapporto alle indicazioni che il Governo intenderà fornire. La riproposizione e l'aggiornamento dei documenti si rivelerà altrimenti esercizio ripetitivo e semplice inventario dei "*desiderata*" della comunità scientifica.

Anche l'assetto organizzativo del sistema degli enti di ricerca merita di essere oggetto di riflessione in funzione dell'obiettivo di assicurare ad essi un contesto di certezza finanziaria, condizione preliminare per una elevata produttività scientifica.

1.8 Le procedure di cui l'Amministrazione si fa carico per la programmazione, le modalità di riparto delle risorse, la raccolta e l'esame dei progetti da ammettere al finanziamento, per seguirne la realizzazione, per erogare le risorse sono di particolare complessità. Non sorprende, quindi, che quasi tutti gli interventi presentino ritardi. Ritardi che non sono da riferire solo all'azione del Ministero, poiché sovente è dato constatare che gli enti di ricerca, beneficiari dei finanziamenti ed i soggetti responsabili dei progetti procedono secondo cadenze temporali di notevole ampiezza, denunciando difficoltà a documentare le attività poste in essere e ad esporne i risultati.

Ciò provoca la stasi nell'erogazione delle successive quote di finanziamento e quindi l'accumulo dei residui. E' del tutto ovvio che le attività di ricerca non possono essere condotte secondo le cadenze dei tempi dei procedimenti amministrativi; ma su questi aspetti, prima ancora di un intervento ministeriale, è auspicabile che gli stessi organi della comunità scientifica

conducano una riflessione produttiva di suggerimenti volti a superare, o quanto meno a contenere, le più evidenti difficoltà.

2. Profili programmatici.

2.1 Il D.p.e.f. 2001-2003 e la legge finanziaria 2001 (23 dicembre 2000, n. 388).

2.1.1 Il D.p.e.f. 2001-2003, nella consapevolezza della stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee, il recepimento, nei limiti consentiti dalle compatibilità finanziarie, delle linee guida per il programma nazionale della ricerca.

Come conferma e sviluppo degli indirizzi programmatici, la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) stabilisce che le università e gli enti di ricerca concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2001–2003 garantendo che il fabbisogno finanziario non sia superiore in ciascun anno al fabbisogno dell'esercizio precedente incrementato, rispettivamente, del 4% o del 5% per ciascun anno (art. 56).

Per acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche nello svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca le università possono costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti e amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La costituzione e il funzionamento delle fondazioni sono disciplinati con regolamento, al quale è demandata l'individuazione delle tipologie di attività e di beni che possono essere conferiti nell'osservanza del criterio della strumentalità rispetto alle funzioni istituzionali delle università, che restano alle stesse riservate (art. 59, comma 3).

2.1.2 Altre disposizioni (artt. 66, 103, 104, 105, 108, 144) assicurano la prosecuzione del controllo dei flussi finanziari degli enti ed interventi di sostegno per la ricerca di base ed applicata anche in favore delle imprese e per l'allestimento di residenze universitarie. Si dà conto delle singole misure adottate.

a) Nello scorcio dell'anno 2000 il rilascio delle licenze U.M.T.S. è stato occasione di entrate straordinarie per lo Stato. Ciò ha dato la possibilità di destinare una quota al finanziamento della ricerca scientifica nel quadro del Programma Nazionale per la Ricerca, determinata da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza Unificata. Un successivo decreto dello stesso Presidente, su proposta del Ministro

competente d'intesa con il Ministro del Tesoro, sentite la Conferenza Unificata e le Commissioni parlamentari, ha definito procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo dei fondi assegnati (articolo 103, commi 1 e 2).

b) A decorrere dall'anno 2001 è istituito presso il MURST il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB), destinato a finanziare progetti di varia articolazione e centri di alta qualificazione scientifica. La provvista del Fondo è stabilita in 75 mld per il triennio 2001-2003 a carico del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), di cui 20 mld per il 2001. Il Ministro con proprio decreto stabilisce criteri e modalità procedurali per l'assegnazione dei finanziamenti (articolo 104).

La modalità di copertura della dotazione del FIRB rende evidente che la norma si limita a creare un ulteriore strumento per la distribuzione delle risorse senza alcuna attribuzione di risorse aggiuntive[1].

c) L'articolo 105 apporta limitate modifiche per i soggetti ammissibili agli interventi disposti a carico del FAR.

d) Il comma 7 dell'articolo 108 dispone il conferimento al FAR per ciascuno degli anni 2001 – 2002-2003 di 90 mld destinati a finanziare la concessione da parte del MURST di un credito d'imposta nella misura massima del 75% dell'incremento delle spese di ricerca effettuate dalle imprese in strutture situate in Italia o in progetti di collaborazione internazionale a maggioranza italiana.

e) Ulteriori finanziamenti sono concessi (articolo 144, commi 1 e 18) per gli interventi di decongestionamento degli atenei e per alloggi e residenze per studenti universitari. In entrambi i casi sono autorizzati limiti di impegno, per gli anni 2002 e 2003:

nel primo, rispettivamente, per 40 mld (anno terminale 2016) e 45 mld (anno terminale 2017); nel secondo per 25 mld per ciascuno dei due anni, da utilizzare per la accensione di mutui quindicennali con la Cassa D.D.P.P.

f) 7 mld, infine, sono assegnati al MURST per sostenere il progetto "Città della scienza" della Fondazione IDIS (articolo 145, comma 49).

[1] Nel corso del 2001 730 mld, prelevati dai proventi della gara per il rilascio delle licenze UMTS, hanno alimentato il FIRB. Nel marzo 2002 la dotazione è stata ridotta a 600 mld. Per la descrizione dell'accaduto si vedano i paragrafi 5.3.2 e 5.3.3.1.

2.1.3 Il prospetto espone le risorse nel complesso assegnate per le università e la ricerca.

(miliardi di lire)

TABELLE	2001	2002	2003
A	0,5	0,5	0,5
B	10,5	123,5	123,5
C	15.190,5	15.890,5	15.935,5
D	[115]	[105]	[840]
F*	764	450	1.000
Totale	15.965,5	16.464,5	17.059,5

** Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D*

2.2 Nota preliminare e direttive 2001.

Nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2001 (AC 7329 – tab. 19)[2] la nota "politica" non è presente; anche le generiche considerazioni del disegno di legge per l'anno 2000 non sono state riprodotte. La presentazione, qualificata "spaccato tecnico", è stata redatta a cura della Ragioneria generale dello Stato e reca la mera illustrazione dei dati finanziari e contabili in ordine alla competenza, ai residui ed alle autorizzazioni di cassa.

La direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2001 è stata emanata, in coerenza con le indicazioni della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001), con atto del 28 marzo 2001 del PCM e Ministro ad interim[3].

La direttiva è stata elaborata con l'ausilio del servizio di controllo interno, tenendo conto delle proposte formulate dai direttori dei centri di responsabilità ed è indirizzata ai direttori del Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, del Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico e del Servizio studi e documentazione. Essa definisce gli obiettivi assegnati alle tre strutture anche nella prospettiva della riunificazione con i servizi dell'istruzione scolastica a seguito della costituzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, secondo il disposto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

La direttiva consta di quattro parti: missioni istituzionali; iniziative di carattere trasversale per il miglioramento dell'efficienza complessiva; obiettivi e risultati attesi dai centri di responsabilità; monitoraggio.

[2] Divenuto legge 23 dicembre 2000, n. 389.
[3] Registrato alla Corte dei conti il 4 maggio 2001 reg. n. 1, foglio n. 337.

La prima parte si concreta in una rassegna dei compiti affidati all'Amministrazione, la cui utilità risiede nel richiamare su di essi l'attenzione dei responsabili amministrativi quale essenziale riferimento per la loro azione.

Quattro iniziative sono indicate come rivolte a migliorare l'efficienza complessiva (parte seconda):

- nuovo regolamento per la determinazione dei termini dei procedimenti amministrativi (legge n. 241 del 1990); la redazione è da portarsi a compimento entro il 30 giugno 2001; i termini di conclusione dei procedimenti dovranno essere ridotti almeno del 10% rispetto a quelli attualmente vigenti stabiliti dal d.m. 14 giugno 1994, n. 774;

- studio di fattibilità sull'attuazione del controllo di gestione affidato al direttore del Servizio centrale per gli affari generali e il sistema informativo e statistico con la collaborazione degli altri centri di responsabilità. Questo studio, da compiersi entro il 1° luglio 2001, dovrà valutare i costi/benefici del sistema di controllo di gestione e le modalità operative di attivazione;

- progetto di formazione per il personale, da elaborarsi entro il 1° luglio 2001 da parte del direttore del Servizio centrale affari generali, sistema informativo e statistico, con la collaborazione degli altri centri di responsabilità. Le attività di formazione dovranno privilegiare le modifiche istituzionali intervenute nelle aree funzionali del Ministero;

- aumento della velocità di pagamento: ciascuno dei tre centri di responsabilità al 31 dicembre 2001 dovrà aver raggiunto nella gestione delle risorse del bilancio di competenza un rapporto residui/impegni inferiore almeno del 5% rispetto all'omologo indicatore del 2000.

L'iniziativa si basa sulla considerazione che la quasi totalità delle risorse gestite dal Ministero sono trasferite ad organismi caratterizzati da un alto grado di autonomia (principalmente università ed enti di ricerca); la velocità di pagamento è ritenuta un indice di efficienza.

La terza parte della direttiva pone, per ciascuno dei centri di responsabilità, obiettivi e risultati da conseguire; in alcuni casi, corredati da parametri di verifica. Al Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici sono posti 12 obiettivi; al Servizio centrale per gli affari generali e per il sistema informativo e statistico 16 e al Servizio studi e documentazione 4.

Del monitoraggio e della valutazione dell'attuazione della direttiva è incaricato il Servizio di controllo interno SECIN (parte quarta). Lo stesso potrà inoltre adottare appositi indicatori per la valutazione della qualità delle prestazioni, acquisendo, a campione, il parere degli utenti mediante la compilazione di questionari, volti a misurare la *customer satisfaction.*

Rispetto alla situazione rilevata lo scorso anno circa le direttive 2000, va dato atto che il documento 2001 segna un buon passo avanti. Infatti, pur permanendo tratti che presentano formulazioni eccessivamente generiche e quindi di scarsa significatività (parte prima), le articolazioni 2 e 3 recano espressioni adeguatamente concrete che consentono di cogliere con immediatezza gli obiettivi posti e i risultati attesi.

Risultato che ha ragione di essere sottolineato per la peculiarità di questo ramo di amministrazione, che è essenzialmente chiamata a svolger compiti di programmazione, di coordinamento e di assegnazione di risorse alle università e agli enti di ricerca e, solo in termini assolutamente minoritari, di diretta realizzazione degli interventi.

2.3 Il D.p.e.f. 2002 – 2004 e la legge finanziaria 2002 (28 dicembre 2001, n. 448).

2.3.1 Il D.p.e.f. 2002 individua, quali obiettivi prioritari dell'azione di governo, la formazione di capitale umano e lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

L'incremento del capitale umano dovrà effettuarsi all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative.

Nel settore universitario obiettivi specifici sono: il completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma della complessiva offerta formativa; il potenziamento e il rilancio dei programmi di ricerca; il completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati.

Per la ricerca il Governo intende raggiungere un livello di spesa – rispetto al PIL – pari all'attuale media europea (1999 ITALIA 1,07% EUROPA 1,92%). Dovrà esser dedicata particolare attenzione alla valutazione dei risultati ottenuti.

La creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici viene ritenuta presupposto per un più agevole reperimento di risorse finanziarie. Si pone, inoltre, l'obiettivo di favorire la mobilità dei ricercatori e la costituzione di incubatori come strumento per le applicazioni pratiche dei risultati della ricerca sono ulteriori linee di intervento da privilegiare.

2.3.2 La legge finanziaria 2002 reca le seguenti disposizioni che appaiono riferirsi anche alle università ad agli enti di ricerca.

Art. 19, comma 1: come per gli altri destinatari della norma, per l'anno 2002, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, ed agli enti di ricerca, che non

abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tra le misure volte a ridurre la spesa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, ad incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi alcune, per la loro generica formulazione, sembrano avere tra i loro potenziali destinatari anche gli enti pubblici di ricerca. Tra di esse quelle delineate dall'art. 28, che infatti reca la rubrica "trasformazione e soppressione di enti pubblici".

Con appositi regolamenti ex articolo 17, comma 2, legge n. 400 del 1988 il Governo individua gli enti pubblici, le amministrazioni, le agenzie e gli altri organismi ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale, finanziati direttamente o indirettamente dallo Stato o da altri enti pubblici, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari, ovvero la soppressione e messa in liquidazione.

Non è possibile in questa sede entrare in una più approfondita disanima della disposizione sulla quale la Corte sarà chiamata a pronunciarsi circa i diversi profili di legittimità che la sua applicazione sottende. Qui se ne evidenziano solo due a titolo di semplice prospettazione problematica. Uno generale, concretantesi nella necessità di individuare l'area degli organismi destinatari della norma, la cui istituzione è quasi sempre stabilita da norme legislative, operazione da condurre in applicazione di criteri non espressamente formulati. L'altro specifico: se la clausola di esclusione "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale" possa riferirsi agli enti di ricerca ex articoli 9 e 33 della Costituzione, come indurrebbe a far ritenere la legge n. 168 del 1989 articoli 8 e 17.

Art. 29 (misure di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni). Le Pubbliche Amministrazioni sono autorizzate, al fine di ottenere economie di gestione, ad acquistare sul mercato i servizi finora prodotti direttamente dalle stesse, a costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, ad attribuire a soggetti di diritto privato lo svolgimento di servizi.

Regolamenti governativi dovranno definire la tipologia dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle tariffe e le clausole di carattere finanziario.

Art. 32, comma 2I contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi saranno iscritti in un'unica unità previsionale di base, da ripartirsi con decreto del Ministro, di

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari.

La dotazione annua della UPB è determinata, ex art. 11, comma 3, lett. d) della legge n. 468 del 1978, per gli anni 2002 – 2003 – 2004. La dotazione attuale è ridotta del 10,43%.

Art. 45, comma 1 Sono autorizzati nel triennio 2002 – 2004 limiti di impegno finalizzati al decongestionamento degli atenei (cap. 8957), nei seguenti termini:

(migliaia di euro)

2002	2003	anno terminale
3.665		2016
	19.158	2017

Art. 48, comma 1 misure di sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo.

Viene prevista la concessione di un credito d'imposta per il 2002 per le imprese ubicate nelle aree territoriali individuate dalla Commissione Europea nella misura max dell'85%, elevabile al 100% per le piccole e medie imprese svolgenti attività industriale, dell'incremento delle spese per ricerca e sviluppo rispetto alla media dei tre esercizi precedenti, nel rispetto dei criteri e limiti stabiliti dalla Commissione Europea e previa specifica autorizzazione. Le modalità di applicazione sono dettate con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il prospetto espone il complesso delle risorse assegnate secondo i diversi moduli espressi dalle tabelle della legge finanziaria:

(migliaia di euro)

TABELLE	2002	2003	2004
A	197.065	293.527	300.550
B	70.217	71.282	7.500
C	8.227.740	7.981.505	7.868.639
D	[25.823]	[80.051]	[389.925]
F*	682.522	694.272	663.647
Totale	9.177.544	9.040.586	8.840.336

**Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D*

2.4 La programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

2.4.1 Il triennio 2001-2003. La legge finanziaria 2001 (tabella C) ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Con decreto 29 dicembre 2000[4], a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a 304 mld circa;
- alta formazione 25,966% pari a 191 mld circa;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a 90 mld;
- riduzione degli squilibri territoriali 10, 204% pari a 75 mld;
- decongestionamento dei megatenei 10,204% pari a 75 mld

Circa il 18% (135 mld) di queste risorse si tradurrà, partire dal 2004, in un incremento, di pari importo, del FFO delle università (risorse consolidabili), mentre l'82% (600 mld) costituisce finanziamenti una tantum.

La relazione, che illustra i contenuti del decreto, non reca alcuna informazione circa lo stato di attuazione della precedente programmazione. La mancanza di questa essenziale informazione è rimarcata nei pareri resi dal CUN, dalla CRUI e dal CNSU. I primi due organismi sottolineano anche l'assoluta insufficienza dei fondi per la ricerca, che non viene indicata come obiettivo prioritario, e per la didattica, soprattutto nel momento in cui le università sono chiamate alla riconversione degli ordinamenti didattici per favorire l'ampliamento della partecipazione dei giovani all'istruzione superiore.

In effetti, le posizioni espresse dagli organi rappresentativi del sistema universitario appaiono ragionevoli in quanto lo sforzo innovativo richiesto, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse statali tra i vari obiettivi, risulta supportato in termini contenuti. Cosicché la riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento dei megatenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento del rapporto numerico docenti/studenti finiscono di triennio in triennio per rivelarsi obiettivi proclamati, ma non raggiunti, omettendosi anche di dar conto almeno del grado di avvicinamento a tali obiettivi.

Il successivo decreto 8 maggio 2001[5] ha individuato le iniziative da realizzare, gli strumenti, le modalità (istituzione, soppressione o trasformazione dei corsi, facoltà o atenei; risorse; accordi di programma; iniziative cofinanziate), e i criteri di ripartizione delle risorse. Nel paragrafo 5.1 si dà conto dei provvedimenti che sono seguiti, di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti alle università.

---

[4] Pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001.
[5] Registrato il 19 giugno 2001 registro n. 4 foglio n. 141; S.O.G.U. n. 195 del 23 agosto 2001.

La ricostruzione della successione degli adempimenti innanzi descritti evidenzia l'esigenza di una semplificazione e di uno snellimento della procedura di programmazione, della riconduzione ad essa della globalità dei finanziamenti pertinenti alle università (non è dato comprendere, ad esempio, perché le dotazioni relative all'edilizia ne siano tenute fuori), del rispetto dei tempi di definizione e di erogazione dei fondi.

Si può notare come la situazione riscontrata si riporta a quanto segnalato nelle osservazioni di sintesi della relazione sul rendiconto MURST 1999. Le constatazioni attuali confermano che la prassi amministrativa della programmazione è affetta da un eccessivo numero di adempimenti che provoca ritardi e disfunzioni. La Corte auspica che Governo e Parlamento pongano attenzione a questo aspetto che, al di là della insufficienza delle risorse, toglie incisività e tempestività di realizzazione agli interventi.

2.4.2 La legge finanziaria 2002.

La legge finanziaria 2002 riduce (tabella C) le dotazioni relative al piano di sviluppo delle università (PSU), determinate dalla legge dell'anno precedente, del 2, 45% per il 2002 e del 3,70% per il 2003, rendendo così disponibili, rispettivamente, 239 e 236 mld, rispetto ai previsti 245 mld per ciascuno dei due anni.

Tale circostanza ha costretto il Ministero a rideterminare la ripartizione delle risorse finanziarie per gli anni 2002 e 2003 disposta dal d.m. 8 maggio 2001. A ciò si è proceduto mediante l'adozione del d.m. 4 marzo 2002, che ha individuato, rispettivamente per i due anni, in 123.292.722 e 121.964.000 euro le nuove disponibilità[6]. Conseguentemente, il Capo del Dipartimento della programmazione, il coordinamento e gli affari economici, per motivi di correntezza operativa, con atto del 24 aprile 2002[7], ha riprodotto i contenuti del d.m. 8 maggio 2001 tenendo conto delle dotazioni rideterminate e dell'adozione della moneta europea.

La stessa legge (tab. F) rimodula le dotazioni destinate agli interventi di decongestionamento degli atenei in circa 100 mld (51.645 mila euro) per il 2002 e in circa 145 mld (74.886 mila euro) per ciascuno degli anni 2003 e 2004.

---

[6] Registrato il 26 marzo 2002, registro n. 1 foglio n. 208. Si segnala che la disponibilità relativa all'anno 2002 è indicata nella tabella C della legge finanziaria pari a 123.293.000 euro, mentre lo stanziamento stabilito nello stato di previsione del Ministero – capitolo 5496 - (legge 28 dicembre 2001, n. 449 e decreto MEF 31 dicembre 2001) risulta di 123.292.722 euro. Il decreto 4 marzo 2002 si è conformato a quest'ultimo importo.

[7] S.O.G.U. n. 130 del 5 giugno 2002: riproduzione del testo del d.m. 8 maggio 2001 (programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003) con le modifiche necessarie in relazione all'adozione dell'euro ed alle riduzioni apportate dalla legge finanziaria 2002.

2.5 Il programma nazionale della ricerca.

Già lo scorso anno si è detto dell'approvazione da parte del CIPE del Programma Nazionale della Ricerca (PNR) in data 21 dicembre 2000. Il documento, che consta di interventi di breve e medio-lungo termine, è soggetto a rimodulazione annuale. Il 19 aprile 2002 il CIPE ha approvato le linee guida del nuovo Programma, avviando nuovamente il procedimento di definizione del PNR, delineato dal d.lgs. n. 204 del 1998 articoli 1 e 2. Il Ministro, in luogo di procedere all'aggiornamento del PNR, ha ritenuto – al fine di evidenziare gli indirizzi della politica della ricerca del nuovo Governo – di formulare nuove linee-guida in vista del prossimo D.p.e.f., che dovrebbe recepirne strategie e meccanismi di intervento.

Le priorità individuate riguardano i sistemi di produzione ed i settori: ICT; agroalimentare; salute; beni culturali; energia; ambiente; trasporti.

Gli investimenti aggiuntivi dello Stato che il Ministro propone per il quadriennio 2003-2006 ammontano a 27.447 mld (=14.175 milioni di euro), atti a stimolare un cofinanziamento di 18.298 mld (=9.450 milioni di euro). Il rapporto spesa/PIL salirà all'1,75% dall'attuale 1% circa.

Il D.p.e.f. e la successiva legge finanziaria per il 2003 dovrebbero tradurre le proposte del Ministro in precisi impegni programmatici e coerenti allocazioni di risorse finanziarie.

3. Il quadro normativo.

3.1 La produzione di norme, in concomitanza con il passaggio di legislatura, ha subito un rallentamento, che potrà favorire qualche cauta riconsiderazione di alcune delle soluzioni normative finora adottate. Meritano in particolare una riflessione gli assetti organizzativi del sistema ricerca e la disciplina dei procedimenti di assegnazione ed erogazione delle risorse.

In continuità con l'esposizione della precedente relazione ci si sofferma sulle principali innovazioni intervenute.

Si è dato già conto delle norme della legge 27 marzo 2001, n. 133, che sono giunte a comporre una complessa vicenda che negli ultimi anni ha interessato l'ammissione degli studenti ad alcuni corsi ad accesso programmato, caratterizzata dal sovrapporsi di interventi legislativi e sentenze dei giudici amministrativi.

3.2 Corrisponde ad uno degli indirizzi programmatici del D.p.e.f. 2002-2004 la disposizione dettata dall'articolo 7 della legge 12 ottobre 2001, n. 383. Essa riconosce al ricercatore pubblico dipendente la proprietà esclusiva dell'invenzione brevettabile di cui è autore. Ciò comporta per il ricercatore, non solo il diritto alla paternità della scoperta, ma anche la titolarità e l'esercizio

dei connessi diritti patrimoniali, che le norme ordinarie (R.D. 29 giugno 1939, n. 1127) hanno finora attribuito al datore di lavoro, università o pubblica amministrazione. Nel caso il ricercatore non dia inizio allo sfruttamento industriale dell'invenzione entro cinque anni dal rilascio del brevetto, il relativo diritto passa alla pubblica amministrazione.

Le università e le pubbliche amministrazioni stabiliscono l'importo massimo del canone per la concessione a terzi dell'uso dell'invenzione ad esse spettante. L'inventore ha diritto ad almeno il 50% dei proventi.

La soluzione descritta è stata ritenuta eccessivamente squilibrata a favore del pubblico dipendente nei confronti del datore di lavoro pubblico. Tanto da indurre il Governo a ritornare sulla questione con altra disposizione (articolo 3) contenuta nel disegno di legge, già approvato dal Senato (AS n. 761), ora all'esame della Camera (AC n. 2238), "Disposizioni concernenti la scuola, l'università e la ricerca scientifica".

Essa attribuisce al datore di lavoro pubblico il diritto di chiedere il brevetto dell'invenzione, riconoscendone al suo autore la paternità ed almeno il 30% dei proventi derivanti dallo sfruttamento economico.

3.3 Lo stesso disegno di legge contiene alcune altre norme di rilievo. Viene disposto: l'ampliamento dei soggetti ammissibili agli interventi finanziati dal FAR; l'utilizzazione, anche nella forma del credito d'imposta, della disponibilità di 90 mld assegnata dalla legge finanziaria 2001 (articolo 108, comma 7); la disciplina, in adesione ad una sollecitazione della Corte, dei compensi da erogare per il Servizio di valutazione dei progetti di ricerca (articoli 1 e 2).

E' infine concesso alle università un finanziamento straordinario quinquennale di complessivi 375 milioni d'euro per sanare le situazioni debitorie prodottesi per la corresponsione di classi e scatti stipendiali ai docenti e ricercatori (articolo 6).

Questo specifico apporto finanziario fa fronte alla spesa che le università hanno sostenuto a partire dal 1995, derivante dalla progressione economica per anzianità delle retribuzioni dei docenti e dei ricercatori, che le dotazioni annualmente determinate per il FFO non avevano considerato. L'accaduto risulta in contrasto con l'articolo 5, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che stabilisce che il FFO deve comprendere le disponibilità finanziarie a copertura degli incrementi di retribuzione del personale docente.

3.4 In occasione della conversione nella legge 31 dicembre 2001, n. 463 del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, recante proroghe e differimenti di termini, si è riusciti a disporre l'utilizzazione

dei fondi assegnati al Ministero dalla legge finanziaria 2001 per il finanziamento di nuove iniziative.

L'articolo 8 nonies rende disponibile per la ricerca universitaria ulteriori 6,5 mld di lire per il 2001 e 42.608 migliaia di euro per il 2002 e 43.124 migliaia di euro per il 2003. Al FAR sono destinati per il 2002 19.109 migliaia di euro e per il 2003 20.658 migliaia di euro.

Analoga iniziativa è quella recata dallo schema di disegno di legge, predisposto dal Ministero, per consentire l'utilizzazione dei fondi assegnati dalla legge finanziaria 2002. Alle università ed istituti universitari non statali legalmente riconosciuti sono destinati 10.000 migliaia di euro a decorrere dal 2002 per assicurare l'uniformità di trattamento degli studenti per l'esercizio del diritto allo studio:

- 5.500 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003, 2004 sono messi a disposizione degli istituti statali d'alta formazione artistica e musicale (l. 21 dicembre 1999, n. 508) per interventi edilizi.

- 7 migliaia di euro per anni 2002-2003-2004 finanziano la partecipazione italiana al progetto internazionale Large Binocular Telescope del Monte Graham (Arizona), realizzato in collaborazione con le Università dell'Arizona, dell'Ohio e con la Germania.

3.5 L'articolo 4 del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2002, n. 56, reca alcune misure di adattamento della normativa concernente la riforma universitaria.

E' stato prorogato al 19 aprile 2003 il termine entro il quale le università debbono adeguare gli ordinamenti didattici dei corsi di studio alla nuova disciplina degli studi universitari (laurea triennale, laurea specialistica). Per assicurare continuità nella valutazione delle scelte didattiche degli atenei è parimenti protratto al 30 aprile 2003 il mandato degli attuali componenti il CUN.

Agli statuti delle università è demandata la disciplina dell'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali.

3.6 Il d.l. 10 giugno 2002, n. 107 interviene su singoli aspetti della normativa di accesso alle professioni. Essi riguardano: le prove degli esami di Stato della sessione 25 giugno 2002 per i laureati dell'ordinamento previgente la riforma; le prove di ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali per l'a.a. 2002–2003; l'iscrizione nei registri dei praticanti per l'esercizio delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere e perito

commerciale; la proroga della composizione, non oltre il 30 giugno 2003, dei consigli degli ordini professionali.

3.7 Sono inoltre stati emanati numerosi regolamenti che hanno integrato e specificato la disciplina legislativa sugli esami di stato per l'esercizio delle professioni, sulle scuole di specializzazione, sulle università per stranieri[8]. Si ricorda qui specificamente il regolamento attuativo di una previsione della legge finanziaria 2001.

Al fine di acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato e di svolgere attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, le università statali sono autorizzate (art. 59, comma 3, legge 23 dicembre 2000, n. 388) a costituire fondazioni di diritto privato senza fini di lucro. Esse, secondo la disciplina specificata dal regolamento[9], operano esclusivamente nell'interesse delle università: è esclusa la possibilità di distribuire utili.

Tra le tipologie di attività che le fondazioni possono svolgere si segnalano il sostegno finanziario anche mediante la raccolta di fondi, la realizzazione e gestione di strutture edilizie, il supporto al trasferimento tecnologico dei risultati delle ricerche. Tali attività per espressa indicazione legislativa non possono in nessun caso surrogare le funzioni istituzionali che restano riservate alle università.

Le fondazioni, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, possono costituire o partecipare a consorzi, associazioni, fondazioni nonché a società di capitali, strumentali a strutture di ricerca, alta formazione e trasferimento tecnologico nel limite del 50% del capitale sociale.

- [8] Decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 195 (G.U. n. 120 del 25.5.2001 Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1982, n. 980, per l'abolizione del tirocinio ai fini dell'esame di Stato per l'esercizio della professione di biologo.
- Decreto 4 giugno 2001, n. 268 (G.U. n. 155 del 6.7.2001) Regolamento recante norme relative all'esame di Stato conclusivo dei corsi svolti nelle scuole di specializzazione e costituzione delle commissioni giudicatrici di ammissione alle scuole e di esami finali.
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 (G.U. n. 190 del 17.8.2001, S.O. n. 212/L) Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti.
- Decreto 19 luglio 2001, n. 375 (G.U. n. 244 del 19.10.2001) Regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 96, lettera d), della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo al riordino delle università per stranieri.
- Decreto 19 ottobre 2001, n. 445 (G.U. n. 299 del 27.12.2001) Regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo. Modifica al decreto ministeriale 9 settembre 1957 e successive modificazioni ed integrazioni.
- Decreto 11 dicembre 2001, n. 475 (G.U. n. 25 del 30.1.2002) Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile, ai sensi dell'articolo 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127.
- Decreto 10 gennaio 2002, n. 38 (G.U. n. 69 del 22.3.2002) Regolamento recante riordino della disciplina delle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697, adottato in attuazione dell'articolo 17, comma 96, lettera a), della legge 15 maggio 1997 n. 127.

[9] DPR 24 maggio 2001, n. 254 (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001); si veda anche parere del Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – n. 109 del 23 aprile 2001.

TABELLA 1

MURST

(miliardi di lire)

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 1998-2002

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. % def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.I	IMPEGNI TOTALI	*% imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*% prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*% pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*% res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*% res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*% econ. tot. su massa spend.*
1998	15.020	15.930	*6,06*	16.078	15.638	*97,27*	26.741	15.513	*58,01*	14.120	*91,02*	418	*1,56*	12.581	*47,05*	40	*0,15*
1999	16.633	17.897	*7,60*	18.316	18.182	*99,27*	30.478	16.832	*55,23*	15.085	*89,62*	98	*0,32*	15.286	*50,15*	107	*0,35*
Scost. % su anno prec.	*10,74*	*12,35*		*13,92*	*16,27*		*13,97*	*8,50*		*6,83*		*-76,56*		*21,50*		*167,50*	
2000	17.173	19.320	*12,50*	19.418	18.921	*97,44*	34.629	19.241	*55,56*	17.394	*90,40*	481	*1,39*	17.142	*49,50*	92	*0,27*
Scost. % su anno prec.	*3,25*	*7,95*		*6,02*	*4,06*		*13,62*	*14,31*		*15,31*		*390,82*		*12,14*		*-14,02*	
2001	20.119	21.406	*6,40*	21.887	21.200	*96,86*	38.719	22.535	*58,20*	20.095	*89,17*	864	*2,23*	18.198	*47,00*	426	*1,10*
Scost. % su anno prec.	*17,15*	*10,80*		*12,72*	*12,04*		*11,81*	*17,12*		*15,53*		*79,63*		*6,16*		*363,04*	
2002	19.304[10]																
Scost. % su anno prec.	*-4,05*																

[10] Corrispondenti ad euro 9.969.743.020. La dotazione non è esattamente confrontabile con i dati degli anni precedenti perché non comprende le risorse relative al centro di responsabilità "gabinetto ed uffici di diretta collaborazione" in conseguenza della costituzione di un unico gabinetto presso il Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

TABELLA 3

MASSA IMPEGNABILE

2001

(miliardi di lire)

Centro di responsabilità	Massa impegnabile		Impegni totali		Residui di stanziamento totali		% Impegni/massa impegnabile.
	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	per riga
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	18	*0*	16	*0*	0	*0*	*0,9*
Programmazione, coordinamento e affari economici	21.824	*1*	21.141	*99,7*	863,5	*99,9*	*0,9*
Affari generali sistema informativo e statistico	39	*0*	37	*0*	0,5	*0*	*0,9*
Studi e documentazione	6	*0*	6	*0*	0	*0*	*1*
Totale	21.887	*1*	21.200	*99,7*	864	*99,9*	*96,8*

4. La gestione: risultati finanziari e contabili.

4.1 I dati del rendiconto MURST.

Le tabelle espongono i dati essenziali che hanno caratterizzato la gestione delle risorse che il MURST ha avuto a disposizione nell'anno 2001 destinate all'istruzione universitaria ed alla ricerca scientifica e tecnologica. I dati sono confrontati con quelli relativi ai due esercizi precedenti. La tabella 1 reca la totalità delle dotazioni finanziarie; la tabella 2 espone le dotazioni finanziarie assegnate al settore dell'istruzione universitaria[11].

Gli stanziamenti definitivi di competenza hanno raggiunto 21.406 mld, incrementati di circa l'11% rispetto al 2000: l'incremento risulta superiore rispetto a quello espresso dall'omologo dato 2000/1999, 8% circa.

Nel corso dell'anno le disponibilità si sono elevate di oltre il 6%, essendo quelle definite dalla legge di bilancio pari a 20.119 mld: la crescita è nettamente inferiore a quella verificatasi nell'anno precedente, 12,50%. Risultano invece incrementate rispetto al 2000 le spese correnti e quelle in conto capitale, rispettivamente, del 6,2% e dell'1,8%.

L'assegnazione 2001 rappresenta il 2,5% della spesa finale dello Stato, l'indice segna un ulteriore incremento rispetto agli anni precedenti: 2000, 2,3%; 1999, il 2,1%.

Nell'ambito della dotazione complessiva, 15.278 mld costituiscono le risorse rese disponibili per l'istruzione e la ricerca universitaria, 6.128 mld finanziano le attività di ricerca di enti pubblici e dei privati. L'insieme delle risorse impiegate nella ricerca – come già evidenziato negli anni passati – restano, nel bilancio MURST, un dato tuttora non conoscibile a causa delle classificazioni adottate, che non evidenziano il volume finanziario destinato a sostenere la ricerca universitaria[12].

La massa impegnabile nell'esercizio 2001 è stata di 21.887 mld, (481 mld residui di stanziamento +21.406 mld stanziamenti definitivi di competenza). Gli impegni totali sono stati 21.200 mld, corrispondendo ad oltre il 96% della massa impegnabile con una riduzione di un punto sul 2000; meno due punti nel precedente esercizio rispetto al 1999.

I residui iniziali totali sono stati pari a 17.313 mld, avendo superato il 44% della massa spendibile determinata in 38.719 mld

Essendo state le autorizzazioni di cassa 22.535 mld, consentendo quindi erogazioni nel limite del 58% della massa spendibile, i pagamenti totali si sono elevati fino a 20.095 mld,

---

[11] Il settore dell'istruzione universitaria ha potuto contare nel 2001 – valori monetari – su un volume di risorse cresciuto di circa il 13% rispetto al 2000 e su un'effettiva erogazione incrementata di circa il 22%. 187 mld hanno costituito economie determinate anche dalla perenzione amministrativa di un volume significativo di residui.

[12] Il documento governativo "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica", approvato dal CIPE il 19 aprile 2002, stima la spesa delle università per la ricerca nell'anno 1999 pari a 3.627 milioni di euro, corrispondenti a 7.023 mld di lire(allegati-dati di base ed elementi di sintesi – pag. 3).

raggiungendo l'indice dell'89% circa sulle autorizzazioni (1999, oltre 90%). I pagamenti sulla competenza sono stati 8.180 mld, pari al 38% circa della dotazione.

Occorre comunque ricordare le *performances* di questa Amministrazione superiori alla media si ricollegano al modulo gestionale, utilizzato con assoluta prevalenza, costituito dai trasferimenti di fondi alle università, agli enti di ricerca ed alle imprese.

I residui totali alla fine dell'esercizio corrispondono a 18.198 mld, costituendo il 47% della massa spendibile e risultando inoltre cresciuti del 5,1% rispetto ai dati iniziali dell'esercizio. L'indice omologo nel 2000 era stato il 12%. Questi esiti sono conseguenti ai vincoli posti dalle autorizzazioni di cassa e dai limiti alle giacenze di tesoreria delle università e degli enti di ricerca.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 864 mld, essi risultano molto cresciuti rispetto ai 481 mld del 2000 (80% circa) ed ai 98 mld del 1999.

Le economie totali hanno raggiunto 426 mld, di cui 206 a carico della competenza e 220 mld dei residui degli anni precedenti. Questi dati contabili segnalano un'accentuazione dell'appesantimento dell'azione amministrativa da ricollegarsi con la complessità delle procedure che ostacolano o quantomeno ritardano le scelte allocative.

Le classificazioni adottate nell'esposizione dell'allocazione delle risorse confermano le difficoltà di trarne informazioni significative anche in ragione dell'assoluta prevalenza dei trasferimenti a favore delle università e degli enti di ricerca nell'insieme delle erogazioni. Già la relazione della Corte al rendiconto MURST 1998 segnalava i limiti della classificazione COFOG (SEC95) che non permettono di cogliere l'entità delle risorse destinate alle funzioni istituzionali MURST: istruzione universitaria e ricerca. Infatti, le soluzioni classificatorie adottate non raccordano significativamente le risorse iscritte nelle UPB alle finalizzazioni di spesa espresse dalle funzioni obiettivo. Ciò in particolar modo per la ricerca.

La soddisfazione di tale esigenza ha a sua volta necessità di integrarsi con i dati espressi dal conto consolidato delle università e di confrontarsi con essi. Solo un quadro informativo di tal fatta farà ottenere un'informazione di sicura attendibilità.

Le funzioni obiettivo sono tre; alle due presenti nel 1999: "servizi generali per le pubbliche amministrazioni" ed "istruzione" anche per il 2001 è stata confermata "affari economici". La loro incidenza sul totale delle disponibilità (stanziamenti definitivi) esprime, rispettivamente, i seguenti valori: 21,2%, 71,4%, 0,7%.

L'auspicio, avanzato dalla Corte nella relazione sul rendiconto 1998, a favore di una riconsiderazione di tale soluzione o, in alternativa, di produrre documenti informativi integrativi non è stato raccolto. A ciò deve aggiungersi la difficile praticabilità della distinzione tra spese

correnti e in conto capitale, che infatti presenta palesi incongruenze nelle classificazioni adottate (università–enti di ricerca).

L'analisi per categorie economiche, condotta secondo le classificazioni SEC95, nello stato di previsione MURST assume significato esclusivamente ai fini della costruzione del quadro globale del bilancio dello Stato, mentre non esprime dati significativi ove si intendesse utilizzarla per valutazioni concernenti i destinatari finali delle risorse messe a disposizione. Ciò è dovuto alla circostanza che circa il 98% delle risorse assegnate al MURST sono trasferite alle università e agli enti di ricerca.

E' confermata la struttura dello stato di previsione articolata in quattro centri di responsabilità costituiti, diversamente da quanto praticato per l'anno 2000, dal Gabinetto e dal Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, dal Servizio affari generali, sistema informativo e statistico e dal Servizio studi e documentazione. La gestione da essi realizzata è esposta nei tratti essenziali nelle tabelle 3 e 4, redatte con riferimento alla massa impegnabile e alla massa spendibile. La modifica apportata alla struttura dello stato di previsione e l'individuazione dei centri di responsabilità amministrativa, adottata in coerenza con le scelte del regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.R. n. 477 del 1999), non consente di raffrontare gli esiti gestionali da imputarsi ai centri di responsabilità con gli andamenti del precedente esercizio.

Va inoltre osservato che al Dipartimento compete la gestione del 97,7% delle risorse attribuite al Ministero. Il dato rende evidente che un'analisi della spesa condotta con riferimento alla classificazione per centri di responsabilità non avrebbe alcun senso. Questo aspetto della struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dovrebbe essere riconsiderato e, nel breve periodo, esige di essere contemperato con l'adozione della contabilità economica per centri di costo[13].

Le unità previsionali di base sono divenute 27. E' stata istituita un'ulteriore unità previsionale di base "accademie ed istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche", che dà corso al trasferimento delle relative risorse dallo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione in attuazione della legge 21 dicembre 1999, n. 508 che ha attribuito al MURST le competenze relative all'istruzione superiore artistica e musicale. Essa è affidata alla gestione del Servizio affari generali e SIS.

[13] Del resto, la riconsiderazione di questi aspetti è imposta dalla nuova realtà del Ministero unificato istruzione, università e ricerca (MIUR), il cui assetto organizzativo risulterà definito dal regolamento di organizzazione in corso di definizione (cfr. paragrafi 1 e 6).

TABELLA 3

MASSA IMPEGNABILE

2001

(miliardi di lire)

Centro di responsabilità	Massa impegnabile		Impegni totali		Residui di stanziamento totali		% Impegni/massa impegnabile.
	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	per riga
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	18	*0*	16	*0*	0	*0*	*0,9*
Programmazione, coordinamento e affari economici	21.824	*1*	21.141	*99,7*	863,5	*99,9*	*0,9*
Affari generali sistema informativo e statistico	39	*0*	37	*0*	0,5	*0*	*0,9*
Studi e documentazione	6	*0*	6	*0*	0	*0*	*1*
Totale	21.887	*1*	21.200	*99,7*	864	*99,9*	*96,8*

TABELLA 4

MASSA SPENDIBILE

2001

(miliardi di lire)

C.d.R.	Residui iniziali		Massa spendibile		Autorizzazioni di cassa		Pagamenti totali		Economie totali		Residui totali finali		%Pag. totali/Aut.di cassa
	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	Valori assoluti	% per colonna	per riga
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	6	*0*	24	*0*	21	*0*	17	*0*	2	*0*	4	*0*	*0,8*
Programmazione, coordinamento e affari economici	17.275	*99,8*	38.618	*99,9*	22.461	*99,7*	20.033	*1*	420	*0,9*	18.166	*1*	*0,9*
Affari generali sistema informativo e statistico	26	*0*	65	*0*	43	*0*	38	*0*	2	*0*	24	*0*	*0,8*
Studi e documentazione	6	*0*	12	*0*	10	*0*	6	*0*	2	*0*	4	*0*	*0,6*
Totale	17.313	*99,8*	38.719	*99,9*	22.535	*99,7*	20.094	*1*	426	*0,9*	18.198	*1*	*0,9*

4.2. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 2001–851.676 mld (spese finali – stanziamenti definitivi) – circa l'11% ha riguardato le politiche per l'istruzione e la ricerca per una somma di 92.888 mld[14]. Risulta confermato l'indice dell'anno 2000.

La Tabella 5 espone, esclusivamente per il settore istruzione, la destinazione delle risorse per gli anni 1999-2000-2001 in relazione ai gradi in cui esso si articola. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione negli anni.

Nel 2001 la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione risulta: scuola materna 7,9%; scuola elementare 25,8%; scuola media 19,4%; scuola secondaria superiore 27,2%; istruzione superiore 18,5%. Rispetto al 2000 si rileva la crescita delle risorse per la scuola materna, la scuola elementare e l'istruzione superiore. Gli stanziamenti sono in calo per la scuola secondaria sia inferiore che superiore.

I dati più significativi evidenziano che nel 2001 la spesa statale per l'istruzione ha raggiunto:

stanziamenti definitivi	84.105 mld
pagamenti totali	92.564 mld

rappresentando, rispettivamente, il 9,8% (s.d.) e l'11,2 (p.t.) delle spese finali totali dello Stato. Entrambi gli indici risultano in calo rispetto al 2000: dello 0,2% e dello 0,6%.

Di questo volume di risorse il Ministero p.i. e il MURST hanno gestito:

Ministero della pubblica istruzione

stanziamenti definitivi	68.032 mld pari a circa l'80%,
pagamenti totali	77.013 mld pari ad oltre l'83%,

[14] Questa somma è frutto di un'elaborazione della Corte dei conti sui dati del rendiconto generale dello Stato 2001, che considera le risorse destinate alla COFOG 9 – istruzione – 84.105 mld –cui sono aggiunte quelle delle funzioni obiettivo di secondo livello pertinenti al settore ricerca, 8.783 mld.

Ministero dell'università

stanziamenti definitivi	15.278 mld pari ad oltre il 18%,
pagamenti totali	14.841 mld pari ad oltre il 16%.

Gli indici risultano elevati di 1 – 2 punti percentuali per l'istruzione superiore e di altrettanto ridotti quelli espressi dagli altri gradi di istruzione. Tali ultime risorse sono quelle assegnate al MURST e destinate all'istruzione universitaria, che corrispondono ad oltre il 71% della sua dotazione globale 21.406 mld (s.d), 20.095 mld (pt). Occorre però ricordare che una quota, al momento non precisabile, è utilizzata per finanziare la ricerca svolta dalle università.

Il differenziale rispetto al totale della spesa statale – stanziamenti definitivi 795 mld – è costituito dalle risorse destinate all'edilizia scolastica (Ministeri Tesoro, Interno, LL.PP.), alla programmazione ed al monitoraggio (Ministero Tesoro) ed ai Ministeri della Difesa (scuole militari) e delle Comunicazioni.

Per il settore della ricerca è stata eseguita un'elaborazione sui dati del rendiconto volta a conoscere l'entità delle risorse che lo Stato rende disponibili. L'elaborazione riflette i criteri seguiti nelle classificazioni COFOG, e quindi ne sconta i condizionamenti ed i limiti. Con queste avvertenze è dato conoscere:

stanziamenti definitivi	8.783 mld; (2000, 7.837 mld); (1999, 6.722 mld);
pagamenti totali	7.310 mld; (2000, 7.066 mld); (1999, 5.219 mld);

Come già chiarito, nel rendiconto MURST è possibile conoscere solo il volume finanziario messo a disposizione della ricerca *non universitaria*, pari al 28,6% (s.d.) ed al 26,1% (p.t.) dell'intera dotazione ministeriale:

stanziamenti definitivi	6.128 mld; (2000, 7.787 mld);
pagamenti totali	5.253 mld; (2000, 5.255 mld).

Questi importi, che risultano in calo, costituiscono, rispettivamente, il 69,7% e il 71,8% delle disponibilità globali che lo Stato mette a disposizione.

TABELLA 5

Stanziamenti definitivi

(miliardi di lire)

Gradi di istruzione	1999		2000		2001	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
scuola materna	5.713	7,3	5.961	7,4	6.596	7,9
scuola elementare	18.912	24,1	20.472	25,3	21.723	25,8
scuola media	17.019	21,7	16.281	20,1	16.330.	19,4
scuola secondaria superiore	21.702	27,7	22.653	28,0	22.873	27,2
istruzione superiore	13.649	17,4	14.147	17,5	15.541	18,5
istruzione non altrimenti classificabile	1.386*	1,8	1.354**	1,7	1.042***	1,2
TOTALE	78.381	100,0	80.868	100,0	84.105	100,0

*1.386 di cui 665 miliardi a carico del Ministero del Tesoro per interventi di edilizia scolastica
**1.354 di cui 876,2 mld a carico del Ministero del Tesoro relativi, per 626,2 mld ad interventi di edilizia scolastica e 250 mld relativi alla programmazione ed al monitoraggio delle politiche dell'istruzione.
***1.042 di cui 733 mld relativi ad interventi di edilizia scolastica, 24 mld destinati alla predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio e 285 mld per spese connesse all'autonomia scolastica.

Il prospetto mette a raffronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 1999 e 2000 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione: 78.381 mld nel 1999, 80.868 mld nel 2000.

4.3 Note di auditing finanziario-contabile.

Si completa l'esposizione con brevi note di analisi di auditing finanziario-contabile su alcuni specifici fenomeni gestori.

4.3.1. Residui passivi.

L'andamento dei residui passivi nei quattro anni 1998-2001 risulta nell'insieme coerente con l'entità del volume monetario delle risorse rese annualmente disponibili. La notazione si riferisce ai residui totali finali. Il volume dei residui deve comunque essere valutato tenendo conto di quattro fattori, due dei quali caratterizzanti questo ramo di amministrazione:

- entità delle autorizzazioni di cassa;
- incidenza dei vincoli di tesoreria propri delle università e degli enti di ricerca sulle possibilità di erogazione a loro favore;
- carattere di amministrazione di trasferimento di risorse;
- il trasferimento avviene solo a seguito di procedure di particolare complessità che impegnano spesso più anni.

Questi concetti trovano elementi esplicativi nei paragrafi 2 e 5 di questa relazione e riscontro nei dati esposti nella tabella 1. Da essi, ad esempio, si ricava che negli anni 1999 e 2000 le autorizzazioni di cassa sono state quantificate secondo indici di incremento nettamente inferiori a quelli espressi dalle relative masse spendibili. Circostanza che si è invertita nel 2001

ed, infatti, di ciò si rinviene puntuale corrispondenza nella forte riduzione dell'indice di crescita dei residui totali rispetto a quello dell'anno precedente.

4.3.2 Eccedenze.

Il pagamento delle retribuzioni al personale delle accademie di belle arti, degli istituti superiori musicali e coreutici e per le industrie artistiche ha determinato nel 2001 notevoli eccedenze. Il fenomeno ha riguardato la generalità del personale: di ruolo e precario; docente e non docente, e trova riscontro contabile sui capitoli 1238, 1239, 1241, 1243, che, nel complesso, denunciano eccedenze per 16.901 milioni sui residui e per 22.845 milioni sulla competenza, in totale 39.746 milioni.

Tali eccedenze, per le quali la legge di approvazione del rendiconto dovrà recare apposita norma di sanatoria, non emergono nei saldi complessivi del rendiconto MURST in conseguenza della compensazione prodottasi per le economie di spesa determinatesi sui capitoli 1246 – oneri sociali – e 1247 – IRAP-, le cui dotazioni sono risultate sovrastimate per circa 57 mld sul conto della competenza, e per altre economie verificatesi sul conto dei residui.

Le cause genetiche dell'accaduto vanno rinvenute nell'intento di contenimento delle spese, che incide nella valutazione delle esigenze nel momento della formulazione delle previsioni di spesa e nell'ottica riduttiva che prevale in occasione della programmazione del numero di classi e corsi di studio da autorizzare.

4.3.3 Economie.

Pur tenendo conto dell'incremento delle risorse verificatesi negli anni, il volume di economie prodottosi nel 2001 è nettamente il più elevato: infatti esso ha raggiunto l'indice dell'1,10% della massa spendibile, negli anni precedenti i valori erano stati di molto inferiori. Come si è visto, in valori assoluti le economie totali sono state 426 mld, comprendenti 220 mld sui residui e 206 mld di competenza. Queste ultime sono ricollegabili, per oltre 170 mld, all'annuale operazione di contenimento dei residui di stanziamento, che ha pesantemente colpito (150 mld), in particolare, il fondo per la ricerca di base (capitolo 7366), ma anche le disponibilità destinate agli alloggi e residenze per studenti (12 mld sia per i residui che per la competenza capitolo, 7122) e, in misura più limitata (1,4 mld), il fondo per le agevolazioni alla ricerca (capitolo 7365).

Le economie in conto residui (220 mld) risultano totalmente coperte dal prodursi della perenzione amministrativa per un corrispondente importo di residui di anni precedenti. In particolare, nel settore della ricerca scientifica l'estenuante protrarsi dei tempi di realizzazione

dei progetti di ricerca fa si che gli impegni di spesa non possano seguire in tempi ragionevoli le erogazioni: di qui la perenzione.

Il fenomeno ha principalmente interessato i capitoli 1263 – fondo per il funzionamento ordinario delle università (69 mld circa); 1290 – borse di studio per i medici specializzandi anni 1983-1991 (67 mld circa); 1302 – assegnazioni per il funzionamento degli istituti scientifici speciali (5 mld circa); 7346 – fondo speciale per la ricerca di interesse strategico (27 mld circa); 7365 - fondo per le agevolazioni alla ricerca (51 mld circa).

5. Attuazione degli indirizzi programmatici e normativi.

5.1 Istruzione universitaria.

Gli aspetti più significativi dell'azione dell'Amministrazione che hanno caratterizzato l'anno 2001, nel quale è iniziata la nuova legislatura, hanno riguardato la prosecuzione della messa a regime della riforma degli ordinamenti didattici delle università; come si è già visto (paragrafo 2.4), la definizione del piano di sviluppo 2001-2003 e l'avvio delle assegnazioni delle relative risorse; il riparto delle dotazioni assicurate dagli altri numerosi strumenti di provvista del sistema universitario; i documenti elaborati dal Comitato nazionale per la valutazione (CNVSU).

5.1.1 Ricordato che le classi di appartenenza comprendono i corsi di studio caratterizzati dagli stessi contenuti formativi, nel corso dell'anno 2000 erano stati individuati 42 classi di corsi di laurea triennale (d.m. 4 agosto 2000) e 104 classi di corsi di laurea specialistica (d.m. 28 novembre 2000).

Nel 2001, con due distinti decreti in data 2 aprile, sono state definite per le professioni socio - sanitarie 4 classi di corsi di laurea triennale e 4 classi di laurea specialistica. Altrettanto è avvenuto per l'area delle scienze della difesa e della sicurezza con una classe di laurea triennale ed una di laurea specialistica (d.m. 12 aprile 2001).

A ciò è seguita una complessiva riconsiderazione della disciplina degli accessi al pubblico impiego e agli ordini professionali, resa necessaria dalla nuova articolazione in due livelli (triennale e specialistico) dei corsi universitari: DPR 5 giugno 2001, n. 328[15].

Nei mesi di agosto-dicembre 2001 sono stati approvati i regolamenti didattici di 73 atenei per corsi di laurea triennali e corsi di laurea specialistica regolamentati dall'U.E.

[15] S.O.G.U. n. 190 del 17 agosto 2001. In questa materia, la Corte – Sezione controllo Stato ha dichiarato l'illegittimità del regolamento governativo – d.P.R. 29 maggio 2001 – che disponeva l'unificazione degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali per la mancanza di una specifica norma primaria che consentisse l'iniziativa (delibera n. 32 del 24 settembre 2001). Disposizioni consequenziali detta l'articolo 3 del d.l. 10 giugno 2002, n. 107.

L'esame condotto in sede ministeriale ha permesso di rilevare che – con relativa frequenza – la richiesta di istituzione di corsi di laurea non è supportata da un'effettiva domanda sociale, non corrispondendo ad esigenze espresse dal mondo delle professioni e, in definitiva, dal mercato del lavoro, risultando anche priva delle necessarie risorse logistiche e strumentali e di personale docente.

Su questi aspetti il Ministero ha richiamato l'attenzione delle autorità accademiche con particolare riguardo per la valutazione della disponibilità delle dotazioni necessarie (requisiti minimi): parere CNVSU DOC 17/01 e nota n. 18 del 10 gennaio 2002.

Come necessario complemento del nuovo assetto degli studi universitari, con nota di indirizzo del 14 settembre 2001 n. 1329 il Ministro ha interessato le università per la costituzione della banca dati dell'offerta formativa, quale strumento conoscitivo di supporto per le decisioni per il governo del sistema universitario e per la messa a disposizione degli studenti del quadro complessivo dell'offerta didattica degli atenei[16].

La ricognizione avviata ha rilevato 2.958 corsi di laurea triennale e di laurea specialistica, così distribuiti: 234 lauree triennali delle professioni sanitarie; 2 lauree specialistiche nelle scienze della difesa e della sicurezza; 27 lauree specialistiche di architettura e ingegneria edile; 56 lauree specialistiche in farmacia; 32 lauree specialistiche in medicina e chirurgia; 13 lauree specialistiche in medicina veterinaria; 23 lauree specialistiche in odontoiatria; 2.971 lauree triennali afferenti alle 42 classi (d.m. 4.8.2000).

Dei 2.958 corsi di studio presenti nella Banca dati, 1.122 costituiscono nuove istituzioni, cioè non derivanti da trasformazione di corsi già attivati dalle università alla data di entrata in vigore della riforma.

Nell'anno accademico 2001/2002 risultano attivati 2.651 corsi di cui 897 nuovi, ad essi si sono immatricolati 315.697 studenti. Dei corsi attivati, 63 non hanno avuto immatricolazioni (di cui 43 sono nuovi). Inoltre 500 hanno avuto meno di 20 immatricolati per corso (di cui 231 sono nuovi). Infine 248 corsi hanno avuto tra 21 e 30 immatricolati[17].

Ulteriore strumento, per una guida del sistema universitario fondata su un sicuro patrimonio di conoscenze, è l'anagrafe degli studenti. Il Ministero ne ha avviata l'istituzione, prevista dal comma 9 dell'art. 11 del d.m. 3 novembre 1999 n. 509 (regolamento di disciplina dell'autonomia didattica degli atenei), con la nota n. 62/v del 28 luglio 2000. Il d.m. 30 maggio 2001 ha individuato i dati essenziali relativi alla carriere degli studenti che devono essere presenti nei sistemi informativi.

---

[16] Cfr. legge 15 maggio 1997, n. 127 art. 17, comma 95, lett. b).

[17] Secondo l'ISTAT il numero dei corsi per 10 mila ragazzi in età di iscrizione universitaria (19-25 anni) ha raggiunto nell'a.a. 1999/2000 l'indice 5; nell'a.a. 1994/1995 era stato 2,6 (Rapporto annuale 2001 pag. 265 – IPZS, maggio 2002).

L'anagrafe, che sarà progressivamente alimentata da tutti i dati e le informazioni concernenti lo sviluppo del corso di studi seguito da ciascun studente, consentirà di fornirgli una precisa e documentata attestazione per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni (certificato di supplemento al diploma).

5.1.2 Nel mese di aprile 2001 sono stati definiti i criteri guida relativi alle assegnazioni del fondo per il funzionamento ordinario (FFO) delle università e contestualmente per gli interventi di riequilibrio[18] sulla base delle conclusioni della relazione tecnica 28 febbraio 2001 redatta dal CNVSU (DOC 02/01). Tali criteri hanno previsto:

1. consolidamento del FFO 2000; 2. riequilibrio secondo il modello definito dall' Osservatorio nel 1998 con correttivi; 3. interventi di sostegno per l'avvio dei corsi di laurea (triennale) di cui al d.m. 4 agosto 2000; 4. incentivi per la mobilità dei docenti; 5. chiamate di studiosi ed esperti stranieri o italiani residenti all'estero (50 mld); 6. nuovi atenei (20 mld); 7. sostegno per atenei operanti in Regioni dell'obiettivo 1 UE; 8. incentivi vari per situazioni virtuose (60 mld); 9. nuclei di valutazione (150 milioni a ciascun ateneo); 10. miglioramento del rapporto studenti/docenti; 11. esonero di Roma "La Sapienza" dalla manovra di riequilibrio 2001 e dalla quota residua 2000.

Il FFO così determinato ha raggiunto 11.802 mld, dei quali nell'esercizio 2001 sono stati trasferiti alle università 4.079 mld insieme a 7.660 mld provenienti da residui 1999 e 2000 per un totale di circa 11.739 mld Circa 76 mld hanno costituito il finanziamento 2001 destinato ai consorzi universitari. Risultano inoltre erogati circa 50 mld provenienti da residui perenti degli anni 1997 e 1998.

Al 1° gennaio 2002 i residui del FFO ammontavano a circa 8.535 mld, di cui 757 risalenti all'esercizio 2000 e circa 7.778 mld al 2001.

Nell'anno 2000 erano stati trasferiti alle università 6.826 mld a carico dei residui 1998 e 1999 e 3.298 mld provenienti dalla competenza, per un totale di circa 10.124 mld L'incremento 2001/2000 è risultato pari al 16% circa.

Il seguente prospetto espone i dati contabili del capitolo 1263 relativi agli ultimi quattro esercizi. Esso consente di rilevare il valore nominale espresso dall'entità delle risorse finanziarie rese disponibili annualmente. Occorre aver presente che al capitolo sono imputate, oltre alle spese per il FFO, quelle concernenti i consorzi universitari e i contratti con studiosi stranieri.

[18] d.m. 23 aprile 2001, registrato l'8 giugno 2001, registro n. 2 foglio n. 359.

PROSPETTO 6

(miliardi di lire)

Capitolo 1263 – fondo per il funzionamento ordinario (FFO) delle università					
ANNI		Previsioni definitive	Pagamenti	Residui	Economie
1998	RS	5.161	4.797	364	
	CP	9.943	4.053	5.890	
	TOT/MS	15.104	8.850	6.254	0
1999	RS	6.254	5.807	386	
	CP	10.399	3.862	7.037	
	TOT/MS	16.653	9.669	7.423	62
	INCR%	*10,25*	*9,25*	*18,69*	-
2000	RS	7.423	6.826	570	
	CP	11.287	3.371	7.916	
	TOT/MS	18.710	10.197	8.486	27
	INCR%	*12,35*	*5,46*	*14,32*	*-56,45*
2001	RS	8.487	7.660	757	
	CP	11.983	4.205	7.778	
	TOT/MS	20.470	11.865	8.535	69
	INCR%	*9,41*	*16,35*	*0,58*	*155,55*

Con analoghi provvedimenti ministeriali si è disposto per i finanziamenti a favore delle università non statali legalmente riconosciute e dei conservatori di musica, delle accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza e dell'Accademia nazionale d'arte drammatica e degli istituti superiori per l'insegnamento artistico. Essi hanno stabilito i criteri per la quantificazione delle assegnazioni: d.m. 20 aprile 2001; d.m. 7 maggio 2001; d.m. 8 ottobre 2001.

5.1.3 Il fondo integrativo per il sostegno dell'impegno didattico dei docenti ha assegnato risorse per 91 mld, dirette all'adeguamento quantitativo e al miglioramento qualitativo dell'offerta formativa e del rapporto studenti/docenti, nonché per iniziative di orientamento e di tutorato. I relativi criteri di riparto sono stati definiti con d.m. 2 ottobre 2000. Nel corso dell'esercizio 2001 sono stati trasferiti alle università 81 mld costituenti l'omologa dotazione per l'anno 2000.

Il d.m. 16 ottobre 2001[19]ha disciplinato il riparto della dotazione finanziaria, pari a 51,5 mld, destinata all'attribuzione di assegni di ricerca volti a favorire la formazione di giovani ricercatori. La disponibilità è stata integralmente versata alle università.

Le risorse destinate alle iniziative di ricerca di rilievo nazionale sono state pari a circa 162 mld (237 mld e 251 mld nel 1999 e nel 2000). Esse movimentano, per effetto delle modalità di assegnazione previste, un cofinanziamento universitario annuo di circa 70 mld Nella gestione 2001 si è provveduto alle erogazioni conseguenti alla utilizzazione delle risorse 2000 e all'impegno della dotazione di competenza.

[19] Registrato il 22 novembre 2001 registro n. 6 foglio n. 369.

5.1.4 Sulla base delle previsioni del PSU 2001-2003 e delle scelte operate dai decreti attuativi di cui si è detto nel paragrafo 2.4, nel mese di novembre 2001 sono stati assegnati alle università statali e non statali fondi per 164,25 mld a fronte dei 245 previsti[20]. I rimanenti 80,75 mld non sono stati assegnati non essendosi maturati i relativi presupposti amministrativi[21].

Le somme assegnate hanno finanziato l'innovazione didattica per 87 mld; i corsi di dottorato e attività di ricerca avanzata per 10 mld; iniziative e borse di dottorato cofinanziate dalla Unione Europea, rispettivamente, per 22,85 mld, e 17 mld; centri di eccellenza nella ricerca per 14,9 mld; la riduzione degli squilibri tra centro – nord e sud per 12,5 mld

Va segnalata una sia pur parziale accelerazione dei tempi di definizione del procedimento di programmazione. Esso risulta definito entro il primo anno del triennio (d.m. 8 maggio 2001); a ciò è seguita l'assegnazione alle università del 67% circa dei finanziamenti previsti (164/245 mld) e l'erogazione del 62% (152/245 mld).

Infatti, nel 2001 sui fondi destinati agli interventi programmati (capitolo 1256) sono stati trasferiti alle università 261,442 mld, dei quali 14 mld quali residui 1999; 85 mld quali residui 2000; 162 mld di competenza 2001, comprendenti 10 mld per contributi per il funzionamento delle scuole di specializzazione per le professioni legali e per la formazione degli insegnanti (legge n. 370 del 1999 art. 5, commi 2 e 3).

5.1.5 Gli interventi di edilizia universitaria hanno potuto contare su assegnazioni per complessivi 530 mld, di cui 60 mld recuperati dalle riduzioni operate sugli importi distribuiti negli anni precedenti.

Le assegnazioni hanno riguardato risorse provenienti dai residui per circa 646 mld e per circa 1.041 mld dalla competenza 2001. Gli importi accreditati sono stati 308 mld per i residui e 413 mld per la competenza[22].

Da ultimo, con due distinti decreti in data 9 maggio 2001 e con altro decreto in data 22 aprile 2002[23] sono state disciplinate le procedure e le modalità per la presentazione dei progetti e per l'erogazione dei finanziamenti per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari[24].

---

[20] Decreti direttoriali n. 239 e 240 del 15 novembre 2001 e n. 251, 252, 253 e 254 del 30 novembre 2001.

[21] In vista di questa prima assegnazione il Ministero ha indirizzato alle università alcune indicazioni operative per la realizzazione degli interventi previsti dal PSU (nota n. 1143 del 3 agosto 2001).

[22] Per più puntuali notazioni – tuttora attuali – si rinvia alla relazione dello scorso anno, che esponeva anche le conclusioni della specifica indagine condotta dalla Sezione del controllo: delibera n. 79 del 3 maggio – 8 agosto 2000.

[23] S.O. G.U. n. 117 del 21 maggio 2002.

[24] Legge 14 novembre 2000, n. 338 articolo 1; legge 23 dicembre 2000, n. 388 articolo 144, comma 18.

5.1.6 Le giacenze sui conti di tesoreria degli atenei ammontavano al 31 dicembre 2000 e alla stessa data 2001, rispettivamente, a circa 1.318 mld e a 1.395 mld (=720.370.000 euro), segnando un incremento di circa il 6%.

A partire dal 1997 a motivo delle consistenti giacenze in tesoreria (circa 9.000 mld) è stata rigorosamente contenuta la disponibilità di cassa dei capitoli di spesa destinati al finanziamento delle università. In applicazione dell'articolo 47 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 sono stati chiusi i conti fruttiferi che erano alimentati dalle entrate proprie degli atenei e dei dipartimenti e, nello stesso tempo, è stata adottata una più stringente disciplina per gli accreditamenti provenienti dal bilancio dello Stato, i cui tratti essenziali sono:

per ciascun ateneo è determinata l'entità delle risorse statali prelevabile annualmente dal conto di tesoreria (limite di fabbisogno);

l'erogazione da parte dello Stato è consentita quando la giacenza del conto (infruttifero) presenta un valore non superiore al 14% delle assegnazioni dell'esercizio precedente. Questo limite riguarda le risorse del FFO, dell'edilizia e i pagamenti relativi ai mutui con oneri a carico dello Stato[25];

ciascuna erogazione relativa al FFO non può superare il 25% delle assegnazioni di competenza dell'anno precedente;

i trasferimenti complessivamente disposti dallo Stato non possono superare la differenza tra il fabbisogno di ciascun ateneo ed il 90% della giacenza accertata al 31 dicembre dell'anno precedente.

L'applicazione di questa disciplina determina una rilevante massa di residui, negli anni, stabilmente superiore ad oltre il 40% della massa spendibile, come espongono la tabella 1 e il prospetto 6. Essa non riuscirebbe ad essere ridimensionata neppure dalla concessione di una più ampia disponibilità di cassa, non utilizzabile in presenza dei vincoli descritti.

5.2 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario.

5.2.1 L'attività dell'apposito Comitato è stata particolarmente nutrita e centrata sugli aspetti essenziali relativi al governo del sistema universitario con riguardo sia ai termini dell'offerta formativa resa disponibile dagli atenei sia alla definizione dei criteri di assegnazione delle risorse finanziarie.

Di specifico interesse sono stati i contributi prestati per la definizione dei criteri di riparto del FFO compresa la quota di riequilibrio (DOC. 2/01); per la programmazione del sistema universitario (DOC 7/01); per l'attivazione di un sistema di accreditamento dei corsi di studio (DOC. 12/01); per l'individuazione di requisiti minimi di risorse per i corsi di studio (DOC.

[25] d.m. 27 febbraio 2001 in G.U. n. 66 del 20 marzo 2001; d.m. 1° marzo 2002 in G.U. n. 79 del 4 aprile 2002.

17/01). I due ultimi lavori costituiscono strumenti essenziali anche per una concreta valutazione del servizio formativo offerto dalle università.

L'adozione delle misure conoscitive suggerite, oltre a soddisfare una basilare esigenza informativa, rende possibile la comparabilità dell'offerta didattica dei singoli atenei anche nei suoi termini qualitativi e di risultato (numero laureati e riuscita professionale): ciò finisce – almeno in prospettiva – per costituire una garanzia per gli studenti per guidarne le scelte ed un'importante opportunità di orientamento per l'azione di governo del Ministero.

I requisiti minimi evidenziano infatti la sostenibilità dell'offerta formativa della singola università in rapporto alle risorse di cui dispone (numero docenti, loro qualificazione, numero e dimensioni delle aule, biblioteche, laboratori, etc.), alle caratteristiche del processo formativo ed alle qualità dei laureati.

Le indicazioni che ne sono scaturite, come già detto, sono state trasferite dal Ministero alle università ai fini dell'attivazione dei nuovi corsi di studio.

Il Comitato – come già evidenziato nelle precedenti relazioni – si configura essenzialmente come un'agenzia che svolge un servizio di assistenza tecnica per il Ministero. A questo si accompagna un'importante funzione di elaborazione di metodologie e di proposte di soluzioni operative nei confronti delle università ai fini del monitoraggio e della valutazione delle attività e del servizio formativo messo a disposizione degli studenti.

Ciò di cui si resta tuttora in attesa è una pronuncia sulla qualità e la quantità dei servizi forniti dalle singole sedi universitarie e dal sistema nel suo insieme. Pronuncia che per la sua autorevolezza esige di provenire da un organismo che sia collocato in posizione di autonomia sia nei confronti delle università che del Ministero. Ciò non si verifica per il Comitato che – come attestano i rapporti da esso prodotti – risulta compartecipe delle scelte di governo operate dal Ministero[26].

Queste osservazioni trovano riscontro nella disposizione recata dal decreto di assegnazione delle risorse del piano di sviluppo delle università 2001–2003 che richiede al Comitato la presentazione entro l'anno 2002 di una relazione tecnica sull'assetto del sistema universitario. Essa dovrà consentire la valutazione dei possibili interventi di razionalizzazione del sistema universitario (soppressione – istituzione – trasferimento ad altre università dei corsi di studio o delle facoltà) nell'ambito del PSU 2004–2006 (d.m. 8 maggio 2001, art. 18, comma 3). Adempimento che sembra corrispondere alla previsione del regolamento che disciplina il procedimento di programmazione, secondo la quale il Comitato sarebbe tenuto a predisporre ogni anno un rapporto sullo stato di attuazione della programmazione e, al termine

[26] Note ministeriali 13 novembre 2001 n. 1701 e 10 gennaio 2002 n. 18 indirizzate dal Ministro, la prima, al Comitato e, la seconda, alle università ed allo stesso Comitato.

di ciascun triennio, un rapporto sul risultati ottenuti da trasmettere al Parlamento ed al Ministro (DPR 27 gennaio 1998, n. 25, art. 2, comma 8).

5.2.2 La diminuzione della capacità attrattiva del sistema universitario che si andava registrando da qualche anno sembra essersi arrestata nell'anno accademico 2000-2001.

ISTITUTI UNIVERSITARI

ISEF	10	NON STATALI
privati	8	
confessionali	6	24
per stranieri	2	STATALI
università	55	
politecnici	3	
scuole superiori	3	63
TOTALE	87	87

Nel complesso, gli studenti universitari, non disponibili tuttora i dati per il 2001, risultano aumentati di 15.196 unità, passando da 1.672.041 del 1999, a 1.687.237: +0,9%.

Le università su circa 1,7, milioni di iscritti, di cui circa 1 milione in corso, hanno prodotto circa 160 mila laureati o diplomati, di cui solo circa 31 mila sono riusciti a concludere gli studi entro la durata legale dei corsi (20%). Rispetto al precedente anno accademico i laureati o diplomati sono aumentati di circa 20 mila unità ed oltre 11 mila studenti in più hanno concluso gli studi in corso (+55%).

La distribuzione delle immatricolazioni per gruppi di corsi di laurea e di diploma segna due significative novità, pur confermando la maggiore concentrazione nei corsi di giurisprudenza, economia, ingegneria e scienze politiche.

Il gruppo giuridico perde il primo posto a favore di quello economico, che lo sopravanza di oltre un punto percentuale. Nel precedente anno accademico le matricole di giurisprudenza superavano i giovani che avevano preferito gli studi economici di circa due punti. Le matricole di ingegneria sono ormai a ridosso di quelle di giurisprudenza: 12,54% rispetto a 13,15%.

Più specificamente, nell'anno accademico 2000–2001 (dati al 31 gennaio 2001) gli iscritti ai corsi di diploma e di laurea sono stati

in corso		fuori corso		totale		immatricolati	
totale	di cui donne	totale	di cui donne	totale	di cui donne	totale	di cui donne
998.614	558.385	688.623	379.110	1.687.237	937.495	295.518	162.073

Gli iscritti ai corsi di diploma sono stati 122.977, di cui 62.718 donne, segnando un indice del 7,29% sul totale.

I dati esposti consentono di rilevare che gli iscritti in corso e quelli fuori corso hanno costituito, rispettivamente il 59% e il 41%; le donne hanno raggiunto circa il 56%; mentre gli immatricolati sono stati il 17,5%.

Le due tabelle seguenti espongono la distribuzione degli iscritti e dei laureati e diplomati per gruppi di corso. I valori percentuali relativi agli iscritti ed agli immatricolati rivelano l'evoluzione dell'orientamento degli studenti nei diversi campi disciplinari.

Di rilievo la conferma della riduzione dell'interesse per gli studi giuridici, che nell'anno considerato ha toccato il 13,15%, da mettere a raffronto con l'indice espresso dagli iscritti che tuttora supera il 16%.

I laureati e diplomati sono stati 159.897, di cui il 56% donne e solo il 44% uomini. Di essi ben l'80% erano studenti fuori corso che sono riusciti a concludere gli studi, in alcuni casi con oltre quattro anni di ritardo (29%).

Studenti iscritti per Gruppi di Corso. Valori assoluti e percentuali a.a. 2000-2001 *

Gruppi di corsi	Studenti iscritti							Di cui immatricolati per la prima volta al sistema universitario		
	In corso		Fuori corso, ripetenti e sotto condizione		Totale					
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	%	Totale	di cui donne	%
AGRARIO	26.897	12.213	15.120	6.568	42.017	18.781	*2,50*	6.364	2.518	*2,15*
ARCHITETTURA	32.991	17.172	38.486	18.291	71.477	35.463	*4,25*	8.774	4.524	*2,98*
CHIMICO-FARMACEUTICO	37.780	24.526	18.160	10.841	55.940	35.637	*3,31*	9.130	5.703	*3,09*
ECONOMICO-STATISTICO	136.381	63.931	104.487	49.695	240.868	113.626	*14,27*	43.405	19.972	*14,69*
EDUCAZIONE FISICA**	11.724	4.948	5.343	2.617	17.067	7.565	*1,01*	4.077	1.599	*1,38*
GEO-BIOLOGICO	44.831	27.466	24.314	15.022	69.145	42.488	*4,10*	12.914	7.762	*4,37*
GIURIDICO	129.441	74.492	143.550	85.743	272.991	160.235	*16,18*	38.874	21.806	*13,15*
INGEGNERIA	127.276	23.431	84.843	12.390	212.119	35.821	*12,57*	37.061	6.518	*12,54*
INSEGNAMENTO	55.238	50.049	27.247	24.811	82.485	74.860	*4,88*	16.422	14.725	*5,56*
LETTERARIO	92.608	63.532	74.023	54.123	166.631	117.655	*9,88*	26.200	17.509	*8,86*
LINGUISTICO	53.738	44.943	36.545	32.383	90.283	77.326	*5,35*	17.622	14.371	*5,97*
MEDICO	74.267	46.976	27.268	15.348	101.535	62.324	*6,01*	19.550	13.334	*6,61*
POLITICO-SOCIALE	102.974	61.032	55.980	32.874	158.954	93.906	*9,42*	32.160	18.910	*10,88*
PSICOLOGICO	42.837	34.909	14.363	11.683	57.200	46.592	*3,40*	12.119	9.858	*4,10*
SCIENTIFICO	29.631	8.765	18.894	6.721	48.525	15.486	*2,87*	10.846	2.964	*3,67*
TOTALE ITALIA	998.614	558.385	688.623	379.110	1.687.237	937.495	*100.00*	295.518	162.073	*100.00*

dati al 31.01.01

*** I dati degli Istituti di Educazione Fisica di L'AQUILA, PALERMO e TORINO non sono ancora pervenuti.*

Data ultimo aggiornamento 25.03.2002- Ufficio di Statistica del MIUR-URST

Studenti Laureati e Diplomati per Gruppi di Corsi di studio. Valori assoluti e percentuali *

Gruppi di Corsi di Studio	Studenti Laureati e Diplomati			
	Donne	Uomini	Totale	%
AGRARIO	1.481	1.877	3.358	*2,10*
ARCHITETTURA	4.103	4.253	8.356	*5,22*
CHIMICO-FARMACEUTICO	3.202	1.927	5.129	*3,20*
ECONOMICO-STATISTICO	13.992	15.109	29.101	*18,20*
EDUCAZIONE FISICA	1.137	1.101	2.238	*1,40*
GEO-BIOLOGICO	3.939	2.257	6.196	*3,88*
GIURIDICO	13.320	9.396	22.716	*14,21*
INGEGNERIA	3.106	16.298	19.404	*12,13*
INSEGNAMENTO	4.266	425	4.691	*2,93*
LETTERARIO	10.224	3.382	13.606	*8,51*
LINGUISTICO	7.183	766	7.949	*4,98*
MEDICO	9.344	4.831	14.175	*8,86*
POLITICO-SOCIALE	8.634	5.710	14.344	*8,98*
PSICOLOGICO	3.337	711	4.048	*2,53*
SCIENTIFICO	1.989	2.597	4.586	*2,87*
TOTALE ITALIA	89.257	70.640	**159.897	*100,00*

**dati al 31.01.01 Data ultimo aggiornamento 04/04/2002 Ufficio di Statistica del MIUR-URST*

***di essi 128.686 erano fuori corso (80%); donne = 56%; uomini 44%*

Personale delle università – 1° gennaio 2000 Università statali						
Ordinari	12.493	di cui	M	11.038	F	1.455
Associati	17.427		M	12.802	F	4.625
Ricercatori	18.471		M	10.790	F	7.681
TOT. Università statali	48.391		M	34.630	F	13.761

Università non statali						
Ordinari	420	di cui	M	378	F	42
Associati	605		M	478	F	127
Ricercatori	1.085		M	683	F	402
TOT. Università non statali	2.110		M	1.539	F	571
TOTALE GENERALE	50.501		M	36.169	F	14.332

TOTALE		
Ordinari	12.913	
Associati	18.032	
Ricercatori	19.556	
Totale generale	50.501	
	Università statali	Università non statali
Docenti a contratto	14.001	3.115
Personale tecnico amministrativo	48.927	5.980
Numero medio di studenti per docente	32,7	47,5

Ponendo a confronto i dati degli studenti rispetto a quelli dei docenti universitari emergono alcuni interessanti elementi. I dati sono aggiornati al 1° gennaio 2000.

I docenti e ricercatori universitari sono stati complessivamente 50.501, dei quali 48.391 nelle università statali e 2.110 in quelle non statali. A tale numero vanno aggiunti 14.001 docenti a contratto nelle università statali e 3.115 unità in quelle non statali.

La maggiore consistenza è costituita dai ricercatori con 19.556 unità, quindi dai professori associati con 18.032 unità ed infine dai professori ordinari con 12.913 unità.

Il numero medio di studenti per docente è pari a 32,7 nelle università statali e di 47,5 in quelle non statali. Il rapporto tra laureati e docenti è di 2,43.

Il personale tecnico amministrativo al 1 gennaio 2000 è stato pari a 48.927 unità.

Il successo professionale dei diplomati e laureati nelle università è espresso da questi dati desunti dalla apposita rilevazione curata dall'ISTAT:

Condizione occupazionale	Diplomati*	Laureati*
Occupati	82,7%	71,6%
Occupati dopo il diploma	58,4%	55,4%
Cerca lavoro	13,0%	21,9%
Non lavora e non cerca lavoro	4,3%	6,4%

(*) i dati riguardano diplomati del 1996 con riferimento alla condizione occupazionale 1999. Analogamente, ci si riferisce a laureati del 1995 ed alla condizione occupazionale 1998.

Il costo del personale nella scuola ha determinato nel 2000 una spesa complessiva di 61.525 mld; nelle università di 10.546 mld. Il personale della scuola esprime circa il 55% della spesa per tutti i dipendenti statali ed il 31% di quella relativa a tutto il pubblico impiego, mentre la spesa per il personale universitario raggiunge il 5% circa.

Tali volumi di spesa nel confronto degli anni 1999-2000 risultano cresciuti, rispettivamente, del 9,6% e del 5 % circa.

5.3 Ricerca scientifica e tecnologica.

5.3.1 Secondo le "linee-guida" 2002 (cfr. paragrafo 2.5) le tre reti del sistema scientifico italiano concorrono alle risorse in esso impiegate: le università per il 30%; gli enti pubblici di ricerca e le altre istituzioni per il 16%; la ricerca industriale per il 54%.

Nel 2001 le istituzioni pubbliche hanno avuto a disposizione circa 30 mila addetti e hanno speso circa 3.793 mld (=1.959 milioni di euro); la ricerca industriale ha avuto circa 60 mila addetti e speso circa 12.473 mld (=6.442 milioni di euro).

Gli investimenti in ricerca sono stati 23.289 mld (=12.028 milioni di euro), esprimendo un indice/PIL dell'1% (1992, 1,3%).

Nel 2001 il volume di risorse per attività di ricerca non direttamente trasferite alle università, cioè destinate a finanziare gli interventi considerati nel PNR, è stato pari, nel bilancio MURST, a 13.578 mld (massa spendibile), di cui 6.128 mld erano costituiti dagli stanziamenti definitivi di competenza. Questa disponibilità ha dato luogo a 5.253 mld di pagamenti, 8.086 mld di residui e ad economie per 239 mld, delle quali circa il 34% (82 mld) deriva dall'effetto della perenzione amministrativa sui residui degli anni precedenti.

Se ne ricava che i tempi necessari per la valutazione dei progetti, per la trasposizione in documenti amministrativi e per la loro esecuzione consentono un'effettiva erogazione dei finanziamenti nel limite di circa il 39% della dotazione. Degno di nota che l'1,7% non riesce a costituire neppure residuo e viene collocato in economia.

Nell'anno 2000 gli omologhi parametri contabili avevano espresso questi dati: 12.208 mld massa spendibile, di cui 5.469 mld stanziamenti definitivi; pagamenti per 4.910 mld; residui per 7.245 mld e economie per 52 md.

Nel 2001 la dotazione degli stanziamenti definitivi è cresciuta del 12%; i pagamenti si sono incrementati del 7%; i residui del'11,6%. Particolarmente elevata risulta la crescita delle economie, pur tenendo conto dell'effetto – già richiamato – della perenzione dei residui.

5.3.2 Nella relazione dello scorso anno si è detto dei contenuti del Programma nazionale di ricerca, approvato dal CIPE il 21 dicembre 2000, e della entità delle risorse sulle quali si poteva contare per la sua attuazione.

Sulla base delle iniziative in esso previste il Ministero ha individuato gli interventi da finanziare per una complessiva spesa di 2.270 mld (documento 29 dicembre 2000).

Come si è visto (paragrafo 2.1), la legge finanziaria 2001 (articolo 103, commi 1,2) ha destinato una quota dei proventi delle assegnazioni delle licenze UMTS alla realizzazione degli obiettivi del PNR, con priorità per i progetti del programma "Post € enoma" e per quelli riguardanti le tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni.

La determinazione del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2001 ha quantificato le risorse messe a disposizione in 900 mld, pari a poco meno del 40% della previsione di spesa del documento MURST 29 dicembre 2000. Tale straordinaria assegnazione ha rappresentato il 3,36% e il 33,6%, rispettivamente, del complessivo ricavo della gara per il rilascio delle licenze UMTS e della quota, pari al 10% del suddetto introito, individuata dalla legge finanziaria 2002 per finanziare taluni specifici interventi.

Il successivo decreto del PCM 28 marzo 2001 ha dettato i criteri di utilizzo di tali risorse, indicando, quali strumenti preferenziali per il finanziamento degli interventi, il fondo per gli investimenti per la ricerca di base (FIRB art. 104 legge n. 388 del 2000); il fondo per le

agevolazioni alla ricerca (FAR d.lgs. n. 297 del 1999); il fondo integrativo speciale della ricerca (FIRS d.l.gs. n. 204 del 1998); il fondo per l'innovazione tecnologica (FIT art. 14 legge n. 46 del 1982)[27].

Il riparto operato ha seguito alcuni principali indirizzi, stabilendo le conseguenti assegnazioni:

destinare al programma "Post genoma" non meno del 60% della previsione di spesa recata dal documento MURST 29 dicembre 2000, confermando una precedente assegnazione di 20 mld proveniente da altra fonte;

destinare al settore I.C.T. non meno del 48% come sub a) oltre a 29 mld già assegnati;

assicurare l'avvio degli altri programmi strategici e di altri progetti specificamente indicati evitando la dispersione delle ridotte risorse disponibili;

realizzare la componente di sviluppo precompetitivo del progetto di innovazione nel manifatturiero e nelle PMI;

prevedere, nell'ambito delle dotazioni dei singoli programmi, una quota non inferiore al 10% per l'assunzione con contratti triennali di circa 900 giovani ricercatori;

promuovere il reclutamento in sede internazionale di studiosi e ricercatori da applicare ai singoli interventi.

Programmi strategici	Assegnazioni
Post genoma	145*
Nuova ingegneria medica	90*
Neuroscienze	18*
Qualità alimentare e benessere	12**
Tecnologie abilitanti la società della conoscenza (ICT)	145*
Nanotecnoloie, microtecnologie, sviluppo integrato delle tecnologie dei materiali con impatto sull'ambiente, alimentazione, trasporti, TLC, meccanica e biomedicina	85*
Sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici	12**
Sistemi di produzione e gestione dell'energia	14**
Eredità e prospettive delle scienze umane	3*
Scienza e tecnologia nella società della conoscenza	3*
Tutela dei diritti e della sicurezza dei cittadini	6*
Potenziamento della ricerca di base	95*
Centro Euro mediterraneo sui cambiamenti climatici	22**
Laser-ultrabrillante pulsato per raggi X	130*
Sostegno all'innovazione nel manifatturiero e nelle PMI	110***
Contratti per reclutamento su scala internazionale di scienziati e ricercatori	10*
TOTALE	900

**Gestione mediante FIRB: + 730 md cap. 7366 MURST.*
*** " " FISR ed ulteriori risorse aggiuntive: + 60 mld cap. 7841 M. Tesoro.*
**** " " FAR per 100 mld e FIT per 10 mld: + 100 md cap. 7365 MURST e 10 mld Min. Industria- capitolo FIT.*

[27] Le modalità operative dei fondi sono state dettate dai seguenti provvedimenti:
FIRB Decreto MURST 30 gennaio 2001, n. 67;
FAR Decreto MURST 8 AGOSTO 2000, N. 593;
FISR Decreto Ministro Tesoro 16 ottobre 2000.

5.3.3 Con riferimento a tale contesto si espone una rassegna delle iniziative più significative della gestione 2001.

5.3.3.1 Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB). Il d.m. 8 marzo 2001 ha dettato criteri e modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie del FIRB (legge n. 388 del 200 art. 104, comma 3). Le disponibilità annuali sono ripartite con decreto ministeriale, in coerenza con i criteri del PNR, a sostegno di attività volte all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali o commerciali.

Nel 2001 il fondo ha potuto contare (capitolo 7366) sull'incremento della dotazione stabilito dal d.P.C.M. 28 marzo 2001, pari a 730 mld per il finanziamento, a seguito di apposite procedure selettive, di progetti autonomi di ricerca di base liberi ("a sportello");

progetti di ricerca di base su bandi;

progetti autonomi di ricerca di base su quota riservata (5%) dei programmi strategici;

progetti per la realizzazione di infrastrutture di ricerca.

Le procedure di selezione, in avanzata fase di definizione, non sono tuttora (giugno 2002) concluse. Tale contingenza ha consentito[28], in occasione della annuale operazione di contenimento dei residui di stanziamento, di decurtare di 150 mld la disponibilità che risulta ora ridotta a 600 mld.

5.3.3.2 Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR). Dal 17 febbraio 2001 è entrata in vigore la nuova disciplina dettata dal d.lgs n. 297 del 1999. fino a tale data la gestione è proseguita secondo le disposizioni delle leggi n. 46 del 1982 e n. 488 del 1992, ammettendo a finanziamento progetti presentati negli anni precedenti per un impegno di circa 416 mld per il settore nazionale e di circa 519 mld per le aree depresse.

La nuova disciplina prevede le seguenti tipologie di sostegno per attività di ricerca e/o formazione:

progetti proposti autonomamente dai soggetti ammissibili;

interventi negoziali sulla base di bandi e accordi definiti dal ministero;

interventi automatici a favore di PMI ammessi a finanziamento senza valutazione di merito, e con sola verifica della regolarità formale. E' prevista un'attività di controllo dopo la concessione dell'agevolazione.

[28] Il d.P.C.M. 20 marzo 2002 – schema di conservazione dei residui di stanziamento relativi all'esercizio 2001 – ha eliminato dal bilancio MIUR la somma di 92.045,9 migliaia di euro, pari al 20% della richiesta di conservazione avanzata dall'Amministrazione e corrispondente a circa 178 mld di lire (G.U. n. 92 del 19 aprile 2002).

Il decreto del Capo del Dipartimento 4 dicembre 2001[29] ha ripartito la complessiva disponibilità afferente al FAR, proveniente dai "rientri" della gestione 2000, dagli stanziamenti 2001, 2002, 2003 del bilancio MURST, nonché per l'anno 2001 dei bilanci dei Miniseri del LPS e delle Finanze e dalle assegnazioni CIPE, determinata in 2.539 mld, tra i vari strumenti di intervento previsti dal d.lgs. n. 297 del 1999.

Le seguenti cinque tabelle espongono i dati essenziali della gestione 2001.

La tabella 7 mette in relazione le risorse disponibili con la distribuzione operata tra i vari strumenti di intervento, articolata nelle sezioni nazionale ed aree depresse, che nel complesso hanno potuto contare, rispettivamente, sul 49,70% e sul 50,29% dei fondi.

Il riparto tra gli strumenti evidenzia che l'assoluta prevalenza delle disponibilità è destinata ai progetti autonomi (77,51%); una percentuale di poco superiore al 5% è resa disponibile per la promozione delle assunzioni di ricercatori e il conferimento di borse di studio per il dottorato di ricerca.

La tabella 8 dà conto delle assegnazioni effettuate nella gestione 2001, distribuite per strumento, per un totale di 1.315,20 mld.

Le tabelle 9-10-11 espongono le erogazioni disposte, presentate in modo di poter conoscere la distribuzione dei finanziamenti per settori produttivi, articolata per attività finanziabili; tipo di intervento; strumento.

Il complesso di risorse assegnate ha raggiunto circa il 44% della dotazione; oltre il 37% è assorbito dal settore elettronico, seguito dal settore meccanico con circa il 19%. Tra le attività finanziabili, la formazione di personale di ricerca impegna solo il 3,36%, dato che esprime la scarsa propensione delle aziende ad impegnarsi in questa direzione e la difficoltà ad integrarsi con le università. Le attività di ricerca richiamano risorse per oltre il 92%.

Tra i tipi di intervento, il contributo alla spesa assorbe oltre la metà delle assegnazioni (52% circa), seguito dal credito agevolato con il 32,1% e dal contributo in conto interessi con il 16%.

[29] Per contingenti vicende amministrative, tra l'altro, ricollegabili all'avvicendamento dei vertici politici dell'Amministrazione conseguente all'avvio della XIV legislatura, il riparto è stato tardivamente formalizzato con atto adottato solo nella data indicata. Nella realtà, la gestione condotta nell'anno si è conformata alle quantificazioni da esso stabilite, "scontandone", anticipatamente la definitiva adozione.

TABELLA 7

RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA (FAR) ANNO 2001 ·

(miliardi di lire)

		Riferimento art. d.m. 593/2000	TOTALI PER STRUMENTO						DISPONIBILITA'			
									STANZIAMENTI BILANCIO			DISPONIBILITA' AL 31.12.2000 FSRA
			TOTALE		Sezione NAZIONALE		Sezione AREE DEPRESSE		STATO PREVISIONE MURST ANNI 2001 -2002-2003		STATO PREVISIONE ALTRI MINISTERI ANNO 2001	
									Nazionale	Aree depresse	Indistinto	Nazionale
			1°+1b		1°=2°+3°+4°		1b=2b		2°	2b	3°	4°
a	PROGETTI AUTONOMI (compresi quelli della L. 46/82 e della L.488/92)	5,6	1968,42	77,51%	1024,32	81,15%	944,10	73,92%	647,00	944,10		377,32
b	PROGETTI IN AMBITO DI PROGRAMMI O ACCORDI INTERGOVERNATIVI DI COOPERAZIONE (compresi i progetti EUREKA)	7	100,00	3,94%	50,00	3,96%	50,00	3,91%	50,00	50,00		
c	PROGETTI AUTONOMI ATTIVITA' DI FORMAZIONE	8	10,00	0,39%	0,00	0,00%	10,00	0,78%		10,00		
d	COMMESSE DI RICERCA A LABORATORI AUTORIZZATI (art. 4 L. 46/82)		3,10	0,12%	2,00	0,16%	1,10	0,09%	2,00	1,10		
e	PROGETTI AUTONOMI DA REALIZZARE IN CENTRI DI RICERCA E ANNESSA FORMAZIONE	9	20,00	0,79%	0,00	0,00%	20,00	1,57%		20,00		
f	PROGETTI AUTONOMI PER IL RIORIENTAMENTO E IL RECUPERO DI COMPETITIVITA' DI STRUTTURE DI RICERCA INDUSTRIALE E ANNESSA FORMAZIONE	10	50,00	1,97%	30,00	2,38%	20,00	1,57%			50,000**	
g	PROGETTI AUTONOMI PROPOSTI DA COSTITUENDE SOCIETA' (Spin Off)	11	7,00	0,28%	0,50	0,04%	6,50	0,51%	0,50	6,50		
h	PROGETTI DI RICERCA E FORMAZIONE IN CONFORMITA' A BANDI MURST	12	15,00	0,59%	0,00	0,00%	15,00	1,17%		15,00		
i	SPECIFICHE INIZIATIVE DI PROGRAMMAZIONE	13	5,00	0,20%	0,00	0,00%	5,00	0,39%		5,00		
l	AGEVOLAZIONE PER ASSUNZIONE DI PERSONALE DI RICERCA, COMMESSE DI RICERCA, BORSE DI STUDIO PER DOTTORATI DI RICERCA	14	130,00	5,12%	40,00	3,17%	90,00	7,05%	10,00	40,00	80,000***	
m	AGEVOLAZIONE PER IL DISTACCO TEMPORANEO DI PERSONALE DI RICERCA	15	6,00	0,24%	2,00	0,16%	4,00	0,31%	2,00	4,00		
n	PREMI PER PROGETTI GIA' FINANZIATI NELL'AMBITO DI PROGRAMMI QUADRO COMUNITARI	16	5,00	0,20%	3,50	0,28%	1,50	0,12%	3,50	1,50		
o	PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA AI SENSI del. CIPE 29/12/1995		90,00	3,54%	0,00	0,00%	90,00	7,05%		90,00		
p	CREDITI DI IMPOSTA AI SENSI art.108 co. 7 legge n. 388 del 2000		90,00	3,54%	90,00	7,13%	0,00	0,00%	90,00			
q	ATTIVITA' ISTRUTTORIA E GESTIONALE ISTITUTI DI CREDITO		20,00	0,79%	10,00	0,79%	10,00	0,78%	10,00	10,00		
r	ATTIVITA' DI VALUTAZIONE, MONITORAGGIO, ACCERTAMENTO ecc.		20,00	0,79%	10,00	0,79%	10,00	0,78%	10,00	10,00		
	TOTALI		2.539,52	100,00%	1.262,32	100,00%	1.277,20	100,00%	825,00	1.207,20	130,00	377,32

(*) disposto con decreto del Capo Dipartimento 4 dicembre 2001
(**) Ministero del Lavoro PS art. 11 legge 19 luglio 1994, n. 451
(***) Ministero delle Finanze art. 5 legge 27 dicembre 1997, n. 449

TABELLA 8

Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)-
Assegnazioni (in miliardi di lire) suddivise per strumento - anno 2001

Strumenti	Assegnazioni	% sul totale
Progetti autonomi (legge n. 46del 1982)	1.074,10	81,67%
Cooperazione internazionale (Eureka)	71,40	5,43%
Progetti autonomi attività di formazione (legge n. 67 del 1988)	8,10	0,62%
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	21,10	1,60%
Assunzione ricercatori/Commesse/borse di studio (legge n. 449 del 1997, art. 5)	76,40	5,81%
Assunzione/distacco temporaneo di ricercatori (legge n. 196 del 1997, art. 14)	16,00	1,22%
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari	1,20	0,09%
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione	43,20	3,28%
Commesse di ricerca a laboratori autorizzati (legge n. 46 del 1982, art. 4)	3,70	0,28%
Totale	**1.315,20**	**100,00%**

N.B. Il totale delle assegnazioni 2001 si riferisce agli impegni assunti nei decreti emessi nell'anno sia sulle disponibilità residue del "riparto" dell'anno 2000 (vedi art. 5 legge n. 449 del 1997 e art. 14 legge n.196 del 1997), sia sulle disponibilità del "riparto" dell'anno 2001.

TABELLA 9

Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR): erogazioni (in miliardi di Lire) differenziate per settori e per attività finanziabili – anno 2001

		Ricerca		Formazione		Eureka		TOTALE erogato per settori	
SETTORI INDUSTRIALI	Alimentare	41,87	4,07%	1,92	5,12%			43,79	3,93%
	Tessile	24,47	2,38%	0,45	1,20%	3,56	7,66%	28,49	2,56%
	Siderurgico e metallurgico	18,16	1,76%	0,21	0,56%			18,37	1,65%
	Meccanico	198,72	19,30%	2,72	7,26%	12,48	26,81%	213,93	19,21%
	Elettromeccanico	13,93	1,35%			0,88	1,90%	14,81	1,33%
	Elettrico	14,10	1,37%					14,10	1,27%
	Elettronico	380,16	36,92%	5,25	14,00%	28,74	61,73%	414,15	37,19%
	Strumenti e apparecchi scientifici	23,51	2,28%	0,58	1,56%			24,09	2,16%
	Aeronautico e missilistico	11,10	1,08%					11,10	1,00%
	Cantieristica	1,02	0,10%	0,54	1,45%			1,56	0,14%
	Chimico e petrolchimico	90,04	8,75%	4,43	11,80%	0,53	1,14%	95,00	8,53%
	Farmaceutico	76,48	7,43%	2,23	5,95%	0,22	0,47%	78,94	7,09%
	Varie	83,67	8,13%	11,45	30,51%	0,14	0,31%	95,26	8,55%
	Intersettoriali	52,41	5,09%	7,73	20,59%			60,13	5,40%
TOTALE erogato per attività finanziabili		1.029,64	100,00%	37,52	100,00%	46,56	100,00%	1.113,73	100,00%

TABELLA 10

Fondo Agevolazioni alla Ricerca: erogazioni (in miliardi di Lire) differenziate per settori e per intervento – anno 2001

		Contributo alla spesa		Credito agevolato		Contributo in conto interessi		TOTALE erogato per settori	
SETTORI INDUSTRIALI	Alimentare	33,70	5,83%	9,70	2,71%	0,39	0,22%	43,79	3,93%
	Tessile	19,01	3,29%	9,22	2,58%	0,26	0,14%	28,49	2,56%
	Siderurgico e metallurgico	2,71	0,47%	5,13	1,43%	10,54	5,86%	18,37	1,65%
	Meccanico	89,12	15,41%	101,34	28,35%	23,46	13,06%	213,93	19,21%
	Elettromeccanico	3,79	0,66%	8,30	2,32%	2,72	1,51%	14,81	1,33%
	Elettrico	2,45	0,42%	8,62	2,41%	3,03	1,68%	14,10	1,27%
	Elettronico	209,00	36,15%	106,15	29,70%	99,00	55,11%	414,15	37,19%
	Strumenti e apparecchi scientifici	21,66	3,75%	1,77	0,50%	0,66	0,37%	24,09	2,16%
	Aeronautico e missilistico	2,55	0,44%	1,51	0,42%	7,04	3,92%	11,10	1,00%
	Cantieristica	0,99	0,17%	0,57	0,16%			1,56	0,14%
	Chimico e petrolchimico	43,01	7,44%	45,70	12,79%	6,29	3,50%	95,00	8,53%
	Farmaceutico	38,99	6,74%	17,80	4,98%	22,15	12,33%	78,94	7,09%
	Varie	51,83	8,96%	39,75	11,12%	3,68	2,05%	95,26	8,55%
	Intersettoriali	57,83	10,00%	1,87	0,52%	0,43	0,24%	60,13	5,40%
TOTALE erogato per intervento		578,22	100,00	357,43	100,00%	179,64	100,00%	1.113,73	100,00%

TABELLA 11

Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR): erogazioni (in miliardi di Lire) differenziate per settori e per strumento – anno 2001

		Progetti autonomi		Programmi Nazionali di Ricerca		Parchi Scientifici e Tecnologici		Contratti di interesse di P.A.		Contributi a PMI		l. n. 196/97 art. 14		TOTALE erogato per settori	
SETTORI INDUSTRIALI	Alimentare	17,60	2,01%	13,59	9,78%	9,78	19,31%	2,64	9,03%	0,19	1,61%			43,79	3,93%
	Tessile	15,82	1,80%	11,11	8,00%			1,37	4,69%	0,18	1,59%			28,49	2,56%
	Siderurgico e metallurgico	17,59	2,00%	0,78	0,56%									18,37	1,65%
	Meccanico	189,22	21,56%	21,24	15,29%			2,94	10,05%	0,53	4,59%			213,93	19,21%
	Elettromeccanico	14,58	1,66%							0,24	2,04%			14,81	1,33%
	Elettrico	14,10	1,61%											14,10	1,27%
	Elettronico	380,52	43,36%	13,93	10,02%	5,28	10,42%	6,06	20,72%	8,37	72,70%			414,15	37,19%
	Strumenti e apparecchi scientifici	3,46	0,39%	16,41	11,81%	0,24	0,47%	3,03	10,36%	0,96	8,30%			24,09	2,16%
	Aeronautico e missilistico	8,90	1,01%	2,01	1,44%					0,20	1,73%			11,10	1,00%
	Cantieristica	1,49	0,17%		0,00%			0,07	0,24%					1,56	0,14%
	Chimico e petrolchimico	76,74	8,74%	16,15	11,62%			1,57	5,38%	0,53	4,64%			95,00	8,53%
	Farmaceutico	61,84	7,05%	13,32	9,59%			3,78	12,93%					78,94	7,09%
	Varie	60,71	6,92%	20,33	14,63%	2,10	4,14%	6,16	21,08%	0,25	2,14%	5,72	100,00%	95,26	8,55%
	Intersettoriali	15,10	1,72%	10,09	7,26%	33,25	65,66%	1,61	5,52%	0,08	0,65%			60,13	5,40%
TOTALE erogato per strumento		877,68	100,00%	138,95	100,00%	50,64	100,00%	29,23	100,00%	11,51	100,00%	5,72	100,00%	1.113,73	100,00%

5.3.3.3 Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (FSSRIS). Sulla base della previsione dell'articolo 3 della legge n. 95 del 1995 fino all'anno 1997 sono stati finanziati accordi di programma volti a promuovere iniziative comuni tra imprese, università e centri di ricerca pubblici e privati a carico di un fondo alimentato mediante prelievo del 5% dalle dotazioni destinate agli enti pubblici di ricerca. Successivamente (articolo 51, comma 9, della legge n. 449 del 1997) è stato istituito, in luogo dello strumento finanziario descritto, il FSSRIS.

Nella relazione dello scorso anno si è riferito circa le dotazioni degli anzidetti strumenti finanziari e degli adempimenti assolti per a loro gestione.

Nell'anno 2001, sul capitolo 7346 risultano disposti pagamenti per circa 29 mld sui residui provenienti dagli anni precedenti pari a 272 md. Tali pagamenti erano relativi a progetti finanziati negli anni dal 1995 al 1999, mentre oltre 26 mld costituiscono residui perenti. Le procedure di selezione riguardanti le disponibilità 2000 non sono tuttora concluse. I progetti avviati, al momento, prevedono tempi di erogazione protratti fino al 2005. Ciò testimonia della difficile praticabilità delle procedure amministrative adottate e della ridotta disponibilità della comunità scientifica verso tale modulo di finanziamento.

Conseguentemente, nel 2001 il Ministero non ha previsto per il capitolo 7346 alcuna dotazione di competenza, evitando agli enti la decurtazione del 5% dei rispettivi fondi ordinari.

5.3.3.4 Il fondo ordinario destinato agli enti pubblici di ricerca è stato nel 2000 pari a 2.392 md e nel 2001 a 2.445,5 mld Le risorse di pertinenza dell'ASI e del CNR assorbono ben oltre il 90% della dotazione: nel 2001 ASI 1.231,1 md; CNR 1.048,2 mld La gestione 2001 ha potuto contare anche su 1.915 mld di residui, dei quali sono stati erogati 1.492 mld insieme a 1.058 mld provenienti dalla competenza, per un totale di 2.550 mld 1.821 mld costituiscono residui.

Va segnalato il grande ritardo con il quale sono disposte le assegnazioni annuali (d.m. 23 ottobre 2000 e d.m. 25 settembre 2001) a causa di una procedura oltremodo pesante, che appare non significativa per la sua scarsa incisività (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 204 del 1998). In entrambi gli anni, per la fase avanzata in cui i decreti sono stati adottati, si è dovuto assicurare agli enti per gli anni successivi il consolidato dell'anno in corso. Tutto ciò finisce solo con l'acuire le condizioni di incertezza finanziaria in cui versano gli enti.

Degne di nota risultano le indicazioni che il Ministero ha fornito al CNR ed all'ASI per la redazione dei rispettivi piani.

Nell'esercizio dei poteri di vigilanza il Ministero ha invitato il Consiglio Nazionale delle Ricerche a riconsiderare i contenuti della proposta di piano triennale 2001-2003 presentato ai

sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 19 del 1999 (note ministeriali n. 768 del 30 maggio 2001 e n. 674 del 18 ottobre 2001). L'intervento è scaturito dagli esiti della conferenza di servizi, cui hanno partecipato il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento della funzione pubblica.

La principale contestazione ha riguardato la proposta di un ulteriore aumento di 1.750 unità di personale nel triennio, non correlato agli obiettivi del piano né supportato da un'attendibile copertura finanziaria.

E' stata inoltre richiesta un'articolazione delle attività programmate per aree scientifico-tecnologiche con riferimento agli istituti dell'ente insieme ad una precisa definizione degli obiettivi e delle risorse necessarie, distinguendo tra progetti di preminente rilievo scientifico e quelli maggiormente orientati alla utilizzazione dei risultati da parte del mondo produttivo.

E' stato anche raccomandato di porre specifica attenzione agli assetti organizzativi e finanziari con riferimento alle osservazioni avanzate dalla Corte dei conti con la determinazione n. 16 del 2 marzo 2001[30].

Al fine dell'aggiornamento del piano spaziale nazionale (PSN) il Ministero ha sollecitato l'ASI alla predisposizione della relativa proposta sulla base di alcuni indirizzi.

Nella prospettiva della piena valorizzazione delle capacità e competenze nazionali nelle attività di progettazione tecnologica e industriale e di risultato mediante la partecipazione dell'industria nazionale, il PSN dovrà perseguire il consolidamento delle posizioni acquisite nei campi dell'osservazione della terra e dei vettori per carichi utili di entità intermedia. Altrettanto dovrà essere previsto per i programmi multidisciplinari di esplorazione del sistema solare mediante la partecipazione alle missioni ESA e NASA e per le applicazioni spaziali connesse alle TLC, alla navigazione satellitare ed allo sviluppo della stazione spaziale internazionale (ISS).

La proposta di piano dovrà tener conto delle attività consuntivate e dei vincoli espressi dagli impegni già assunti ed essere corredata dall'indicazione della provenienza delle risorse finanziarie necessarie (note ministeriali n. 708 del 18 maggio 2001, n. 1011 del 24 luglio 2001 e 17 ottobre 2001).

L'ASI ha deliberato la proposta di piano il 23 maggio 2002; è in corso l'esame in sede ministeriale in vista della presentazione al CIPE per l'approvazione.

---

[30] Una precisa ed aggiornata ricostruzione dell'attuale condizione del CNR è fornita dalla relazione relativa all'anno 2000 unita alla determinazione n. 18 del 7-9 maggio 2002 della Corte dei conti – Sezione del controllo sugli enti.

5.3.3.5 Procede la realizzazione dei 13 parchi scientifici e tecnologici. Essi hanno dato luogo ad un complessivo impegno finanziario di 388 mld, articolato in 358 mld per progetti di innovazione e 30 mld per progetti di formazione, in relazione ai quali sono stati erogati nel 2001 46 mld (267 mld complessivi) e 4 mld (18 mld in totale), segnando un indice di realizzazione, rispettivamente, di circa il 75% e del 61%. Anche in questo caso, come si è già detto sul piano generale, non sono fornite informazioni circa la validità delle realizzazioni.

5.3.3.6 La legge n. 6 del 2000 ha reso disponibili 40 mld per iniziative di diffusione della cultura scientifica. La somma è stata ripartita dal MURST su tre distinti canali:

finanziamento triennale per il funzionamento degli enti 20 mld;

erogazioni annuali a favore di progetti 5,985 mld;

intese ed accordi di programma 13,915 mld; 100 milioni sono destinati al comitato incaricato delle selezioni.

Nel luglio 2000 sono stati banditi i concorsi per l'inserimento degli enti nella tabella triennale e per la presentazione dei progetti. Un accordo di programma è stato stipulato per 3,885 mld con l'Istituto e Museo di storia della scienza di Firenze.

Nel 2001, su una massa spendibile di circa 57 mld, sono state effettuate erogazioni per circa 37 mld, di cui 10 mld in conto competenza. Sono in corso le ulteriori selezioni.

6. Profili evolutivi nell'assetto della struttura ministeriale.

6.1 Le due amministrazioni preposte alle politiche dell'istruzione e ricerca sono state interessate dal riassetto dei poteri centrali dello Stato disposto in attuazione degli indirizzi organizzativi dettati dalla legge n. 59 del 1997.

I due Ministeri nella XIV legislatura sono tornate a riunificarsi, ma in un contesto ordinamentale del tutto nuovo (articoli 49-50-51 d.lgs. n. 300 del 1999). Infatti, il processo autonomistico, avviato dapprima per le università fin dal 1989 (legge n. 168 del 1989) e poi dal 1997 (legge n. 59 del 1997) per gli istituti scolastici di tutti i gradi di istruzione, rende possibile la costituzione di un'unica struttura di governo dei sistemi scolastici ed universitari. Ciò esige che le autonomie possano pienamente dispiegarsi in funzione di un sempre più accelerato ritrarsi dell'amministrazione centrale dagli interventi di gestione diretta, consentendo un rafforzamento dell'azione di governo e un'espansione dei compiti di verifica e di accertamento della qualità dei servizi resi.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area istruzione e ricerca ne ha confermato l'attribuzione allo Stato, perché si è ritenuto che dovessero essere privilegiati i valori unitari dell'azione pubblica.

La recente riforma del titolo V della Parte II della Costituzione – per ciò che interessa in questa sede – ha stabilito – articolo 117 – che spetta allo Stato la legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e delle norme generali sull'istruzione.

Alle Regioni è riconosciuta potestà legislativa concorrente per l'istruzione,salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale, e per la ricerca scientifica e tecnologica. La determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato.

La esatta percezione del riparto di funzioni tra Stato e Regioni nelle materie dell'istruzione e della ricerca può essere colta solo se il dettato delle disposizioni richiamate viene correlato ai principi fondamentali e alle norme della Parte I della Costituzione sui rapporti civili, sociali ed economici.

Ciò fa ritenere che l'intervento delle Regioni nelle due materie dovrebbe concretarsi in attività di promozione e di adattamento a specifiche esigenze locali per assicurare la migliore prestazione dei relativi servizi. Attività che trovano un limite naturale, prima che di ordine giuridico-costituzionale, nell'obbligo di fornire alla collettività servizi di pari quantità e qualità nelle diverse aree del territorio nazionale. Le attività di ricerca esigono poi una adeguata concentrazione di risorse per avere prospettive di successo, evitando gli sprechi prodotti dalla polverizzazione degli interventi.

L'assetto organizzativo del Ministero riunificato appare esposto ad ulteriori modifiche, come anticipato dalla nota preliminare alla tabella n. 7 – stato di previsione della spesa per il 2002 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR)[31], che potrebbero essere introdotte con i provvedimenti di esercizio della delega legislativa, di nuovo richiesta dall'Esecutivo per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici.[32]

La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002,[33] emanata dal Ministro, prevede, a livello centrale, un modello organizzativo costituito da tre dipartimenti preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università ed all'alta formazione

[31] ddl AS n. 700 – AC 1985 – bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004.
[32] ddl AC 1534 e AC 15343 – XIV legislatura.
[33] atto n. 5117/MR del 25 gennaio 2002.

artistica e musicale; alla ricerca, articolati in dieci direzioni generali e sei servizi (affari finanziari e bilancio; affari internazionali; comunicazione; personale del Ministero; organizzazione e studi; sistemi informativi), cui sono affidati compiti strumentali di interesse comune ai dipartimenti ed alle strutture periferiche (uffici scolastici regionali), che svolgono compiti di supporto e consulenza per gli istituti scolastici.

Tali sono i contenuti dello schema di regolamento di organizzazione, di cui è tuttora in corso l'istruttoria in vista dell'esame da parte del Consiglio dei Ministri.[34] Esso prevede inoltre una dotazione organica comprendente 842 dirigenti (3 capi dipartimento, 39 di prima fascia, 800 di seconda fascia) e 10.572 unità del rimanente personale.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area istruzione e ricerca ne ha sostanzialmente confermato l'attribuzione allo Stato, perché si è ritenuto che dovessero essere privilegiati i valori unitari dell'azione pubblica.

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere esigono che il *focus* dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Grande importanza acquista infatti il disegno territoriale delle articolazioni organizzative espresso dalle reti degli istituti scolastici e degli atenei, cui sono state riconosciute ampie forme di autonomie. Ne consegue che la stessa Amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto negli uffici distribuiti sul territorio e contenerlo correttamente in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria, nell'articolazione centrale.

6.2 Nel corso dell'anno 2001 la dotazione organica del MURST è stata costituita da 5 dirigenti generali preposti al Dipartimento e agli altri uffici di livello dirigenziale generale (cui si sono aggiunti altre 2 unità utilizzate per incarichi vari), da 48 dirigenti di seconda fascia (di cui 33 presenti in servizio) e da 572 unità di personale appartenenti alle ex qualifiche funzionarie, di cui 399 erano in servizio.

[34] Nota MIUR/UL n. 1939 del 14 maggio 2002.

PAGINA BIANCA

Ministero per i beni e le attività culturali

1. Sintesi e conclusioni.
2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.
3. I risultati economico-finanziari: *3.1 La spesa complessiva per i beni e le attività culturali e la spesa per il Ministero; 3.2 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi; 3.3 Gli indicatori contabili e finanziari; 3.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità; 3.5 Le contabilità speciali.*
4. L'attività svolta: *4.1 La produzione normativa; 4.2 Le modifiche organizzative; 4.3 Il personale impiegato; 4.4 L'attività contrattuale; 4.5 Il piano triennale dell'informatica.*
5. Una prima valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

PAGINA BIANCA

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	0		0	0	0	0	0
1.3.3.1 - Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale	0	600	*600*	0	0	0	600	0
4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprieta' industriale e del diritto d'autore	270	5		270	270	0	275	0
4.1.2.2 - Misure per promuovere l'occupazione	11.779	13.413	*800*	11.779	11.779	8.244	7.542	339
4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamita'	40.000	40.000		40.000	40.000	17.311	33.241	0
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	25.835	27.654	*1.824*	25.790	20.917	17.950	17.042	1.416
5.4.1.4 - Valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici	21.921	23.766	*696*	21.880	17.007	15.276	14.070	1.095
5.5.1.1 - Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite	0	0		0	0	0	0	0
8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attivita' sportive e ricreative	531.380	501.620	*278.120*	531.371	531.371	420.922	1.480.926	95.049
8.2.1.1 - Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali	250.856	182.654	*128.923*	250.655	201.294	155.432	203.178	5.135
8.2.1.2 - Tutela e conservazione dei beni archeologici	586.706	542.942	*118.338*	598.660	520.517	530.275	245.680	75.477
8.2.1.3 - Tutela e conservazione dei beni artistici e storici	283.129	203.280	*125.563*	282.881	225.257	164.150	227.978	4.868
8.2.1.4 - Contributi ed interventi per tutela, valorizzazione e conservazione del patrimonio architettonico, monumentale archeologico artistico e storico non statale	674.976	611.982	*261.667*	684.979	659.148	588.587	356.971	60.041
8.2.1.5 - Tutela e conservazione dei beni librari	312.185	336.939	*177.976*	311.994	294.663	259.780	258.668	35.578
8.2.1.6 - Tutela e conservazione dei beni archivistici	230.705	203.553	*46.607*	230.571	225.698	174.744	150.066	37.197
8.2.1.7 - Contributi e interventi per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio archivistico non statale	951	951	*66*	951	951	951	0	0
8.2.1.8 - Valorizzazione e promozione dei beni architettonici e monumentali	66.661	66.035	*18.551*	66.594	60.812	48.488	38.116	3.148
8.2.1.9 - Valorizzazione e promozione dei beni	379.466	422.808	*13.421*	391.513	386.640	416.526	62.463	72.509
8.2.1.10 - Valorizzazione e promozione dei beni artistici e storici	75.188	76.021	*34.666*	75.093	59.070	51.838	56.450	2.749
8.2.1.11 - Valorizzazione e promozione dei beni librari	99.473	106.276	*6.445*	99.370	94.321	89.532	25.797	27.628
8.2.1.12 - Valorizzazione e promozione dei beni archivistici	135.337	141.289	*6.200*	135.295	130.422	121.855	32.592	33.532

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
8.2.1.13 - Contributi ad enti ed istituzioni culturali nazionali ed internazionali	140.962	165.549	*28.773*	140.961	131.785	138.163	61.096	143
8.2.1.15 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse	127.992	135.438	*121.315*	128.344	126.235	118.869	41.591	2.952
8.2.1.16 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a seguito di calamita'	28.348	30.580	*29.504*	28.346	28.346	27.566	3.461	41
8.2.1.17 - Indirizzo, promozione e sostegno a favore dello spettacolo e di istituzioni	1.115.846	1.165.441	*246.891*	1.114.295	1.109.025	1.074.766	247.461	35.640
8.2.1.18 - Repressione delle attivita' illecite relative ai beni culturali	13.176	26.961	*13.963*	8.589	8.589	22.020	2.732	4.587
8.2.1.19 - Strutture per manifestazioni culturali	562	513	*105*	558	549	324	341	15
8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	10.049	10.893	*5.115*	10.049	10.049	2.677	33.654	500
8.5.1.1 - Ricerca e sperimentazione per i beni	22.095	23.094	*2.355*	22.090	21.480	20.094	6.357	6.702
8.6.1.1 - Indirizzo, programmazione, coordinamento ed attivita' normativa per le attivita' culturali	55.181	66.736	*1.909*	55.799	52.575	53.617	23.685	13.705
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	1.972	0		1.972	1.972	0	1.972	0
TOTALE AMM.NE	***5.243.000***	***5.126.993***	***1.670.392***	***5.270.648***	***4.970.742***	***4.539.957***	***3.634.003***	***520.044***

1. Sintesi e conclusioni.

L'attività e la gestione delle risorse attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali risultano sensibilmente condizionate dall'attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999 sul riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che ha comportato una significativa riorganizzazione della struttura del dicastero.

Va innanzi tutto ricordato che alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con organismi sportivi, al diritto d'autore e proprietà letteraria, si sono aggiunti i nuovi impegni dell'Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanea, che consentono l'unificazione della funzione di salvaguardia dell'intero patrimonio culturale.

In attuazione del citato d.lgs. poi, il d.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000, che reca il regolamento di organizzazione, ha ristrutturato l'Amministrazione, prevedendo un segretariato generale ed otto direzioni generali (in luogo delle cinque direzioni esistenti presso la precedente amministrazione centrale) con la riarticolazione dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici in tre direzioni generali (beni archeologici, beni architettonici e paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico), alle quali si è aggiunta quella per l'architettura e l'arte contemporanea. In relazione alla nuova articolazione amministrativa sono stati quindi costituiti 10 centri di responsabilità, con un aumento di 3 unità rispetto alla situazione precedente.

L'istituzione delle Soprintendenze regionali ha anche modificato la ripartizione delle competenze tra Amministrazione centrale e periferica, con attribuzione agli istituiti organi dei compiti di coordinamento dell'attività dei dirigenti periferici di settore, di adozione dei vincoli monumentali ed archeologici e di raccordo tra le funzioni statali e locali.

Il descritto processo di riorganizzazione si è necessariamente esteso alla struttura periferica preesistente con la istituzione su base regionale di tre separate soprintendenze (in precedenza esisteva una struttura unificata) rispettivamente per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico e per i beni archeologici.

I predetti elementi innovativi, che in futuro potranno produrre effetti positivi (si segala che la nota preliminare al bilancio 2002 auspica una nuova ridefinizione dei compiti istituzionali del Ministero), in sede di prima attuazione hanno invece comportato conseguenze di segno negativo a causa dei lunghi tempi tecnici trascorsi per la riorganizzazione delle strutture del dicastero.

Infatti, la lenta attuazione della riforma, che nell'anno 2001 non ha di fatto consentito al Ministero di operare in condizioni di normalità, ha inciso negativamente sul perseguimento

degli obiettivi programmati, atteso che gli interventi di gestione sono stati adottati in una struttura amministrativa che ha affrontato innovazioni divenute progressivamente operative nel corso di tutto l'esercizio finanziario.

Inoltre, la sostituzione dell'ufficio centrale B.A.A.A.S. con tre direzioni generali, concretamente avvenuta nel luglio, ha comportato che alcuni servizi hanno dovuto gestire contemporaneamente competenze attribuite a più centri di responsabilità con carenza di mezzi e personale, assegnati definitivamente alle costituite strutture solo dal mese di settembre.

A ciò si deve aggiungere l'impatto sul funzionamento dell'intera struttura prodotto dalla riorganizzazione dell'apparato periferico, che ha definito un nuovo assetto di rapporti fra Amministrazione centrale e Uffici periferici da una parte e fra organi periferici stessi dall'altra, sui quali ultimi grava peraltro la maggiore consistenza dei compiti operativi.

Infine, ulteriori difficoltà nel perseguimento degli obiettivi sono indubbiamente derivate dalla parziale e tardiva attuazione delle disposizioni recate dall'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, che prevedono l'istituzione degli organismi di controllo interno. Infatti, alla fine del 2001 non erano stati ancora istituiti gli organismi per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, mentre solo nel settembre dello stesso anno è iniziata l'attività del Servizio per il controllo strategico con l'insediamento del Collegio di direzione.

D'altra parte, le risultanze economico-finanziarie del consuntivo, che saranno successivamente prese in esame, dimostrano le difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse innovazioni connesse alla citata riorganizzazione.

Gli indicatori contabili pongono in evidenza scostamenti significativi rispetto al generale comportamento della spesa statale, con riguardo, non tanto alla fase dell'impegno delle risorse, quanto alla determinazione del limite ai pagamenti (autorizzazioni di cassa) e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Infatti, mentre la capacità di impegno risulta elevata ed in linea (se non anche superiore) con il valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%) - ciò, peraltro, potrebbe derivare dall'incidenza sempre più elevata sul bilancio statale dei trasferimenti e dalla definizione assai larga delle obbligazioni giuridiche che dovrebbero concretare gli impegni di spesa - il quadro degli altri indicatori conferma con chiara evidenza la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

Dalla sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, emerge, in primo luogo, che all'Amministrazione dei beni e delle attività culturali, ormai stabilmente nel tempo, sono concessi limiti di spesa particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso

della spesa statale. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile risulta disceso, nel 2001, al di sotto del 60%, contro un valore medio per la spesa statale di circa l'86%. Naturalmente la fissazione di tali contenuti "tetti di spesa" riporta alla complessa fase di elaborazione del bilancio di previsione, durante la quale la "contrattazione" sulla concreta definizione dei limiti di cassa non può non basarsi anche sulle effettive capacità realizzative del Ministero, in presenza di un volume di risorse teoricamente erogabili ben superiore ai ritmi della spesa gestibili in un solo anno.

Risulta, invece, sostanzialmente allineato alla media statale il dato che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa (intorno all'87%), a conferma di una elevata utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria capacità di spesa.

La sintesi degli elementi conoscitivi sin qui indicati non consiglia di pervenire a conclusioni ma consente tuttavia di evidenziare come i mutamenti organizzativi richiedano anche un repentino adeguamento del comportamento operativo dell'Amministrazione in termini di obiettivi, metodi e tempi di realizzazione.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Il D.p.e.f. 2001-2004 conferma l'esigenza, già evidenziata nei documenti di programmazione precedenti, di proseguire nell'azione di potenziamento degli interventi a sostegno dei beni e delle attività culturali, che ha dimostrato una particolare incidenza positiva sull'occupazione e sulla domanda turistica. Tale obiettivo generale, secondo lo stesso documento, può realizzarsi con un incremento delle politiche di restauro ed accessibilità dei beni culturali, con lo sviluppo della società dell'informazione, con ulteriore promozione delle attività culturali e di spettacolo.

Mentre la nota preliminare alla stato di previsione per l'anno 2001 non contiene – in violazione dell'art. 2, comma 4, della legge 468 del 1978 (sostituito dall'art. 1,comma 2 della legge n. 94 del 1997) – l'indicazione degli indirizzi da perseguire, quella relativa all'anno 2002 propone l'obiettivo programmatico di pervenire ad uno stretto legame della salvaguardia del patrimonio e della valorizzazione delle attività culturali con le occasioni di sviluppo delle attività produttive sul territorio e dell'occupazione e formazione del capitale umano anche al fine di conseguire l'incremento del gettito dei proventi erariali. La stessa legge finanziaria 2002 dispone l'adozione di un regolamento ex art. 17 della legge n. 400 del 1988 per dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e alla valorizzazione del patrimonio artistico.

Questa strategia di utilizzazione dei beni e delle attività culturali anche a fini produttivi

necessita il rapido perseguimento di ulteriori e sottostanti obiettivi, costituiti dal processo di modernizzazione della macchina amministrativa, dalla ridefinizione dei compiti istituzionali del Ministero, dalla distinzione fra le attività di tutela e salvaguardia del patrimonio artistico e culturale e quelle di gestione dello stesso che possono essere concesse all'imprenditoria privata.

In data 8 gennaio 2001 il Ministro per i beni e le attività culturali ha adottato la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione, ai sensi degli art 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni (sostituito in corso d'anno dall'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Nel documento si precisa che le indicazioni programmatiche sono mirate prioritariamente alla realizzazione dell'opera di riforma avviata con il d.lgs. n. 368 del 1998, istitutivo del Ministero, atteso che le attuali competenze – ampliate rispetto a quelle tradizionali di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale già svolte dal Ministero stesso – comportano anche gli interventi in materia di cinema e teatro, la vigilanza sugli organismi sportivi, oltre ai compiti del tutto nuovi relativi all'arte ed all'architettura contemporanee.

Vengono poi individuati i seguenti obiettivi di carattere generale, la cui realizzazione - si precisa - non deve in alcun modo pregiudicare l'attuazione delle attività istituzionali tradizionalmente attribuite da sempre ai settori operativi dell'amministrazione:

- sviluppare una politica di promozione culturale in Italia e all'estero con un programma mirato di iniziative di alto profilo;
- ampliare e rafforzare la cooperazione con gli enti territoriali mediante la promozione e l'attuazione degli accordi di programma quadro nell'ambito delle intese istituzionali Stato-Regioni;
- realizzare il catalogo dei beni culturali con l'uso di tecnologie informatiche;
- migliorare le condizioni di accesso e di fruizione dei beni culturali e ambientali;
- realizzare interventi di conservazione del patrimonio culturale e ambientale, con particolare attenzione ai beni sottoposti a rischio di perdita parziale o totale;
- attivare il sistema informatico di supporto all'attività amministrativa;
- potenziare le attività svolte in partenariato con la scuola per educare gli studenti alla fruizione del patrimonio culturale e ambientale;
- svolgere attività di formazione del personale per adeguare la professionalità dello stesso alle esigenze di rinnovamento delle strutture.

Nell'ambito degli indicati obiettivi generali sono individuati, per i singoli centri di responsabilità amministrativa, specifici obiettivi di settore, il cui perseguimento deve essere valutato sia sulla base di indicatori – dettagliatamente indicati - in grado di esprimere il livello

di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sia sulla base di parametri strettamente finanziari, finalizzati a fornire informazioni ed elementi sulla capacità di impegno e di spesa, di accumulazione e smaltimento dei residui passivi e sulla effettiva capacità di pagamento e velocità di cassa dei singoli settori operativi centrali e periferici.

Con la fine della legislatura e la nomina del nuovo Governo il competente Ministro, con direttiva del 18 luglio 2001, ha evidenziato come ad esercizio finanziario ormai inoltrato non apparisse possibile rideterminare completamente gli obiettivi dell'azione amministrativa in precedenza fissati, dovendosi limitare ad una revisione di questi ultimi nell'ottica della "produttività" del patrimonio artistico e culturale, finalità questa che è stata – come sopra ricordato - successivamente esplicitata con maggiore ampiezza nella nota preliminare al bilancio 2002.

Nel secondo documento di programmazione del Ministro è stata in particolare individuata l'esigenza di:

- ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali con una progettazione degli interventi che non comporti aumenti di spesa;
- realizzare tra i diversi settori operativi dell'Amministrazione un proficuo livello di interscambio e di comunicazione;
- programmare iniziative per pervenire ad una gestione efficace, efficiente e produttiva di tutte le risorse amministrate, anche al fine di ottenere risultati in termini di entrate;
- attuare iniziative volte ad assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione dei programmi.

Nel settembre del 2001 sono state poi impartite le direttive sui criteri e le attività da adottare per l'erogazione di contributi a favore delle attività musicali, teatrali e di danza.

Per favorire la gestione e la migliore utilizzazione dei beni culturali la legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) aveva già utilizzato per un triennio la spesa annuale di 100 mld con lo scopo specifico di garantire, con carattere di stabilità, l'apertura con orari prolungati dei musei, delle gallerie, dei monumenti, dei siti archeologici, degli archivi e delle biblioteche. Nell'anno 2001, per il perseguimento dello stesso obiettivo, sono state devolute le maggiori entrate di cui alla legge n. 78 del 1997 con riguardo a quelle accertate al termine del precedente esercizio.

Dal quadro delineato deriva che gli atti di programmazione ministeriali - tempestivi e funzionalmente strutturati - si pongono nella linea tracciata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, datata 12 dicembre 2000, che ha indicato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Può affermarsi in conclusione che gli obiettivi di maggiore rilevanza sono stati individuati nella realizzazione di una coordinata programmazione diretta all'utilizzo a fini produttivi dell'ingente patrimonio culturale italiano che necessita, pertanto, di grandi interventi di conservazione e di restauro per una funzionale fruizione; trattasi evidentemente del perseguimento di risultato, non pienamente realizzabile a breve termine, di notevole rilievo per la potenziale idoneità a produrre benefici sociale oltre che economici.

3. I risultati economico-finanziari.

3.1 La spesa complessiva per i beni e le attività culturali e la spesa del Ministero.

Il bilancio dello Stato 2001 ha complessivamente destinato risorse pari a 11.776 mld (10.321 mld nel 2000) per le attività ricreative, culturali, religiose e non altrimenti classificabili (divisione 8 della COFOG), funzione obiettivo questa nella quale sono quasi del tutto ricompresi i compiti istituzionali del Ministero dei beni e delle attività culturali.

Le risultanze del consuntivo indicano che quest'ultimo ha gestito stanziamenti dell'ordine di 5.141 mld, con un'incidenza del 43,7% (stesso dato nel 2000) delle risorse finanziarie complessivamente destinate allo scopo, mentre al Ministero del tesoro ed a quello delle finanze sono stati rispettivamente attribuiti mezzi finanziari per 3.374 e 2.658 mld, nella misura del 28,7% e del 22,6%, sempre rispetto alla dotazione dell'intero settore statale. Una piccola quota del 5% è assegnata ad altre Amministrazioni (tabella 1).

Va rilevato che gli stanziamenti a favore dei dicasteri finanziari risultano in buona parte destinati ai servizi radiotelevisivi, al sostegno agli enti di culto ed agli interventi di costruzione delle chiese. Il Ministero per i le attività culturali ha avuto invece la disponibilità del 100% degli stanziamenti per le attività ricreative, culturali e religiose, del 96,5% per i servizi culturali e dell'80,3% per i servizi sportivi e ricreativi.

Tabella 1

Stanziamenti definitivi di competenza
E.F. 2001

(in milioni di lire)

FO II livello	totale Fo di II livello	bac	*% sul tot FO II liv.*	tesoro	*% sul tot FO II liv.*	finanze	*% sul tot FO II liv.*	altre amm	*% sul tot FO II liv.*
8.1.	*662.023*	531.380	*80,27*	130.483	*19,71*	0	*0,00*	160	*0,02*
8.2.	*4.689.035*	4.522.519	*96,45*	67.488	*1,44*	0	*0,00*	99.028	*2,11*
8.3.	*4.755.260*	10.049	*0,21*	1.667.586	*35,07*	2.657.707	*55,89*	419.918	*8,83*
8.4.	*1.592.737*	0	*0,00*	1.509.800	*94,79*	0	*0,00*	82.937	*5,21*
8.5.	*22.095*	22.095	*100,00*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*
8.6.	*55.181*	55.181	*100,00*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*
tot FO 8	*11.776.331*	*5.141.224*	*43,66*	*3.375.357*	*28,66*	*2.657.707*	*22,57*	*602.043*	*5,11*

Tabella 1

E.F. 2000

(in milioni di lire)

FO II livello	**totale Fo di II livello**	**b.a.c.**	*% sul tot FO II liv.*	**tesoro**	*% sul tot FO II liv.*	**finanze**	*% sul tot FO II liv.*	**altre amm**	*% sul tot FO II liv.*
8.1.	299.123	293.683	*98,18*	5.440	*1,82*	0	*0,00*	0	*0,00*
8.2.	4.513.206	*4.137.079*	*91,67*	106.301	*2,57*	2.796	*0,07*	267.030	*6,45*
8.3.	4.053.995	9.742	*0,24*	1.288.688	*31,79*	2.681.633	*66,15*	73.932	*1,82*
8.4.	1.384.499	0	*0,00*	1.300.713	*93,95*	0	*0,00*	83.786	*6,05*
8.5.	37.351	37.351	*100,00*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*
8.6.	33.230	33.230	*100,00*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*
tot FO 8	**10.321.404**	***4.511.085***	*43,71*	**2.701.142**	*26,17*	**2.684.429**	*26,01*	**424.748**	*4,12*

8. Attività ricreative, culturali e religiose;
8.1. servizi sportivi e ricreativi;
8.2. servizi culturali;
8.3. servizi radiotelevisivi e di editoria;
8.4. servizi religiosi e altri servizi per la collettività ;
8.5. ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose;
8.6. attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili;

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero pari a 5.243 mld – che nel 2000 avevano avuto un modesto incremento rispetto al 1999 – registrano un consistente aumento di 598 mld (13% circa rispetto all'anno precedente) (tabella 2).

Gli impegni totali (su competenza e su residui) dell'ordine di 5.033 mld hanno invece segnato un limitato incremento (circa il 3%), che costituisce la metà della crescita verificatasi nell'anno precedente, mentre la dinamica dei pagamenti, quantificati in 4.454 mld, ha segnato una diminuzione del 9% (contro un aumento del 9% nel 2000).

Tali riscontri di sintesi confermano, nelle risultanze contabili, le difficoltà di adeguamento dell'Amministrazione alle complesse novità connesse alla riorganizzazione interna sulle quali di seguito sarà dettagliatamente relazionato.

La limitata capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha raggiunto quasi gli 8.700 mld, si è tradotta in una lievitazione dei residui totali finali che hanno abbondantemente superato i 3.600 mld di lire, con un aumento di circa il 5% rispetto al 2000 (3.445 mld), anno nel quale si era verificata una diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente.

Non sembrano, infine, essersi modificate in modo significativo le condizioni alla base della formazione dei residui perenti che nel 2001 sono risultati di poco superiori ai 1.300 mld di lire.

Tabella 2

RENDICONTO 2001

(in milioni di lire)

F.O. III livello	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
1.2.1. Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo e in transizione	-	-	-	-	-	-
1.3.3. Altri servizi generali	-	600	600	-	600	-
4.1.1. Affari generali economici e commerciali	270	275	5	-	275	-
4.1.2. Affari generali del lavoro	51.779	66.677	53.413	25.555	40.783	-
5.4.1. Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	47.756	66.848	51.420	33.226	31.113	29
5.5.1. Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	-	-	-	-	-	-
8.1.1. Servizi sportivi e ricreativi	531.380	1.996.896	501.620	420.922	1.480.926	277
8.2.1. Servizi culturali	4.522.518	6.399.746	4.419.213	3.983.866	2.014.640	1.015
8.3.1. Servizi radiotelevisivi e di editoria	10.049	36.830	10.893	2.677	33.654	0
8.5.1. Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose	22.095	33.153	23.094	20.094	6.357	5
8.6.1. Attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili	55.181	91.008	66.736	53.617	23.685	4
10.2.1. Vecchiaia	1.972	1.972	-	-	1.972	-
Totale Amministrazione	**5.243.000**	**8.694.005**	**5.126.994**	**4.539.957**	**3.634.005**	**1.330**

3.2 Le entrate derivanti dai proventi per i servizi resi.

Dieci capitoli delle entrate del bilancio dello Stato riguardano i proventi dei servizi resi dall'Amministrazione per i beni e le attività culturali e le liberalità dei privati in favore del settore; tuttavia in uno di questi (cap. 2584) affluisce oltre il 96% delle entrate complessive del Ministero.

I dati sulla distribuzione e sull'andamento degli introiti, raffrontati con quelli degli anni 1999 e 2000 sono riportati nella tabella n. 3.

I versamenti introitati al bilancio dello Stato derivanti sia dalla gestione dei servizi che dalle liberalità sono risultati nel 2001 pari a 194 mld con un aumento del 16,5% (oltre 27 mld) rispetto all'anno precedente.

Rapportati alla dotazione finanziaria di competenza resa disponibile per il Ministero nello stesso anno (5.243 mld) tali introiti sono stati dell'ordine del 3,7%; nell'anno precedente detto indice di copertura aveva raggiunto il 4,2% (proventi oltre 166 mld – stanziamenti definitivi di competenza 4.645 mld).

Va precisato che negli introiti non sono ricomprese le entrate derivanti dall'attività della Soprintendenza archeologica di Pompei, in quanto l'Amministrazione non ha elaborato la relativa quantificazione. Si segnala tuttavia che nel 2000 la Soprintendenza aveva realizzato

entrate per oltre 27 mld con un incremento percentuale del 48,5 rispetto all'anno precedente e con una incidenza sull'entrate complessive dell'Amministrazione pari al 14,1%.

Il maggior volume di entrate è derivato dalla vendita dei biglietti di ingresso nei monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici, che ha prodotto 114 mld, corrispondenti al 59% del totale delle entrate (105 mld e 54% nel 2000) e dalle liberalità dei privati quantificate in 52 mld, pari al 28% (36 mld e 19% nel 2000) dei complessivi versamenti.

Nella precedente relazione la Corte aveva evidenziato l'esigenza di un'adeguata informazione, da parte dell'Amministrazione, sulla congruità dei costi di esazione e sulla convenienza economica e funzionale dell'affidamento del servizio a soggetti esterni. Tale esigenza diviene al momento più pressante, considerato che i documenti di programmazione indicano, come obiettivo primario della politica settoriale del 2002, l'incentivazione all'uso produttivo del patrimonio culturale con affidamento della gestioni dei relativi servizi ai privati.

Tabella 3

(in milioni di lire)

Capitolo	*Denominazione*	Versamenti totali							
		1999	% sul tot.	2000	% sul tot.	% 2000 1999	2001	% sul tot.	% 2001 2000
2584	**Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC**	140.385	*96,52*	159.631	*95,95*	*13,71*	186.548	*96,21*	*16,86*
art.1	*Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato*	95.847	*65,90*	104.511	*62,82*	*9,04*	114.106	*58,85*	*9,18*
art.2	*Quota del 2% - maggiorata del 5% - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2% della spesa totale prevista nel progetto*	841	*0,58*	22	*0,01*	*-97,38*	0	*0,00*	*-99,95*
art.3	*Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato*	16.013	*11,01*	19.124	*11,50*	*19,43*	20.083	*10,36*	*5,01*
art.4	*Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti*	27.565	*18,95*	35.960	*21,61*	*30,46*	51.935	*26,79*	*44,42*
art.5	*Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commmissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497*	0	*0,00*	0	*0,00*	*0,00*	0	*0,00*	*0,00*
art.6	*Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati , per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352*	11	*0,01*	14	*0,01*	*27,27*	16	*0,01*	*14,29*
art.7	*Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni marche e umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997*	107	*0,07*	0	*0,00*	*100,00*	408	*0,21*	*0,00*
art.8	*Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statali per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342*	-	*0,00*	-	*0,00*	*0,00*	0	*0,00*	*0,00*
3680	**Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC**	5.006	*3,44*	6.569	*3,95*	*31,24*	7.285	*3,76*	*10,90*
altri capitoli *		55	*0,04*	166	*0,10*	*201,82*	61	*0,03*	*-63,25*
Totale		145.445	*100,00*	166.366	*100,00*	*14,38*	193.894	*100,00*	*16,55*

*Comprende i capitoli 2281, 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3682, 3996.

3.3 Gli indicatori contabili e finanziari.

L'analisi degli indicatori contabili pone in evidenza, con qualche accentuazione, scostamenti significativi rispetto al generale comportamento della spesa statale (tabella 5).

Come per molte altre amministrazioni, anche per i Beni culturali lo scarto rispetto alla media della spesa statale non riguarda tanto la fase dell'impegno delle risorse, quanto quella della determinazione del limite ai pagamenti (autorizzazioni di cassa) e del successivo momento dell'erogazione effettiva.

Infatti, la "capacità di impegno" - espressa dal rapporto tra gli impegni totali e la massa impegnabile (costituita dagli stanziamenti di competenza dell'anno e dai residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti) - risulta elevata ed in linea (se non anche superiore) con il valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%); ciò, peraltro, deriva sia dall'incidenza sempre più elevata sul bilancio statale dei trasferimenti (voce di spesa generalmente meno esposta a complessità nelle procedure di impegno delle risorse) sia dalla definizione assai larga delle obbligazioni giuridiche che dovrebbero concretare gli impegni di spesa i quali, nella prassi, si riducono frequentemente ad una mera prenotazione delle risorse assegnate al fine di scongiurarne la perdita (con la trasformazione in economie).

In effetti, il quadro degli indicatori conferma con chiara evidenza la mancanza di connessione tra impegni e pagamenti.

Se si osserva la sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, si rileva, in primo luogo, che all'Amministrazione dei beni culturali, ormai stabilmente nel tempo, sono concessi limiti di spesa (le autorizzazioni di cassa) particolarmente bassi rispetto ai valori prevalenti nel complesso della spesa statale. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile risulta disceso, nel 2001, al di sotto del 60%, contro un valore medio per la spesa statale di circa l'86%. Naturalmente la fissazione di tali contenuti "tetti di spesa" riporta alla complessa fase di elaborazione del bilancio di previsione, durante la quale la "contrattazione" sulla concreta definizione dei limiti di cassa non può non basarsi anche sulle effettive capacità realizzative del Ministero, in presenza di un volume di risorse teoricamente erogabili ben superiore ai ritmi della spesa gestibili in un solo anno.

Risulta, invece, sostanzialmente allineato alla media statale il dato che rapporta i pagamenti totali alle autorizzazioni di cassa (intorno all'87%) a conferma di una elevata utilizzazione, da parte del Ministero, dei limitati margini concessi alla propria capacità di spesa.

Una verifica ulteriore permette di sottolineare come lo scostamento tra fase di impegno e di pagamento (rispetto alla media della spesa statale) sia rintracciabile anche con riferimento alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell'anno (68,7% contro 85%).

Esaminando l'articolazione degli indicatori contabili per funzioni obiettivo si può, tuttavia, osservare che il minore scarto rispetto alla media della spesa statale (per le autorizzazioni e per il rapporto pagamenti impegni) si riscontra con riguardo alla funzione di

terzo livello "Servizi culturali" che da sola assorbe più dell'86% degli stanziamenti definitivi 2001, ma è fortemente allargato dai bassissimi indici rilevabili per la funzione "Servizi sportivi e ricreativi" (25% per il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile e 41% per il rapporto pagamenti in c/competenza/impegni di competenza). Valori assai bassi riguardano anche altre funzioni (innanzitutto i "Servizi radiotelevisivi e di editoria"), che però incidono sul totale delle dotazioni finanziarie del Ministero in misura quasi irrilevante.

Può essere interessante osservare il grado di concentrazione degli stanziamenti di competenza del Ministero.

Per il 2001 si rileva che, sui complessivi 477 capitoli del bilancio, i primi dieci per dimensioni quantitative assorbono oltre il 50% delle intere risorse a disposizione del Ministero, mentre con i primi trenta si supera la soglia del 75%.

Tabella 4

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI

INDICATORI CONTABILI

	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c.competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo e in transizione	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	78,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	78,0	4,5	0,0
Altri servizi generali	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	99,9	81,6	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	79,8	0,0
Affari generali economici e commerciali	-	100,0	100,0	-	100,0	1,8	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Affari generali del lavoro	100,0	100,0	100,0	94,7	95,8	80,1	73,1	73,5	47,8	76,8	66,6	25,7	51,3	82,7	82,1
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	65,9	99,3	82,5	88,6	62,4	76,9	23,4	88,8	64,6	65,2	81,0	67,3	7,7	14,9	81,3
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	99,9	87,2	0,0	92,9	21,5	0,0	26,0	96,6	0,0	75,3	73,8	0,0	8,3	5,2	0,0
Servizi sportivi e ricreativi	99,9	100,8	100,3	25,3	25,1	25,1	42,7	72,9	83,9	0,8	2,3	40,7	14,5	21,8	14,0
Servizi culturali	96,4	98,4	93,5	75,9	76,6	69,1	86,0	89,3	90,1	66,7	72,5	73,0	66,6	58,3	48,7
Servizi radiotelevisivi e di editoria	99,9	100,0	100,0	35,3	29,3	29,6	71,3	64,0	24,6	42,1	39,4	5,8	17,2	10,3	7,8
Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e religiose	96,0	96,6	97,3	87,4	82,8	69,7	81,8	86,7	87,0	75,5	77,0	81,9	60,6	38,7	23,8
Attività ricreative, culturali e religiose non altrimenti classificabili	91,8	92,8	93,8	93,6	78,1	73,3	47,4	61,6	80,3	52,1	53,4	81,8	29,4	50,2	34,4
Vecchiaia	100,0	100,0	100,0	92,0	100,0	0,0	100,0	50,2	0,0	88,7	0,0	0,0	95,2	100,0	0,0
Totale Amministrazione	**96,5**	**98,6**	**94,1**	**66,6**	**66,1**	**59,0**	**81,6**	**87,7**	**88,6**	**60,7**	**68,1**	**68,7**	**48,7**	**43,8**	**33,2**
Totale spesa bilancio Stato	**92,3**	**93,1**	**95,9**	**86,5**	**85**	**86,1**	**90,9**	**90,8**	**93,4**	**88,7**	**88,3**	**94,9**	**58,2**	**44,2**	**34,8**

Tabella 5

(in milioni di lire)

cap.	denominazione	F.O.	cdr	stanz. comp.	% di concentr.
2003	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8212 - 8214 - 8219 - 82115 - 8611	4	615.283	11,7
4303	Quota del fondo unico dello spettacolo da erogare a favore degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate	82117	7	501.614	9,6
7753	Spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione e la manutenzione del patrimonio architettonico, archeologico, artistico e storico; ivi comprese spese per lavori di ammodernamento, di adeguamento strutturale e funzionale e di valorizzazione di locali adibiti a musei e gallerie, per il restauro la valorizzazione e l'agibilità di monumenti medioevali e moderni, di monumenti e complessi antichi e per scavi archeologici; nonché per la realizzazione delle spese connesse all'attuazione di accordi di programma	8211 - 8212 - 8213	4	408.234	7,8
8262	Somma da erogare per l'ammortamento dei mutui ventennali concessi dalla cassa depositi e prestiti per la realizzazione degli interventi destinati a ospitare gli incontri del campionato mondiale di calcio, a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline, con strutture polifunzionali ed a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva, nonché dei mutui già contratti dai comuni nel corso del 1986 con l'istituto per il credito sportivo e quelli successivamente contratti con lo stesso istituto per il credito sportivo e con altri istituti di credito	8111	2	283.680	5,4
4265	Contributo straordinario al comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e il potenziamento dell'attività sportiva	8111	2	195.000	3,7
7704	Interventi per restauro e valorizzazione di monumenti di proprietà non statale, medioevali, moderni o aventi riferimento con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere anche in attuazione di accordi di programma	8214	6	194.542	3,7
2018	Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	8213 - 8214 - 8219 - 82115 - 8611	4	184.220	3,5
4305	Quota del fondo unico dello spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	82117	7	177.948	3,4
2501	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8216 - 82112 - 8511	5	159.381	3,0
1502	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	8215 - 82111 - 8511	3	138.765	2,6

un solo capitolo	**11,7%**
primi cinque	**38,2 %**
primi dieci	**54,5 %**
primi venti	**68,5 %**
primi trenta	**76,2 %**
Totale amm.ne	**5.243.000**
Totale capitoli	**477**

3.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

Come già accennato, l'articolazione delle dotazioni del Ministero per funzioni obiettivo di terzo livello risulta assai poco significativa, per il peso preponderante della funzione "Attività ricreative, culturali e religiose", che - come rilevato - da sola incide per oltre l'86% sugli stanziamenti definitivi di competenza e, addirittura, per il 98% sugli impegni.

Una valutazione che meglio illustri le scelte di destinazione delle risorse alle diverse missioni assegnate al Ministero richiede, pertanto, la disaggregazione della predetta funzione

nei settori di intervento che la compongono.

Una riaggregazione delle funzioni obiettivo di quarto livello - elaborate dalla Corte dei Conti secondo uno schema già proposto nelle precedenti relazioni sul rendiconto – consente di organizzare gli interventi dell'Amministrazione in categorie più omogenee. Ne risulta un quadro sufficientemente rappresentativo dell'attività del Ministero (tabelle 6/7).

Tabella 6

FO	impegni totali								pagamenti totali							
	1999		2000		% 1999 2000	2001		% 2000 2001	1999		2000		% 1999 2000	2001		% 2000 2001
		% tot		% tot			% tot			% tot		% tot			% tot	
1 Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	**0**	*0*	**0**	*0*	*0*	**0**	*0*	*0*	**0**	*0*	**3**	*0*	*96*	**0**	*0*	*0*
4 Affari economici	**48**	*1*	**41**	*1*	*-17*	**52**	*1*	*21*	**47**	*1*	**38**	*1*	*-23*	**26**	*1*	*-46*
5 Tutela dell'ambiente	**22**	*0*	**103**	*2*	*79*	**48**	*1*	*-115*	**19**	*0*	**84**	*2*	*78*	**33**	*1*	*-155*
8 Attività ricreative, culturali e religiose	**4.519**	*98*	**4.721**	*97*	*4*	**4.966**	*98*	*5*	**4.340**	*98*	**4.714**	*97*	*8*	**4.481**	*99*	*-5*
Sport *	414	*9*	292	*6*	*-42*	533	*11*	*45*	165	*4*	303	*6*	*46*	421	*9*	*28*
Beni culturali statali **	2.567	*56*	2.653	*55*	*3*	2.247	*44*	*-18*	2.562	*58*	2.767	*57*	*7*	2.013	*44*	*-37*
Beni culturali non statali ***	235	*5*	234	*5*	*0*	660	*13*	*65*	237	*5*	291	*6*	*19*	589	*13*	*51*
Contributi a enti ****	126	*3*	140	*3*	*10*	132	*3*	*-6*	110	*2*	116	*2*	*5*	138	*3*	*16*
Aree depresse e calamità °	93	*2*	119	*2*	*22*	151	*3*	*21*	165	*4*	124	*3*	*-33*	146	*3*	*15*
Spettacolo °°	1.003	*22*	1.000	*21*	*0*	1.144	*23*	*13*	1.056	*24*	1.044	*22*	*-1*	1.075	*24*	*3*
Servizi radio-tv e editoria °°°	10	*0*	10	*0*	*0*	10	*0*	*0*	8	*0*	6	*0*	*-33*	3	*0*	*-100*
Ricerca °°°°	27	*1*	38	*1*	*29*	22	*0*	*-73*	23	*1*	33	*1*	*31*	20	*0*	*-65*
(tot dettaglio 8)	4.475	*97*	4.485	*92*	*0*	4.899	*97*	*8*	4.325	*98*	4.682	*97*	*8*	4.405	*97*	*-6*
(differenziale) *°	44	*1*	236	*5*	*81*	67	*1*	*-252*	14	*0*	30	*1*	*52*	76	*2*	*61*
10 Protezione sociale	**1**	*0*	**0**	*0*	*0*	**2**	*0*	*100*	**2**	*0*	**0**	*0*	*0*	**0**	*0*	*0*
totale	**4.590**	*100*	**4.866**	*100*	*6*	**5.068**	*100*	*4*	**4.407**	*100*	**4.839**	*100*	*9*	**4.540**	*100*	*-7*

* comprende la FO 8.1

** comprende le FO 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12

*** comprende la FO 8.2.1.4 e 8.2.1.7

**** comprende la FO 8.2.1.13

° comprende le FO 8.2.1.15 e 8.2.1.16

°° comprende la FO 8.2.1.17

°°° comprende la FO 8.3

°°°° comprende la FO 8.5

*° comprende le FO 8.2.1.19 e 8.6.1.1. (nel 2001 anche la 8.2.1.18)

Tabella 7

(in milioni di lire)

C.d.r.	*1999*	*% su tot*	*2000*	*% su tot*	*2001*	*% su tot*
Gabinetto	18.030	*0,4*	41.641	*0,9*	29.624	*0,6*
Affari Generali	245.086	*5,3*	183.000	*3,9*		*0,0*
Segretariato Generale		*0,0*		*0,0*	751.188	*14,3*
Beni Librari, Istituzioni culturali ed Editoria	471.425	*10,2*	516.932	*11,1*		*0,0*
Direzione Generale per i Beni librari e gli Istituti culturali		*0,0*		*0,0*	581.098	*11,1*
Beni Archeologici, Architettonici, Artistici e Storici	2.060.101	*44,7*	2.165.825	*46,6*		*0,0*
Direzione Generale per i Beni archeologici		*0,0*		*0,0*	1.619.626	*30,9*
Beni Archivistici	355.934	*7,7*	374.832	*8,1*		*0,0*
Direzione Generale per i Beni Archivistici		*0,0*		*0,0*	402.077	*7,7*
Beni Ambientali e Paesaggistici	15.695	*0,3*	12.120	*0,3*		*0,0*
Direzione Generale per i Beni Architettonici e il Paesaggio		*0,0*		*0,0*	574.383	*11,0*
Direzione Generale per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico		*0,0*		*0,0*	152.788	*2,9*
Direzione Generale per il l'Architettura e l'Arte Contemporanee		*0,0*		*0,0*	16.649	*0,3*
Spettacolo e sport	1.438.631	*31,2*	1.350.218	*29,1*		*0,0*
Direzione Generale per il Cinema		*0,0*		*0,0*	211.848	*4,0*
Direzione Generale per lo Spettacolo dal vivo		*0,0*		*0,0*	903.720	*17,2*
Totale	**4.604.902**	*100,0*	**4.644.568**	*100,0*	**5.243.001**	*100,0*

Il carattere grassetto indica i nuovi cdr

La nuova articolazione prevede dieci centri di responsabilità, con un ruolo preponderante, in termini di risorse gestite, del C.d.r. "D.G. per i beni archeologici (circa il 31% degli stanziamenti definitivi di competenza). Una quota del 17% è stata assegnata al C.d.r. "D.G. per lo spettacolo dal vivo", mentre – oltre la quota del 14% del Segretariato Generale – quote dell'ordine dell'11% sono state attribuite alla D.G. per i beni librari e gli istituti culturali e alla D.G. per i beni architettonici e il paesaggio.

3.5 Le contabilità speciali.

Da anni la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di effettuare attenti monitoraggi e controlli sulle contabilità speciali, a cui sono preposti i dirigenti degli organi periferici (soprintendenze, biblioteche, archivi) - sistema contabile questo che caratterizza una buona parte della gestione del Ministero per i beni e le attività culturali - che hanno sempre comportato assegnazioni di notevole rilievo in relazione agli stanziamenti totali del Ministero stesso (nel 2000 avevano inciso per il 36%).

L'esigenza di particolare attenzione tuttavia deriva – oltre che dalla rilevanza del fenomeno quantitativo – dalla particolarità del sistema contabile stesso.

Come è noto, la caratteristica essenziale delle contabilità speciali è la gestione di cassa, con la finalità di ottenere la massima agilità nella spesa dei fondi assegnati. I titolari delle contabilità possono così effettuare pagamenti utilizzando fondi pertinenti a capitoli diversi

rispetto a quelli cui ineriscono le spese disposte, ovviando alla contingente indisponibilità della cassa. Ciò costituisce una mera anticipazione, in attesa che l'Amministrazione centrale reintegri la dotazione del capitolo deficitario, atteso che il titolare della contabilità nella redazione del rendiconto resta obbligato a rispettare l'imputazione delle spese ai corrispondenti capitoli. I fondi trasferiti alle contabilità sono mantenuti nella disponibilità delle stesse fino alla realizzazione degli interventi, ottenendone in tale modo il definitivo svincolo dalle regole della rendicontazione di competenza.

Per il bilancio dello Stato l'ordine di accreditamento destinato ad alimentare la contabilità speciale, nel momento della commutazione in quietanza di entrata della contabilità stessa, è considerato estinto, configurandosi come pagamento effettuato.

In realtà, i fondi trasferiti escono dal bilancio dello Stato ma in relazione ad essi solo successivamente saranno assunti obblighi giuridici di pagare nei confronti dei terzi a carico delle disponibilità acquisite dalle contabilità speciali.

Da ciò consegue che l'insussistenza dei residui nel bilancio dello Stato non costituisce di per sé indizio certo che i relativi programmi di interventi siano effettivamente attuati, dovendosi in tali casi riferirsi ai dati gestionali dei centri autonomi di spesa.

Passando ad un sommario esame dei dati relativi alle contabilità dell'anno 2001 va precisato che nella precedente relazione gli esiti complessivi delle gestioni erano stati analizzati nel loro insieme ed articolati nei tre comparti dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici, delle biblioteche e degli archivi.

L'Amministrazione non è ancora in possesso dei dati per il 2001 relativi alle biblioteche; sano quindi fornite indicazioni relative al solo centro di responsabilità "beni archeologici, architettonici, artistici e storici", peraltro abbastanza significative essendo ad esso attribuita la maggiore disponibilità globale (tabella 8).

Va ricordato che detto centro è stato frazionato in tre centri di responsabilità a seguito della entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione, modifica questa divenuta effettiva solo ad anno avanzato con la ristrutturazione del bilancio.

Tabella 8

(in miliardi di lire)

BENI AA.AA.AA.SS.					
	2000	% *su disp. tot.*	*2001*	% *su disp. tot.*	% *scostamento 2001/2000*
Debito trasportato al 1° gennaio	1.168	*45,31*	1.668	*63,88*	*30*
Assegnazioni	1.410	*54,69*	943	*36*	*-50*
Disponibilità totali	*2.578*		*2.611*		*1*
Pagamenti compreso inestinti	954	*37,01*	965	*37*	*1*
Resto al 31 dicembre al netto inestinti	1.624	*62,99*	1.646	*63*	*1*

Dalla tabella si evince che le assegnazioni disposte sulla competenza 2001 a favore delle contabilità del comparto dei "beni AA. AA. AA. SS." - notevolmente diminuite rispetto all'anno precedente (1.410 mld) - ammontano a 943 mld ed hanno rappresentato il 36% degli stanziamenti pertinenti ai tre centri di responsabilità interessati, con un decremento percentuale di quasi il 50%.

Le disponibilità totali hanno raggiunto i 2.611 mld, con un incremento di poco superiore all'1%, dovuto al considerevole debito trasportato dall'anno precedente (saldo di chiusura esercizio), quantificato in 1.668 mld rispetto ai 1.168 mld del 2000.

La gestione 2001 si è conclusa con pagamenti per 965 mld e resti per 1.646 mld; l'indice di erogazione della spesa pertanto è stato solo del 37% con ulteriore minima diminuzione rispetto al 2000, anno nel quale il dato percentuale si era attestato al 38%.

Dalla esposizione dei dati deriva che anche nell'esercizio 2001 l'indice espresso dall'insieme delle contabilità speciali risulta notevolmente inferiore rispetto a quelli di erogazione della spesa propria delle gestioni di competenza e di cassa del Ministero.

Occorre comunque considerare che la diversa entità dei pagamenti contabilizzati in bilancio non è sempre espressione della reale evoluzione della relativa spesa in termini di effettive erogazioni da parte della Tesoreria, presso la quale possono risultare giacenti accreditamenti di bilancio, ovvero verificarsi deflussi di disponibilità accumulate in precedenti periodi, senza ovviamente che questi ultimi diano luogo a corrispondenti registrazioni di bilancio.

4. L'attività svolta.

4.1 La produzione normativa.

I provvedimenti adottati nell'anno 2001 e dei primi mesi dell'anno 2002 di interesse per il Ministero per i beni e le attività culturali riflette il recente ampliamento delle competenze ad esso attribuite - come di seguito evidenziato - ed in particolare quelle nei settori dell'arte e dell'architettura contemporanea e della promozione del libro e della lettura.

In questa direzione la legge 23 febbraio 2001 n. 29 recante "nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali" non solo detta specifiche disposizioni per gli interventi sui beni culturali, autorizzando tra l'altro per la realizzazione degli stessi un'ingente spesa, ma prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali debba predisporre un apposito "piano per l'arte contemporanea" per la realizzazione e gestione del quale è autorizzata una spesa annua a decorrere dall'anno 2002. Nella legge si rinvengono anche varie disposizioni in materia di spettacolo e di attività e istituzioni culturali, in parte di contenuto generale che

richiede successiva specificazione tramite decreto ministeriale (in proposito è stato poi adottato il d.m. 14 dicembre 2001) ed in parte dirette alla definizione di criteri e modalità per la concessione dei contributi ai soggetti specificamente individuati nello stesso testo legislativo.

Nel settore della tutela del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale si collocano anche la legge 7 marzo 2001 n. 78 e la legge 9 marzo 2001 n. 59 contenenti, la prima, norme per la "tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale" e, la seconda, "norme per il restauro, la tutela e la conservazione del patrimonio urbanistico, architettonico e artistico barocco della città di Lecce".

Notevole interesse rivestono le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali contenute nella legge 7 marzo 2001 n. 62 che , tra l'altro, istituiscono presso il Ministero dei beni e delle attività culturali il "Fondo per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale", finalizzato all'assegnazione di contributi, con riferimento ai contratti di mutuo con oneri a carico dello Stato stipulati per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale nonché per la loro diffusione all'estero. Si prevede che parte delle risorse del fondo debbano essere conferite alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, secondo i criteri fissati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.

Ancora nell'ottica della promozione del libro e della lettura la normativa citata prevede misure di favore per i messaggi pubblicitari, disciplina il prezzo dei libri, dispone interventi a sostegno della lettura nelle scuole. Con la stessa legge viene anche istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "fondo per le agevolazioni di credito alle imprese del settore editoriale", finalizzato alla concessione di contributi in conto interesse sui finanziamenti decennali, le cui modalità di concessione sono stabilite con regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il Ministro per i beni e le attività culturali.

Per quanto concerne lo sport si segnala la previsione di un contributo straordinario per l'anno 2002 a favore del C.O.N.I., le cui finalità di utilizzazione devono essere individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, anche nel quadro di un piano di ristrutturazione e riorganizzazione dell'istituto (legge 27 febbraio 2002 n. 16 di conversione del d.l. 28 dicembre 2001 n. 452) . Nello stesso ambito operano anche le disposizioni relative al contributo straordinario per lo svolgimento dei XIX giochi mondiali silenziosi (legge 1 marzo 2001 n. 39 e legge 28 novembre 2001 n. 424).

Ancora nel settore dello sport la legge 28 novembre 2001 n. 426 destina risorse per la realizzazione di progetti diretti alla formazione e sensibilizzazione in materia di contrasto alla violenza nello sport e al doping nonché all'istituzione del Museo dello sport italiano. La stessa

legge demanda ad appositi regolamenti del Ministro per i beni e le attività culturali di disciplinare le modalità di attuazione della legge e la ripartizione delle risorse necessarie.

Da ultimo, per quanto concerne la produzione legislativa, è necessario ricordare, per gli sviluppi che ne possono derivare, le recenti norme recate dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione del d.l. 15 aprile 2002, n.63 che, per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato, istituiscono una società per azioni denominata "Patrimonio dello Stato S.p.a." si ricorda che sul tema la Corte si è già espressa nella audizione innanzi alle Commissioni riunite V bilancio e VI finanze della Camera dei Deputati lo scorso 7 maggio.

La produzione normativa non legislativa ha riguardato in buona parte le attività dirette alla riorganizzazione del Ministero, di cui di seguito si illustra in dettaglio.

Al di fuori di tale ambito va tuttavia segnalato, per l'importanza che riveste, il d.m. 10 maggio 2001 che, in attuazione dell'art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1998, ha definito i criteri tecnico-scientifici e gli standard di funzionamento e sviluppo dei musei da osservare nel trasferimento della gestione dei musei statali alle regioni, alle province ed ai comuni.

4.2 Le modifiche organizzative.

Con il decreto legislativo n. 368 del 1998 al Ministero per i beni e le attività culturali erano state attribuite competenze già esercitate dal Ministero per i beni culturali ed ambientali e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (spettacolo, rapporti con organismi sportivi, diritti d'autore e proprietà letteraria).

In attuazione al citato d.lgs., il d.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000, con il quale è stato emanato il regolamento di organizzazione, ha riordinato l'Amministrazione, prevedendo un segretariato generale ed otto direzioni generali, in luogo delle cinque direzioni esistenti presso la precedente struttura amministrativa centrale, con la riarticolazione dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (la cosiddetta Direzione per le arti) in tre direzioni generali (beni archeologici, beni architettonici e paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico), alle quali si è aggiunta quella per l'architettura e l'arte contemporanea.

In esecuzione dell'art. 2, comma 3, dello stesso d.P.R, il d.m. 11 maggio 2001 ha definito compiutamente le strutture centrali del Ministero; con il d.m. 18 settembre 2001 poi il Ministro ha assegnato le risorse di personale dirigenziale e le relative funzioni. Gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro hanno trovato regolamentazione nel d.m. del 6 luglio ed una direttiva del 5 settembre ha indicato le linee guida per il funzionamento del servizio di controllo interno.

Con l'adozione del d.P.C.M. 28 novembre 2001, che ha rimodulato le dotazioni del personale appartenenti alle aree funzionali ed alle posizioni economiche, è stato messo a regime l'assetto organizzativo, già avviato negli anni precedenti, con la definizione del nuovo organico. Solo a dicembre, a seguito di consultazione sindacale, si è pervenuti all'assegnazione del personale fra le diverse direzioni.

L'istituzione delle Soprintendenze regionali ha poi significativamente modificato la ripartizione delle competenze tra Amministrazione centrale e periferica, con attribuzione agli istituiti organi dei compiti di coordinamento dell'attività dei dirigenti periferici di settore, di adozione dei vincoli monumentali ed archeologici e di raccordo tra le funzioni statali e locali.

La nuova organizzazione ha richiesto, come previsto dal d.P.R. 29/12/2000 n. 441, la ristrutturazione del bilancio di previsione del Ministero al fine di identificare i nuovi centri di responsabilità amministrativa.

Infatti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 luglio 2001 sono state introdotte le occorrenti variazioni di bilancio, in termini di competenza e di cassa, nelle unità previsionali di base e nei pertinenti capitoli, ricollocati nei dieci centri di responsabilità amministrativa; con successivo d.m. 1° agosto 2001 ai titolari dei nuovi centri sono state riassegnate le risorse finanziarie.

Il regolamento di organizzazione ha provveduto anche a livello periferico - oltre alla istituzione delle Soprintendenze regionali - al riordino delle strutture, peraltro indispensabile a seguito della riforma ordinamentale-organizzativa dell'Amministrazione centrale. Infatti, attualmente, alle direzioni generali corrispondono su base regionale le soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico, per i beni archeologici, per i beni archivistici; sono anche organi periferici del Ministero gli archivi di stato, le biblioteche statali, i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia. Ai sensi della legge n. 823 del 1939 - non modificata nella relativa parte - i musei, le gallerie, i monumenti ed in genere i beni statali di interesse culturale sono strutture organizzative dell'istituto periferico soprintendenza, con risorse umane e finanziarie assegnate sulla base della dotazione organica degli uffici da cui dipendono e della programmazione delle risorse dell'Amministrazione.

Importante impulso ha avuto il processo di riorganizzazione periferico mediante l'istituzione/soppressione di soprintendenze territoriali, definite con il d.m. del 12 dicembre 2001, con il quale si è anche proceduto all'attribuzione alle stesse di competenze dirette (procedimenti di cui ai titoli I e II del d.lgs. n. 490 del 1999).

Nello stesso mese di dicembre, alla luce dei positivi risultati di gestione realizzati nel

2000 dalla Soprintendenza di Pompei, sono state istituite alcune soprintendenze speciali (per i poli museali di Napoli, Firenze e Venezia) con l'attribuzione, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. 441, dell'autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, soddisfacendo in tale modo ad esigenze di funzionamento dettate dalla già menzionata politica di fruizione dei beni culturali.

Il descritto riordino della struttura periferica consente di proseguire ulteriormente l'attività di decentramento dell'azione amministrativa che si rende indispensabile in presenza delle rilevanti competenze dell'Amministrazione derivanti dalla consistenza del patrimonio culturale italiano. Il processo di decentramento, ad esempio, ha già portato ad una riduzione dei tempi procedurali per il funzionamento delle conferenze di servizio di cui alla legge n. 241 del 1990 riguardanti opere di interesse statale, relativamente alle quali era necessario il continuo ricorso a deleghe da parte degli uffici centrali.

I principali fatti organizzativi, se valutati nella loro progressione cronologica, mostrano in quale misura i lunghi tempi di attuazione della riorganizzazione abbiano potuto influire sulla gestione 2001; in sostanza, consentono di affermare che nell'anno il Ministero non ha potuto operare in condizioni realizzative di normalità con conseguente negativa incidenza sul perseguimento delle attività istituzionali programmate.

In effetti, gli interventi di gestione sono stati adottati in una struttura amministrativa che ha affrontato rilevanti innovazioni, divenute di fatto operative nel corso di tutto l'esercizio finanziario.

Come già detto, alle competenze ereditate dalla Presidenza del Consiglio relative allo spettacolo, ai rapporti con organismi sportivi, al diritto d'autore e proprietà letteraria, si sono infatti aggiunti i nuovi impegni dell'Amministrazione in tema di arte ed architettura contemporanea, necessari per corrispondere alla improcrastinabile esigenza di unificare la funzione di salvaguardia dell'intero patrimonio culturale con il sostegno e la diffusione dell'attività creatività contemporanea.

Inoltre, la sostituzione dell'ufficio centrale B.A.A.A.S. con tre direzioni generali, concretamente avvenuta nel luglio, ha comportato che alcuni servizi hanno dovuto fornire la propria prestazione a più centri di responsabilità, protrattasi poi fino alla fine dell'esercizio (è stato in precedenza segnalato che solo da settembre è effettivamente iniziata l'attribuzione di personale e di mezzi ai diversi servizi).

A ciò si deve aggiungere l'impatto sul funzionamento della struttura dovuto al riassetto organizzativo dell'apparato periferico, che ha definito un nuovo assestamento di rapporti da una parte fra Amministrazione centrale e Uffici periferici e dall'altra fra organi periferici stessi, sui quali grava la maggiore consistenza dei compiti operativi.

Infine, ulteriori difficoltà nel perseguimento degli obiettivi sono indubbiamente derivate dalla parziale e tardiva attuazione delle disposizioni recate dall'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, che prevedono l'istituzione degli organismi di controllo interno. Infatti, alla fine del 2001 non erano stati ancora istituiti i Servizi per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, mentre solo nel settembre dello stesso anno è iniziata l'attività del Servizio per il controllo strategico con l'insediamento del Collegio di direzione.

4.3 Il personale impiegato.

La dotazione organica complessiva delle diverse strutture amministrative prima degli interventi normativi di riorganizzazione era costituita da 24.986 unità ed è rimasta sostanzialmente immutata con l'entrata in vigore del già citato d.P.C.M. 28 novembre 2001, relativo alle dotazioni organiche del personale.

Quest'ultimo, fissando nella misura 24.978 unità il numero del personale non dirigente, se non ha mutato la dotazione relativa alle aree funzionali, ha invece distribuito in maniera notevolmente diversa le disponibilità di organico nella aree stesse e nei livelli retributivi. Nelle aree funzionali B e C le posizioni retributive a livello più basso (b1 e c1) hanno ceduto quasi il 50% della precedente disponibilità a favore di quelle più elevate con un previsto incremento totale di spese ad organico completo.

La copertura dei posti in organico risulta pari a 22.561 dipendenti con una vacanza di 2.417 unità che riduce l'indice percentuale di copertura al 90, 3%.

Il numero dei dirigenti, in seguito al mutato quadro di riassetto organizzativo, è aumentato da 238 a 425; di questi ne risultano operanti in periferia 23 presso la Direzioni per il patrimonio, 32 presso la Direzione per i beni architettonici, 22 presso la Direzione per i beni archeologici e 57 presso la Direzione per gli archivi. Ogni dirigente si rapporta in media, nella attuale situazione, a circa 53 dipendenti con diminuzione del carico di personale per dirigente di poco inferiore al 50% rispetto alla situazione precedente.

I nuovi assunti a seguito dei concorsi espletati sono stati 374, tutti destinati alle aree funzionali che presentavano maggiore carenza di organico. Quattordici unità in servizio presso il Ministero, provenienti da altre amministrazioni, sono state inquadrate in ruolo. I dipendenti in posizione di comando presso altre amministrazioni o in posizione di fuori ruolo sono 461, mentre 154 dipendenti di altre Amministrazioni sono in posizione di comando e 2 in posizione di fuori ruolo presso il Ministero.

Il mutato quadro organizzativo delineato ha reso necessaria la realizzazione di un diffuso

processo di riqualificazione del personale, cosicché il contratto integrativo del Ministero ha previsto per circa 7500 dipendenti percorsi di qualificazione ed aggiornamento per la conseguente progressione all'interno della aree professionali, con una spesa per un importo massimo di 33 mld da finanziare interamente con il Fondo unico di amministrazione.

Si ricorda come, già nella precedente relazione al Parlamento, la Corte avesse auspicato che la nuova configurazione organizzativa e l'acquisizione di nuovi campi di attività potessero costituire l'occasione per porre attenzione ai contenuti professionali del personale, da incrementarsi con le attività di formazione e aggiornamento.

In effetti, l'esigenza di una puntuale programmazione nel settore emerge con maggiore chiarezza quando si considera che i dipendenti dell'Amministrazione in servizio negli istituti d'arte (musei, gallerie, monumenti, siti archeologici) – con una consistenza numerica vicina al 60% del complessivo personale – sono spesso privi di caratteristiche professionali specificamente indirizzate alle mansioni attribuite.

Tuttavia nel corso dell'anno 2001, in attuazione dei programmi formativi in precedenza predisposti, si sono tenuti 44 corsi di formazione con la partecipazione di 1031 dipendenti (30 dirigenti, 672 area C, 329 aree A/B) che hanno comportato per l'Amministrazione un onere di oltre 162 mln.

In ordine alla spesa complessiva per il personale nel triennio 1999-2000-2001 si rileva che l'incidenza percentuale della stessa sul totale delle risorse messe a disposizione del Ministero risulta in sostanza aumentata in ragione dell'incremento delle disponibilità conseguente alle nuove competenze acquisite.

In conclusione, deve anche ricordarsi che, al fine di consentire in via permanente il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico anche nei giorni festivi di musei, gallerie, monumenti, siti archeologici, archivi e biblioteche, la legge finanziaria 23 dicembre 2000 n. 448 aveva disposto l'assunzione temporanea a tempo parziale di personale (fino a 1500 unità) ed assegnato per un triennio 100 mld annui a decorrere dall'anno 2000. Nell'anno 2001 gli oneri per il personale del progetto di apertura prolungata, oltre a trovare ulteriore finanziamento nelle maggiori entrate acquisite con i biglietti di ingresso e con i proventi di cui alla legge n. 78 del 1997, hanno comportato l'utilizzo di quasi il 50% dello stanziamento complessivo del fondo unico di amministrazione.

La legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) ha poi autorizzato il Ministero ad avvalersi fino al 31 dicembre 2002 del personale già assunto a tempo determinato per le attività connesse alla ricostruzione delle zone colpite da eventi calamitosi e per l'apertura pomeridiana dei siti di interesse culturale.

4.4 L'attività contrattuale.

L'attività contrattuale del Ministero è stata finalizzata all'acquisizione dei mezzi necessari per la soluzione dei problemi logistici delle sedi centrali e periferiche (di tipo strutturale-funzionale o di adeguamento alle norme di prevenzione incendio e di sicurezza sul lavoro), all'acquisto di beni e servizi destinati al funzionamento dell'intera struttura organizzativa ed alla manutenzione dei beni immobili destinati ad uffici; ha riguardato anche l'attuazione degli interventi per il recupero, la conservazione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio culturale.

Invero, l'Amministrazione ha provveduto in larga parte a soddisfare le proprie esigenze ricorrendo alla procedura per la gestione in economia da parte del Ministero, di cui al d.P.R. 17 maggio 1978 n. 509 e successive modificazioni ed integrazioni, peraltro di recente abrogato dal d.P.R. 20 agosto 2001 n. 384 che ha dettato le nuove norme regolamentari per la semplificazione dei procedimenti in argomento.

Quanto alle attività contrattuali si rileva un uso contenuto della trattativa privata in relazione a specifiche esigenze, conformemente alle previsioni di legge.

Gli interventi sui beni culturali effettuati ai sensi della legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109 del 1994 ed al regolamento n. 554 del 1999, per il triennio 2001/2003 sono stati individuati con il d.m. 16 dicembre 2000, che ha elencato i lavori da finanziare con le risorse assegnate in bilancio e con quelle derivanti dal gioco del lotto, in conformità all'art. 14 della legge 109. Al citato decreto è stata poi data attuazione con il d.m. 23 marzo 2001, approvativo del programma e contenente le conseguenti disposizioni relative alla spesa.

In assenza di elementi sull'attività contrattuale complessiva possono essere fornite alcune indicazioni riferite a singoli settori, che sembrano significative solo in merito al perseguimento di specifici obiettivi.

Per quanto concerne gli Archivi di Stato risulta che per il 70% delle esigenze hanno trovato applicazione le procedure per i lavori in economia di cui al già citato d.P.R. 509 del 1978. Il 5% dei contratti è stato stipulato a seguito di gara comunitaria, i restanti si sono conclusi a seguito di appalto concorso o licitazione privata, salvo il ricorso alla trattativa privata per la locazione di immobili da destinare a sedi di istituti archivistici, per l'acquisto di archivi privati e per la stipula delle convenzioni di ricerca scientifica.

Tra i contratti conclusi dall'Amministrazione risultano di particolare interesse oltre a quelli per l'appalto dei lavori di adeguamento strutturale degli Archivi di Stato di Avellino, Cosenza e Venezia (32 mld) e per il restauro di materiale bibliografico-documentario (5 mld), quelli per i lavori di recupero strutturale impiantistico e funzionale dell'edificio che ospita la

Biblioteca Braidense di Milano e per il restauro ed il recupero dell'immobile in cui saranno collocati l'Archivio di Stato e la Biblioteca nazionale di Bari (circa 51 mld).

Nell'ambito delle iniziative volte ad incentivare la lettura, in attuazione dei compiti finalizzati alla diffusione del libro, sono stati stipulati contratti per l'acquisto di materiale librario ed in parte anche per l'affidamento di incarichi per la fornitura di servizi di vario genere.

L'informazione culturale in ambito nazionale ed estero è stata realizzata principalmente con la redazione di alcuni periodici che ha richiesto l'acquisizione mediante lo strumento contrattuale di collaborazioni esterne per l'effettuazione di studi attinenti compiti istituzionali o per la predisposizione di articoli.

4.5 Il piano triennale dell'informatica.

Le difficoltà operative incontrate dall'Amministrazione nel corso del 2001, in parte causate dalle modifiche organizzative richieste per l'attuazione del d.l.gs. n. 300 del 1999 proprio nel corso del 2001, non consentono un'adeguata valutazione sul perseguimento degli obiettivi fissati dalla programmazione (posta ai diversi livelli) da parte dei centri di responsabilità, in assenza anche di adeguate indicazioni da parte delle strutture di controllo interno.

E' indubbio che l'operatività di un efficiente sistema informativo potrebbe consentire in futuro la migliore conoscenza dell'attività effettuata e dei risultati conseguiti.

Sembra quindi utile porre attenzione sulle finalità perseguibili dal "piano triennale per l'informatica 2001/2003" predisposto dal Ministero per i beni e le attività culturali, la cui realizzazione si appalesa come strumento indispensabile, oltre che per attivare il necessario supporto all'attività strettamente amministrativa, per il perseguimento degli obiettivi istituzionalmente perseguibili dalla citata Amministrazione.

Va, peraltro, ricordato che anche recentemente, con il referto al Parlamento in materia di informatica pubblica, la Corte ha posto in evidenza come il buon esito del processo organizzativo di razionalizzazione dell'intero settore pubblico sia strettamente dipendente dall'utilizzo degli strumenti informatici.

In effetti, il piano triennale vuole sviluppare un sistema informativo in grado non soltanto di supportare ma anche di governare il radicale processo di ammodernamento che negli ultimi anni ha coinvolto il Ministero e, più in generale, la Pubblica amministrazione.

In esso si tiene conto delle due direttrici di fondo del processo di sviluppo del sistema informativo unitario della P.A. costituite, da un lato, dall'accrescimento dell'efficienza delle

Amministrazioni al loro interno e nei vicendevoli rapporti e, dall'altro, dal miglioramento dei servizi resi all'utente finale.

Tale piano risulta anche coerente con gli specifici obiettivi programmati dal Ministro ed, in particolare, con quelli della modernizzazione della macchina amministrativa, dello sviluppo del sistema informatico come supporto all'attività amministrativa, della realizzazione del catalogo dei beni culturali mediante l'uso di tecnologie informatiche, del raggiungimento di un proficuo livello di interscambio e di comunicazione tra i diversi settori operativi dell'Amministrazione; si propone anche l'obiettivo del miglioramento delle condizioni di accesso e di fruizione dei beni culturali e ambientali e, in genere, quello dello sviluppo della società dell'informazione come strumento dell'azione di potenziamento degli interventi a sostegno dei beni e delle attività culturali.

Al fine di incidere soprattutto sulla componente organizzativa dell'insieme dei processi di servizio e, nel presupposto che lo sviluppo coerente del sistema informativo si ponga come fase preliminare e imprescindibile per impostare le conseguenti attività di tutela e di valorizzazione per la fruizione, il piano ripropone, per completarli e svilupparli, progetti già presentati nei precedenti cicli di pianificazione.

Vengono dunque riconfermati, per la realizzazione delle attività istituzionali, il progetto SBN (servizio bibliotecario nazionale),il progetto SICAT (sistema informativo per il catalogo e il territorio), lo sviluppo del sito Internet istituzionale e la creazione di un "portale dei musei italiani"; come supporto all'apparato amministrativo sono previsti il progetto SISUD (sistema informativo per il supporto decisionale), il progetto WOAG (sistema informatizzato di protocollazione e di gestione dei documenti) e il progetto SISU (sistema informativo statistico unitario) collegato con il SISTAN (sistema statistico nazionale).

Con il progetto SICAT, finalizzato al coordinamento della catalogazione e della cartografia all'interno del Ministero, si vuole realizzare un sistema di interscambio dei dati di catalogo con quelli del territorio, per consentire la reperibilità delle informazioni disponibili su tutto il territorio, l'accesso e la condivisione di dati generati da diversi sistemi informativi (come nel caso di dati provenienti da istituzioni diverse) o reperibili dall'interazione tra basi di dati geografiche di interesse generale e basi di dati specializzate.

Il progetto SBN, che continua ad essere l'intervento del Ministero finanziariamente più ingente, vuole aumentare la fruizione pubblica del patrimonio culturale presente nelle biblioteche aderenti al sistema, mediante un arricchimento del catalogo ed un incremento dei servizi forniti agli utenti finali (richiesta informazioni bibliografiche, fornitura di documenti, consultazione di archivi contenenti documenti in formato digitale, interoperabilità con altre

banche dati, consultazione base dati anagrafe delle biblioteche).

Per la gestione dei flussi informativi necessari all'assolvimento dei compiti d'indirizzo, coordinamento e controllo di competenza del Ministero, il progetto SISUD prevede come aree di intervento il supporto informatico all'Ufficio relazioni con il pubblico ed il sistema informativo di supporto alle decisioni sul funzionamento delle biblioteche pubbliche statali.

Il WOAG concerne invece la realizzazione sia del sistema informatizzato di protocollazione e di gestione informatica dei documenti e dei flussi di lavoro (in aderenza al d.P.R. 428 del 1998 sui criteri e le modalità di applicazione dell'art.15 della legge n. 59 del 1997,) che la realizzazione della rete intranet, come pure l'implementazione del Sistema informativo del personale, strumenti questi utili al fine di una corretta gestione delle attività dell'Amministrazione e delle risorse umane che operano nella stessa.

Infine il SISU, afferendo alla raccolta dei dati provenienti dalle diverse strutture e alla relativa archiviazione presso una base centralizzata, costituisce sistema perfettamente aderente alle previsioni degli articoli 6 e 9 del d.lgs. n. 286 del 1999 che, rispettivamente, prevedono l'operatività dei servizi di controllo interno delle amministrazioni pubbliche in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del d.lgs. 6 settembre 1989 n. 322 e stabiliscono l'utilizzo da parte del servizio di controllo di gestione e di quello di valutazione e controllo strategico di un sistema informativo statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico finanziario.

Con riferimento ai costi di realizzazione dei cinque progetti elencati, l'Amministrazione ha evidenziato la possibilità di un necessario ridimensionamento del piano in assenza di risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, essendo la spesa relativa ad ogni anno del triennio pari a circa 1,5-2 volte la disponibilità delle risorse annualmente destinate dal Ministero ai sistemi informativi.

Indubbiamente, l'inadeguatezza dei mezzi finanziari destinati alle attività informatiche – problema questo che investe tutto il settore pubblico anche a causa delle manovre restrittive di finanza operate negli ultimi anni – costituisce per l'Amministrazione elemento negativo di decisiva incidenza sulla effettiva possibilità di portare a completa attuazione gli interventi programmati dal piano triennale.

5. Una prima valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

La politica del Ministero per i beni e le attività culturali è istituzionalmente diretta a migliorare la qualità e la quantità dell'offerta culturale da parte del settore pubblico, al fine di consentire la migliore fruizione da parte della collettività dei beni e delle attività culturali.

L'Amministrazione, pertanto, oltre ad effettuare attività di regolazione mediante la programmazione, la propulsione ed il coordinamento, produce anche servizi che sono forniti specialmente dalle sue strutture periferiche.

E' stato in precedenza ricordato come nelle direttive del Ministro per l'anno 2001 si richiami l'esigenza di pervenire ad uno stretto legame tra la conservazione e l'utilizzo dei beni culturali e le attività produttive che possono creare nuova occupazione.

Le brevi considerazioni che precedono risultano necessarie per verificare in quali termini può essere effettuato allo stato attuale un primo tentativo di valutazione dell'attività dell'Amministrazione sulla base di indicatori di prodotto (output) e di impatto (outcome). Va subito chiarito che la valutazione dell'attività di servizio in termini strettamente economici risulterebbe del tutto impropria, dovendo - come si è detto - la politica pubblica essere diretta ad incrementare il grado di fruizione dei beni culturali, così come indicato dal T.U. n. 490 del 1999 che disciplina il settore.

Come è noto, secondo la metodologia adottata per la misurazione dei risultati delle politiche, gli indicatori di output consentono di valutare l'attività in termini di risultato dell'azione, mentre quelli di outcome misurano l'effettivo impatto dell'azione stessa sul contesto esterno.

Gli uni e gli altri, per assumere significatività, devono essere poi comparati con parametri in precedenza definiti, relativi agli obiettivi da perseguire, alla tempistica di realizzazione degli stessi ed al raggiungimento di quantità minime di risultato e di impatto.

Per quanto concerne l'attività del Ministero per i beni e le attività culturali non esistono parametri di riferimento, a parte il generico obiettivo in precedenza menzionato, costituito dall'incremento della fruizione dei beni culturali.

Va pure notato che la valutazione della politica attuata da effettuarsi sulla base degli indicatori di impatto - che nella specie possono essere individuati nell'incremento della domanda di turismo e di occupazione - risulterebbe alquanto approssimata per l'incidenza sui detti indicatori di numerose componenti difficilmente enucleabili.

Un'ulteriore difficoltà infine è costituita dalla limitatezza dei dati statistici, sotto il duplice aspetto tipologico e temporale, che non consente di individuare una completa griglia di indicatori di prodotto, necessari invece per una esaustiva considerazione dei diversi aspetti dell'azione da valutare.

Pur tuttavia alcune considerazioni sui risultati conseguiti dalla politica dell'Amministrazione diretta all'incremento della fruizione dei beni possono essere formulate da un lato dall'esame del numero dei visitatori dei musei, monumenti, aree archeologiche,

circuiti museali e dall'altro dalla consistenza degli introiti derivanti dal pagamento dei biglietti di ingresso negli stessi istituti, elementi questi che, sotto lo specifico profilo, possono essere considerati affidabili indicatori di prodotto.

Per una giusta interpretazione dei dati di seguito riportati (forniti dall'Amministrazione ed elaborati dalla Corte), deve essere ancora una volta sottolineato che nel caso di specie l'acquisizione delle risorse finanziarie assume un valore secondario nell'ambito delle politiche di gestione globalmente intese, dove diviene prevalente il risultato di ordine sociale rappresentato dalla diffusione della cultura.

L'analisi dell'andamento del flusso di visitatori nei citati istituti (tabella 9) ha messo in luce che nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2001 si è verificato un incremento del 18% (da 25 milioni nel 1996 a 29,5 milioni nel 2001). L'esame dei sei anni evidenzia un incremento crescente nel triennio 1996/1998 (da 25 milioni a 27,7 milioni di visitatori), una stasi nel 1999 ed il raggiungimento della punta massima nel 2000 in concomitanza con il giubileo (con 30,1 milioni di visitatori), per registrare una leggera flessione (-2,1%) nel 2001.

Lo stesso esame effettuato per aree geografiche mostra situazioni molto diversificate. L'area nord è caratterizzata da un incremento medio del 10% con andamenti divaricati relativamente alle strutture museali di quattro Regioni (Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Veneto) che fanno registrare un aumento che va dal 14% al 24%, al quale però si contrappongono le consistenti riduzioni rilevate nelle Regioni Liguria (-21%) ed Emilia Romagna (-15%). Nell'area centrale si registra l'incremento più consistente pari al 31%, al quale concorrono tutte le Regioni, con le punte massime registrate nel Lazio (+39%) e nelle Marche (+38%). Nell'area meridionale invece la situazione generale è caratterizzata da una sostanziale stabilità, all'interno della quale si rilevano andamenti fortemente differenziati: agli incrementi del 54% dei visitatori dei musei della Puglia, del 43% di quelli della Basilicata e del 40% di quelli del Molise, si contrappongono le riduzioni delle presenze del 29% nelle strutture della Calabria e del 21% in quelle della Sardegna.

Le entrate nello stesso periodo presentano a livello nazionale una crescita del 53,5% articolata per area geografica. Aumenti più consistenti si sono verificati nell'area centrale (+60,6%), con una punta massima di aumento del 117,7% nel Lazio ed in quella meridionale (+56,7%) con le percentuali più elevate in Campania (+58,3%) ed in Puglia (+57,2%); mentre nell'area settentrionale (+20,3%) gli incrementi sono stati più contenuti, fatta eccezione per l'Emilia Romagna.

L'analisi a livello regionale dei dati relativi ai visitatori evidenzia nel 1996 una situazione che vede al primo posto le strutture presenti nella Regione Lazio con 6,8 milioni di visitatori, al

secondo posto quelle della Campania con 5,8 milioni di visitatori e quelle della Toscana con 5 milioni di visitatori; seguono nell'ordine, ma con presenze molto più contenute, le strutture museali del Friuli Venezia Giulia con 1,7 milioni di visitatori, quelle dell'Emilia Romagna con 1,1 milioni di presenze e quelle della Lombardia con un milione di visitatori.

Sul fronte delle entrate l'ordine è diverso in quanto sono le strutture della Toscana ad avere realizzato il volume maggiore di introiti pari a 33,9 mld di lire, seguite da quelle della Campania con 26,6 mld di lire e da quelle del Lazio con 22,4 mld di lire; al quarto posto si collocano i musei della Lombardia con 6,9 mld di lire e quindi quelli del Veneto con 3,8 mld di lire.

Nel 2001 non si rilevano cambiamenti rispetto ai dati del 1996. Sono sempre le strutture museali del Lazio a far registrare con 9,5 milioni di visitatori il numero più consistente, al secondo posto con 6 milioni di presenze sono i musei della Toscana, seguiti da quelli della Campania con 5,9 milioni; al quarto posto con 2 milioni di presenze si collocano le strutture del Friuli Venezia Giulia seguite da quelle della Lombardia con 1,3 milioni di visitatori.

Anche per gli introiti sono i musei del Lazio a far registrare gli importi più rilevanti con 48,8 mld di lire, seguiti da quelli della Toscana con 42,2 mld di lire e della Campania con 42,1 mld di lire; a distanza si collocano le strutture della Lombardia con entrate per 7,7 mld di lire e del Veneto con 4,7 mld di lire.

I dati del triennio 1999-2001 consentono di valutare la risposta - in termini di flusso di presenze - all'evento rappresentato dall'anno giubilare ed agli incentivi ad una maggiore fruizione dei beni culturali determinati dal prolungamento dell'orario di apertura al pubblico delle strutture museali va ricordato che in merito alla realizzazione di quest'ultimo progetto la Sezione centrale del controllo della Corte, con la recente delibera n. 2/2002/G, ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo.

Nel 2000 si è registrato, per quanto concerne l'affluenza di visitatori, il maggiore incremento dell'intero periodo considerato (1996-2001) pari al 10,6% a livello nazionale (da 27,3 milioni a 30,2 milioni di visitatori). Tale incremento, con riferimento alle aree geografiche, è stato più rilevante al nord con il 16,2% e si è attestato all'11,2% nel centro e al 5,3% nel meridione. Una crescita nel numero dei visitatori tra il 20% ed il 27% si è rilevata nelle regioni Puglia, Basilicata, Abruzzo, Marche e Friuli Venezia Giulia, mentre è in controtendenza la situazione nei musei della Calabria dove le presenze sono diminuite del 43,7%, passando da 672.000 unità nel 1999 a 379.000 unità nel 2000.

L'andamento degli introiti nel biennio 1999-2000 ha fatto registrare a livello nazionale una crescita del 16,7% (da 127,8 mld a 149,1 mld di lire) che nella sua articolazione per aree

geografiche presenta una distribuzione diversa rispetto al flusso dei visitatori. Le entrate nel meridione aumentano del 37,7% passando da 29,3 mld a 40,3 mld di lire, per il contributo determinante delle strutture della Campania (+39,2%) e della Puglia (+28,1%); l'area settentrionale vede aumentare le entrate dell'11,5% (da 16,6 mld a 18,5 mld di lire) per l'incremento del 43,3% rilevato in Emilia Romagna, del 27,4% in Piemonte e del 25% in Friuli Venezia Giulia; nell'area centrale la crescita è del 10,2% (da 81,4 mld a 90,3 mld di lire), con le punte massime in Abruzzo con il 30% e nel Lazio con il 19,3%; è da tenere presente che l'ammontare delle entrate dell'area centrale rappresenta nel 2000 il 60,6% del totale. Nel 2001 si registra un calo del 2,1% nel flusso dei visitatori che coinvolge tutte le aree del territorio, al quale corrisponde un contenuto incremento delle entrate pari al 5,1%.

Un'analisi di maggior dettaglio è stata possibile per l'anno 2001 per il quale sono stati rilevati i visitatori paganti ed i non paganti (tabella 10). Il dato a livello nazionale mostra che, su 29,5 milioni di visitatori di musei, monumenti, aree archeologiche e circuiti museali, 15,7 milioni, pari al 53,2%, sono paganti. La scomposizione per aree geografiche evidenzia situazioni fortemente differenziate; infatti, ad un sostanziale equilibrio registrato nell'area meridionale (50,7% di paganti), fa riscontro una percentuale inferiore di 13 punti nell'area settentrionale, in cui i paganti costituiscono solo il 37,6%, ed una percentuale superiore di 9 punti nell'area centrale con il 59,7%. Le regioni in cui più diffusa è stata la fruizione gratuita del servizio sono nell'area settentrionale il Trentino Alto Adige con il 100% ed il Friuli Venezia Giulia con il 91,5%, nell'area centrale l'Abruzzo con il 63,9% e nell'area meridionale il Molise con il 77,1% e la Calabria con il 72,9%.

Dal rapporto tra gli introiti realizzati ed i visitatori paganti è emerso che, rispetto ad un introito medio a livello nazionale per visitatore di circa 10.000 lire, nell'area settentrionale, in Friuli Venezia Giulia, Liguria ed l'Emilia Romagna, l'introito medio è stato inferiore a 9.000 lire con il minimo di 5.000 lire rilevato in Emilia Romagna; nell'area centrale incassi inferiori alle 9.000 lire si registrano in Umbria, nelle Marche ed in Abruzzo che presenta il valore più basso con 6.000 lire; nell'area meridionale il dato pro-capite è molto basso in tutte le regioni con il valore più elevato in Calabria con 6.700 lire e quello più contenuto in Molise con 3.800 lire; fa eccezione la Campania che presenta un valore pro-capite vicino alle 13.000 lire.

Una conferma dell'andamento favorevole del flusso di visitatori registrato nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2001 è fornita dai dati rilevati in occasione della "settimana per la cultura", iniziativa assunta per la promozione della visita agli istituti museali statali, che si è tenuta nel periodo 26 febbraio/ 4 marzo 2001 e 15/21 aprile 2002 (tabella 11).

Gli istituti museali che hanno partecipato all'iniziativa sono stati complessivamente 211,

di cui 54 operanti nell'area settentrionale, 100 nell'area centrale (28 nella sola città di Roma) e 57 nell'area meridionale, in cui tuttavia non risultano rilevati i dati riguardanti gli istituti localizzati nella regione siciliana.

Il numero dei visitatori nell'area meridionale è aumentato di 178.000 unità nel biennio considerato, passando da 104.000 visitatori nel 2001 a 283.000 nel 2002 (l'aumento è pari al 170%). In termini assoluti gli incrementi più significativi si registrano negli istituti della Campania, con 141.000 visitatori in più ed in quelli della Puglia, con 21.000 visitatori in più nel 2002.

La crescita in percentuale nell'area settentrionale è stata pari al 109% (da 111.000 visitatori nel 2001 a 232.000 visitatori nel 2002) che in valore assoluto corrispondono ad un incremento di 121.000 unità. E' nei musei dell'Emilia Romagna e della Lombardia che si registrano i maggiori aumenti di flusso, con 43.000 unità nella prima regione e 39.000 unità nella seconda.

L'area centrale presenta gli incrementi più contenuti, pari al 39% (da 393.000 visitatori a 547.000 visitatori), ma le presenze, soprattutto per il rilevante peso dei musei della città di Roma, costituiscono il 64,5 % del totale nazionale nel 2001 ed il 51,5% nel 2002. In termini assoluti il maggiore apporto è derivato dai musei del Lazio con 86.000 unità e della Toscana con 39.000 unità.

In 33 musei su 211 si sono rilevate riduzioni del numero di visitatori per 32.000 unità ed in 16 musei il decremento può essere in parte attribuito allo sciopero effettuato nella giornata del 16 aprile 2002. E' l'area centrale, con una diminuzione complessiva di 27.000 visitatori in 12 musei quella in cui il fenomeno è più consistente, mentre la riduzione è scarsamente significativa nell'area settentrionale, dove si registra la riduzione di 3.700 visitatori ed in quella meridionale con 1.500 visitatori in meno.

I dati esaminati, che l'Amministrazione è stata in grado di fornire, riguardano solo uno dei settori caratterizzato dall'espletamento di servizi - per l'utilizzo dei quali l'utente è tenuto al pagamento di un biglietto di ingresso - in cui si articola l'attività del Ministero dei beni e delle attività culturali. Pertanto, gli indicatori che utilizzano i suddetti dati non rendono possibile una valutazione complessiva dei risultati della politica affidata al Ministero.

Pur con i limiti illustrati, l'analisi effettuata su di una serie storica di dati piuttosto ampia (1996-2001) ha però consentito di evidenziare in un primo approccio gli andamenti e la distribuzione regionale dei flussi dei visitatori e delle conseguenti entrate.

Se dall'esame dei dati rilevati a livello nazionale si evince nell'arco di tempo considerato un andamento complessivamente favorevole della politica in termini di risultati ottenuti con

riguardo al numero dei visitatori (aumentati del 18%) ed agli introiti per il pagamento dei biglietti di ingresso (cresciuti del 53% in sei anni), la valutazione presenta aspetti problematici se riferita alle singole realtà regionali, che forniscono un quadro spesso non omogeneo e quindi poco comprensibile senza i necessari approfondimenti conoscitivi al momento non effettuabili.

Per soddisfare in futuro tale esigenza l'Amministrazione si dovrà dotare dei necessari supporti organizzativi, attivando quanto prima un adeguato sistema di rilevazione dati.

Tabella 9

Regioni	Anno 1996		Anno 1997				Anno 1998					Anno 1999		
	Visitatori	Introiti	Visitatori	Var.% 97/96	Introiti	Var.% 97/96	Visitatori	Var.% 98/97	Introiti	Var.% 98/97	Var.% 98/97	Visitatori	Var.% 99/98	Introiti
Piemonte	542.563	2.039.072	537.831	-0,9	2.036.344	-0,1	799.087	48,6	3.564.757	75,1	75,1	640.799	-19,8	2.464.313
Lombardia	1.045.066	6.693.016	1.144.924	9,6	7.334.136	6,4	1.104.043	-3,6	6.737.352	-8,1	-8,1	1.075.743	-2,6	6.698.586
Trentino Alto Adige	638		463	-27,4			860	85,7				800	-7,0	
Veneto	593.050	3.841.692	631.599	6,5	3.840.084	0,0	638.397	1,1	4.313.557	12,3	12,3	670.277	5,0	4.850.624
Friuli Venezia Giulia	1.758.980	1.109.660	1.779.141	1,1	1.145.788	3,3	1.604.010	-9,8	1.147.140	0,1	0,1	1.754.589	9,4	1.027.272
Liguria	105.329	238.124	109.737	4,2	256.948	7,9	96.917	-11,7	214.940	-16,3	-16,3	92.501	-4,6	209.759
Emilia Romagna	1.138.458	1.094.412	1.093.085	-4,0	1.099.272	-5,0	1.150.851	5,3	1.291.520	24,3	24,3	819.943	-28,8	1.312.702
Area settentrionale	**5.184.084**	**15.215.976**	**5.296.780**	**2,2**	**15.652.572**	**2,9**	**5.394.155**	**1,8**	**17.269.266**	**10,3**	**10,3**	**5.054.652**	**-6,3**	**16.563.256**
Toscana	5.055.969	33.871.628	5.484.940	8,5	35.592.268	5,1	5.628.423	2,6	39.362.433	10,6	10,6	5.746.800	2,1	40.962.521
Umbria	232.137	684.780	321.449	38,5	692.004	1,1	229.750	-28,5	557.644	-19,4	-19,4	295.866	28,8	709.184
Marche	370.948	1.353.648	379.422	2,3	1.434.444	6,0	351.011	-7,5	1.309.592	-8,7	-8,7	387.788	10,5	1.419.616
Lazio	6.835.015	22.427.996	7.527.216	10,1	26.625.614	18,7	8.646.883	14,9	39.480.458	48,3	48,3	8.502.193	-1,7	38.702.741
Abruzzo	143.103	276.744	135.166	-5,5	307.300	11,0	141.446	4,6	302.240	-1,6	-1,6	131.991	-6,7	290.332
Area centrale	**12.637.172**	**58.614.796**	**13.848.193**	**9,6**	**64.651.630**	**10,3**	**14.997.513**	**8,3**	**81.012.367**	**25,3**	**25,3**	**15.064.638**	**0,4**	**81.944.394**
Molise	33.158	50.764	35.603	7,4	46.752	-7,9	58.803	65,2	43.596	-6,8	-6,8	62.102	5,6	39.487
Campania	5.818.438	26.623.620	5.543.364	-4,7	26.904.540	1,1	5.805.449	4,7	27.629.995	3,4	3,4	5.555.508	-4,3	27.569.842
Puglia	236.446	403.036	260.157	10,0	443.796	10,1	293.479	12,8	445.553	0,4	0,4	307.338	4,7	486.707
Basilicata	172.671	114.076	169.567	-2,4	121.688	6,7	163.954	-2,7	108.308	-11,0	-11,0	199.355	21,6	119.460
Calabria	531.065	553.368	465.445	-12,4	560.040	1,2	579.473	24,5	538.472	-3,9	-3,9	672.093	16,0	620.778
Sardegna	416.721	496.120	444.376	6,6	453.676	-8,6	413.543	-6,9	494.448	9,0	9,0	379.881	-8,1	459.719
Area meridionale	**7.208.519**	**28.241.184**	**6.917.512**	**-4,0**	**28.530.492**	**1,0**	**7.314.701**	**5,7**	**29.460.372**	**3,3**	**3,3**	**7.176.277**	**-1,9**	**29.295.993**
Totale Italia	**25.029.775**	**102.071.956**	**26.062.485**	**4,1**	**108.834.694**	**6,6**	**27.706.369**	**6,3**	**127.742.005**	**17,4**	**17,4**	**27.295.567**	**-1,5**	**127.003.643**

Regioni	Anno 2000				Anno 2001					
	Visitatori	Var.% 00/99	Introiti	Var.% 00/99	Visitatori	Var.% 01/00	Introiti	Var.% 01/00	Visit. Var.% 01/96	Introiti Var.% 01/96
Piemonte	753.876	17,6	3.140.618	27,4	675.281	-10,4	2.510.582	-20,1	24,5	23,1
Lombardia	1.211.870	12,7	7.272.149	8,6	1.261.901	4,1	7.663.443	5,4	20,7	11,2
Trentino Alto Adige	526	-34,3			489	-7,0			-23,4	
Veneto	701.859	4,7	4.645.535	-4,2	707.819	0,8	4.663.981	0,4	19,4	21,4
Friuli Venezia Giulia	2.224.932	26,8	1.283.730	25,0	2.008.583	-9,7	1.272.424	-0,9	14,2	14,7
Liguria	101.554	9,8	247.438	18,0	82.662	-18,6	185.183	-25,2	-21,5	-22,2
Emilia Romagna	881.033	7,5	1.881.756	43,3	968.581	9,9	2.013.712	7,0	-14,9	84,0
Area settentrionale	**5.875.650**	**16,2**	**18.471.226**	**11,5**	**5.705.316**	**-2,9**	**18.309.325**	**-0,9**	**10,1**	**20,3**
Toscana	5.987.897	4,2	42.657.803	4,4	6.088.555	1,7	42.220.469	-1,0	20,4	24,6
Umbria	304.286	2,8	744.318	5,0	278.940	-8,3	932.334	25,3	20,2	36,2
Marche	486.971	25,6	1.693.830	19,3	511.245	5,0	1.803.106	6,5	37,8	33,2
Lazio	9.804.666	15,3	44.884.520	16,0	9.534.275	-2,8	48.825.526	8,8	39,5	117,7
Abruzzo	161.725	22,5	325.537	30,0	163.061	0,8	349.770	7,4	13,9	26,4
Area centrale	**16.745.545**	**11,2**	**90.306.008**	**10,2**	**16.576.076**	**-1,0**	**94.131.205**	**4,2**	**31,2**	**60,6**
Molise	52.596	-15,3	42.292	7,1	46.455	-11,7	40.280	-4,8	40,1	-20,7
Campania	6.142.184	10,6	38.376.148	39,2	5.893.972	-4,0	42.154.603	9,8	1,3	58,3
Puglia	370.093	20,4	623.668	28,1	364.721	-1,5	633.538	1,6	54,3	57,2
Basilicata	244.917	22,9	139.375	16,7	247.317	1,0	149.570	7,3	43,2	31,1
Calabria	378.576	-43,7	624.646	0,6	374.825	-1,0	666.098	9,8	-29,4	24,0
Sardegna	365.730	-3,7	540.433	17,6	330.451	-9,6	582.953	7,9	-20,7	17,5
Area meridionale	**7.554.096**	**5,3**	**40.346.562**	**37,7**	**7.257.741**	**-3,9**	**44.247.042**	**9,7**	**0,7**	**56,7**
Totale Italia	**30.175.291**	**10,6**	**148.123.796**	**16,7**	**29.539.133**	**-2,1**	**156.687.572**	**5,1**	**18,0**	**53,5**

Regioni	Anno 2001						Introiti/paganti
	Paganti	Non paganti	% paganti	% non paganti	Totale	Introiti	
Piemonte	278.098	397.183	41,2	58,8	675.281	2.510.582	9.028
Lombardia	787.612	474.289	62,4	37,6	1.261.901	7.663.443	9.730
Trentino Alto Adige	-	489	-	100,0	489	-	
Veneto	472.727	235.092	66,8	33,2	707.819	4.663.982	9.866
Friuli Venezia Giulia	171.417	1.837.166	8,5	91,5	2.008.583	1.272.424	7.423
Liguria	30.098	52.564	36,4	63,6	82.662	185.183	6.153
Emilia Romagna	402.525	566.056	41,6	58,4	968.581	2.013.712	5.003
Area settentrionale	**2.142.477**	**3.562.839**	**37,6**	**62,4**	**5.705.316**	**18.309.326**	8.546
Toscana	4.524.277	1.564.278	74,3	25,7	6.088.555	42.220.470	9.332
Umbria	124.371	154.569	44,6	55,4	278.940	932.334	7.496
Marche	247.090	264.155	48,3	51,7	511.245	1.803.106	7.297
Lazio	4.933.704	4.600.571	51,7	48,3	9.534.275	48.825.527	9.896
Abruzzo	58.822	104.239	36,1	63,9	163.061	349.770	5.946
Area centrale	**9.888.264**	**6.687.812**	**59,7**	**40,3**	**16.576.076**	**94.131.207**	9.519
Molise	10.650	35.805	22,9	77,1	46.455	40.280	3.782
Campania	3.265.983	2.627.989	55,4	44,6	5.893.972	42.154.604	12.907
Puglia	136.659	228.062	37,5	62,5	364.721	633.538	4.636
Basilicata	32.757	214.560	13,2	86,8	247.317	149.570	4.566
Calabria	101.563	273.262	27,1	72,9	374.825	686.098	6.755
Sardegna	132.671	197.780	40,1	59,9	330.451	582.953	4.394
Area meridionale	**3.680.283**	**3.577.458**	**50,7**	**49,3**	**7.257.741**	**44.247.043**	12.023
Totale	**15.711.024**	**13.828.109**	**53,2**	**46,8**	**29.539.133**	**156.687.576**	9.973

Tabella 11

Regioni	N. istituti	Visitatori 2001	Visitatori 2002	Variaz.% 2002/2001
Piemonte	9	35.852	52.405	46,2
Lombardia	8	23.913	63.211	164,3
Veneto	9	24.961	31.028	24,3
Friuli Venezia Giulia	3	3.427	16.595	384,2
Liguria	4	3.941	6.852	73,9
Emilia Romagna	21	19.048	61.888	224,9
Area settentrionale	**54**	**111.142**	**231.979**	**108,7**
Toscana	33	130.347	169.591	30,1
Umbria	8	4.935	14.361	191,0
Marche	6	7.378	22.394	203,5
Lazio	47	247.353	333.159	34,7
Abruzzo	6	2.764	7.156	158,9
Area centrale	**100**	**392.777**	**546.661**	**39,2**
Molise	5	264	1.475	458,7
Campania	26	7.780	229.006	160,9
Puglia	10	7.774	28.389	265,2
Basilicata	6	1.915	5.007	161,5
Calabria	5	3.864	10.070	160,6
Sardegna	5	3.054	9.035	195,8
Area meridionale	**57**	**104.651**	**282.982**	**170,4**
Totale	**211**	**608.570**	**1.061.622**	**74,4**

MINISTERI PER I SETTORI PRODUTTIVI

PAGINA BIANCA

Ministero delle comunicazioni

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il quadro programmatico per il 2001.
3. L'attività gestoria posta in essere dai centri di responsabilità amministrativa e le osservazioni formulate al riguardo dal Servizio di controllo interno. La gestione del personale e le risultanze finanziario-contabili.
4. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi di telecomunicazioni.
5. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi radio-televisivi: *5.1 Sviluppo del sistema digitale terrestre; 5.2 Regolamentazione dell'assetto radio-televisivo; 5.3 Contributi allo sviluppo dell'emittenza radio-televisiva locale; 5.4 Regolamentazione dei servizi radio-televisivi: "Par condicio", televendite e tutela dei minori.*
6. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi postali.
7. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: l'attività di prevenzione e contrasto dell'inquinamento elettromagnetico.
8. L'attività di adeguamento dell'ordinamento giuridico interno al mutato quadro normativo comunitario.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.6.1.1 - Programmazione, indirizzo e normativa	84.266	92.487	*6.849*	73.218	66.408	71.526	28.648	12.106
4.6.1.2 - Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore radio-tv	60.109	68.554	*10.580*	44.274	42.585	42.276	23.149	16.736
4.6.1.4 - Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore	103.997	116.323	*14.183*	97.151	94.481	104.093	20.100	7.938
4.6.1.7 - Contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali	31.958	31.958		30.252	30.252	10.252	20.000	1.714
4.6.1.9 - Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore postale	7.250	7.369	*220*	6.248	5.839	6.330	713	1.000
4.8.6.1 - Ricerca per le telecomunicazioni	12.660	17.847	*14.503*	12.380	12.074	9.968	12.502	392
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	43.551	44.030	*40.932*	35.207	2.957	3.255	33.182	8.338
8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	404.738	420.774	*317.629*	341.845	87.043	23.082	382.970	78.917
8.3.1.2 - Diffusione radiotelevisiva per	15.180	15.189	*6*	15.164	15.164	13.422	7.513	22
9.4.1.14 - Corsi di specializzazione in telecomunicazioni	642	916	*396*	627	627	762	389	24
TOTALE AMM.NE	***764.350***	***815.446***	***405.299***	***656.367***	***357.431***	***284.966***	***529.164***	***127.186***

1. Sintesi e conclusioni.

Il d.lgs. n. 300 del 1999, in attuazione della legge n. 59 del 1997 (c.d. "riforma Bassanini"), prevedeva la soppressione del Ministero delle comunicazioni (d'ora in poi: Ministero), facendone confluire le competenze nell'ambito del Ministero per le attività produttive (artt. 27 e 28), a decorrere dall'insediamento del nuovo Governo (11 giugno 2001).

Il decreto-legge n. 217 del 2001, promosso dalla nuova compagine governativa all'indomani del suo insediamento e convertito con modificazioni nella legge n. 317 del 2001, ha invece "re-istituito" il Ministero delle comunicazioni (art. 6, comma 2), fissandone le competenze principali[1] e facendo salve le attribuzioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (d'ora in poi: A.G.Com.)[2]. Quest'ultima precisazione appare opportuna, considerando che a seguito del decreto legge n. 5 del 2001, convertito nella legge n. 66 del 2001[3], l'attività di rilascio delle licenze, delle concessioni e delle autorizzazioni – cioè una delle attività principali che la legge n. 249 del 1997 aveva attribuito alla nuova Authority – era stata ricondotta nell'alveo dell'Amministrazione centrale, non risolvendo, però, il problema dell'esatta demarcazione di competenze: la Commissione U.E., infatti, nel contesto della "Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni"[4], ha evidenziato la circostanza che in Italia "... *la suddivisione dei poteri tra ministero competente ed autorità nazionale di regolamentazione* (è) *spesso poco nitida e* (rischia) *di ritardare l'intervento normativo ... particolarmente ... per quanto riguarda la concessione di licenze ...*". Il Ministero si è attivato al fine di eliminare qualsiasi dubbio interpretativo e, a tal fine, ha promosso un emendamento governativo all'art. 27 del d.d.l. – A.S. 1271 (c.d. "Collegato ordinamentale"), ivi introducendo il comma 8, con il quale si chiarisce che il Ministero stesso

---

[1] Si tratta dei seguenti ambiti di competenza:

1. politiche nel settore delle comunicazioni, adeguamento periodico del servizio universale delle telecomunicazioni;
2. piano nazionale di ripartizione delle frequenze e relativo coordinamento internazionale, radiodiffusione sonora e televisiva e telecomunicazioni, con particolare riguardo alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo ed ai rapporti con il concessionario, alla disciplina del settore delle telecomunicazioni, al rilascio delle concessioni, delle autorizzazioni e delle licenze, alla verifica degli obblighi di servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, alla vigilanza sulla osservanza delle normative di settore e sulle emissioni radioelettriche ed alla emanazione delle norme di impiego dei relativi apparati, alla sorveglianza sul mercato;
3. servizi postali e bancoposta, con particolare riferimento alla regolamentazione del settore, ai contratti di programma e di servizio con le Poste Italiane, alle concessioni ed autorizzazioni nel settore dei servizi postali, alla emissione delle carte valori, alla vigilanza sul settore e sul rispetto degli obblighi di servizio universale;
4. produzioni multimediali, con particolare riferimento alle iniziative volte alla trasformazione su supporti innovativi e con tecniche interattive delle produzioni tradizionali;
5. tecnologie dell'informazione, con particolare riferimento alle funzioni di normazione tecnica, standardizzazione, accreditamento, certificazione ed omologazione nel settore, coordinamento della ricerca applicata per le tecnologie innovative nel settore delle telecomunicazioni e per l'adozione e l'implementazione dei nuovi *standard*.

[2] Cfr. artt. 32-*bis* e 32-*ter* del d.lgs. n. 300 del 1999, introdotti dal citato d.l. n. 217 del 2001 come risulta dalla conversione in legge.

[3] Cfr. art. 2-*bis*, comma 10, secondo periodo.

"... esercita la vigilanza e il controllo sull'assolvimento degli obblighi derivanti anche da quelle rilasciate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

Tra gli obiettivi del programma del Governo, quelli affidati alla responsabilità del Ministero assumono particolare rilevanza socio-economica, in quanto interessano, trasversalmente, le pubbliche amministrazioni, l'imprenditoria privata ed il sistema-Paese nel suo complesso . Avviare e sviluppare la telefonia mobile di terza generazione, incentivare l'utilizzo della rete Internet garantendone la sicurezza delle relative transazioni telematiche, dotare l'intero Paese di infrastrutture di telecomunicazioni a banda larga, favorire la completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione sia fissi[5] che mobili[6], estendere l'utilizzo di nuove tecnologie di trasmissione digitale dei segnali radio-televisivi, provvedere all'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno alla normativa europea in continua evoluzione, rappresentano gli obiettivi strategici per il cui conseguimento sono state poste le basi normative ed attuative nel corso del 2001. Risultano, inoltre, di particolare rilevanza:

a) il completamento della liberalizzazione del settore postale, agevolando quanto più possibile l'introduzione ed il consolidamento di criteri concorrenziali di mercato ispirati all'abbattimento delle tariffe ed all'innalzamento dei livelli di servizio erogati;
b) la regolamentazione del settore radio-televisivo, ivi compresa la realizzazione del processo di convergenza dei servizi di telecomunicazione e radio-televisivi, con interventi di carattere giuridico e finanziario finalizzati, da una parte, alla razionalizzazione delle frequenze impegnate per conseguire l'ottimale sfruttamento dello spettro radioelettrico disponibile, dall'altra, a garantire l'effettiva pluralità e completezza dell'informazione nazionale e locale (a tutela anche dei bacini d'utenza a bassa redditività) nonché l'accesso generalizzato all'informazione, alla cultura, alla formazione ed alle reti di comunicazione quale pre-requisito per la realizzazione dei diritti della persona e per il funzionamento del sistema democratico.

2. Il quadro programmatico per il 2001.

Il settore delle comunicazioni è uno fra i più coinvolti dalle politiche di coesione adottate in sede comunitaria. Ne consegue che anche la programmazione governativa concernente le principali politiche pubbliche di settore risente fortemente delle linee direttrici tracciate nei vari Consigli europei. Quello di Lisbona, in particolare, ha individuato nuovi obiettivi strategici per l'U.E. al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel

[4] Documento COM (2001) 706 del 26 novembre 2001 – par. 4.2.1. – pag. 16.
[5] Soprattutto mediante le tecnologie alternative, *"unbundling local loop"* e *"wireless local loop"*.

contesto della c.d. *"new economy"*. In tale occasione sono stati assunti alcuni impegni precisi da portare a termine entro determinate date. Fra gli altri:

- la realizzazione del quadro regolamentare sul commercio elettronico e la riduzione dei costi dell'accesso ad Internet entro il 2000;
- la completa liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni entro il 2001;
- la creazione di uno spazio per la ricerca e l'innovazione attraverso lo sviluppo di programmi di ricerca nazionali nel campo delle reti di telecomunicazione;
- la creazione di una rete trans-europea di telecomunicazioni ad alta velocità per le comunicazioni tra centri di ricerca entro il 2001.

La strategia individuata a Lisbona è stata poi confermata dal successivo Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, nel corso del quale è stato approvato il Piano d'Azione *"e-Europe 2002"* ed è stato chiesto ai singoli Stati membri di assicurare una completa e tempestiva realizzazione del piano entro il 2002, al fine di stimolare l'innovazione e creare le condizioni per favorire il passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza.

In tale quadro "tendenziale", ed in coerenza con l'iniziativa *"e-Europe"*, il Governo italiano ha varato, fin dalla fine del 2000, un "Piano d'Azione per la Società dell'Informazione", articolato su quattro aree di intervento:

a - formazione del capitale umano (alfabetizzazione informatica e specializzazione tecnica);

b - *e-Government* (innovazione nei servizi della Pubblica Amministrazione);

c - *e-Commerce* (definizione di regole e procedure per lo sviluppo del commercio elettronico);

d - concorrenza, accesso alle reti ed infrastrutture.

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il periodo 2001/2004, recependo le decisioni assunte a seguito dei citati Consigli europei, considera la transizione verso la Società dell'Informazione come priorità strategica per il Governo. Muovendo dal presupposto che le tendenze allo sviluppo e all'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano largamente spontanee e decentrate, il Documento – esponendo le linee programmatiche coinvolgenti anche il settore delle comunicazioni – ribadisce che *"... il Governo si propone di facilitare e accelerare questo processo, ponendo obiettivi concreti, già raggiungibili e riscontrabili nel 2001, che non richiedono nuovi strumenti legislativi e ricorrono al bilancio pubblico solo in minima parte. L'obiettivo ... è consentire all'Italia di tenere il passo della competizione internazionale e integrare la nuova economia nella società e nel sistema produttivo con particolare attenzione ai settori meno favoriti e al Mezzogiorno ..."*.

6 Soprattutto mediante l'implementazione del servizio di *"mobile number portability"*.

Il successivo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il periodo 2002/2006 non ha abbandonato la linea di coerenza con gli impegni assunti in sede comunitaria. Per il quinquennio di legislatura il Governo, tenendo conto anche delle raccomandazioni unanimemente formulate in sede europea[7], si è posto l'obiettivo di favorire l'avvento della società digitale e l'ingresso del sistema-Paese nella società dell'informazione, provvedendo a:

a) adottare un piano nazionale di sviluppo per dotare l'Italia di infrastrutture di telecomunicazioni a banda larga;
b) realizzare un sistema di informatizzazione della Pubblica Amministrazione per aumentarne l'efficienza, nell'ambito di una semplificazione ed un riesame delle procedure seguite;
c) favorire la completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, ottimizzando l'uso dello spettro radioelettrico così da estendere al maggior numero di operatori possibile l'utilizzo di nuove tecnologie di trasmissione.

3. L'attività gestoria posta in essere dai Centri di responsabilità amministrativa e le osservazioni formulate al riguardo dal Servizio di controllo interno. La gestione del personale e le risultanze finanziario-contabili.

Le linee programmatiche sopra evidenziate pongono in luce il ruolo fondamentale che i settori delle comunicazioni (servizi di telecomunicazioni, servizi radio-televisivi e servizi postali) hanno ormai assunto nel quadro di crescita e sviluppo dell'intero sistema-Paese . In attuazione delle stesse i vari centri di responsabilità amministrativa in cui si articola il Ministero hanno provveduto – sulla base della direttiva generale per la gestione amministrativa emanata il 21 marzo 2001, non rivisitata all'atto dell'insediamento del nuovo Governo – a porre in essere l'attività gestoria di rispettiva competenza, in base alla ripartizione di compiti e funzioni di cui al d.P.R. n. 166 del 1995 ed al d.m. n. 537 del 1996, tutt'ora vigenti. A tale ultimo riguardo, la Corte ritiene condivisibili talune considerazioni espresse dal Servizio di controllo interno del Ministero nella sua relazione sul primo semestre 2001, laddove, trattando degli aspetti organizzativi generali della compagine ministeriale, ha evidenziato che *"... si rende quanto mai necessaria l'adozione di un regolamento che ripartisca e riordini puntualmente tutti i compiti del Ministero come riformulati, per aree funzionali, dall'art. 32 ter del decreto legge 217 del 12 giugno 2001, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001 n. 317 ...".*

[7] In occasione del più recente Consiglio europeo delle Telecomunicazioni il suo Presidente ha richiamato l'attenzione dei partecipanti su una dichiarazione ministeriale pubblicata a seguito della conferenza ministeriale sull' *e-Government* svoltasi a Bruxelles il 29 e 30 novembre 2001. In tale dichiarazione i Ministri degli Stati membri, degli Stati EFTA e dei Paesi candidati, in particolare, hanno sottolineato l'importanza del Piano d'Azione *e-Europe* e del rapido sviluppo dell' *e-Government*, nel quadro della strategia fissata dal Consiglio europeo di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Il Segretariato Generale ha dedicato la maggior parte delle proprie risorse umane, strumentali e finanziarie al coordinamento generale delle attività delle Direzioni Generali centrali e degli Ispettorati territoriali, in esecuzione delle direttive impartite dal Ministro per l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Ha proseguito altresì, in costante opera di collaborazione con la Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi, l'attività di verifica e di monitoraggio della qualità dei servizi postali, nonché quella in materia di controllo del settore postale, anche sul territorio, in relazione agli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 261 del 1999.

Per quanto concerne le attribuzioni attinenti al "Forum permanente delle comunicazioni", tali attività sono proseguite nel corso dell'anno: è stata organizzata la prima Conferenza del Forum sul tema dell'accesso universale (14 dicembre 2001) e nel corso della giornata sono stati presentati i risultati degli studi condotti dai quattro gruppi di lavoro multidisciplinari.

In merito, invece, alle attività relative al "Forum internazionale per lo sviluppo delle comunicazioni del Mediterraneo" il Segretariato ha provveduto a stipulare una convenzione con l'EURISPES, formalizzata con decreto ministeriale in data 27 dicembre 2001.

Il Segretariato ha, inoltre, fornito attività di supporto alla "Consulta Filatelica", che ha approvato le integrazioni al programma di emissioni per il 2002 ed elaborato il nuovo programma per il 2003, ed ha proseguito la consueta attività di collaborazione in materia filatelica con "Poste Italiane" S.p.a., con la Giunta d'Arte del Ministero del tesoro e con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

L'attività di coordinamento dei lavori presso gli organismi internazionali è stata incrementata, nel corso del 2001, in relazione alla partecipazione del Ministero a numerosi gruppi di lavoro in ambito U.I.T. ed O.C.S.E., in occasione dei quali sono state presentate diverse proposte sulla questione del divario digitale per lo sviluppo economico-sociale dell'intero Paese (c.d. "*digital divide*"). Tali proposte hanno riscosso adesione a livello internazionale ed in conseguenza di tali attività sono stati istituiti specifici gruppi di lavoro coordinati dalla delegazione italiana. In ambito comunitario, inoltre, rappresentando le posizioni del Governo italiano, è stato fornito un contributo all'avviamento del processo di revisione della direttiva c.d. "TV senza frontiere".

Nell'ambito delle attività di informatizzazione degli uffici ministeriali il Segretariato Generale ha espletato le procedure di gara "comunitaria" per la realizzazione delle reti locali nelle sedi centrali e periferiche del Ministero ed ha varato il progetto esecutivo, consentendo così l'effettivo avvio dei lavori nel corso dell'anno. Contestualmente, ed in un'ottica di progressivo avvicinamento al rapporto ottimale uomo/macchina (1 apparato per ciascun

addetto), è stato potenziato il patrimonio informativo del Ministero con l'assegnazione di 425 nuovi personal computers a vari uffici centrali e periferici.

Nel corso del 2001, ancora, è stato reso operativo l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, ivi allestendo una postazione-operatore collegata alla base dati informativa relativa alle varie funzioni ed attività espletate dal Ministero. La nuova struttura, che costituisce l'interfaccia unica dell'intera compagine istituzionale verso i cittadini, è stata istituita all'interno della Biblioteca del Ministero, al fine di poter attingere dati ed informazioni anche dal patrimonio tecnologico e conoscitivo ivi custodito.

Infine, il Museo storico delle Poste e Telecomunicazioni, gestito dal C.R.A. in argomento, ha curato la partecipazione a numerose mostre filateliche – come l'esposizione mondiale "Bellica 2001", la 53^ fiera internazionale del francobollo, la Mostra del Risorgimento al Vittoriano e la rassegna internazionale "ViterboFil" – promuovendo l'immagine dell'intero sistema-Paese in generale e dell'Amministrazione in particolare.

In merito all'attività gestoria posta in essere dal Segretariato Generale il Servizio di controllo interno del Ministero ha osservato che *"... il Segretariato Generale, pur essendo suddiviso in quattro uffici dirigenziali più un ufficio dipendente funzionalmente dall'Istat, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322, non sembra rispettare un'appropriata politica di organizzazione, il che ha provocato duplicazioni o segmentazioni superflue di funzioni in alcuni settori (es. acquisti, attività internazionale, controlli postali). Si è notato, inoltre, uno scompenso nella distribuzione del personale tra i vari uffici operativi: in taluni si registra un limitatissimo assegno, mentre in altri (V. Segreteria e Biblioteca) vi è un'elevata quantità di risorse umane ... Tale situazione non sempre è collegata alla preoccupazione di assicurare l'efficienza dell'ufficio e la qualità del servizio reso. In particolare, infatti, la Biblioteca, pur disponendo di un congruo numero di risorse umane, riesce ad assicurare soltanto un limitatissimo spazio temporale (un'ora al giorno!) per la consultazione di tutti i testi custoditi. Ciò ribadisce la necessità di procedere rapidamente alla ridistribuzione delle competenze all'interno degli Organi centrali del Ministero e ad una conseguente più razionale assegnazione di risorse umane ..."*. Tali notazioni meritano specifico approfondimento, anche in sede di controllo successivo sulla gestione svolto dalle competenti articolazioni di questa Corte.

La Direzione Generale per gli Affari Generali e per il Personale è stata coinvolta soprattutto nel processo di riorganizzazione del personale.

In relazione al rapporto di lavoro privatistico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 ed al C.C.N.L. – comparto Ministeri, l'attività negoziale con le Organizzazioni Sindacali ha assunto particolare rilievo nell'ambito della contrattazione decentrata, traducendosi nella stipula del Contratto Collettivo Integrativo del Ministero in data 17 maggio 2001: per la prima volta sono stati fissati i criteri relativi ai passaggi interni del personale appartenente alle Aree funzionali "B" e "C" e quelli inerenti gli sviluppi economici "super".

Inoltre, con il d.P.C.M. 4 giugno 2001, che ha rimodulato la dotazione organica del personale appartenente alle Aree funzionali ed alle posizioni economiche ex art. 15, lett. B), punto a), del richiamato C.C.N.L., sono stati individuati i "nuovi profili professionali", anche sulla base delle specifiche funzioni tecniche assegnate al Ministero.

E' stata stipulata apposita convenzione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, utilizzando le risorse stanziate sul capitolo 1841 del bilancio del Ministero (art. 14 del citato C.C.I.) e sono stati avviati i corsi di qualificazione per i suddetti passaggi interni, che riguardano oltre 1000 dipendenti, costituenti circa il 50% della dotazione organica.

Nel rispetto di quanto stabilito dagli articoli 53, comma 10, della legge n. 449 del 1997 e 45, comma 10, della legge n. 448 del 1998, si è proceduto all'inquadramento di n. 145 unità di personale provenienti dall'ex Ente Poste Italiane, già in posizione di comando presso il Ministero.

Per ciò che concerne la sicurezza e la salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro, ai sensi del d.lgs. n. 626 del 1994, è stato redatto il "documento della valutazione dei rischi" delle sedi ministeriali centrali.

Nell'ambito del settore degli affari generali è da sottolineare, infine, la complessa attività svolta per la definitiva separazione del patrimonio immobiliare fra il Ministero e le Poste Italiane S.p.A.

Per quanto concerne la Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni, è stato elaborato, nel corso del 2001, lo studio di fattibilità del progetto di razionalizzazione del sistema informatico di supporto alle decisioni strategiche (sistema di *datawarehouse*) e sono state completate le operazioni di catalogazione e descrizione particolareggiata degli archivi elettronici della Direzione Generale, sia riguardo ai processi istituzionali che ai processi di supporto.

In seguito alla trasformazione dei provvedimenti concessori per i ponti radio ad uso privato in licenze ed autorizzazioni è stata informatizzata la procedura amministrativa di rilascio

dei titoli abilitativi, nel mentre si è condotta a termine la gara per l'acquisizione di un sistema informatico di supporto alla procedura di rilascio delle autorizzazioni per radio-collegamenti ad uso pubblico. E' stato, inoltre, costituito il Registro nazionale delle frequenze assegnate ai gestori di apparati pubblici e privati di telecomunicazioni.

In vista dell'informatizzazione dei processi di gestione delle concessioni rilasciate all'emittenza radio-televisiva, è stato avviato l'aggiornamento degli archivi elettronici delle concessionarie televisive e radiofoniche locali. Nello settore dell'emittenza radio-TV sono state rilasciate n. 449 concessioni e n. 155 autorizzazioni, esaurendo tutte le domande presentate; sono state, inoltre, concluse, con l'emanazione del relativo provvedimento, tutte le pratiche che risultavano ancora sospese. Sono stati erogati i contributi del 1999, del 2000 e del 2001 previsti a favore dei concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito locale, e per superare le problematiche legate alla mancata adozione del provvedimento formale di ammissione alle provvidenze da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria ovvero ai ritardi con cui alcuni Co.Re.Ra.T. predispongono le graduatorie, sono stati proposti opportuni interventi legislativi, recepiti dalla legge finanziaria per il 2002, che hanno consentito lo sblocco delle somme residue per gli anni 1999 e 2000, erogate sotto forma di acconto pari al 90% del totale da percepire.

La Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni ha provveduto anche a disporre la liberazione delle bande di frequenza assegnate al servizio UMTS (telefonia mobile di terza generazione) ed ha promosso la delocalizzazione degli impianti radiotelevisivi che superano i limiti di esposizione al campo elettromagnetico fissati per legge.

Nel settore dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, con la deliberazione n. 131/01/Cons dell'A.G.Com. è stata modificata la disciplina dei servizi satellitari al di fuori della c.d. "banda protetta" e di conseguenza il C.R.A. in esame ha provveduto ad adeguare le autorizzazioni che erano state rilasciate precedentemente. Inoltre, nel corso del 2001 si è conclusa la trasformazione delle concessioni (già assentite nel settore della telefonia mobile per i servizi GSM) in licenze, con conseguente necessità di adeguare il sistema di gestione dei relativi titoli abilitativi.

Per quanto attiene al settore postale, oltre ad evadere le richieste di autorizzazioni e licenze avanzate ai sensi del d.lgs. n. 261 del 1999, è stato creato uno sportello operativo per l'utenza presso l'U.R.P. (curato dal Segretariato Generale) per far fronte alle richieste di informazioni da parte degli utenti in attesa di rilascio delle autorizzazioni e delle licenze.

In merito all'attività gestoria posta in essere dalla Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni il Servizio di controllo interno del Ministero ha osservato che *"... Vi è la*

consapevolezza che il processo amministrativo debba migliorare e per questo sono stati inseriti obiettivi tendenti alla innovazione mediante la razionalizzazione e l'informatizzazione dei processi di gestione e la semplificazione dei procedimenti di rilascio delle concessioni ed autorizzazioni ... Si evidenziano le seguenti particolarità : a) l'erogazione dei contributi in favore dei concessionari procede con ritardo, a causa di problemi non imputabili a questa Amministrazione e soprattutto inerenti la fase di registrazione dei relativi provvedimenti di ammissione, nonché a causa della lentezza con cui alcuni CORERAT/CORECOM procedono nell'attività di propria competenza ; b) le iniziative d'informatizzazione delle procedure, talvolta, sono rallentate da progetti di informatizzazione generale. Al contrario, ove occorre una strategia comune alle varie Direzioni Generali, manca un coordinamento ; c) il progetto per l'informatizzazione del processo di rilascio delle agevolazioni tariffarie è stato sospeso in quanto si è in attesa della pubblicazione del nuovo regolamento di semplificazione per la concessione e riscossione delle agevolazioni previste dalla legge 5 agosto 1981, n. 416 ...".

La Direzione Generale per la Pianificazione e la Gestione delle Frequenze nel corso del 2001 ha proseguito l'attività di preparazione della Conferenza Mondiale delle Radiocomunicazioni del 2003 (attività iniziata già alla fine del 2000), sia in campo nazionale sia in campo internazionale, al fine di pervenire alla Conferenza con una serie di proposte, previamente armonizzate in ambito europeo, che tengano conto delle esigenze nazionali.

Nel quadro dell'attività internazionale è stata assicurata la partecipazione ai Comitati e Gruppi di lavoro della C.E.P.T. e si è provveduto al recepimento dei provvedimenti adottati in quella sede, in particolare di quelli relativi all'armonizzazione delle attribuzioni di bande di frequenze ai nuovi sistemi di radiocomunicazione.

Il C.R.A. in esame, inoltre, ha continuato ad assicurare, seppure in misura inferiore rispetto ai precedenti esercizi, la collaborazione tecnica all'A.G.Com. nella predisposizione dei piani di assegnazione delle frequenze ed ha definito una proposta di convenzione con la stessa Autorità per la condivisione, a fronte di specifico corrispettivo, delle risorse informatiche destinate alla pianificazione.

Nel settore del controllo delle emissioni radioelettriche si è proceduto al potenziamento delle strutture periferiche, con l'approvvigionamento di vari strumenti di misura per un importo complessivo di £. 2.932.060.440 nonché con la fornitura di una stazione radio-goniometrica all'Ispettorato Liguria, in occasione del G/8, per un importo di £. 631.602.000; si è provveduto, inoltre, ad espletare una nuova gara "comunitaria" per l'acquisto di n. 41 analizzatori di spettro, per un importo complessivo di £. 2.877.894.468, e ad estendere fino a 3 GHz la gamma di frequenza delle n. 9 stazioni mobili di radio-goniometria, già consegnate agli Ispettorati

territoriali nel precedente esercizio finanziario, con un intervento di potenziamento tecnico del costo complessivo di £. 2.485.431.000.

È proseguita l'attività di notifica all'U.I.T. delle frequenze assegnate alle stazioni di radiocomunicazione ed è stata completata la definizione della nuova proposta di P.N.R.F., per la quale il Ministero è ora in attesa dei pareri dell'A.G.Com. e del Ministero della difesa.

Sono stati eseguiti ulteriori studi di compatibilità per la delocalizzazione degli impianti radioelettrici dell'emittenza radiofonica e televisiva, assicurando costantemente la collaborazione con le Autorità regionali e locali nella definizione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici ai sensi della legge n. 36 del 2001.

Sono state prestate collaborazioni tecniche nella tutela delle telecomunicazioni in occasione di eventi internazionali, con un impegno particolare - sia in termini di partecipazione diretta[8] sia tramite il coordinamento di alcuni Ispettorati territoriali - per quanto riguarda il vertice G/8 di Genova.

Su richiesta del Ministero degli affari esteri, infine, è stata posta in atto una intensa attività di monitoraggio dell'inquinamento elettromagnetico provocato dalle radio-emissioni di Radio Vaticana.

La Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi ha operato sostanzialmente su due diversi fronti: il settore postale, svolgendo le funzioni di Autorità Nazionale di Regolazione che il d.lgs. n. 261 del 1999 attribuisce al Ministero, ed il settore delle telecomunicazioni.

Nel primo contesto è stata seguita costantemente, partecipando a tutte le riunioni del gruppo tecnico e del Consiglio delle telecomunicazioni, la fase ascendente della proposta di direttiva comunitaria intesa a modificare la direttiva n. 97/67/CE, recepita con il citato d.lgs. n. 261. Sono state, inoltre, affrontate problematiche connesse al servizio universale ed in particolare quelle attinenti alla soppressione di uffici, agli orari di apertura pomeridiana, ai tempi di attesa agli sportelli nonché alla elaborazione di una procedura di conciliazione dei reclami nel caso di contrasto tra il fornitore del servizio universale e gli utenti insoddisfatti delle prestazioni fornite.

Per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni, invece, il gruppo di lavoro sulla sicurezza delle reti e la tutela delle telecomunicazioni ha provveduto a predisporre il listino delle prestazioni di controllo e di intercettazione delle comunicazioni, approvato con decreto interministeriale del 26 aprile 2001, ed è stato redatto lo schema del "repertorio delle prestazioni richieste agli operatori di telecomunicazioni". Il gruppo di lavoro ha avviato, inoltre, lo studio

per la predisposizione del repertorio delle prestazioni obbligatorie rese dagli "*Internet Service Providers*" ed il corrispondente listino. Sono state svolte, infine, le funzioni di vigilanza, controllo ed irrogazione di sanzioni amministrative sui servizi audiotex, in coordinamento con gli organi di polizia postale, ai fini della repressione delle illegittimità riscontrate su tali servizi.

L'analisi e la valutazione delle risultanze contabili, meglio sviluppate nell'apposito capitolo relativo all'auditing finanziario, viene condotta unitariamente per l'intera compagine ministeriale sulla base del conto consuntivo presentato dall'Amministrazione.

Si osserva, al riguardo, che i fondi gestiti dal Ministero costituiscono solo una piccola parte di quelli complessivamente provenienti dal bilancio dello Stato e destinati, a vario titolo, allo sviluppo del settore. Più in particolare, a fronte dei circa 300 miliardi di lire amministrati dal Ministero, nel conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze risultano stanziati ulteriori 5.400 miliardi circa complessivamente destinati al settore delle comunicazioni.

Si tratta di una contribuzione pubblica non irrilevante, che suscita nella Corte qualche perplessità anche in relazione alla effettività dell'intervento del Ministero delle comunicazioni nella programmazione e nella gestione delle politiche pubbliche di settore. La piena compatibilità di tale contribuzione pubblica con i princìpi generali posti a base del processo di privatizzazione e liberalizzazione del mercato delle comunicazioni suggeriscono, pur tenendo in debito conto gli obblighi derivanti dall'espletamento del c.d. "servizio universale", un adeguato approfondimento istruttorio ed una specifica analisi in separata sede, che la Corte potrà svolgere per il tramite delle sue articolazioni competenti.

La capacità di impegno dell'Amministrazione appare costantemente più bassa della media relativa all'intero bilancio statale, con una drastica riduzione nel 2001. Per giunta, a fronte di un progressivo miglioramento che si registra nella media statale, il Ministero palesa un andamento sempre peggiore. Anche per quanto concerne la capacità di spesa il Ministero risulta meno capace, rispetto la media statale, di erogare le somme già contabilmente impegnate, per giunta con una forbice che tende ad ampliarsi progressivamente.

Il confronto fra gli stanziamenti iniziali (cioè definiti con la legge di bilancio all'avvio dell'esercizio finanziario) e quelli finali (evidenziati nel consuntivo, che recepisce le eventuali variazioni apportate in sede di legge di assestamento) costituisce un indicatore della capacità programmatoria dell'Amministrazione, legata all'effettuazione di una corretta programmazione iniziale del fabbisogno finanziario per il conseguimento degli obiettivi posti, senza dover ricorrere – in corso di esercizio – al reperimento di ulteriori stanziamenti. Da tale confronto si denota un andamento "virtuoso" dal 1998 al 2000 (16,8% nel 1998, 16,33% nel 1999 e 11,60%

[8] Tramite il Centro Nazionale di Controllo delle Emissioni Radioelettriche di Roma.

nel 2000), mentre si registra una brusca inversione di tendenza nel 2001 (142,78%). Tale fenomeno risulta sostanzialmente legato a taluni accadimenti che si sono verificati nel secondo semestre 2001.

Per quanto riguarda, in ultima analisi, la gestione complessiva del personale ministeriale (cfr. all. 1) si osserva che:

- l'andamento del personale in servizio nel periodo 1998/2001 denota una riduzione dell'1% nel 1999, di oltre il 4% nel 2000 ed un incremento di oltre il 6% nel 2001: tale ultimo dato, non in linea con le norme disciplinanti la riduzione dei quadri organici[9], appare collegato alle norme che hanno disposto l'inquadramento nei ruoli ministeriali del personale delle Poste Italiane S.p.A. in regime di comando presso l'Amministrazione[10];
- le spese per il trattamento economico del personale assorbono la gran parte degli stanziamenti per spese di funzionamento, mentre la quota-parte dedicata alla formazione appare ancora limitata (meno dell'1%);
- il peso del trattamento economico fisso cresce progressivamente nell'ambito del trattamento complessivo (dal 92% del 1998 al 97% del 2001): ciò in contrasto con le più recenti scelte di politica retributiva intervenute nell'area della contrattualistica pubblica (stagione contrattuale 1998/2001), dove l'esigenza di concedere più spazio possibile ai criteri meritocratici ha imposto una tendenziale riduzione dei trattamenti economici fissi (e garantiti) rispetto alle componenti retributive accessorie, legate al livello di impegno lavorativo ed al grado di qualità della prestazione erogata. Per giunta, la media nazionale del comparto Ministeri indica che dal 1998 al 2000 il dato in esame è sceso dal 91% all' 87%, evidenziando così una distonia del Ministero;
- il trattamento economico complessivo pro-capite, infine, denota un andamento ondivago in relazione alla presenza di consistenti arretrati liquidati in esercizi successivi, circostanza legata al ritardo con cui vengono stipulati i contratti collettivi nazionali di lavoro ovvero vengono liquidate alcune *tranches* contrattuali. Ciò premesso, nel periodo 1998/2001 la retribuzione unitaria risulta essere cresciuta complessivamente del 9,5%, a fronte di una coeva crescita del tasso di inflazione programmata pari al 6,5%[11] e del tasso di inflazione reale pari al 7,2%[12]. Tale dato, sostanzialmente corrispondente alla media dell'intero bilancio

[9] In particolare l'art. 39, comma 2, della legge n. 449 del 1997, che costituisce la norma base, e tutte le successive disposizioni programmatiche in materia di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni: art. 22 della legge n. 448 del 1998, art. 20 della legge n. 488 del 1999, art. 51 della legge n. 388 del 2000 e, da ultimo, art. 19 della legge n. 448 del 2001.

[10] Cfr. art. 53, commi 10 e 11, della legge n. 449 del 1997 ed art. 45, comma 10, della legge n. 448 del 1998.

[11] 1,3 per il 1999, 2,3 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

[12] 1,7 per il 1999, 2,5 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

statale, non appare in linea con le politiche salariali inaugurate dal Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (c.d. "Accordo interconfederale sul costo del lavoro"), stipulato fra il Governo e le Parti sociali in data 23 luglio 1993[13], pienamente recepite e confermate tanto dal Protocollo (aggiuntivo) sul lavoro pubblico, stipulato fra il Governo e le Organizzazioni/Confederazioni sindacali del pubblico impiego in data 12 marzo 1997[14], quanto dal "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 1998/2001", emanato in data 10 giugno 1998 dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore[15]. Anche i vari Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998/2000, 1999/2001, 2000/2003 e 2001/2004, in materia di rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, stabiliscono, rispettivamente, che :

1998/2000 – *"... Per il triennio 1998-2000, la crescita delle retribuzioni per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni dovrà corrispondere al tasso programmato di inflazione, in linea con l'Accordo del 23 luglio 1993 sulle politiche dei redditi ..."*;

1999/2001 – *"... la spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata stimata ipotizzando una crescita delle retribuzioni medie annue per occupato sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione programmato ..."*;

2000/2003 – *"... le retribuzioni medie unitarie crescono, nel 2000, solo per il trascinamento dell'effetto dei rinnovi contrattuali conclusi lo scorso anno e negli anni successivi solo per la indennità di vacanza contrattuale ..."*;

2001/2004 – *"... le retribuzioni pubbliche ... per il 2001 ... scontano i soli importi autorizzati con la legge n. 488 del 1999 che si basano su un tasso di inflazione programmato per il 2001 dell' 1,1% per cento. Per gli anni dal 2002 al 2004 sono considerati solo gli effetti di trascinamento statistico degli aumenti nel 2001 e la indennità di vacanza contrattuale ..."*.

---

[13] Il quale prevede che *"... La dinamica degli effetti economici del contratto* (collettivo nazionale di lavoro, n.d.r.) *sarà coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune ..."* e che *"... In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce dell'eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni ..."*.

[14] Tale atto costituisce parte integrante del precedente e più ampio Protocollo del 23 luglio 1993 recependone incondizionatamente buona parte dei contenuti, ivi compreso il meccanismo di crescita delle retribuzioni in linea con il tasso di inflazione programmato.

[15] Secondo il quale *"... L'intero ciclo contrattuale assumerà pertanto alcuni obiettivi qualitativi prioritari ...* (fra cui) *... politiche retributive che, garantendo la tutela del potere d'acquisto in coerenza con il Protocollo 23 luglio 1993, siano incentrate sulla produttività, sul merito professionale e sul conseguimento di obiettivi di efficienza ..."*.

4. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi di telecomunicazioni.

In un'ottica di pianificazione delle grandi infrastrutture per i servizi di telecomunicazioni, quali la rete UMTS (per supportare la telefonia mobile di terza generazione) ed i collegamenti a larga banda (per consentire lo sfruttamento ottimale delle potenzialità telematiche offerte dalla rete Internet, soprattutto in favore dell'utenza professionale), sono state inserite, fra le grandi opere previste dalla c.d. "Legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), alcuni progetti innovativi per il mondo delle comunicazioni. In attuazione della stessa "Legge obiettivo" il C.I.P.E., con una deliberazione del 21 dicembre 2001, ha adottato il "Primo programma delle infrastrutture strategiche", nel quale è contemplato un "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni" che individua notevoli risorse finanziarie (circa 60.000 mld di lire, interamente a carico delle imprese interessate) dedicate alle tre realizzazioni infrastrutturali ritenute strategiche per lo sviluppo del sistema-Paese: la rete a larga banda (in fibra ottica), la rete per terminali mobili (UMTS e completamento del sistema GSM/GPRS) e la rete per i segnali radio-televisivi digitali. Al fine di agevolare, in particolare, lo sviluppo della nuova telefonia mobile di terza generazione il Ministero ha promosso l'adozione di un regolamento governativo finalizzato all'estensione della durata delle licenze rilasciate (da 15 a 20 anni). Si osserva, al riguardo, che nel panorama comunitario, in particolare presso gli Stati membri con cui l'Italia più agevolmente si confronta, risultano assentite licenze UMTS di maggior durata: in Gran Bretagna per 25 anni, in Spagna per 30 anni, in Germania per 20 anni ed in Francia per 15 anni, ma con una proposta (già in discussione) di estensione a 20.

Contestualmente, per esaminare le problematiche connesse alla liberalizzazione del c.d. "ultimo miglio" ed allo sviluppo della larga banda, è stata costituita una *task-force* tra Ministero delle comunicazioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, con l'obiettivo di individuare lo stato dell'arte delle infrastrutture e le possibili azioni di governo volte al loro rapido ed equilibrato sviluppo. E' stato altresì istituito, sempre con decreto interministeriale del Ministro delle comunicazioni e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, un Comitato tecnico-esecutivo con compiti di coordinamento, guida e verifica a livello tecnico, per realizzare un piano nazionale di sviluppo della larga banda.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'accesso alla rete Internet e la tutela della sicurezza telematica, il Ministero ha promosso l'approvazione di un provvedimento legislativo ad hoc, approvato di recente dal Parlamento (legge 8 aprile 2002, n. 59), volto a promuovere l'uso della rete attraverso un maggior grado di libertà nel mercato dell'interconnessione. La legge consente agli operatori autorizzati ai servizi di trasmissione dati ed accesso a Internet – i cc.dd. "*Internet Service Providers*" – di erogare servizi di trasmissione dati in competizione con gli operatori

licenziatari, attraverso l'equiparazione delle condizioni di accesso all'interconnessione. Si configura una vera e propria libertà di accesso al mercato della connettività Internet, soprattutto laddove i grandi operatori non raggiungono determinate aree del territorio nazionale con servizi evoluti e di qualità. Un provvedimento di tale natura, oltre a rafforzare il grado di competitività del mercato, rappresenta un incentivo per la copertura delle aree disagiate del territorio e per il superamento del c.d. *"digital divide"*.

Il problema della sicurezza delle reti è attualmente, anche per impulso del Ministero, all'attenzione degli organismi europei, in ottemperanza a quanto deciso dal Consiglio europeo di Stoccolma del 23/24 marzo 2001 secondo cui *"il Consiglio svilupperà insieme alla Commissione una strategia globale per la sicurezza delle reti elettroniche, comprensiva di azioni concrete di attuazione"*. L'Unione Europea risulta impegnata in uno sforzo unitario e coordinato per combattere gli attacchi alle reti ed ai sistemi informatici, nonché le attività criminose perpetrate con i sofisticati mezzi di comunicazione oggi disponibili.

Sullo stesso tema va anche ricordato che un gruppo di lavoro, denominato "Osservatorio" ed operante in seno al Ministero con la presenza di rappresentanti dei Ministeri della giustizia e dell'interno, oltre a regolamentare gli obblighi imposti agli operatori di telecomunicazioni a fini di giustizia, ha individuato le azioni di prevenzione che devono essere poste in essere per raggiungere limiti minimi di sicurezza.

Inoltre, con l'art. 22 della legge n. 57 del 2001, sono stati disposti specifici incentivi al mercato degli apparati di utente per la trasmissione e la ricezione a larga banda dei dati via Internet (essenzialmente in tecnologia xDSL), così da agevolare lo sviluppo delle potenzialità telematiche ancora inespresse nel sistema economico nazionale.

Per quanto riguarda in particolare, il settore della telefonia, alcuni provvedimenti adottati nel corso del 2001 hanno riguardato l'effettiva implementazione dell'accesso disaggregato alla rete locale dell'operatore dominante (il c.d. *unbundling of local loop* – U.L.L.), essenziale per garantire la "liberalizzazione dell'ultimo miglio". Ciò consentirà agli utenti finali di poter scegliere un operatore diverso da Telecom Italia per la fornitura dell'intera gamma di servizi di telecomunicazioni. Già nella prima parte dell'anno, è stato consentito agli operatori concorrenti di Telecom Italia di accedere ad un bacino potenziale di 9 milioni di utenze telefoniche e quindi di poter competere con Telecom Italia su un mercato pari a circa 1/3 del totale degli abbonati. A giugno 2001 erano già operativi circa 1000 contratti, a fine maggio 2002 circa 3000 : si prevede un'ulteriore crescita non appena sarà completata la fase di allestimento dei siti di centrale della Telecom Italia S.p.A. nei quali i concorrenti potranno posizionare le apparecchiature che consentono di servire direttamente gli utenti. Oggi, dopo una fase sperimentale, l'attuazione

delle procedure di accesso è in pieno svolgimento sotto il controllo di una apposita unità di monitoraggio. Al riguardo, però, la Commissione U.E.[16] ha evidenziato che *"... Il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto, alla luce delle conclusioni della relazione precedente, che uno dei fattori chiave per un accesso a banda larga competitivo è l'apertura di una rete di accesso locale. Un elemento importante al riguardo è la disaggregazione della rete locale (local loop unbundling – LLU), ivi compreso l'accesso condiviso, come parte di una serie di altre modalità di accesso quali il cavo televisivo, la rete locale senza filo (wireless local loop) e l'accesso al bitstream dell'operatore storico. La disaggregazione della rete locale, obbligatoria da gennaio 2001 a norma del regolamento 2887 del 2000, ha prodotto risultati estremamente deludenti. Le offerte di riferimento per disaggregazione della rete locale e co-ubicazione12 sono state pubblicate in tutti gli Stati membri ma in Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Portogallo l'offerta non comprende l'accesso condiviso ... "*.

Nel corso dell'anno è stata anche approntata la disciplina che consente l'accesso alla rete a mezzo di frequenze radio, in alternativa all'accesso fisico (il c.d. *wireless local loop* – W.L.L.), con la predisposizione della normativa relativa alle gare regionali per l'assegnazione delle frequenze. In particolare, sempre in vista della tutela della concorrenza nel mercato e per favorire un equilibrato sviluppo della concorrenza nella fornitura di reti fisse di telecomunicazioni, l'A.G.Com. ha approvato alcune misure "asimmetriche" che accompagnano le disposizioni riguardanti l'assegnazione delle frequenze radio punto-multipunto nelle bande 26 e 28 GHz, cioè quelle utilizzate per il sistema W.L.L. Più nel dettaglio, al fine di tutelare l'entrata sul mercato di quelle società aggiudicatarie delle licenze che non possiedano già notevole forza di mercato nella fornitura di reti pubbliche fisse di telecomunicazioni, l'A.G.Com. ha deliberato i seguenti obblighi a carico degli operatori con notevole forza di mercato : 1) un ritardo pari a 48 mesi nell'avvio della commercializzazione del servizio di *wireless local loop* agli utenti finali ; 2) una separazione contabile sufficientemente disaggregata, corredata da una formale evidenza della contrattazione di tutte le transazioni tra le principali divisioni aziendali o le unità organizzative interessate. Anche del W.L.L. si è occupata la Commissione U.E. nella sua già citata "Settima relazione", osservando che: *"... Le posizioni degli Stati membri in merito al ruolo potenziale della rete locale senza filo (Wireless Local Loop - WLL) ai fini dell'apertura alla concorrenza dei mercati dell'accesso locale sono molto divergenti. In alcuni, l'adozione di questa modalità di accesso avviene lentamente, mentre in altri, e in particolare in Italia, la rete locale senza filo è vista come una possibile alternativa*

[16] Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni – documento COM (2001) 706, del 26 novembre 2001.

alla disaggregazione della rete locale e a talune applicazioni di linee affittate, anche se i nuovi operatori deplorano la scarsa chiarezza delle condizioni di licenza e i ritardi. Sono già state rilasciate numerose licenze regionali in Germania, Francia, Finlandia e Regno Unito mentre in Belgio, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Regno Unito sono già state concesse licenze nazionali. L'approccio normativo alla rete locale senza filo è stato molto diverso in funzione degli Stati membri; alcune ANR hanno addirittura escluso l'operatore storico dal processo di rilascio delle licenze (Paesi Bassi e Italia, per un periodo di quattro anni) a causa della sua posizione dominante sul mercato dell'accesso locale. Considerato il suo costo, la rete locale senza filo sembra tuttavia essere una soluzione più adatta alle esigenze delle imprese piuttosto che della clientela residenziale ...".

Uno degli strumenti più importanti per il completamento della liberalizzazione del mercato della telefonia fissa è la "preselezione dell'operatore" (*carrier preselection*), attraverso la quale si consente la scelta di un operatore preselezionato dall'utente. La disciplina della *carrier preselection* da parte dell'A.G.Com. ha permesso di raggiungere circa 2 milioni di linee preselezionate, corrispondenti ad altrettanti abbonati che utilizzano un operatore diverso da Telecom Italia S.p.a.

Nel corso del 2001 è stata anche avviata la fase sperimentale per la portabilità del numero mobile, che costituisce un ulteriore passo verso la realizzazione di un mercato della telefonia pienamente competitivo. Il servizio di portabilità comprende sia la possibilità per l'utente di mantenere il proprio numero passando ad un differente operatore mobile, sia il mantenimento del numero passando ad un diverso servizio GSM ovvero UMTS. Lo scopo della sperimentazione è quello di rendere operativo tale servizio entro il primo quadrimestre del 2002. A tal fine è stata istituita una apposita unità di monitoraggio che segue l'avanzamento della messa in opera della portabilità del numero nonché delle condizioni di offerta della fase iniziale.

E' stata, infine, emanata una nuova regolamentazione per il rilascio delle licenze di telecomunicazione ad uso privato (d.P.R. n. 447 del 2001): per poter attuare tale novella il Ministero ha provveduto, con decreto del 30 gennaio 2002, a determinare in via transitoria l'importo dei contributi relativi all'esercizio delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali in materia di telecomunicazioni ad uso privato, poiché la complessità della fissazione dei nuovi importi, da definire utilizzando criteri completamente distinti da quelli che presiedevano alla individuazione dei canoni di concessione, non consente ancora la loro determinazione in via definitiva.

Il processo di liberalizzazione avviato fin dal 1998 palesa già alcuni effetti positivi consolidati: secondo i dati elaborati dall'ISTAT, le tariffe medie nel settore delle comunicazioni

del 1995 (fatte pari a 100) hanno subito un incremento dello 0,5% nel 1997, un incremento dell' 1,1% nel 1998 ed una serie progressiva di decrementi dal 1999 in poi (-0,7% nel 1999, -4,3% nel 2000, -6,8% nel 2001 e –7,6% nel 2002). La Commissione U.E., peraltro, nella sua "Settima relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni", in tema di tariffe di interconnessione e costi per la terminazione di chiamate sulle reti mobili, ha osservato che *"... Per quanto riguarda la variazione dei prezzi tra gli Stati membri, il costo in ora di punta in tre Stati membri (Grecia, Italia e Portogallo) è circa due volte superiore a quello del Regno Unito, lo Stato membro che applica le tariffe più convenienti ..."*.

5. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi radio-televisivi.

5.1 Sviluppo del sistema digitale terrestre.

Nel corso del 2001 sono stati emanati due decreti ministeriali, uno per varare il "Programma per lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie di trasmissione radiotelevisiva digitale su frequenze terrestri e satellitari" (24 luglio), un altro per agevolare l'introduzione dei sistemi audiovisivi a banda larga mediante il "Programma per lo sviluppo della radiodiffusione sonora in tecnica digitale" (14 novembre), integrativo del primo. Si tratta di norme che favoriscono le nuove tecnologie del digitale e della banda larga. E' stata, inoltre, costituita un'apposita Commissione che ha completato, nel primo bimestre del 2002, tutte le audizioni con i protagonisti del settore (emittenti radio-televisive private nazionali e locali, concessionaria pubblica RAI, editori, produttori cinematografici, costruttori degli apparati, operatori di telecomunicazione, ecc.). Sulla base delle risultanze delle audizioni svolte e delle comparazioni tecniche e normative già effettuate presso altri Paesi europei, è in corso di elaborazione un rapporto che contiene una prima valutazione tecnica, giuridica ed economica sullo sviluppo della radiodiffusione digitale, con l'individuazione degli interventi necessari per la fase di avvio del relativo mercato.

Inoltre, è in corso di avanzata elaborazione uno schema di regolamento che stabilisce le modalità di erogazione del contributo spettante per l'acquisto di un apparato ricevitore-decodificatore per la ricezione di programmi radiotelevisivi digitali con accesso condizionato e in chiaro, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 57 del 2001 . Il contributo, secondo quanto prevede la stessa legge, è erogato per una volta sola nella misura massima di 75 euro ad acquirente, fino a concorrenza della somma globale di euro 105.870.000.

Nel percorso avviato dal legislatore comunitario e nazionale per lo sviluppo del sistema radiotelevisivo digitale riveste un ruolo fondamentale il Regolamento che il comma 7 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 5 del 2001 (come risulta conv. nella legge n. 66 del 2001) richiede all'A.G.Com.

per definire le condizioni relative al rilascio delle licenze e delle autorizzazioni. Tale testo è stato adottato con deliberazione del 15 novembre 2001. Considerata la novità della materia e la mancanza di esempi internazionali comparabili al percorso scelto dall'Italia, è parso opportuno, nella fase iniziale, definire solo linee normative di fondo in modo da disciplinare gli aspetti essenziali del passaggio dal regime analogico al regime digitale: a successivi provvedimenti, di cui il Regolamento peraltro già prevede modalità e scadenze, è lasciato il compito di determinare più specifiche architetture normative adeguate all'evoluzione dei mercati.

L'impianto normativo della legge n. 66, e quindi anche del Regolamento, si basa sulla distinzione fra operatore di rete e fornitore di contenuti. Mentre nella televisione analogica gli operatori sono integrati in linea verticale e svolgono un ampio arco di attività (dalla gestione della capacità trasmissiva alla vendita pubblicitaria fino alla creazione dei contenuti) che li obbliga a costi elevati, nella televisione digitale agiscono operatori specializzati che si concentrano sui propri specifici punti di forza e possono così ridurre i costi. La formale differenziazione fra i soggetti operanti sul mercato prefigura un settore caratterizzato da barriere all'ingresso più basse di quelle attuali e da una serie di tratti distintivi a ciò correlati:

- un ampio numero di operatori è posto in grado di entrare sul mercato televisivo con attività non marginali;
- ai consumatori può essere fornita non solo una gamma più vasta di programmi ma anche una crescente varietà di servizi: ciò modifica e arricchisce il consumo televisivo, introducendo in molte famiglie operazioni inedite (Internet per esempio);
- con l'incrocio di programmi e servizi interattivi risulta agevolata l'integrazione con altri settori della comunicazione, in primo luogo l'editoria e segmenti delle attività Internet: la gestione della pubblicità (per esempio annunci classificati) nonché la fornitura di informazioni su misura, notizie e dati di prossimità sono i segmenti dove più facilmente l'integrazione può essere sperimentata.

Lo stesso comma 7 dell'art. 2-*bis,* nell'affidare all'A.G.Com. l'adozione del Regolamento, individua quali principi guida per tale strumento normativo otto "criteri direttivi", ispirati alle finalità in precedenza indicate, che risultano rispettati in sede applicativa:

1. distinzione tra i soggetti che forniscono i contenuti e i soggetti che provvedono alla diffusione, con individuazione delle rispettive responsabilità, anche in relazione alla diffusione di dati, e previsione del regime della licenza individuale per i soggetti che provvedono alla diffusione;
2. previsione di norme atte a favorire la messa in comune delle strutture di trasmissione;

3. definizione dei compiti degli operatori, nell'osservanza dei principi di pluralismo dell'informazione, di trasparenza, di tutela della concorrenza e di non discriminazione;
4. previsione, in ogni blocco di diffusione, oltre ai servizi multimediali veicolati, di almeno cinque programmi radiofonici o almeno tre programmi televisivi;
5. obbligo di diffondere il medesimo programma e i medesimi dati sul territorio nazionale da parte dei soggetti operanti in tale ambito ed identificazione dei programmi irradiati, fatta salva l'articolazione anche locale delle trasmissioni radiotelevisive della concessionaria del servizio pubblico;
6. previsione delle procedure e dei termini di rilascio delle licenze e delle autorizzazioni;
7. previsione del regime transitorio occorrente per la definitiva trasformazione delle trasmissioni dalla tecnica analogica alla tecnica digitale;
8. obbligo di destinare programmi alla diffusione radiotelevisiva in chiaro.

5.2 Regolamentazione dell'assetto radio-televisivo.

Tra gli interventi per la riorganizzazione ed il rilancio del sistema radiotelevisivo nazionale, assume particolare rilevanza anche il "re-insediamento" della Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, istituita ai sensi del d.l. n. 323 del 1993 conv. nella legge n. 422 del 1993[17], che negli ultimi anni ha proceduto in modo irregolare. Dibattito e confronto, nell'obiettiva difficoltà di riunire con periodica frequenza la Commissione in seduta plenaria, potevano svolgersi all'interno dei due Comitati istruttori, costituiti dal suo presidente. Ma anche ciò non è avvenuto.

Verosimilmente tutto ciò è da ricollegare alla circostanza che la funzione primaria della Commissione è stata fortemente intaccata dalla legge n. 249 del 1997, che ha attribuito all'A.G.Com. la regolamentazione delle procedure di rilascio delle concessioni radiotelevisive. La Commissione, pertanto, ad oggi non ha più competenze sul procedimento istruttorio relativo alle concessioni, pur mantenendo il ruolo di organo consultivo del ministro in materia di assetto del sistema radiotelevisivo, esprimendo pareri sulle tematiche che riguardano il sistema radiotelevisivo ed entrando anche nel merito dei relativi disegni e proposte di legge.

Ricostituita la propria struttura organizzativa, la Commissione ha preso contatti e tenuto riunioni per conoscere le principali tematiche che coinvolgono le 641 televisioni concessionarie e autorizzate, le 1775 radio concessionarie e le 268 radio operanti in virtù di un provvedimento giurisdizionale.

[17] Art. 6, comma 5.

Altre problematiche su cui la Commissione ha fornito il proprio apporto consulenziale al Ministro sono: la modifica della legge sulla "Par condicio"; l'avvento del sistema digitale terrestre; la disciplina dei limiti di campo elettromagnetico (che deve salvaguardare la salute dei cittadini ed al tempo stesso non deve penalizzare le attività imprenditoriali delle emittenti locali); le modifiche da apportare ai criteri per il riconoscimento delle misure di sostegno per le imprese televisive locali, previste dalla legge n. 448 del 1998 e dal d.m. n. 378 del 1999; l'esigenza di prevedere misure di sostegno per le imprese radiofoniche locali ; la richiesta di ripristinare le quote di pubblicità degli Enti locali riservate alle imprese radiofoniche e televisive locali; l'applicazione, da parte degli Ispettorati territoriali del Ministero, della legge n. 122 del 1998 relativa ai procedimenti di ottimizzazione e razionalizzazione delle utilizzazioni radioelettriche.

5.3 Contributi allo sviluppo dell'emittenza radio-televisiva locale.

Gli incentivi economici per l'emittenza televisiva locale, previsti dall'art. 10 del d.l. n. 323 del 1993 (conv. in legge n. 422 del 1993), sono stati finanziati per la prima volta dall'art. 45, comma 3, della legge n. 448 del 1998 (Legge Finanziaria per il 1999) e fissati in 24 mld per il 1999, 24 mld per il 2000 e 33 mld per il 2001. Tali importi sono stati successivamente ricalibrati dall'art. 27, comma 10, della legge n. 488 del 1999 (Legge Finanziaria per il 2000), dall'art. 145, comma 18, della legge n. 388 del 2000 (Legge Finanziaria per il 2001) e dall'art. 52, comma 18, della legge n. 448 del 2001 (Legge Finanziaria per il 2002), incrementando ad 82 mld gli stanziamenti per il biennio 2000/2001 ed a 121 mld quelli dal 2002 in poi. Con d.m. n. 378 del 1999 è stato adottato il regolamento disciplinante la concessione degli stessi contributi, mentre per la loro erogazione il Ministero ha provveduto, con d.m. 12 novembre 1999 poi sostituito dal d.m. 16 dicembre 1999, ad emanare il bando di concorso per il 1999, quindi, con d.m. 27 luglio 2000, a ripartire lo stanziamento di 24 mld per l'e.f. 1999 fra i vari bacini di utenza televisiva individuati dall'A.G.Com.[18] e corrispondenti al territorio delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, accordando particolare tutela alle aree cc.dd. "in ritardo di sviluppo", cioè il cui prodotto interno lordo per abitante è inferiore al 75% della media comunitaria[19]. Nel mentre con d.m. 29 settembre 2000 è stato emanato l'ulteriore bando di concorso per il 2000, sostanzialmente equivalente a quello del 1999, con d.m. 31 gennaio 2001 è stato emanato il bando di concorso per il 2001, nel contesto del quale è stata

[18] cfr. Deliberazione n. 68 in data 30 ottobre 1998.

[19] si tratta delle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, tutte ricomprese nel c.d. "Obiettivo 1".

reiterata la norma di salvaguardia, già introdotta nella Legge Finanziaria per il 2001[20], protesa a garantire l'erogazione in acconto del 90% del contributo spettante in presenza di *"... ritardi procedurali ..."*. Con l'art. 52, comma 18, della legge n. 448 del 2001 (Legge Finanziaria per il 2002) tale ultima norma di salvaguardia è stata estesa agli esercizi finanziari 1999 e 2000, estendendo la fruizione di tali contributi (a decorrere dal 2002) anche all'emittenza radiofonica locale[21].

Nel quadro della programmazione finanziaria per il 2002, si è provveduto a destinare maggiori fondi all'incentivazione del settore radiofonico, di particolare rilevanza per garantire il pluralismo dell'informazione e la tutela delle minoranze, pur rispettando il vincolo di non incrementare le spese del Ministero. Inoltre, sono state estese anche agli anni 1999 e 2000 le procedure di anticipazione del 90% dei contributi destinati alle emittenti televisive locali. E' stata, altresì, aumentata da 40 a 80 la percentuale massima rimborsabile delle spese sostenute dalle televisioni locali per l'ammodernamento degli impianti ed il loro adeguamento al sistema digitale terrestre.

Nel frattempo l'art. 23 della legge n. 57 del 2001 ha introdotto ulteriori incentivi per l'emittenza televisiva locale, finalizzati al riconoscimento di *"... un contributo non superiore al 40 per cento delle spese sostenute, comprovate da idonea documentazione, per l'adeguamento al piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiotelevisive ... e per l'ammodernamento degli impianti, nel rispetto della normativa in materia di inquinamento elettromagnetico ..."*. A tale scopo sono stati stanziati 165,3 mld per il 2000, 84,8 mld per il 2001 e 101,7 mld per il 2002. Con d.m. n. 407 del 2001 il Ministero ha poi adottato il regolamento per la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi in argomento.

Riguardo alla verifica dei requisiti posseduti dalle oltre 2000 emittenti radiofoniche locali e nazionali, sono stati digitalizzati i dati significativi di ogni emittente, ricavati dalle domande prodotte, ed è stato predisposto un modello di rilevazione automatizzata dei requisiti necessari per la prosecuzione dell'esercizio della radiodiffusione sonora. E' stato anche disposto un controllo, attraverso gli organi periferici, per verificare l'esistenza di eventuali emittenti che non avessero prodotto la domanda intesa alla prosecuzione dell'esercizio. La verifica delle emittenti radiofoniche nazionali (natura giuridica di società di capitali e possesso di almeno 15 dipendenti) è stata già completata con esito positivo per tutte le 15 emittenti che hanno inoltrato domanda.

---

[20] Legge n. 388 del 2000, art. 145, comma 19.

[21] In effetti la novella di fine 2001 amplia l'ambito di applicazione del disposto normativo di cui all'art. 10 del d.l. n. 323 del 1993, che parlava di un *"... piano di interventi e di incentivi a sostegno dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale ..."*.

5.4 Regolamentazione dei servizi radio-televisivi: "Par condicio", televendite e tutela dei minori.

Il Ministero ha curato un disegno di legge di riforma della legge sulla cosiddetta "*par condicio*" televisiva in periodo elettorale, al fine soprattutto di eliminare le ingiuste penalizzazioni che l'applicazione della normativa determina a danno delle emittenti televisive locali. Il relativo testo, varato all'indomani dell'insediamento del nuovo Governo e divenuto oggetto di discussione sui vari tavoli di confronto interessati alla materia, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2002.

Il Ministero, per il tramite della citata Commissione ministeriale per il riassetto del sistema radiotelevisivo e con il consenso delle associazioni delle emittenti e dei consumatori, ha promosso l'adozione spontanea di un codice di autoregolamentazione per le attività di televendita, anche alla luce dei principi indicati nell'art. 52 della legge n. 39 del 2002 (Legge comunitaria per il 2001). Il relativo testo è stato siglato in data 4 giugno 2002.

Sono state, inoltre, intraprese specifiche iniziative per la tutela dei minori nei confronti delle trasmissioni televisive inidonee. Nella "Legge comunitaria per il 2001", in particolare, sono state inserite una serie di disposizioni che vanno in tal senso, attribuendo all'A.G.Com. il potere di comminare la sanzione della sospensione delle trasmissioni qualora le emittenti violino il divieto di trasmettere programmi che possano nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni, che si trovano nell'area di diffusione, assistano normalmente a tali programmi.

Nello stesso contesto legislativo si è stabilito che le televendite non possano arrecare pregiudizio morale o fisico ai minorenni, né tanto meno esortare i minorenni a stipulare contratti di compravendita o di locazione di prodotti e di servizi. E' stato, inoltre, introdotto l'espresso divieto di sollecitare i minori all'acquisto di un prodotto sfruttando la loro inesperienza e credulità o la fiducia che essi ripongono nei genitori o negli insegnanti, nonché il divieto di mostrare, senza motivo, minorenni in situazioni di pericolo.

Tra le soluzioni attuative allo studio del Ministero, va segnalata quella di introdurre, direttamente negli atti di concessione delle frequenze per l'esercizio radiotelevisivo, obblighi inerenti al rispetto delle normative pubbliche o convenzionali sulla tutela dei minori. Il mancato rispetto delle stesse potrebbe essere sanzionato con provvedimenti che vanno ad incidere temporaneamente o permanentemente sulla concessione stessa, ovviamente in maniera graduale e proporzionata all'entità della violazione.

Il Ministero, inoltre, ha affidato alla Commissione ministeriale per il riassetto del sistema radiotelevisivo il compito di rivisitare il "codice di autoregolamentazione" per la tutela dei minori, adottato nel 1997 dalle maggiori emittenti televisive nazionali e locali, per rendere più efficace il connesso sistema dei controlli e delle sanzioni.

6. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: i servizi postali.

In data 11 settembre 2000 il Ministero ha stipulato un contratto di programma con la S.p.a. Poste Italiane, già confermata nel ruolo di concessionaria del servizio postale universale con decreto ministeriale in data 17 aprile 2000 . L'accordo fissa standards stringenti di qualità relativi ai tempi di consegna della corrispondenza, sia ordinaria che prioritaria, mentre la nuova formula di *price cap*, introdotta per la determinazione delle tariffe dei servizi riservati, prevede una loro riduzione in termini reali per il periodo 2001/2002, al fine di allinearle ai livelli medi europei.

A seguito di gara "comunitaria" è stato, poi, stipulato un ulteriore contratto con la S.p.a. IZI in data 18 settembre 2000, per la verifica della qualità del servizio postale. Con successivo decreto in data 7 giugno 2001 il Ministero, quale Autorità Nazionale di Regolazione del settore postale, ha definito gli indici di qualità del corriere prioritario per l'anno 2001. Le risultanze del primo semestre 2001 hanno condotto all'applicazione di una penale alla società Poste Italiane pari a 750 milioni di lire[22], mentre il secondo semestre 2001 ha denotato il raggiungimento degli obiettivi di qualità previsti dal contratto di programma[23].

Il Servizio di controllo interno del Ministero, nella sua relazione sul I semestre 2001, in merito alle funzioni di "Autorità Nazionale di Regolazione" del settore postale attribuite al Ministero, ha osservato che *"... come già detto in precedenza, il Ministero delle Comunicazioni è stato individuato dal d.lgs. n. 261 del 99 quale Autorità di regolamentazione del settore postale. Tra le competenze ivi indicate all'articolo 2 l'Autorità: 1) nell'ambito del servizio universale (s.u.), opera la scelta del fornitore del s.u., verifica il rispetto degli obblighi connessi all'espletamento del s.u., determina i parametri di qualità del s.u., vigila affinché il fornitore del s.u. faccia riferimento alle norme tecniche adottate e pubblicate a livello comunitario, procede al rilascio delle licenze individuali per l'espletamento delle prestazioni singole rientranti nel s.u. e ne garantisce il rispetto dei relativi obblighi imposti mediante controlli presso le sedi di attività (procedura di diffida, sospensione e revoca delle licenze individuali),*

[22] Deliberazione del Ministero delle comunicazioni, in veste di Autorità Nazionale di Regolazione del settore postale, in data 12 ottobre 2001.

[23] Deliberazione del Ministero delle comunicazioni, in veste di Autorità Nazionale di Regolazione del settore postale, in data 18 marzo 2002.

assicura il rispetto da parte del fornitore del s.u. dell'obbligo di pubblicazione annuale delle informazioni relative al numero dei reclami ed al modo con cui sono gestiti ; 2) per le autorizzazioni generali, procede al rilascio delle autorizzazioni generali per l'effettuazione dei servizi che esulano dal campo di applicazione del s.u. ed espleta i controlli nei riguardi dei soggetti titolari di autorizzazioni generali presso le sedi di attività (procedure di diffida, sospensione ed interdizione dell'attività). Da informazioni assunte per le vie brevi risulta che alcune competenze dell'Autorità di regolamentazione del settore postale sono distribuite all'interno del Segretariato Generale, della Direzione Generale Regolamentazione e Qualità dei servizi e della Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni con l'ausilio degli Ispettorati Territoriali. In particolare: l'aspetto normativo è curato dalla Div. I della Direzione Generale Regolamentazione e Qualità dei servizi; il controllo, affidato all'Ufficio I del Segretariato Generale, è demandato agli Ispettorati Territoriali con la collaborazione della polizia postale e delle comunicazioni; le licenze individuali e le autorizzazioni generali vengono rilasciate dalla Div. VII della Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni; i reclami, che vengono inoltrati all'Autorità, sono trasmessi alla Div. I della Regolamentazione e Qualità dei servizi che provvede, in alcuni casi, ad interessare l'Ufficio I del Segretariato Generale. Da quanto sopra esposto, per snellire le procedure e quindi per evitare la segmentazione dell'attività demandata all'Autorità, si ritiene opportuno che sia un unico organismo che operi in tale settore, anche procedendo ad una revisione delle competenze attribuite con il d.m. 537 del 1996...".

La Corte non può che condividere tali notazioni, auspicando un immediato riscontro da parte del Ministero.

In sede comunitaria, nel frattempo, è stata approvata la nuova direttiva sui servizi postali e tempestivamente il Ministero ha promosso la presentazione di un emendamento al d.d.l. "Comunitaria 2002" (A.S. 1329) per una delega legislativa al Governo che ne consenta l'immediata trasposizione nell'ordinamento giuridico interno.

7. Lo sviluppo delle principali politiche pubbliche di settore: l'attività di prevenzione e contrasto dell'inquinamento elettromagnetico.

Grande attenzione viene riservata al fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico: l'emanazione della legge-quadro n. 36 del 2001 appare una risposta concreta al problema che ormai da tempo interessa l'opinione pubblica nazionale. Gli strumenti normativi preesistenti non paiono aver conseguito gli effetti desiderati, anche a causa di una loro limitata applicazione soprattutto per quanto concerne il sistema dei controlli.

L'ambito di applicazione della nuova legge risulta ben più ampio rispetto al passato. Dal punto di vista soggettivo, l'art. 1 non si limita a prendere in considerazione le sole esigenze di tutela della salute della popolazione, ma amplia l'efficacia dell'intervento normativo anche riguardo ai lavoratori, richiamando l'art. 32 della Costituzione. Dal punto di vista oggettivo, poi, l'art. 2 estende l'ambito di applicazione della legge a *"... gli impianti, i sistemi e le apparecchiature per usi civili, militari e delle forze di polizia, che possano comportare l'esposizione dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz ..."*, ben più ampio rispetto a quello del previgente d.m. n. 381 del 1998, che si limitava ai soli impianti radiotelevisi e di telecomunicazioni.

A tal proposito si evidenzia che il decreto n. 381 fissa limiti più rigidi rispetto alla normativa comunitaria[24]: la Commissione U.E., in relazione agli ostacoli che tale regolamentazione frappone alla installazione delle antenne necessarie per la nuova rete UMTS, ha osservato che *"... difficoltà nell'installazione delle reti dovute all'imposizione di limiti di radiazione elettromagnetica inferiori a quelli stabiliti nella pertinente raccomandazione del Consiglio sono state osservate in Belgio, Italia e Lussemburgo, dove vengono imposti limiti di radiazione per i servizi mobili ma non per le altre emittenti radio, quali quelle di radio e telediffusione..."*.

Un altro aspetto di rilievo nel complesso della legge-quadro in esame è rivestito dalle norme che disciplinano, si auspica in maniera compiuta, le competenze in materia, con distinzione soprattutto fra le funzioni riservate allo Stato e quelle attribuite al sistema delle Autonomie territoriali . Tenuto conto che alcune Regioni hanno già proceduto a legiferare in materia senza attendere l'emanazione della legge-quadro, talvolta fissando parametri di sicurezza più elevati rispetto a quelli indicati nel citato d.m. n. 381 del 1998, l'art. 4 ha riservato allo Stato le funzioni basilari per l'impostazione strategica e metodologica dell'intera attività di prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico, prevedendo però che per ciascuna di esse sia raggiunta un'intesa preventiva con il sistema delle Autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata (Stato, Regioni, Città ed Autonomie locali) di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Le funzioni di controllo e vigilanza, intestate alle amministrazioni provinciali e comunali, sembrano assumere una connotazione più strettamente tecnica, riguardando soprattutto il rispetto dei limiti di esposizione, la verifica dei valori di attenzione ed il reale perseguimento degli obiettivi di qualità, sia con riferimento agli impianti in via di attivazione sia nel corso dello

svolgimento dei piani di risanamento concernenti gli impianti già esistenti. Per lo svolgimento di tali funzioni si prevede che le citate amministrazioni si avvalgano delle strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (AA.RR.P.A.) ovvero, laddove queste non siano ancora operanti, dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.), dei Presidi multizonali di prevenzione costituiti nell'ambito di alcune Aziende sanitarie locali, dell'ISPESL e degli Ispettorati territoriali del Ministero.

In attuazione di quanto previsto dagli artt. 103 e 112 della legge n. 388 del 2000 (Legge finanziaria per il 2001), sono stati posti a disposizione del Ministero, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[25], 40 mld di lire per realizzare una rete di monitoraggio dei campi elettromagnetici. A tale finanziamento si aggiungono ulteriori 35 mld destinati alle Regioni, le Province autonome ed i Comuni, per il medesimo scopo ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. *d)*, della legge n. 36 del 2001. La nuova distribuzione di fondi provenienti dall'asta UMTS, inizialmente destinati al solo Ministero, dovrebbe consentire, attraverso un'intesa tra il Ministero ed il sistema delle Autonomie locali, di dar vita ad una struttura unificata di monitoraggio su scala nazionale, regionale e locale, la quale, perseguendo l'obiettivo programmatico di informare correttamente l'opinione pubblica sui reali livelli di inquinamento elettromagnetico registrati sul territorio, dovrebbe contribuire allo sviluppo equilibrato della nuova rete radiomobile UMTS e di tutte le altre tecnologie collegate ai segnali radioelettrici (TV digitale terrestre, Wireless Local Loop, Wireless LAN, ecc.).

8. L'attività di adeguamento dell'ordinamento giuridico interno al mutato quadro normativo comunitario.

In sede comunitaria è stato recentemente approvato il c.d. "pacchetto telecom"[26], consistente in un nuovo quadro normativo (articolato su 1 direttiva-quadro, 3 direttive specifiche ed 1 decisione) destinato a sostituire l'attuale quadro regolamentare del settore comunicazioni, basato su n. 28 direttive recepite in maniera non sempre uniforme presso i vari Stati membri. Più in particolare si tratta di una nuova regolamentazione sufficientemente flessibile, per adattarsi alle diverse situazioni evolutive dei vari mercati interni, articolata su:

1. direttiva-quadro, che mira a fissare i principi che disciplinano l'attività delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR). Essa definisce in particolare i loro compiti in materia

[24] Raccomandazione del Consiglio n. 1999/519/CE del 12 luglio 1999.
[25] Cfr. d.P.C.M. 28 marzo 2002, in G.U.R.I. – Serie Generale del 13 giugno 2002.
[26] Direttive U.E. nn. 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e Decisione n. 676/2002/CE, tutte in data 7 marzo 2002, pubblicate nella G.U.C.E. – serie L – n. 108 del 24 aprile 2002.

di assegnazione e distribuzione di radiofrequenze e di numeri nonché di concessione di diritti di passaggio;

2. direttiva sull'accesso e l'interconnessione, che mira a dare priorità a negoziati commerciali tra le parti per quanto concerne gli accordi in materia di accesso e interconnessione, fissando un quadro ben definito di intervento delle autorità nazionali di regolamentazione ove ciò risulti necessario, ad esempio ove si verifichino distorsioni di mercato;
3. direttiva relativa alle autorizzazioni, che impone il ricorso alle autorizzazioni generali, salvo per l'assegnazione delle radio-frequenze e dei numeri, ed introduce nuove limitazioni alle condizioni che possono essere imposte ai prestatori di servizi;
4. direttiva relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti, che, riprendendo le disposizioni comunitarie vigenti in materia, non prevede un'estensione del servizio universale ma introduce una procedura di riesame della portata dello stesso;
5. decisione relativa allo spettro radio, che mira ad attribuire alla Commissione, nel quadro di un'adeguata procedura di comitato, la facoltà di proporre misure intese ad armonizzare l'uso dello spettro radio.

La partecipazione del Ministero alle attività del Consiglio U.E. finalizzate alla predisposizione della nuova normativa comunitaria è stata continua per l'intero anno 2001.

Inoltre, l'attività di regolamentazione e vigilanza sull'immissione nel mercato e sull'utilizzazione degli apparecchi di telecomunicazioni, disciplinata in ambito comunitario dalla direttiva n. 1999/5/CE, è stata trasposta nell'o.g. nazionale con il d.lgs. n. 269 del 2001: sulla scorta di tale decreto sono stati predisposti tre regolamenti ministeriali, riguardanti, rispettivamente, la pubblicazione delle interfacce, l'accreditamento dei laboratori di prova ed il controllo sul mercato delle apparecchiature radio e terminali di telecomunicazione.

Il Ministero, ed il Ministro in particolare, risulta aver preso parte a tutte le riunioni dei Consigli dei Ministri europei delle comunicazioni, tenutisi negli ultimi mesi, svolgendo un ruolo propositivo per la liberalizzazione del mercato postale: proprio su richiesta del rappresentante italiano, infatti, è stato deciso che tale processo debba essere completato entro il 2009.

Il Ministero, inoltre, soprattutto al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle normative comunitarie in materia di telecomunicazioni, ha promosso un emendamento governativo al d.d.l. c.d. "Collegato infrastrutture" (A.S. 1246) volto ad ottenere una apposita delega legislativa dal Parlamento. In attuazione di tale delega sarà emanato il c.d. "nuovo codice delle telecomunicazioni" (in sostituzione dell'ormai desueto d.P.R. n. 156 del 1973), un vero e proprio *corpus* unico delle normative che disciplinano il settore delle telecomunicazioni.

Per quanto riguarda, infine, le procedure di infrazione che la Commissione U.E. ha promosso nei confronti dell'Italia per questioni relative al settore delle comunicazioni, si osserva che nel 2001 la situazione appare migliorata rispetto a quella palesata nella precedente Relazione sul rendiconto generale dello Stato. Più in particolare, rispetto alle n. 15 procedure che risultavano avviate al termine del 2000, ad oggi ne risultano pendenti n. 9[27], 5 delle quali sono di competenza dell'A.G.Com. e 4 del Ministero.

[27] 2001/2151 (relativa alla Direttiva c.d. "TV senza frontiere"), 2001/2243 (relativa al Regolamento comunitario n. 2887 del 2000), 1999/4022 (relativa ai servizi di diffusione radiofonica), 2001/2041 (relativa alla Direttiva n. 1997/67/CE), 1998/2241 (relativa al c.d. "ribilanciamento tariffario"), 2000/578 (relativa alla Direttiva n. 99/64/CE), 2001/2052 (relativa alla Direttiva n. 98/61/CE), 2001/2059 (relativa alla Direttiva n. 98/10/CE), 2000/2236 (relativa alla Direttiva n. 97/66/CE).

Ministero delle politiche agricole e forestali

1. Considerazioni generali: *1.1 Il contributo dell'agricoltura alla convergenza economica dell'Unione Europea; 1.2 Il contesto comunitario e nazionale.*
2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2001: *2.1 Programmi e direttive:* 2.1.1 I programmi; 2.1.2 Le note preliminari al bilancio e le direttive del Ministro; *2.2 I risultati economico-finanziari*: 2.2.1 Considerazioni generali; 2.2.2 analisi per centri di responsabilità; 2.2.3 Analisi per Funzioni Obiettivo; *2.3 L'attività svolta dal Ministero nel 2001*: 2.3.1 Le modifiche organizzative; 2.3.2 L'attività dei singoli Centri di responsabilità.
3. Analisi di specifiche missioni istituzionali: *3.1 Incentivi al mercato ed organismi pagatori; 3.2 Attività ispettiva e sanzionatoria.*
4. Indicatori di prodotto e di risultato. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	709	728	*1*	706	706	708	15	9
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamita'	658.117	349.030	*99.038*	651.744	643.958	305.476	441.378	11.540
3.1.1.1 - Attivita' di controllo del territorio	280.806	309.545	*15.772*	273.163	266.227	268.413	45.387	9.976
4.1.1.1 - Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale	0	6.465		0	0	6.380	0	84
4.1.1.14 - Servizi di meteorologia, rilevazioni cartografiche, idrogeologiche e	393	1.364	*1.140*	387	219	673	887	11
4.2.1.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo	140.542	165.962	*42.067*	141.480	138.127	139.754	38.524	-530
4.2.1.2 - Incentivi alla produzione agricola	1.436.600	2.430.294	*2.057.382*	1.388.894	1.172.778	630.186	1.941.251	278.102
4.2.1.3 - Sostegno alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; tutela prodotti	124.313	290.347	*252.868*	123.411	95.431	142.269	292.684	50.141
4.2.1.4 - Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse	5.588	69.069	*68.190*	5.588	588	40.668	34.855	2.001
4.2.1.5 - Interventi di bonifica ed opere irrigue	158.250	257.959	*257.291*	158.248	158.248	160.223	516.845	15.431
4.2.1.6 - Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree	447.638	903.982	*903.982*	447.638	100.534	266.367	1.410.983	76.340
4.2.1.7 – Regolamentazione, vigilanza, repressione e sanzioni amministrativein materia di frodi agroalimentari	80.415	95.226	*11.519*	79.363	74.802	77.597	23.468	4.209
4.2.1.8 - Indennizzi all'agricoltura per calamita'	106.103	355.212	*331.906*	110.994	110.994	109.836	129.420	126.236
4.2.1.9 - Documentazione e informazione sul settore agroalimentare	30.493	61.021	*52.464*	30.473	20.473	33.637	42.707	1.243
4.2.1.10 - Formazione e qualificazione degli operatori agricoli	2.250	6.797	*2.340*	2.220	1.995	2.859	5.576	927
4.2.2.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore della silvicoltura	14.988	24.245	*20.531*	14.527	14.527	14.987	10.946	530
4.2.2.2 - Protezione aree boschive, prevenzione	14.086	40.169	*23.197*	14.086	13.316	36.334	11.653	1.045
4.2.2.3 - Sostegno per la tutela ed ampliamento del patrimonio forestale	118.539	132.896	*132.085*	118.539	118.539	99.031	97.292	990
4.2.3.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nei settori della pesca e della	34.250	50.876	*6.999*	33.985	33.311	41.290	11.634	561

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.2.3.2 - Informazione e promozione in materia di pesca e caccia	16.034	23.810	*14.888*	15.497	15.470	14.382	9.484	2.963
4.2.3.3 - Sostegno alla pesca e alla caccia	50.138	124.139	*65.850*	49.907	46.035	71.208	68.040	3.024
4.2.3.4 - Indennizzi alla pesca a seguito di calamita' naturali	5.153	9.566	*1*	5.153	5.153	179	9.421	148
4.8.2.1 - Ricerca e sviluppo nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca e della caccia	156.979	287.742	*198.762*	155.084	122.375	163.707	223.422	9.027
5.4.1.1 - Tutela e conservazione della fauna e della flora	103.063	237.286	*49.443*	99.823	97.579	153.541	85.682	4.056
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	540	650	*400*	505	235	245	570	35
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	111.136	125.395	*14.571*	107.404	105.708	106.745	18.005	4.339
TOTALE AMM.NE	***4.097.123***	***6.359.775***	***4.622.684***	***4.028.818***	***3.357.329***	***2.886.696***	***5.470.128***	***602.439***

1. Considerazioni generali.

1.1 Il contributo dell'agricoltura alla convergenza economica dell'Unione Europea.

Il Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, in linea con le indicazioni dei Consigli di Lisbona del marzo 2000 e di Stoccolma del marzo 2001, facendo sue le conclusioni del Rapporto annuale del Comitato di politica economica del 26 febbraio 2002, ha prospettato la strategia di politica economica dell'Unione europea. La politica di riforma strutturale si può riassumere: nella riforma del mercato dei prodotti (con particolare riferimento alle infrastrutture di interconnessione: elettricità e gas, trasporti, servizi di interesse generale); nella riforma del mercato del lavoro (con speciale attenzione alla maggiore corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, alla riduzione dell'onere fiscale sul lavoro, ai regimi previdenziali, ai sistemi di formazione dei salari, all'"invecchiamento attivo", alla partecipazione femminile alla forza di lavoro, al giusto equilibrio tra flessibilità e protezione sociale); nell'economia basata sull'informazione e sulla conoscenza (che costituisce l'essenza della cd. "strategia di Lisbona" e che si traduce nel rilievo dato all'istruzione alla formazione e alla ricerca); nello sviluppo sostenibile. In merito a quest'ultimo aspetto si può affermare che esso costituisce ormai il vero *leit-motiv* delle recenti prese di posizione delle istituzioni comunitarie, nel senso che tutte le politiche devono tenere conto della dimensione ambientale.

Collocando in questo contesto l'evoluzione dell'agricoltura italiana e della politica portata avanti dal Governo ed in particolare dal Ministero per le politiche agricole e forestali (MiPAF), si possono formulare le seguenti considerazioni ai fini della valutazione del contributo dato alla convergenza economica e sociale dell'Unione europea. Va innanzi tutto precisato che i documenti dell'UE citati non contengono riferimenti diretti al settore agricolo, per cui l'individuazione di indicatori deve fondarsi su quegli elementi che consentono di stabilire una relazione con il contesto generale.

Prima di individuare possibili indicatori di questa convergenza è opportuno ricordare quanto già affermato, sia pure in riferimento ad altro tema, nella Relazione dello scorso anno in merito all'attività del MiPAF. La limitatezza delle risorse di cui esso dispone non consente di dare una valutazione significativa in termini finanziario contabili.

Fatta questa premessa, gli aspetti che possono essere presi in considerazione con riferimento ai fattori di convergenza indicati dalle Istituzioni comunitarie sono: le sovvenzioni in agricoltura ed il rispetto dei principi di concorrenza; il miglioramento dell'imprenditorialità (richiamato specificamente nelle osservazioni del Consiglio europeo di Barcellona); l'occupazione; la ricerca e la formazione – informazione in ossequio al programma sulla società basata sull'informazione e la conoscenza) e lo sviluppo sostenibile inteso sia come crescita

ordinata con garanzia di "prezzi giusti" (secondo quanto affermato a Barcellona) che crescita rispettosa dell'ambiente e della sicurezza delle popolazioni (che, per quanto ci riguarda più da vicino, si riferisce soprattutto alla sicurezza alimentare dei consumatori).

Tenendo presente che si dispone di dati molto limitati sull'evoluzione dell'agricoltura per il 2001, va rilevato che per il secondo anno consecutivo l'agricoltura italiana ha registrato una flessione sia nella produzione (-1,1%) che in termini di valore aggiunto (-1%). Per quanto riguarda, invece, i prezzi rispetto al ruolo frenante esercitato nei confronti dell'inflazione negli anni precedenti, nel 2001 si è verificata un impennata del +4%. Questo aumento positivo per gli agricoltori ha esercitato un'influenza negativa nella tenuta dell'inflazione.

Nell'occupazione, per converso, si è avuto, dopo 10 anni di flessioni, un'inversione di tendenza con un aumento dello 0,8%. Come rileva giustamente l'ISTAT, il recupero delle unità di lavoro dipendente, con +2,4%, se si consolidasse in futuro potrebbe costituire un segnale positivo a seguito delle ristrutturazioni cui il settore è stato sottoposto; positivo anche sotto un altro profilo, perché unico in Europa. Da rilevare, peraltro, che esso ha riguardato anche la manodopera extracomunitaria.

Va, peraltro, notato che negli ultimi anni l'incidenza in Italia del settore agricolo sul totale dell'economia si è avvicinata con il 2,6% ai paesi dell'Europa centro- settentrionale con una agricoltura molto sviluppata (Francia 2,4%; Paesi bassi 2,4%) In Italia si registra un aumento del valore aggiunto in agricoltura dal 1993 al 2000 maggiore che negli altri settori economici (prendendo come indici 1993-1994 =100 si hanno i seguenti valori: Agricoltura 141,6; Industria 113,8; Servizi 105,2). Nel 2001 l'incidenza sul PIL è stata, in termini reali, pari al 2,8%.

Se sinora per vari anni l'agricoltura ha contribuito a frenare l'inflazione l'impennata del 2001 può non essere significativa e resta il dato di un contributo alla convergenza da parte del settore agricolo. Ma analoga valutazione va fatta per l'occupazione, perché appare difficile trarre una conclusione definitiva in senso positivo con il solo dato del 2001. Certamente non va sottovalutato che nella composizione dell'occupazione agricola si registra una significativa percentuale già nel 2000 del l'11% di immigrati. Altro aspetto da rilevare è l'aumento della percentuale di lavoro femminile (31% nel 2000), che va nella direzione voluta dall'UE. Si può, quindi ipotizzare un'inversione di tendenza, anche in relazione ai profondi mutamenti della politica agricola comunitaria, e di riflesso nazionale, che si può riassumere nello spostamento dall'attenzione prevalente alla quantità verso il miglioramento della qualità dei prodotti e dall'agricoltura intensiva a quella estensiva. Di questa impostazione si trova una chiara affermazione nel testo del Documento di programmazione agroalimentare e forestale (DPAF).

L'agricoltura estensiva implica una maggiore presenza del "fattore umano" e quindi maggiore occupazione, oltre che impiego di mezzi tecnici e impiego di concimi tradizionali, ma su quest'ultimo aspetto si tornerà tra breve.

Per quanto riguarda gli aiuti e la compatibilità con le regole di concorrenza dalle indicazioni che seguono si potrebbe essere indotti a dare un giudizio negativo. Dai dati disponibili si rileva che nel 2000, infatti, si registra un sostegno complessivo (spesa pubblica consolidata) all'agricoltura di 31.757 mld pari al 40,8% della produzione agricola ed al 62,4% del valore aggiunto agricolo (espressi ai prezzi di mercato). Della cifra indicata il 68,9% pari ai 2/3 del totale è consistito in trasferimenti; il restante 31,1% in agevolazioni fiscali e contributive. D'altra parte le decisioni prese in attuazione della difesa della PAC con la riduzione del sostegno dei prezzi e con la parallela estensione di aiuti diretti al reddito degli agricoltori giustificano l'intervento pubblico attraverso sovvenzioni. Di ciò si trova una precisa corrispondenza nell'impostazione del DPAF, che ha distinto un'agricoltura capace di misurarsi sul mercato ed orientata a questo da un'agricoltura che, pur non competitiva, è chiamata a svolgere un ruolo essenziale per la difesa del territorio e dei livelli occupazionali nelle zone svantaggiate. In questo senso, quindi, gli aiuti all'agricoltura non possono essere considerati in contrasto con la politica della concorrenza e ciò trova una conferma nel Documento sulla convergenza del 27 febbraio 2002 elaborato dal Comitato di politica economica (e fatto proprio dal Consiglio europeo di Barcellona), il quale nella valutazione del grado di convergenza da parte dell'Italia nei vari indicatori considera conforme alle regole comunitarie della concorrenza la politica attuata dalle Istituzioni italiane nei vari settori.

Prendendo in esame le misure in materia di formazione ed il conseguente miglioramento anche dell'imprenditorialità si registrano dati confortanti: nel periodo 1994/1999 vi sono state 141mila azioni di tipo formativo che hanno interessato 2,4 milioni di destinatari.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, nel 1951 i laureati in tutti i settori produttivi costituivano l'1% della popolazione e le persone in possesso della sola licenza elementare rappresentavano solo il 90%; alla fine degli anni '90 si registrano rispettivamente il 6,7% di laureati ed il 36,8% per la seconda categoria. Questa trasformazione ha senza dubbio influito anche nel settore agricolo, sebbene in misura minore rispetto agli altri settori: 2% di laureati; 11% di diplomati e 42% con al massimo la licenza di scuola elementare. Il maggiore livello di istruzione accompagnato da un'adeguata informazione e formazione specifica- anche a seguito di opportune misure comunitarie (es. divulgatori agricoli) - ha trovato una corrispondenza in un più elevato grado di imprenditorialità. Quest'ultimo è peraltro collegato con la più forte

specializzazione delle aziende agricole. Un altro dato interessante è quello relativo ai finanziamenti ai servizi di sviluppo agricolo che hanno ricevuto circa 1.000 miliardi.

In merito alla ricerca l'analisi risulta più articolata. Si potrebbe infatti affermare che si realizza una convergenza nel senso di una maggiore attenzione poiché con i 111 mld del 2000 si verifica più che un raddoppio dei fondi rispetto ai 44,6 mld del 1999; ma se si guarda al dato percentuale le cifre indicate costituiscono lo 0,6% del totale.

Per quanto riguarda l'apporto delle Regioni alla ricerca in agricoltura i 132 mld se raffrontati con gli 82.771 mld del valore della produzione mostrano un'incidenza irrisoria dello 0,16%.

Per quanto riguarda l'altro indicatore di convergenza e cioè il contributo ad uno sviluppo sostenibile al quale, come si è detto, si dovrebbe affiancare la sicurezza dei prodotti alimentari si può bene affermare che in linea generale la politica seguita dalle Istituzioni italiane ha portato a risultati soddisfacenti. Considerando l'uso dei fertilizzanti dal '90 si è verificata una riduzione del 7% per quelli a base di fosforo e potassio (in contro tendenza risulta invece il consumo di concimi azotati che sono aumentati del 4,7% collocando l'Italia al 6° posto tra i paesi UE). Nel 2000 rispetto al 1999 si è registrata una diminuzione nella vendita dei fitofarmaci in particolare –2% per i fitosanitari e gli insetticidi.

Quanto all'agricoltura biologica si è registrato nel 2000 rispetto al 1999 un incremento del 10% del numero di aziende e del 9% delle superfici coltivate; l'Italia in relazione agli altri paesi dell'UE si colloca al primo posto con il 38% delle aziende e con il 27,5% di ettari seguita a distanza dall'Austria – rispettivamente con il 14, 8% di aziende e il 7,2% di superfici.

Nella stessa direzione di tutela ambientale e quindi di rispetto di un fondamentale indicatore di convergenza comunitario si pone la politica seguita dall'Italia a favore delle aree protette e dei parchi, inclusi quelli marini, che ha comportato, con riferimento soprattutto alle prime, una forte crescita.

1.2 Il contesto comunitario e nazionale.

Dalle indicazioni e dai dati forniti dai documenti comunitari si rileva che nel 2001 sono state completate varie modifiche delle organizzazioni comuni di mercato ed è proseguita l'attuazione dell'*Agenda 2000* in particolare con l'approvazione dei Piani di sviluppo rurale (considerato ormai quest'ultimo come il "secondo pilastro" della PAC) e dei Programmi nel quadro dell'iniziativa *Leader+*. Nell'anno in esame l'attività delle Istituzioni comunitarie è stata

dedicata anche ai negoziati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e alla preparazione dell'allargamento dell'Unione.

La Commissione ed il Consiglio hanno effettuato interventi per semplificare la normativa in materia agricola, al fine di renderla più trasparente ed accessibile; in particolare il Consiglio ha approvato il 19 giugno 2001 il Regolamento n. 1244 del 2001 sul regime semplificato per il pagamento di aiuti diretti fino a 1.250 Euro, il quale potenzialmente interessa circa un milione di piccoli produttori. Particolare attenzione è stata prestata alla dimensione ambientale della PAC (iniziative a favore della diversità biologica, per la protezione delle foreste, per la lotta agli incendi e all'inquinamento atmosferico) e allo sviluppo rurale, al quale sono stati destinati dal FEOGA, Sezione Garanzia, nel periodo ottobre 2000-ottobre 2001, sul totale della Sezione di 43.293 milioni di Euro (MEURO) 4.363,8; di questi 658,3 sono stati assegnati all'Italia.

La Sezione Orientamento del FEOGA sull'importo totale di impegni di 3.219,83 MEURO ha assegnato all'Italia 387,21 MEURO.

Nel settore della pesca il 20 marzo la Commissione ha presentato un *Libro verde*, che contiene proposte volte a promuovere la dimensione ambientale, a migliorare la conservazione delle risorse e a sfruttare in modo razionale quelle al di fuori delle acque comunitarie e, infine, a sviluppare la cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo. Il Consiglio, oltre a varie misure su alcune specie – in particolare per la costituzione di *stock*, ha approvato, il 25 aprile gli "Orientamenti" della Commissione sulla determinazione dei totali ammissibili di cattura (TAC). Lo strumento finanziario della pesca (SFOP) sul totale di 159,4 MEURO ha destinato all'Italia 28,2 MEURO.

Nel 2001 l'agricoltura comunitaria ha risentito anch'essa del peggioramento della situazione economica conseguente ai tragici eventi dell'11 settembre. Ancor prima di questi ha subito gli effetti negativi delle sfavorevoli condizioni metereologiche, che hanno colpito le produzioni vegetali, provocando in particolare una riduzione nel raccolto dei cereali.

Nei primi dieci mesi del 2001 il valore complessivo delle esportazioni agricole ha registrato un aumento del 2,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Va notato, però, che l'aumento complessivo indicato nasconde notevoli differenze tra i vari prodotti, per alcuni dei quali si è verificata una forte diminuzione. Per quanto riguarda i prezzi alla produzione si stima un aumento in termini nominali del 5%, che, tenuto conto dell'inflazione si riduce al 2,6% in termini reali. Per i beni e servizi acquistati dagli agricoltori l'indice dei prezzi è stato rispettivamente del 4,5% in termini nominali e del 2,2% in termini reali. Se si prende per l'Unione come indice 1990=100, si rileva nel 2001 un indice 75 per i prezzi reali alla produzione e 89 per i prezzi reali dei beni e servizi acquistati dagli agricoltori. Quanto ai redditi

agricoli si è avuto un aumento in media del 2,7% rispetto all'anno precedente; anche in questo campo si verificano forti divari tra i diversi paesi dell'Unione.

Dal punto di vista finanziario, alle spese agricole è destinata ancora una parte cospicua del bilancio comunitario, ma molto più ridotta rispetto ai primi decenni di vita della Comunità, quando esse assorbivano più del 90% dell'intero bilancio (nel 2001 circa il 42%). All'agricoltura sono stati destinati 44,530 mld di Euro, dei quali 4,495 per lo sviluppo rurale. Le spese agricole hanno registrato l'aumento più forte (+7,6% nei confronti del bilancio 2000).

Un quadro efficace dell'evoluzione della politica agricola comune è stato offerto, il 31 ottobre 2001 a Bologna, dal Commissario responsabile della stessa, Franz Fischler. Questi ha ricordato che già alla fine degli anni '70 la Comunità ha raggiunto l'autoapprovvigionamento alimentare grazie al grande sviluppo delle produzioni. Ma nei decenni successivi si è giunti, sia pure con molte contraddizioni, alla consapevolezza dell'esigenza di un profondo mutamento, anche di prospettiva: miglioramento della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli, incremento di quelli biologici, tutela dell'ambiente, cercando di conciliare la politica orientata verso il mercato con la salvaguardia dei redditi degli agricoltori.

A seguito delle riforme avviate nel '92 e proseguite nel '99 (ed ancora da completare) si sono ottenuti già dei risultati rilevanti. Il sostegno dei mercati, con le misure per l'intervento e le restituzioni all'esportazione, si è drasticamente ridotto e si prevede che nel 2006 raggiungerà il livello del 21% (contro più del 90% dei decenni precedenti), mentre attualmente il 74% degli stanziamenti per il finanziamento della PAC è destinato ai pagamenti diretti agli agricoltori. Un grande slancio ha ricevuto la politica di sviluppo rurale, nel cui ambito saranno stanziati a favore dell'Italia 7,5 mld di Euro. In un'ottica di produzione rivolta al mercato sono state fortemente ridotte le eccedenze accumulate in passato e si sta sempre più affermando una politica a favore delle produzioni di qualità con misure di tutela delle denominazioni e delle produzioni legate ad una determinata zona geografica.

L'importanza della PAC e la sua apertura verso il resto del mondo, nonostante le ricorrenti accuse di protezionismo, è dimostrata dai risultati ottenuti: l'Unione europea è il primo importatore mondiale (in particolare dai paesi in via di sviluppo dal '97 al '99, 35 mld di Euro all'anno a dazio zero o con dazi doganali molto bassi) e il secondo esportatore mondiale di prodotti agricoli.

Per quanto riguarda la posizione dell'Italia non può essere taciuto che, come si desume dai dati riportati in un importante documento della Commissione – il *Secondo Rapporto sulla coesione economica e sociale* -, essa è peggiorata. Dal 16,5% della spesa del FEOGA-Sezione Garanzia nel 1988 si è passati al 13,7% del 1997. La situazione risulta ancora più negativa se ci

si riferisce ai trasferimenti netti della PAC, anche se si è verificato un miglioramento nel 1998 rispetto al 1993; nel 1993 si registrano –3.036,7 MEURO contro i 1969,8 del 1998; negli stessi anni di riferimento si hanno i seguenti valori in Euro *pro capite*: -74,1 e –54 e –1.597,4 e – 1.201,9 Euro per unità di lavoro annuo (ULA).

È in questo contesto che ormai va valutata la situazione dell'agricoltura italiana e l'azione svolta dal nostro Governo e in particolare dal Ministero per le politiche agricole e forestali (MiPAF).

Dai dati forniti dalla Relazione generale sulla situazione economica del paese (2001) si rileva che per il secondo anno consecutivo questa ha registrato una flessione sia nella produzione (-1,1%) che in termini di valore aggiunto (-1%). A questa flessione corrisponde una crescita in valore della produzione stessa del 3% (che risulta dalla citata flessione di –1,1% della quantità prodotta associata ad un incremento dei prezzi del +4,1%). Per quanto riguarda, invece, i prezzi, rispetto al ruolo frenante esercitato nei confronti dell'inflazione negli anni precedenti, nel 2001 si è verificata, come si è detto, un impennata del +4,1%. Questo aumento positivo per gli agricoltori ha esercitato un'influenza negativa nella tenuta dell'inflazione.

Nell'occupazione, come già anticipato, per converso, si è avuta, dopo 10 anni di flessioni, un'inversione di tendenza con un aumento dello 0,8%. Due dati interessanti sono costituiti dall'incremento della componente femminile nell'occupazione e dall'aumento dell'occupazione in alcune regioni, in cui è più sviluppato l'agriturismo e il turismo rurale.

In Italia si registra un aumento del valore aggiunto in agricoltura, dal 1993 al 2000, maggiore che negli altri settori economici (prendendo come indici 1993-94=100 si hanno i seguenti valori: agricoltura 141,6; industria 113,8; servizi 105,2).

Dalla *Relazione previsionale e programmatica per il 2002* si rileva una, sia pur contenuta, diminuzione del *deficit* nell'interscambio commerciale per i prodotti dell'agricoltura e della pesca: si è passati, infatti, dai -5.302 mld lire del periodo gennaio-giugno 2000 ai -4664 mld dello stesso periodo del 2001. Tale tendenza è confermata dalla citata Relazione generale sulla situazione economica, nella quale si rileva un lieve aumento delle importazioni e una crescita delle esportazioni, con una contrazione nell'interscambio, dell'1,9%.

2. Gli obiettivi dell'azione amministrativa nel 2001.

2.1. Programmi e Direttive.

2.1.1 I Programmi.

Della programmazione comunitaria si è già parlato nella Relazione sul Rendiconto 2000 con particolare riferimento al contenuto del Quadro comunitario di sostegno per le Regioni

italiane dell'Obiettivo n.1, per il periodo 2000-2006. Si può qui ricordare solo che la nuova programmazione ha previsto modalità diverse per le regioni fuori Obiettivo n.1 e per quelle rientranti nell'Obiettivo n.1. Nelle prime gli interventi strutturali e per lo sviluppo rurale sono svolti nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale (PSR), con il cofinanziamento a carico del FEOGA- Sezione Garanzia. Nelle seconde, invece, intervengono oltre al FEOGA-Sezione Orientamento gli altri Fondi nell'ambito del QCS e dei Piani operativi regionali (POR).

Nei negoziati tra la Commissione e le amministrazioni regionali per l'approvazione dei programmi presentati (che hanno occupato gran parte del 2000) le misure previste dal Regolamento n. 1257 del 1999 sono state classificate in sette categorie: ammodernamento delle strutture di produzione, di trasformazione e di commercializzazione; diversificazione dell'attività economica (ad es.: misure a favore della commercializzazione dei prodotti di qualità, incentivazione delle attività turistiche); interventi a favore delle infrastrutture e dei servizi; misure di tutela ambientale; aiuti diretti al reddito e alla formazione; valutazione dei programmi.

La maggior parte delle Regioni fuori Obiettivo n.1 ha impostato i PSR su tre assi prioritari di intervento al fine di raggiungere i seguenti obiettivi: ammodernamento del sistema agricolo e agro-alimentare; valorizzazione delle risorse endogene nelle zone rurali e miglioramento della qualità della vita delle popolazioni; salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali. Va rilevato che quasi la metà (47,5%) della dotazione per gli interventi in queste Regioni è stata destinata a misure "agro-ambientali" (1.572,6 MEURO sul totale delle spese Programmate del FEOGA: 2.843,4; 3.241,5 sulla spesa pubblica complessiva programmata: 6.819).

Per quanto riguarda la programmazione nelle Regioni Obiettivo n.1 sui 22 mld Euro per il periodo 2000-2006 al FEOGA Sezione Orientamento ne sono stati destinati circa 3000 per l'attuazione dei POR e dei Programmi operativi nazionali (PON). Le Regioni, dopo l'approvazione di questi programmi (nell'agosto 2000) hanno redatto i "complementi di programmazione", che, ricevuta l'approvazione da parte dei Comitati di sorveglianza regionali, stabiliscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra le diverse misure, le categorie di beneficiari e le procedure. Un'alta percentuale delle risorse (nel 2000 circa il 50%) è stata destinata all'ammodernamento delle strutture di produzione e circa il 13% alle misure per la salvaguardia dell'ambiente.

Il 2001 ha visto anche il completamento dell'approvazione dei programmi nell'ambito dell'azione *LEADER+*, presentati dalle varie regioni.

In merito agli orientamenti programmatici delle Istituzioni italiane, Governo e Parlamento, nella precedente Relazione della Corte dei Conti è stato già anticipato il contenuto del D.p.e.f. per il periodo 2001-2004 e delle risoluzioni parlamentari su questo documento. Se ne richiamano qui i punti salienti, formulando una considerazione di carattere generale sullo spazio molto limitato che i vari Governi hanno dedicato al settore agricolo nei loro documenti programmatici. Questa osservazione è temperata dal fatto che il Governo nel 2000, ha approvato uno specifico *Documento di programmazione agro-alimentare e forestale* (DPAF), in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 499 del 1999, al quale, peraltro, faceva rinvio il D.p.e.f. 2001-2004. Quest'ultimo, partendo dalla considerazione della nuova ottica di sviluppo sostenibile nella quale si muove il sistema agro-alimentare in questi anni, definiva un programma basato oltreché sullo sviluppo sostenibile, su una migliore qualità della vita, su una nuova occupazione e "un rinnovato patto tra agricoltura e società". Alla luce di queste considerazioni il Governo fissava i seguenti parametri di riferimento per il settore agricolo: a) migliore sostenibilità ambientale; b) salvaguardia e sviluppo dell'occupazione; c) sicurezza alimentare, tutela del consumatore e della biodiversità, benessere degli animali. Tutti questi obiettivi orientati alla qualità e tipicità delle produzioni in alternativa alle politiche alimentari di natura quantitativa dimostrano questa nuova tendenza.

Lo specifico Documento programmatico agro-alimentare", presentato dal precedente Governo riprendeva gli obiettivi testé indicati, ai quali aggiungeva: il riequilibrio tra produzioni mediterranee e continentali, una politica verso il Mediterraneo; una politica di sviluppo rurale, con il sostegno dell'agriturismo e il recupero del patrimonio di edilizia rurale ed in genere dell'ambiente rurale; una politica per la nuova "impresa multifunzionale"; la ricostruzione della cd. "filiera corta" al fine di valorizzare le produzioni; l'incremento dell'agricoltura biologica, al fine di raggiungere rapidamente il 10% sulla superficie agricola complessiva e la riduzione del 25% dell'impiego di fertilizzanti e pesticidi; l'avvio di un piano nazionale della biodiversità. La programmazione era completata dal VI Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura, di cui si è dato conto nella precedente Relazione della Corte.

Nelle risoluzioni votate dai due rami del Parlamento il 27 luglio 2000 sul D.p.e.f. 2001-2004 si sottolineava l'esigenza di un'agricoltura eco-sostenibile, di una salvaguardia della sicurezza alimentare, con una valutazione del rischio dei prodotti transgenici; si auspicava un sostegno della competitività delle aziende agricole nel processo di internazionalizzazione (cui è sottoposto questo comparto), nonché una programmazione negoziata e una politica di ricerca, coordinata con le iniziative dell'Unione Europea.

Sul D.p.e.f. 2002-2006 che ha registrato un'ulteriore dilatazione temporale, coprendo un periodo di cinque anni, si possono formulare le stesse osservazioni svolte per il D.p.e.f. 2001-2004. All'agricoltura è dedicato uno spazio molto limitato (circa mezza pagina) e il tema non è affrontato *ex professo,* bensì nell'ambito del sottoparagrafo III.2.9 "Riforme dei mercati dei beni e dei servizi: l'agricoltura e il sistema agro-alimentare". D'altra parte anche questo D.p.e.f. è integrato dallo specifico documento di "Programmazione agricola, agroalimentare e forestale", che ha non solo aggiornato il documento presentato nel 2000 dal precedente Governo, ma lo ha profondamente rinnovato e in larga misura reimpostato, per cui si è in presenza di un Programma sostanzialmente nuovo. Prima di esaminarlo più in dettaglio si ricordano i riferimenti all'agricoltura contenuti nel D.p.e.f. 2002-2006. In esso si pone innanzitutto l'obiettivo che il Governo intende prefiggersi: una maggiore competitività dell'agricoltura italiana nel contesto europeo ed internazionale, garantendo la sicurezza alimentare dei cittadini, il tessuto delle imprese agricole e le risorse naturali presenti nel nostro territorio. La realizzazione di questo obiettivo deve avvenire nel contesto di un forte impegno comunitario per lo sviluppo rurale, pur se nel rispetto dei limiti di spesa imposti dalle "prospettive finanziarie" fissate nell'"Agenda 2000". Per accrescere la competitività delle imprese si dovranno realizzare le seguenti condizioni: aumentare la dimensione delle imprese stesse; potenziare le associazioni dei produttori e delle cooperative; semplificare gli adempimenti burocratici; ridurre la pressione fiscale; ridefinire la previdenza e migliorare le agevolazioni creditizie. Per valorizzare i prodotti tipici e di qualità è necessario incrementare la produttività, anche attraverso la razionalizzazione delle risorse idriche; migliorare l'efficienza della "filiera agricolo-alimentare", con una efficace promozione internazionale e un'adeguata rete infrastrutturale per l'accesso dei prodotti sui mercati. Strumento fondamentale per una efficace politica agricola e conseguente moderna agricoltura è la ricerca scientifica, che nel settore in esame si deve tradurre in una riorganizzazione degli enti vigilati dal MiPAF. Sotto il profilo istituzionale ed organizzativo si indica la necessità di completare le deleghe della legge di "orientamento", per offrire agli imprenditori agricoli un quadro chiaro di riferimento e una piena collaborazione con tutti gli altri soggetti della "filiera" agricolo-alimentare.

Le risoluzioni votate dai due rami del Parlamento il 1° agosto 2001 sul D.p.e.f. 2002-2006 contengono un riferimento molto scarno al settore agricolo. Esse si sono limitate ad impegnare il Governo ad adottare interventi volti a consentire all'agricoltura italiana di svolgere "un ruolo trainante nei mercati internazionali", di concorrere alla valorizzazione e alla conservazione dell'ambiente, di sostenere i prodotti tipici (e si fa un riferimento specifico al settore vitivinicolo). È scomparso il riferimento alla sicurezza alimentare (contenuto, invece, nel

documento governativo) e alla valutazione del rischio dei prodotti transgenici, cui facevano riferimento le Risoluzioni del luglio 2000.

Il DPAF (Documento di programmazione agricola, agroalimentare e forestale), riveduto dal nuovo Governo (anche alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione), ai sensi della citata legge n. 499 del 1999 ha durata triennale ed è costituito dai Programmi agricoli regionali, dai programmi interregionali, dai programmi di formazione, dagli interventi realizzati in attuazione delle leggi nn. 143 del 1997 e 173 del 1998 e dai programmi predisposti dalla società Sviluppo Italia. Il nuovo documento intende tenere conto del complesso quadro internazionale e comunitario di riferimento (in merito a quest'ultimo va ricordato che il Governo italiano ha presentato il 18 gennaio 2002, al Consiglio dell'Unione un documento in vista della revisione della PAC nel quadro di "Agenda 2000") caratterizzato dal processo di globalizzazione, dal progressivo adeguamento del settore agricolo al commercio internazionale, dalla riforma della PAC, caratterizzata dalla diminuzione, graduale, del sostegno dei prezzi (sostituito da interventi sempre più selettivi e decrescenti) e dall'aiuto diretto ai redditi degli agricoltori. Da questo contesto generale discende –secondo il documento in esame – che la politica agricola italiana dovrebbe (e ciò in linea con quanto affermato dalla Corte nella precedente Relazione) tenere conto di due diverse realtà costituite dalle imprese capaci di misurarsi sul mercato e quelle che non lo sono, ma che svolgono altre importanti funzioni di "interesse collettivo, quali il presidio del territorio, la conservazione del paesaggio e ... la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali".

Gli obiettivi e i conseguenti compiti indicati sono: a livello internazionale e comunitario, valorizzare e tutelare il modello agricolo italiano; a livello nazionale, rendere l'agricoltura competitiva, garantendo la qualità dei prodotti, adottare tecniche di coltivazione e allevamento che valorizzino le funzioni ambientali dell'agricoltura ed tutelino la salute dei consumatori, garantire prodotti tipici e di qualità, presidiare il territorio a tutela dell'ambiente, degli assetti idrogeologici e del paesaggio agricolo e forestale.

Il DPAF, per il raggiungimento di questi obiettivi, indica due assi prioritari di intervento: 1) Sviluppo e miglioramento dei sistemi agricoli nazionali; 2) riqualificazione dell'intervento pubblico. I due Assi si articolano ciascuno in tre "Sottoassi" e questi in varie misure.

I Sottoassi del primo sono: 1.1.Competitività delle imprese agricole ed agro-alimentari, 1.2.Valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità, 1.3. Ruolo dell'agricoltura nel presidio del territorio a tutela dell'ambiente e del paesaggio.

I Sottoassi del secondo sono: 2.1. Semplificazione legislativa ed amministrativa, 2.2. Riforma degli enti vigilati, 2.3. Rapporti con le Regioni.

Le misure per realizzare la competitività delle imprese riguardano: le infrastrutture (con particolare riferimento ai sistemi idrici e dei trasporti); la fiscalità; la previdenza e l'assistenza: il credito; i costi energetici e amministrativi e l'organizzazione economica delle imprese (attraverso il potenziamento delle associazioni dei produttori e delle loro unioni).

Per la valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità: la messa a punto di sistemi di certificazione, etichettatura e "tracciabilità", con la predisposizione di adeguati strumenti di controllo delle frodi e delle sofisticazioni alimentari e la riforma dell'INRAN (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione).

Per il presidio del territorio a tutela dell'ambiente: valorizzazione delle zone declivi (attraverso attività turistiche, ricreative e culturali e con la responsabilizzazione delle imprese agricole sull'esempio francese dei "contratti territoriali di coltivazione") e riduzione del rischio idrogeologico; tutela dell'allevamento delle razze autoctone.

In relazione alla semplificazione legislativa e amministrativa: miglioramento nella gestione delle banche dati delle amministrazioni e diffusione dell'autocertificazione; riduzione degli adempimenti burocratici a carico degli agricoltori; eventuali modifiche, con l'accordo delle Regioni e delle organizzazioni professionali, dei tre decreti di "orientamento".

Nell'ambito della riforma degli enti vigilati dal MiPAF: riorganizzazione dell'AGEA, dell'INRAN e dei vari istituti di ricerca e sperimentazione in agricoltura.

Nei rapporti con le Regioni: ulteriore devoluzione a favore di queste, con la definizione di linee di indirizzo comuni e definizione di nuove forme di intervento, anche attraverso adeguati programmi interregionali.

Per la programmazione negoziata: stretta collaborazione tra Regioni e Governo attraverso le varie forme negoziali previste, quali le intese istituzionali, gli accordi di programma, i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d'area. Va ricordato che nell'ambito dei patti territoriali vi sono 91 patti agricoli con finanziamenti pubblici per oltre 2.200 mld di lire, che coprono la maggior parte delle aree depresse.

Il DPAF si conclude con un paragrafo riguadante alcune "emergenze", tra le quali sono evidenziate la BSE e la politica forestale (basata quest'ultima sulla valorizzazione del ruolo delle foreste per vari profili, economici e ambientali, e sulla promozione della ricerca.

Il Ministro, nel presentare dinanzi alla Commissione Agricoltura della Camera il 10 luglio 2001 le linee programmatiche del MiPAF, ha ripreso sostanzialmente il contenuto del DPAF testé illustrato sottolineando in particolare queste esigenze: inserire l'agricoltura nel più ampio contesto internazionale e comunitario; pervenire ad un riequilibrio nell'ambito della PAC tra le diverse produzioni, favorendo quelle mediterranee finora sottovalutate; incrementare la

produttività delle imprese e valorizzare al massimo la qualità e tipicità dei prodotti; prestare la dovuta attenzione alla sicurezza alimentare e creare strutture di collegamento con l'Agenzia europea della sicurezza alimentare; salvaguardare la necessaria presenza di insediamenti agricoli nelle zone collinari e montane; pervenire ad una adeguata soluzione in merito alla collocazione del Corpo forestale dello Stato, che potrebbe essere configurato come un'Agenzia indipendente dal Ministero, ma collegata con esso tramite una convenzione.

2.1.2 Le note preliminari al bilancio e le direttive del Ministro.

Va innanzitutto ricordato che con il cambiamento di legislatura e di governo nel corso del 2001 sono state emanate due direttive riferentesi allo stesso anno di attività. Iniziando dalla prima direttiva, emanata dal Ministro del precedente Governo il 28 febbraio 2001, si può rilevare un netto miglioramento nella Direttiva 2001, così come nella Nota preliminare al bilancio 2001. In ossequio a quanto disposto dalla Direttiva generale della Presidenza del Consiglio, la direttiva del Ministro delle politiche agricole e forestali aveva perduto la veste di Decreto e costituiva un documento più snello e con indicazioni di carattere generale, pur contenendo l'articolazione delle attività per centri di responsabilità. Fra gli obiettivi generali per il 2001 rientrava la definizione di un sistema informativo del Ministero (SIM), un intervento per la semplificazione dell'intero settore normativo e si accentuava la funzione del Servizio di Controllo interno. Vi era una forte incentivazione della tutela ambientale, della biodiversità e della sicurezza alimentare, con un'attenzione particolare all'emergenza BSE, ma anche una sottolineatura della ristrutturazione del Ministero e della concreta riqualificazione del personale e dell'attività dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Un elemento positivo della nuova Direttiva era costituito dall'indicazione delle risorse assegnate ai singoli C.d.r.

Nella linea di un progressivo miglioramento nell'impostazione della direttiva – peraltro sotto la spinta delle indicazioni stringenti della Presidenza del Consiglio già al termine della XIII legislatura – si collocano le due direttive del Ministro delle politiche agricole e forestali del nuovo Governo nella XIV legislatura, la prima, riferita al 2001, emanata il 6 settembre 2001, la seconda, per il 2002, emanata il 15 febbraio 2002.

La Direttiva per il 2001 è articolata in quattro parti.

La prima parte contiene i "macro obiettivi pluriennali per il triennio 2001-2003", che abbracciano i seguenti temi e settori: a) potenziamento e miglioramento delle infrastrutture (con particolare riferimento, anche alla luce di quanto indicato nel DPAF, ai sistemi idrici e di trasporto); b) riduzione dei costi diretti ed indiretti di produzione (tra i quali sono annoverati i costi energetici, assicurativi, finanziari, previdenziali, fiscali); c) semplificazione e trasparenza

degli adempimenti burocratici (in particolare semplificazione legislativa e amministrativa, con il completamento delle deleghe – attraverso l'emanazione di ulteriori atti – previste nella legge di orientamento in agricoltura, n. 57 del 2001); d) potenziamento dell'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e promozione dell'imprenditorialità (con la valorizzazione della specificità della nostra agricoltura, favorendo la qualità e la sicurezza e rilanciando l'attività delle agenzie per lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola); e) pesca ed acquacoltura (con l'attenzione alle potenzialità e ai fattori limitanti lo sviluppo della pesca nel Mediterraneo).

La seconda parte contiene gli obiettivi strategici per il 2001 assegnati alle diverse strutture del Ministero, che corrispondono ai Centri di responsabilità (C.d.r.), i quali, peraltro, hanno mutato denominazione a seguito della riorganizzazione del MiPAF, già illustrata nella precedente Relazione della Corte e sulla quale si ritornerà successivamente[1].

---

[1] Gli obiettivi strategici sono i seguenti:

a) Direzione generale per i servizi e gli affari generali (CdR n.2):
- adattamento del Regolamento 450 del 2000 alle modifiche legislative intervenute;
- definizione della pianta organica in relazione al passaggio di competenze e risorse alle Regioni;
- modifiche alle unità previsionali di base (upb) in coerenza con la ristrutturazione del Ministero;
- attuazione degli impegni previsti nel contratto integrativo sottoscritto con le organizzazioni sindacali (OOSS);
- valutazione delle ipotesi di incremento della valorizzazione economica legata all'utilizzazione di beni del Ministero e degli enti vigilati e collaborazione al riordino degli stessi;

b) Direzione generale della qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela dei consumatori (*ex* DG Politiche agric. e agroindustriali, CdR n. 3):
- organizzazione di un *Forum* sull'alimentazione di qualità nell'autunno 2001 a Parma;
- gestione della crisi della BSE;
- adozione di misure per la riduzione dell'impiego di fertilizzanti e pesticidi;
- identificazione ed etichettatura dei prodotti zootecnici;

c) Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale (*ex* DG 5 e in parte *ex* Dg 6, CdR n. 3):
- vigilanza sull'attuazione dei piani di sviluppo rurale (PSR) e dei POM;
- verifica fattibilità investimenti per migliorare la rete di gestione delle risorse idriche;
- elaborazione delle ipotesi di riduzione dei costi di produzione delle imprese agricole: in campo energetico, del costo del lavoro, dei costi fiscali, in materia creditizia e valutando gli effetti per l'agricoltura dei provvedimenti contenuti nella manovra "dei cento giorni";
- ricerca e sperimentazione orientata alla qualità e all'agricoltura e zootecnia biologica;
- definizione dei contenuti operativi e istruttori in materia di aiuti di Stato e di programmazione negoziata;

d) Dipartimento delle politiche di mercato:

1) Ufficio del Capo Dipartimento:
- determinazione dei programmi degli uffici dirigenziali in seno al Dipartimento;
- allocazione delle risorse umane (anche attraverso gli opportuni trasferimenti), finanziarie e strumentali;
- funzioni di propulsione, di coordinamento e di controllo;
- relazioni con gli organismi comunitari;

2) Direzione generale per le politiche agroalimentari (*ex* DG4, CdR n. 4):
- riordino della normativa nazionale sulle quote latte
- qualificazione della partecipazione italiana ai negoziati dell'OMC, al fine di tutelare le produzioni di qualità nazionali;
- impostazione della posizione italiana nei negoziati per l'ampliamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centrorientale (PECO);
- riforma del mercato delle carni ovino-caprine;

e) Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura (*ex* DG5 e CdR n. 5):
- rafforzamento delle misure per la riduzione ed il rinnovo della flotta peschereccia;
- attuazione degli accordi tra l'UE e Mauritania, Guinea Bissau, Marocco e Senegal;
- attuazione del VI Piano triennale;

f) Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche (*ex* DG omonima e CdR n. 6):

La terza parte della Direttiva riguarda il controllo sull'attività dei dirigenti preposti ai vari Centri di responsabilità, i quali erano tenuti a elaborare a fine anno una Relazione sui risultati ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi, individuando le risorse umane e finanziarie ad essi destinate. Questi dirigenti dovevano: attivare gli uffici addetti al controllo di gestione per monitorare i risultati della stessa; elaborare proposte di regolamentazione interna, conseguente al Regolamento n. 450 del 2000; formulare le proposte per gli obiettivi 2002.

L'ultima parte della Direttiva è dedicata al Servizio di controllo interno, il quale era chiamato a verificare l'attuazione degli obiettivi contenuti nella Direttiva stessa.

Passando all'esame della Nota preliminare allo "stato di previsione per il 2001" si può rilevare che essa riconfermava il prevalente ruolo di indirizzo e di coordinamento che il Ministero era chiamato a svolgere in attuazione di quanto disposto dai d.lgs. nn. 143 del 1997 e 300 del 1999. Essa indicava per i vari C.d.R. le priorità nell'attuazione del d.lgs. n. 173 del 1998 e delle leggi sull'imprenditoria giovanile e femminile, del VI piano triennale per la pesca, e nell'accentuata prevenzione e repressione delle frodi.

Altri elementi qualificanti erano individuati nella ridefinizione dei processi informativi attraverso il SIAN, nell'attuazione della legge n. 449 del 1999 e del Documento programmatico agroalimentare. Per le singole Direzioni generali erano ribadite le priorità indicate anche nella prima Direttiva del 2001. In particolare per il C.d.R. Politiche agricole e agroindustriali nazionali si ricordava il completamento dei Programmi interregionali e dei numerosi Progetti finalizzati. Per il C.d.R. Politiche comunitarie e internazionali si ribadiva l'obiettivo di una incisiva partecipazione ai vari importanti negoziati internazionali e comunitari. Si prevedeva il passaggio delle funzioni di organismo di coordinamento, svolte dall'Ufficio FEOGA – garanzia, da questa Direzione generale all'AGEA a partire dall'entrata in funzione di questa.

Con la "Direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione per il 2002" si registra un ulteriore miglioramento nell'impostazione e nel contenuto di questo importante documento di programmazione. Appare corretto il criterio metodologico seguito: l'indicazione delle linee strategiche generali; i programmi di attuazione e gli obiettivi operativi per l'azione amministrativa; gli obiettivi qualificanti nell'ambito dell'ordinaria gestione; l'indicazione di meccanismi di monitoraggio ed infine la previsione delle risorse per realizzare

---

- misure per il miglioramento del servizio e potenziamento della struttura di soccorso;
- incremento delle attività di informazione, prevenzione e controllo per la difesa della flora e della fauna;
- interventi di tutela e riqualificazione degli ecosistemi, finalizzati al mantenimento della variabilità genetica;

g) Ispettorato centrale repressione frodi (C.d.r. n.7):

- oltre all'attività istituzionale di controllo, attivazione di programmi straordinari relativi alla produzione mangimistica a seguito dell'emergenza BSE, alla qualità degli oli nazionali, alla qualità e genuinità dei prodotti vitivinicoli, all'attuazione del contratto integrativo del personale dell'Ispettorato, all'elaborazione di un provvedimento di razionalizzazione dell'Ispettorato stesso, ai sensi della legge n. 3 del 2000.

le strategie e gli obiettivi. Il carattere concreto, e si potrebbe dire "didascalico", è confermato dagli allegati, che oltre alle indicazioni finanziarie contengono le schede relative ai progetti per il conseguimento degli obiettivi.

Fondandosi sui diversi documenti programmatici, sia comunitari che nazionali, la Direttiva 2002, nel riaffermare il carattere non marginale dell'agricoltura, sottolinea la necessità di sostenere la competizione globale "coniugando i valori della tradizione e dell'identità propria dell'agroalimentare italiano con una profonda modernizzazione del concetto di "impresa agricola", con un'adeguata integrazione con le altre attività economiche - ed in particolare con il turismo - e salvaguardando l'ambiente e la sicurezza alimentare. In relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione si afferma che essa, pur ribadendo la competenza esclusiva delle regioni nella gestione del settore agricolo, non nega il ruolo centrale del MiPAF, come snodo sul piano internazionale e comunitario e momento di coordinamento intersettoriale[2].

La direttiva indica l'esigenza di formulare indicatori in base sui quali costruire il sistema di monitoraggio dell'attuazione del contenuto della direttiva stessa. Quadrimestralmente i dirigenti devono presentare un rapporto sull'attuazione delle singole azioni e progetti e sui motivi che ne hanno determinato l'eventuale scostamento. Il Servizio per il Controllo interno (SECIN), è tenuto a sua volta a predisporre semestralmente per il Ministro una relazione al fine

---

[2] Le linee strategiche che il documento indica sono le seguenti:
- sostegno del ruolo del settore agroaimentare italiano sula scena internazionale;
- modernizzazione della pesca e dell'acquacoltura, in termini di sostenibilità ambientale e socioeconomica;
- sviluppo della competitività delle imprese agricole e agroalimentari;
- valorizzazione della qualità, tutela dell'ambiente e del consumatore;
- contenimento e razionalizzazione della spesa;
- completamento dell'informatizzazione;
- tutela del patrimonio forestale.

Ad ogni linea strategica corrisponde un programma (anche con indicazione dei tempi di attuazione), di cui è responsabile un Dipartimento o un "Centro di responsabilità" tenuto conto delle specifiche missioni istituzionali e/ o le competenze. Tra gli obiettivi ed i conseguenti programmi attuativi si ricordano in particolare:

- la revisione della PAC ;
- la riforma della Politica comune della pesca;
- la semplificazione legislativa ed amministrativa anche attraverso una migliore informatizzazione da realizzarsi con la ristrutturazione del SIAN;
- il riordino della fiscalità e del credito:
- il rilancio delle organizzazioni dei produttori;
- l'ammodernamento dei sistema idrico;
- la rinegoziazione degli aiuti di Stato in sede UE;
- la riforma degli Enti di ricerca ;
- la definizione della pianta organica e la riorganizzazione logistica;
- i controlli dei prodotti commercializzati da agricoltura biologica (con particolare attenzione alla presenza di OGM);
- i controlli di carattere fitosanitario e sui prodotti a denominazione di origine;
- i programmi concordati con le regioni per la lotta agli incendi ;
- il miglioramento dell'*habitat* rurale ai fini del presidio del territorio;

La direttiva indica per ciascuna struttura amministrativa una serie di azioni che attengono più specificatamente alla ordinaria gestione.

di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi. Dovrà anche essere elaborato un sistema di valutazione dei dirigenti con l'indicazione dei parametri sui quali si effettua detta valutazione.

La Nota preliminare allo stato di previsione per l'anno finanziario 2002, nel sottolineare il persistere di una situazione transitoria per il passaggio di competenze e funzioni alle regioni e per la riorganizzazione interna a seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 450 del 2000, rileva che nel 2001 appare dominante la realizzazione delle finalità stabilite dalla legge n. 499 del 1999 che servirà a finanziare i regimi d'aiuto previsti dal d.lgs. n. 173 del 1998, a trasferire alle regioni i fondi per le associazioni di allevatori e per le ultime rate dei mutui ex art.18 della legge n. 984 del 1977 nonché per il cofinanziamento di programmi interregionali di cui si è precedentemente riferito. Attenzione sarà rivolta ancora alla promozione dell'imprenditorialità giovanile e femminile, al potenziamento della ricerca, al coordinamento nazionale in materia di tutela della qualità dei prodotti (con riferimento anche ai necessari controlli), alla sempre migliore partecipazione italiana al processo normativo comunitario per ottenere una riforma della PAC che tenga conto degli interessi nazionali.

Sarà proseguita nel 2002 l'attività di indirizzo e coordinamento sia dei programmi in materia di sviluppo rurale che di quelli nell'ambito dell'obiettivo n. 1 della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2000-2006. Sarà completata l'attuazione del VI piano e preparato il VII "piano per la pesca". Particolare attenzione sarà rivolta anche all'attività di controllo esercitata dall'apposito Ispettorato sia per la tutela dei prodotti che per la prevenzione e repressione delle frodi alimentari al fine di garantire la sicurezza dei consumatori.

Quanto al Corpo Forestale dello stato, sono ribaditi i programmi ed obiettivi che esso deve perseguire: controllo del territorio, prevenzione e repressione delle violazioni a danno dell'ambiente, ed in genere tutela del territorio, del paesaggio, delle risorse idriche, della fauna e della flora.

2.2 I risultati economico-finanziari.

2.2.1 Considerazioni generali.

I dati del consuntivo 2001 in termini di stanziamenti definitivi registrano una notevole crescita rispetto al precedente esercizio, passando a 4.097,1 mld, (erano 2.593,9 nel 2000); stesso andamento si rileva per gli impegni effettivi (comprensivi di quelli sui residui) cresciuti da 1.754,7 mld a ben 4.085,1 mld. Invece un leggero incremento si registra sia per i pagamenti, pari a 2.886,7 mld (erano 2.411,8 nel 2000), che per i residui totali passati a 5.470,1 mld dai 4.843,7 del 2000.

Questa lievitazione della spesa è avvenuta nel corso dell'esercizio; infatti, gli stanziamenti iniziali ammontavano a 2.752,3 mld e sono lievitati fino a raggiungere i 4.097,1 mld con un differenziale pari a 1.344,8 mld, che ha interessato i due principali Centri di responsabilità: le *Politiche agricole e agroindustriali* e le *Risorse forestali,* i cui stanziamenti sono cresciuti rispettivamente di 851,5 e 589,2 mld. Sui motivi di queste scostamenti si è detto in altra parte di questa Relazione.

Sotto l'aspetto economico, sia in termini di stanziamenti che di impegni effettivi, va registrato un elemento positivo, perché si rileva una forte preponderanza dei fondi destinati agli investimenti (rispettivamente 63,3% e 57,0%), rispetto alle spese di funzionamento e di intervento, nonché un rilevante aumento nel 2001, non solo rispetto al 2000 (che aveva visto una flessione nei confronti dell'anno precedente), ma anche rispetto al 1999.

ESERCIZIO FINANZIARIO	CLASSIFICAZIONE ECONOMICA SEMPLIFICATA	PARTE	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	PREVISIONE DEFINITIVA DI COMPETENZA	INCREMENTO %
1999	Funzionamento	CORRENTE	752,5	899,8	19,6
	Interventi	CORRENTE	94,8	171,6	81,0
	Oneri comuni	CORRENTE	0,0	6,6	—
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	14,2	118,5
	Investimenti	CAPITALE	897,1	2.069,5	130,7
2000	Funzionamento	CORRENTE	771,2	822,0	6,6
	Interventi	CORRENTE	138,5	308,8	123,0
	Investimenti	CAPITALE	1.068,5	1.442,4	35,0
	Oneri comuni	CORRENTE	6,4	9,1	42,7
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	11,5	77,4
2001	Funzionamento	CORRENTE	840,7	935,5	11,3
	Interventi	CORRENTE	372,2	550,5	47,9
	Investimenti	CAPITALE	1.524,2	2.593,1	70,1
	Oneri comuni	CORRENTE	8,8	11,3	28,7
	Trattamento di quiescenza, integrativi e sostitutivi	CORRENTE	6,5	6,6	1,2
	Oneri comuni	CAPITALE	0,0	0,2	—

La tavola precedente mostra che per l'esercizio 2001 la differenza tra le previsioni iniziali e gli stanziamenti definitivi ha interessato sia le spese in conto capitale destinate agli

investimenti (+70%), che quelle di parte corrente finalizzate agli interventi (+48%), mentre nel 2000 era fortemente concentrata sugli interventi di parte corrente.

I principali indicatori finanziari sulla gestione dei fondi nel corso dell'esercizio, mostrano i seguenti valori (in parentesi sono indicati quelli assunti dagli stessi per l'esercizio 2000):

	Impegni totali/Massa impegnabile (%)	Pagamenti totali/Massa spendibile (%)	Velocità smaltimento residui (%)	Velocità gestione della spesa (%)
Spese correnti	96,2 (95,0)	57,1 (60,7)	34,0 (30,6)	68,0 (77,1)
Spese in conto capitale	70,9 (56,2)	24,9 (22,7)	27,5 (22,3)	27,9 (52,9)
Spesa complessiva	78,3 (67,8)	32,2 (30,6)	28,2 (23,0)	45,2 (68,0)

Se rispetto al 2000 i valori indicano un forte miglioramento della capacità di impegno, che per il complesso delle risorse è passata dal 67,8% al 78,3%, soprattutto a favore delle spese in conto capitale (70,9%), la capacità di spesa, pur lievemente cresciuta (32,2%), resta attestata su valori molto modesti, specie per quegli stessi fondi di titolo II con forte rilevanza in termini di efficacia delle azioni di intervento dell'amministrazione. La sintesi di quanto sopra è riscontrabile nell'ultimo indicatore finanziario dato dal rapporto, in termini di competenza, tra i pagamenti e gli impegni, sceso pesantemente al 45,2%, riduzione ancora più grave in quanto ha soprattutto interessato le spese in conto capitale 27,9% a fronte del 52,9% del 2000.

Analoga osservazione è riferibile alla velocità di smaltimento dei residui (data dal rapporto tra i pagamenti sui residui e i residui iniziali), liquidati solo per il 28,2%, valore che ripropone la problematica già evidenziata in passato sui residui accumulati dal Ministero.

2.2.2 Analisi per Centri di responsabilità.

Quest'anno l'analisi risulta particolarmente complessa, per la non corrispondenza dei C.d.r. utilizzati dalla RGS con quelli realmente operanti a seguito della riforma operata dal Regolamento di organizzazione del ministero, con il d.P.R. n. 450 del 2000. Il previsionale per il 2002, infatti, riporta ancora i vecchi C.d.r., e questo comporta notevoli difficoltà nell'analisi dei dati. D'altra parte, come si dirà in seguito, queste difficoltà si riscontrano anche nell'esame e valutazione dell'attività dei vari Centri di Responsabilità.

I fondi risultano concentrati, per i diversi aggregati di spesa, sulle direzioni generali operative *Politiche agricole* e *Risorse forestali* (Corpo forestale dello Stato), ma anche sui *Servizi generali*, che gestiscono alcuni capitoli di spesa destinati a interventi e investimenti nel settore, come per esempio i trasferimenti per la ricerca.

Con riferimento agli indicatori finanziari il seguente prospetto evidenzia i valori registrati per quelli più rilevanti (tra parentesi sono indicati i valori per l'esercizio 2000).

(valori percentuali)

Centri di responsabilità	Impegni tot./massa impegnabile(*)	Pagamenti tot./massa spendibile	Velocità smaltimento residui	Velocità gestione spesa
Gabinetto	82,9 (93,3)	71,6 (76,0)	59,5 (53,5)	89,0 (84,6)
Servizi generali e personale	84,2 (66,3)	52,6 (35,9)	54,7 (32,2)	52,6 (77,1)
Politiche agricole	79,9 (70,4)	22,5 (26,7)	20,9 (22,1)	29,8 (63,2)
Politiche comunitarie	103,7 (106,0)	54,0 (55,1)	14,0 (22,2)	86,9 (81,39)
Pesca e acquacoltura	81,2 (76,6)	38,5 (19,4)	39,5 (23,2)	46,7 (18,3)
Risorse forestali	73,0 (63,7)	32,4 (32,1)	24,8 (21,4)	53,3 (77,7)
Ispettorato centrale frodi	94,1 (80,5)	71,9 (65,8)	51,6 (41,1)	84,2 (86,0)
Totale	**78,3 (67,9)**	**32,2 (30,6)**	**28,2 (23,0)**	**45,2 (68,0)**

(*): l'impegnato totale, in alcuni casi, risultava nel 2000 maggiore della massa impegnabile in presenza di eccedenze di impegno; cfr allegato "F" alla Decisione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2000. (Si verifica anche per il 2001).

Il miglioramento della capacità di impegno dell'Amministrazione, fatta eccezione che per il *Gabinetto,* è riscontrabile per tutti i C.d.r., mentre il rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile, che come detto è attestata su valori molto modesti, risulta notevolmente cresciuta per la *Pesca e acquacoltura,* ma è fortemente diminuito per i *Servizi generali.* La velocità di pagamento dei residui, nel complesso salita al 28,2%,è fortemente peggiorata per le *Politiche comunitarie* e, in misura molto minore per le *Politiche agricole,* mentre si rilevano valori in forte crescita per i *Servizi generali,* la *Pesca* e l'*Ispettorato frodi.* L'ultimo indicatore finanziario preso in esame, la velocità di gestione della spesa in termini di competenza, come si è visto in notevole riduzione per l'intera Amministrazione, mostra una pesante riduzione per le *Politiche agricole,* le *Risorse forestali* e i *Servizi generali*; di contro è fortemente migliorato il rapporto per la *Pesca.*

2.2.3 Analisi per funzioni obiettivo.

Le funzioni più rilevanti in termini finanziari fanno capo ai due principali centri di responsabilità, *Politiche agricole* e *Risorse forestali.* Rispetto all'esercizio 2000, contrariamente a quanto avvenuto nel biennio 1999-2000, non si rileva una stabilità dei dati.

Notevolmente in crescita si presenta la funzione *Incentivi alla produzione agricola,* sia in termini di stanziamenti che di impegni, ma anche di residui, pesantemente lievitati fino a circa 1.900 mld. Stesso andamento si rileva per gli *Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree depresse* e per gli *Interventi di emergenza e soccorso per calamità,* funzione riconducibile alla specificità militare del Corpo forestale.

Sempre più modesti sono, invece, i fondi destinati alla *Ricerca e sviluppo,* ulteriormente diminuiti in termini di stanziamenti (da 178 a 157 mld), e con l'aggravante di residui notevoli (223 mld) in rapporto alle risorse stanziate ed impegnate.

Il seguente prospetto riassume i principali dati contabili per le funzioni obiettivo più rilevanti, fra parentesi sono indicati i valori riferiti al consuntivo 2000. Sono state evidenziate anche funzioni modeste in termini finanziari, come la *Repressione frodi* e il *Sostegno alla pesca*, ma rilevanti per la loro specificità nell'ambito dei rispettivi settori di competenza.

(in miliardi di lire)

Funzioni obiettivo	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali***	**Pagamenti totali**	**Residui finali totali**
2.2.1.5. Interventi emergenza e soccorso per calamità	658,1 (276,6)	660,0 (232,3)	305,5 (219,0)	441,4 (122,8)
3.1.1.1. Attività di controllo del territorio	280,8 (237,8)	273,7 (229,5)	268,4 (220,9)	45,4 (47,3)
4.2.1.2. Incentivi alla produzione agricola	1.436,6 (565,0)	1.494,2 (791,6)	630,2 (658,7)	1.941,2 (1.414,4)
4.2.1.3. Sostegno trasformaz. e commerc.ne prodotti agricoli	124,3 (166,4)	95,7 (158,4)	142,3 (151,7)	292,7 (371,8)
4.2.1.5. Interventi di bonifica ed opere irrigue	158,2 (187,1)	176,4 (142,6)	160,2 (178,7)	516,8 (563,6)
4.2.1.6. Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree depresse	447,6 (230,5)	250,5 (18,3)	266,4 (269,5)	1.411,0 (1.239,1)
4.2.1.7. Regolamentazione, vigilanza repressione frodi agroalimentari	80,4 (72,9)	82,5 (60,8)	77,6 (67,5)	23,5 (22,8)
4.2.1.8. Indennizzi all'agricoltura per calamità	106,1 (10,3)	111,0 (16,1)	109,8 (30,1)	129,4 (246,3)
4.2.3.3. Sostegno alla pesca e alla caccia	50,1 (78,8)	73,22 (93,3)	71,2 (54,1)	68,0 (107,0)
4.8.2.1. Ricerca e sviluppo	157,0 (178,3)	203,6 (106,6)	163,7 (153,5)	223,4 (249,1)
5.4.1.1. Tutela e conservazione della fauna e della flora	103,1 (187,0)	107,2 (171,3)	153,5 (81,4)	85,7 (130,2)
5.4.1.5. Tutela parchi, aree naturali protette terrestri e marine	111,1 (91,4)	107,0 (88,3)	106,7 (84,3)	18,0 (23,0)

(*)comprensivi degli impegni effettivi sui residui

2.3 L'attività svolta dal Ministero nel 2001.

2.3.1 Le modifiche organizzative.

Nella precedente Relazione si è dato conto delle modifiche introdotte da successive disposizioni normative: il d.lgs. 4.6.1997, n. 143 (che aveva soppresso il precedente Ministero

sostituendolo con l'attuale); il d.lgs. 30.7.1999, n. 300 (che aveva ulteriormente definito e delimitato i compiti e le funzioni del Ministero); il d.P.R. 28.3.2000, n. 450 (contenente il Regolamento di organizzazione del Ministero) e delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, in occasione dell'esame finalizzato alla registrazione del citato d.P.R. 450 del 2000 (nell'ordinanza di rimessione era stata eccepita l'incostituzionalità anche di altre norme). La Corte Costituzionale con la sua Ordinanza n. 382 del 2001 ha restituito gli atti alla Corte dei Conti "stante il mutamento complessivo del quadro costituzionale di riferimento", a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10 2001, n. 3 (modifiche al Titolo V della Costituzione).

In merito al contenzioso costituzionale va ricordato che la Corte Costituzionale, con l'Ordinanza n. 77 del 2001, ha restituito gli atti alla Corte dei conti, che aveva sollevato (in relazione ad atti regolamentari - sottoposti al suo controllo - ritenuti sotto vari profili lesivi dell'autonomia regionale) la questione di costituzionalità di altre norme (in particolare, per quanto riguarda l'agricoltura, l'art. 14, comma 3 del d.lgs. n. 173 del 1998). La Corte Costituzionale ha rilevato che era intervenuta una modifica nel quadro normativo (con la modificazione dell'art. 20, comma 2 della legge n. 59 del 1997 ad opera dell'art. 1, comma 4, lett. a) della legge n. 340 del 2000), che ha stabilito una diversa efficacia giuridica dei regolamenti nei confronti delle autonomie regionali.

Nel 2001 è stato comunque pubblicato, in pendenza del giudizio di costituzionalità, il citato d.P.R. 28.3.2000, n. 450, contenente il Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali. A completamento del nuovo assetto del Ministero è intervenuto il d.P.R. 14.5.2001 n. 303 concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Con il d.P.C.M. 11.5.2001, già richiamato nella precedente Relazione, sono stati individuati i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni. Il Ministero ha dichiarato che, a seguito di censure mosse da più parti a questo provvedimento, non si è proceduto alla sua attuazione. In proposito va ricordato che la legge 23.12.2000, n. 388 (finanziaria 2001) all'art. 52, comma 10 ha stabilito che nelle more dell'entrata in vigore dei d.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 143 del 1997 l'assegnazione alle Regioni, con decreto del Ministro del Tesoro, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, del 70% dei 540,7 mld, recati per l'anno 2000 dalla legge n. 499 del 1999, al fine di consentire alle Regioni di far fronte agli oneri per attività di loro competenza.

Anche il MiPAF sta procedendo allo studio delle ripercussioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma sinora non è emersa alcuna posizione ufficiale. Va, peraltro, rilevato che il Ministero in esame è forse quello che negli anni, in ossequio al disposto costituzionale, aveva

subito progressivi profondi ridimensionamenti, divenendo una struttura con compiti di regolazione, coordinamento e programmazione generale e di raccordo con le istituzioni dell'Unione europea. Ciò che restava – e resta ancora da completare – è il concreto trasferimento di risorse umane e finanziarie. D'altra parte non si può tacere che la materia agricola rientra ormai nella competenza esclusiva delle Regioni, ma per soli aspetti gestionali, perché la competenza "legislativa" appartiene in massima parte e in via esclusiva alle istituzioni comunitarie (e ciò vale per lo Stato italiano nel suo complesso). Non si può dimenticare in proposito che il nuovo art. 117, comma 2, lett. a) della Costituzione prevede la competenza esclusiva nei rapporti dello Stato con l'Unione europea e concorrente per i rapporti delle Regioni con l'Unione stessa. In questo contesto si può ritenere che continui ad operare una struttura ministeriale di raccordo e coordinamento.

Per meglio comprendere i mutamenti intervenuti nell'organizzazione del Ministero successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999, si ricorda l'articolazione delle strutture nel periodo precedente. Prendendo come anno di riferimento il 1998, il Ministero, a seguito del d.lgs.n. 143 del 1997 di conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e di riordino dell'Amministrazione centrale, era articolato nei seguenti Uffici dirigenziali previsti dal d.P.R. 15.3.1994, n. 197 di organizzazione del Ministero delle risorse agricole e forestali, istituito con legge 4.12.1993, n. 491:

- Direzione generale dei servizi generali e del personale;
- Direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali;
- Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali;
- Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura;
- Direzione generale delle risorse forestali,montane ed idriche;
- Ispettorato centrale repressione frodi.

L'articolazione interna di questi Uffici risaliva alla precedente organizzazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Con il d.lgs. n. 300 del 1999, la struttura del Ministero è articolata in due Dipartimenti:

- Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi;
- Dipartimento delle politiche di mercato.

Con il Regolamento di organizzazione n. 450 del 2000, in vigore dal 1.4.2001 i due Dipartimenti sono stati articolati nei seguenti Uffici dirigenziali generali:

per il primo (Dip. della qualità):

- Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore (corrispondente all'*ex* DG pol.agr. e agroind.)

- Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale (corrispondente ad una parte dell'*ex* DG pol. Com. e int. e ad una parte dell'*ex* Dg delle risorse forest.);

- Direzione generale per i servizi e gli affari generali (corrispondente all'*ex* DG serv.gen. e personale);

per il secondo (Dip. Politiche di mercato):

- Direzione generale per le politiche agroalimentari (corrispondente all'*ex* DG politiche com. e int.);

- Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura (corrispondente alla precedente omonima DG)

Nelle more dell'attuazione dell'art. 55, comma 8 del d.lgs. n. 300 del 1999 (che prevedeva il trasferimento al Ministero dell'Ambiente del Corpo forestale per le funzioni non trasferite alle regioni), il Corpo forestale dello Stato è posto alle dirette dipendenze del Ministro, con organizzazione unitaria ed organico e gestione distinti da quello del Ministero; ad esso è preposto un dirigente generale.

Va ricordato che con la legge 9.3.2001, n. 49 (di conversione del d.l. 11.1.2001, n. 1) l'Ispettorato centrale repressione frodi è stato posto alle dirette dipendenze del Ministro, con organizzazione, organico e gestione autonomi.

Con il Decreto ministeriale n. 31305 del 15.3.2002 il Ministro ha provveduto alla individuazione degli Uffici di livello dirigenziale non generale ed alla definizione dei relativi compiti. Il provvedimento è in fase di attuazione con la conclusione dei contratti per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Il numero dei dirigenti in servizio nell'anno scelto come riferimento (1998, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999) e nel 2001 è il seguente:

1998: Dirigenti generali:	8	Dirigenti:	72
2001: "	"	5	"	59.

Il restante personale, suddiviso tra i diversi livelli funzionali, assomma a 1.277 unità sia nel 1998 che nel 2001.

In merito all'attività contrattuale svolta nell'anno 2001 va detto che il Ministero ha definito la procedura di gara per l'affidamento unitario dei servizi del Sistema informativo nazionale (SIAN) (bando di gara n. 1 del 2000, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 76 del 18.4.2000 e sulla G.U. italiana n. 91 del 18.4.2000), con l'aggiudicazione della fornitura e la successiva stipula del contratto con il R.T.I. Finsiel S.p.a.

La Convenzione quadro, stipulata in data 15.10.2001 è stata approvata con il d.m. n. 5349 del 13.11.2001. Successivamente sono state avviate le attività contrattuali per gli interventi di integrazione del SIAN previsti.

Nonostante le ripetute richieste istruttorie della Corte non è stato possibile acquisire notizie su altri eventuali contratti stipulati dal Ministero.

Nel corso del 2001 sono stati approvati diversi provvedimenti legislativi[2]. Tra questi ci si sofferma brevemente su alcuni che appaiono più importanti per loro portata generale: la legge 27.3.2001 n. 122 e la legge 5.3.2001 n. 57 e, in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 7 di quest'ultima, i tre decreti legislativi del 18.5.2001 nn. 226, 227 e 228.

La legge n. 122 del 2001 "Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale", ha introdotto norme che riguardano vari settori operativi : innanzi tutto è stato stabilito il trasferimento di fondi all'AGEA per il settore lattiero-caseario (750 mld per il 2000 e 362,2 per il 2001) ; sono state riviste le norme che riguardano l'albo nazionale dei trasportatori dei prodotti ortofrutticoli ed agrumari e quelle che riguardano i mutui di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs n. 173 del 1998 e l'art 128 della legge n. 388 del 2000; sono stati concessi contributi al Comitato nazionale Italiano per il *Codex alimentarius* e all'Istituto nazionale della nutrizione ed altri Enti operanti nel settore. Sono state proposte ulteriori modifiche a varie leggi in favore delle cooperative e forme associative dei giovani agricoltori, in materia fitosanitaria e dei fitofarmaci; di calamità naturali; di prodotti tipici e di qualità; di incendi boschivi.

La legge n. 57 del 2001 contiene disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati. Il capo II su interventi nei settori agricolo e forestale , della pesca e dell'acquacoltura prevede una delega per la modernizzazione di questi settori in attuazione della quale, come si è detto, sono stati emanati i tre citati d.lgs. nn. 226, 227 e 228. Di particolare rilievo l'ultimo di questi decreti perché introduce innovazioni importanti partendo dalla definizione stessa di

[2] Si riporta qui l'elenco delle leggi e dei decreti legislativi approvati nel 2001 al termine della XIII legislatura e quelli approvati dall'inizio della XIV legislatura sino a metà maggio 2002 (per la XIV anche i decreti legge e i disegni di legge presentati):
l. 5 marzo 2001, n. 57 (G.U. n. 66 del 20 marzo 2001); l. 27 marzo 2001 n. 122 (G.U. n. 89 del 17 aprile 2001); d.lgs. n. 275 del 18 maggio 2001 (G.U. n. 159 dell'11 luglio 2001); d.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 – Suppl. ord. n. 149); d.lgs. n. 227 del 18 maggio 2001 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 – Suppl. ord. n. 149); d.lgs. n. 226 del 18 maggio 2001 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 – Suppl. ord. n. 149); d.lgs. n. 223 del 14 maggio 2001 (G.U. n. 136 del 14 giugno 2001); d.lgs. n. 212 del 24 aprile 2001 (G.U. n. 131 dell'8 giugno 2001); d.lgs. n. 206 del 12 aprile 2001 (G.U. n. 126 del 1° giugno 2001); d.lgs. n. 155 del 3 aprile 2001 (G.U. n. 99 del 30 aprile 2001); d.lgs. n. 146 del 26 marzo 2001 (G.U. n. 95 del 24 aprile 2001); d.lgs n. 87 del 28 febbraio 2001 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2001); d.l. 19 aprile 2002, n. 68 (G.U. n. 92 del 19 aprile 2002); l. 28 settembre 2001, n. 357 (G.U. n. 229 del 2 ottobre 2001); l. 25 ottobre 2001, n. 394 (G.U. n. 25 del 31 ottobre 2001); l. 21 dicembre 2001, n. 441 (G.U. n. 297 del 22 dicembre 2001); d.lgs. n. 472 del 28 dicembre 2001 (G.U. n. 24 del 29 gennaio 2002); d.l. 7 maggio 2002, n. 85 (G.U. n. 106 dell'8 maggio 2002); d.d.l. di iniziativa del MiPAF recante: "Disposizione in materia di agricoltura" (A.C. 2122-ter), all'esame della XIII Commissione agricoltura della Camera dei deputati.

imprenditore agricolo con la modifica dell'art. 2135 del Codice civile. Tale modifica amplia l'ambito sia soggettivo che oggettivo ricomprendendo accanto a quelle più tradizionali anche le attività legate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale ed alla ricezione ed ospitalità; sono considerati imprenditori agricoli le cooperative ed i loro consorzi che utilizzino prevalentemente prodotti dei soci. Il decreto fornisce anche la nuova definizione di attività agrituristica volta ad ampliare le possibilità di sviluppo di questo settore e conseguentemente i redditi degli agricoltori.

Viene anche ampliata la possibilità per gli imprenditori agricoli di esercitare la vendita diretta dei prodotti agricoli e di quelli derivati. Sono state introdotte anche nuove norme in materia di contratti agrari in merito all'esercizio del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto e con l'estensione ai terreni demaniali e del patrimonio indisponibile della applicazione delle norma in materia di fondi rustici e di contratti agrari. E' stata estesa alle società agricole la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale ; sono state introdotte anche norme circa la possibilità di stipulare contratti e convenzioni con le pubbliche amministrazioni per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la manutenzione dello stesso; sono state infine introdotte disposizioni per il rafforzamento della " filiera agroalimentare" ed in materia di organizzazioni professionali e dei produttori.

2.3.2 L'attività dei singoli Centri di responsabilità.

Mentre per i profili strettamente finanziari è stata seguita la vecchia ripartizione dei centri di responsabilità, essendo il bilancio 2001 ancora impostato con riferimento alla vecchia dizione, nel riportare in sintesi l'attività svolta dalle strutture del MiPAF si seguirà la nuova articolazione organizzativa indicata dal Regolamento n. 450 del 2000. Sotto il profilo metodologico va rilevata la difficoltà ulteriore nell'analisi delle attività svolte dovuta all'esistenza di due direttive emanate dai Ministri di due diversi governi.

Nel Dipartimento delle politiche di mercato:

La Direzione Generale delle politiche agroalimentari, già Direzione generale delle Politiche comunitarie ed internazionali, ha svolto in continuità con l'azione della precedente struttura un'attività volta a garantire la presenza attiva del Governo italiano nelle sedi internazionali e comunitarie. Ciò vale in particolare in sede U.E. nell'ambito del processo di pre-adesione dei paesi dell'Europa centro - orientale (PECO) e per i negoziati nell'ambito della OMC per la tutela dei prodotti tipici dell'agricoltura italiana con denominazione di origine o indicazione geografica (tra i risultati raggiunti in sede comunitaria va ricordato l'ottenimento del premio forfettario in favore dei produttori nell'OCM ovino caprino). A seguito dell'attività

svolta sono state riconosciute dalla Commissione europea le contraffazioni nei confronti dei marchi dei prodotti italiani; analogamente sono stati ottenuti risultati per la tutela dei prodotti mediterranei particolarmente esposti nel commercio internazionale per la esistenza dei dazi ridotti che caratterizzano quelli provenienti dagli altri paesi. Analogamente si può dire per il mercato del riso, dello zucchero e dell'olio d'oliva nonché per il riordino del regime delle quote latte. Questa Direzione generale ha dato anche concreta attuazione attraverso la predisposizione dei decreti contenenti le misure volte ad applicare i Regolamenti comunitari per la riforma della PAC, approvati nel 1999 a seguito delle decisioni politiche assunte nel Consiglio europeo di Berlino nel marzo di quell'anno. Particolare attenzione è stata prestata all'attuazione della regolamentazione in materia di prodotti ortofrutticoli e nei settori vitivinicolo e zootecnico, caratterizzati da un numero rilevante di regolamenti comunitari ai quali sono corrisposti altrettanti decreti ministeriali. La Direzione generale ha anche adottato misure di indirizzo e cocordinamento delle attività interne con particolare riferimento all'AGECONTROL che, come è noto, è in fase di liquidazione.

Direzione generale per la pesca.

La Direzione generale per la pesca è stata impegnata nell'attività di programmazione delle risorse comunitarie e nazionali finalizzata al coordinamento ed indirizzo nei confronti delle Regioni. E' stato infatti completato il trasferimento dei fondi a queste ultime, sono state attivate le misure di assistenza tecnica di arresto della pesca con il ritiro di imbarcazioni da pesca per un totale di 9484 tonnellate e si è proseguito nella liquidazione di numerosi progetti già approvati e completati al fine di accelerare al massimo i pagamenti in relazione ai programmi comunitari per questo settore ed al conseguente utilizzo delle risorse finanziarie dell'apposito strumento (SFOP). Anche questa Direzione generale ha garantito la presenza attiva oltre che in sede comunitaria anche in ambito internazionale. E' proseguita anche una importante attività di ricerca nonché di comunicazione, informazione ed educazione alimentare in ossequio a quanto disposto dall'ultimo piano triennale.

Nel Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi:

a) Direzione generale per la qualità dei prodotti alimentari e la tutela del consumatore;

L'analisi dell'attività di questa Direzione generale pone in evidenza in modo ancora più rilevante quanto si può osservare per tutte le strutture del MiPAF in questa ormai perdurante fase di ridimensionamento e di riorganizzazione. Si presentano notevoli difficoltà dovute allo stesso tempo all'incrociarsi di competenze con altre Direzioni generali (ad es. con quella per le politiche strutturali in materia di sviluppo dell'imprenditorialità giovanile) a seguito dell'applicazione del d.P.R. n. 450 del 2000, e al carattere variegato delle funzioni che è

chiamata a svolgere. Essa è in certo senso emblematica delle nuove, ridotte, competenze e funzioni del Ministero. Questa Direzione generale, infatti, anche nella gestione finanziaria (a parte alcuni capitoli di specifica competenza del Ministero) provvede al trasferimento dei fondi alle Regioni (ad es. per la realizzazione dei Programmi interregionali o per le quote di riparto del Fondo di solidarietà nazionale alle Regioni). Ma soprattutto esercita una funzione di supporto alla programmazione, anche finanziaria, e un'azione di coordinamento e di raccordo con le istituzioni internazionali e comunitarie. È quest'ultima, infatti, un'attività particolarmente impegnativa, perché da essa dipende la presenza attiva dell'Italia nelle varie istituzioni e la tutela dei prodotti e, più in generale, della posizione del nostro paese nelle diverse Organizzazioni internazionali ed europee. Un esempio è offerto dall'azione svolta in seno alla Commissione del *Codex alimentarius*, ma le stesse considerazioni si possono fare per la presenza nei numerosi comitati presso la Commissione europea e il Consiglio. Un'altra attività rilevante (anch'essa tipica di tutto il Ministero) è quella di regolamentazione e certificazione, che si estrinseca normalmente nell'emanazione di Decreti (ad es. per i registri delle varietà di sementi e per la designazione dei vini).

b) Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale.

L'attività di questa Direzione generale ha riguardato il proseguimento dell'attuazione della legge n. 441 del 1998 sull'imprenditorialità giovanile per la quale essa ha essenzialmente compito di coordinamento e di raccordo con la Commissione europea (da segnalare il risultato positivo dovuto all'azione svolta dall'apposito osservatorio per l'imprenditorialità giovanile-OIGA- per la modifica del regolamento n. 1750 del 1999 sugli incentivi al primo insediamento anche ai giovani che non avevano potuto accedervi negli anni precedenti); lo stato di attuazione dei regolamenti comunitari di riforma della PAC del 1999, per la parte di sua competenza con particolare riferimento alla programmazione ed allo sviluppo rurale e al coordinamento dell'attuazione dei programmi operativi a carattere regionale. Un'importante funzione è stata svolta nella realizzazione degli interventi in attuazione della legge n. 499 del 1999 nonché dei programmi interregionali e nel settore agroindustriale per le misure finanziate dal FEOGA, Sezione orientamento.

Va a questo punto rilevato che ai sensi del citato regolamento n. 450 del 2000 non è più prevista come struttura autonoma la Direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche, alcune competenze della quale sono assorbite da altre DD.GG., in particolare da quella in esame ma che per la restante parte sono state trasferite dal d.lgs. n. 300 del 1999 al Ministero dell'Ambiente ed alle Regioni. Data l'oggettiva fluidità della situazione e tenendo presente che molte attività sono svolte operativamente dal Corpo Forestale dello stato che temporaneamente

è alle dirette dipendenze del Ministro delle Politiche Agricole e forestali si indicano in questa sede le attività svolte dalla struttura ancora operante.

Queste attività si ricollegano a nove missioni istituzionali[3].

Si ricordano per la loro importanza i controlli del territorio effettuati (831.103) le persone controllate (323.235), gli illeciti accertati (44.189), le comunicazioni di notizie di reato (14.320), i sequestri operati (2397), le perquisizioni (173), gli arresti (35), le sanzioni notificate (76,142 mld); i 373 interventi su incendi da parte dei velivoli del CFS; le 1100 ore di volo per lo spegnimento degli incendi; i 9215 lanci effettuati sul fuoco, i 14.000 interventi sugli incendi a terra. In merito all'emergenza per la BSE il CFS ha attivamente collaborato sia con l'ispettorato per la repressione frodi che col nucleo carabinieri per la tutela delle norme comunitarie, effettuando 2.209 controlli su complessivi 16.532 controlli nei vari settori. Per quanto riguarda la tutela delle specie selvatiche ai sensi della Convenzione di Washington sono state compiute 22.753 operazioni di controllo, sequestrati 12.389 esemplari e rilasciate 22.844 certificazioni CITES.

c) Direzione generale per i servizi e gli affari generali.

Rispetto alle missioni e agli obiettivi ad essa assegnati si può dire che sono stati in buona parte raggiunti. È stata definita la pianta organica (come già prima anticipato) con il d.P.C.M. 4.12.2001 per i ruoli dell'agricoltura, in attuazione del Contratto collettivo nazionale e sistema integrativo, espletando le procedure di selezione professionale interna nell'ambito delle aree. Dell'attività contrattuale si è già detto prima; si può qui ricordare l' approvazione della Convenzione-quadro stipulata il 15.10.2001 con la Finsiel S.p.a. per l'affidamento unitario dei servizi del SIAN e successivamente l'avvio delle attività contrattuali per gli interventi di integrazione del SIAN, nonché il rinnovo del contratto con la società Infocamere per l'accesso alle banche dati delle Camere di commercio, approvato con d.m. n. 156575 del 18.12.2001.

Non è ancora attuato in concreto il trasferimento di beni e personale alle regioni, giustificato dal Ministero con il fatto che sono in preparazione possibili modifiche della normativa.

Resta il problema della divaricazione tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa e dello smaltimento dei residui, del quale si tratta in altra parte della Relazione. In questa sede si ricorda brevemente quanto il Ministero ha dichiarato. Per il primo aspetto

---

[3] 1) controllo del territorio, prevenzione e repressione dei reati in danno dell'ambiente; 2) interventi di protezione civile (incendi e soccorso per calamità); 3) coordinamento dei rapporti con la UE; 4) ricerca e monitoraggio sulla trasformazione del territorio; 5)sorveglianza delle aree protette ; 6) conservcazione e valorizzazione della biodiversità; 7) interventi strutturali in materia di acque irrigue e di bonifica ;8) sistema informativo della montagna ; 9) gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

l'Amministrazione a fronte di stanziamenti iniziali sempre più esigui è stata costretta a ricorrere ad un gran numero di variazioni concernenti integrazioni di cassa. Per il secondo anche nell'esercizio 2001 la causa del mancato smaltimento di residui consiste nell'impossibilità di far coincidere l'impegno di spesa con la successiva liquidazione per l'indisponibilità (per l'insufficienza di cassa) delle dotazioni finanziarie.

3. Analisi di specifiche missioni istituzionali.

3.1 Incentivi al mercato ed organismi pagatori.

Nelle precedenti Relazioni è stata illustrata la normativa che ha disposto la soppressione dell'AIMA e l'istituzione della nuova Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Con quest'ultima il legislatore si è posto l'obiettivo di una ridefinizione complessiva della gestione del comparto agroalimentare, considerato che le integrazioni al reddito e le erogazioni di aiuti comunitari nazionali costituiscono una componente rilevante del reddito complessivo delle aziende agricole italiane (l'importo medio annuale per lo Stato italiano interessato da meccanismi di spesa nell'ambito del bilancio comunitario è mediamente di circa 10.000 miliardi di lire). La normativa citata è stata recentemente modificata dal d.l. 22 ottobre 2001, n. 381, convertito nella legge 21 dicembre 2001, n. 441.

Le modifiche hanno riguardato:

a) l'attribuzione al Ministero delle politiche agricole e forestali della gestione dei rapporti con la Commissione europea in merito alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa, nonché le fasi successive alla decisione di liquidazione dei conti, concernenti il contenzioso, prevedendo che l'AGEA assicuri, a tale fine, il necessario supporto tecnico fornendo gli atti dei procedimenti, ivi compresi quelli degli organismi pagatori regionali di cui ha il coordinamento. In particolare, attraverso l'introduzione del comma 1-bis all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 1999, fermo restando che l'AGEA, secondo quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1663 del 1995 della Commissione del 7 luglio 1995, agisce, in qualità di organismo di coordinamento, come unico rappresentante nei confronti della Commissione europea, viene riconosciuto al Ministero delle politiche agricole e forestali un ruolo significativo nella procedura, attraverso la partecipazione alle riunioni del Comitato FEOGA al fine di tenere sotto controllo l'evoluzione della spesa e riservata, altresì, la gestione dei rapporti con la Commissione europea riguardanti le attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa, nonché le fasi successive alla decisione di liquidazione dei conti;

b) lo snellimento, attraverso l'inserimento dell'articolo 3-bis al decreto legislativo n. 165 del 1999, dell'*iter* di pagamento degli aiuti, autorizzando gli organismi pagatori a conferire

immediata esigibilità alle domande presentate tramite i centri di assistenza agricoli, fatti salvi i controlli comunitari;

c) l'inserimento, tra gli organi dell'AGEA, attraverso la modifica dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 165 del 1999, sostituendo il comma 1, ed aggiungendo, dopo il comma 3, i commi 3-*bis* e 3-*ter*, del Consiglio di rappresentanza, con compiti di valutazione della rispondenza dei risultati agli indirizzi fissati, assicurando la partecipazione delle parti sociali all'attività dell'AGEA; esso ha anche compiti di proposta al Consiglio di amministrazione dei provvedimenti necessari per assicurarne l'efficienza e l'efficacia;

d) la soppressione, attraverso la modifica del comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 165 del 1999, del Comitato preposto all'esercizio delle funzioni di organismo pagatore (sulle quali la Corte dei Conti aveva espresso un giudizio negativo) e l'istituzione, in sua vece, di un ufficio monocratico, assicurando che le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore siano svolte mediante gestioni distinte e contabilità separate, con l'abrogazione, consequenziale, delle disposizioni riguardanti tale Comitato, contenute nel decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, recante "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo".

La citata legge n. 441 del 2001 fissa, inoltre, il termine di sessanta giorni per l'adeguamento dello Statuto e dei regolamenti di amministrazione e contabilità e del personale alle disposizioni introdotte.

Poiché anche in questa materia le funzioni spettano alle Regioni, l'AGEA ha provveduto a sottoscrivere protocolli d'intesa con alcune di esse. In seguito alla sottoscrizione di questi protocolli d'intesa, per avviare l'attività degli Organismi pagatori regionali (OPR), con distinti decreti del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali sono stati ufficialmente riconosciuti i seguenti Organismi pagatori regionali, limitatamente ai pagamenti inerenti alle misure di sviluppo rurale:

ARTEA per la regione Toscana, d.m. del 13 novembre 2001;

AGREA per la regione Emilia Romagna, d.m. del 13 novembre 2001;

Organismo pagatore regionale della Regione Lombardia, d.m. del 9 novembre 2001.

Con tali decreti sono stati definiti i criteri generali che regolano il passaggio delle competenze nelle funzioni di organismo pagatore tra l'AGEA e gli Organismi stessi.

L'AGEA, a seguito dei suddetti decreti di riconoscimento, ha inoltre sottoscritto una Convenzione con ciascuno dei tre Organismi pagatori regionali, al fine tra l'altro, di disciplinare dettagliatamente i termini per realizzare tale passaggio.

Per quanto attiene agli aspetti di carattere finanziario, si segnala che a fronte di un importo totale a livello nazionale di finanziamenti FEOGA Garanzia nel settore dello sviluppo rurale, pari a circa 650 milioni di euro, i tre Organismi pagatori regionali di cui sopra dovranno assicurare ciascuno pagamenti per circa 50 milioni di euro, coprendo complessivamente il 22 per cento della suddetta spesa a livello nazionale.

Sono, altresì, in corso di espletamento le procedure avviate per il riconoscimento dell'AVEPA, l'organismo pagatore regionale istituito dalla Regione Veneto, anche quest'ultimo attivato inizialmente per il pagamento delle misure di sviluppo rurale di pertinenza del proprio territorio.

Il trasferimento di ulteriori competenze agli Organismi pagatori regionali riconosciuti, per l'erogazione di aiuti in ulteriori settori di intervento finanziati dal FEOGA Garanzia, dovrà essere preceduto dalla elaborazione di regole generali da parte dell'Organismo di Coordinamento AGEA, dei cui indirizzi si terrà conto negli appositi manuali operativi predisposti dagli OPR.

Come risulta dalle tabelle, riportate di seguito, gli importi erogati, ai vari settori d'intervento, complessivamente, nel periodo di riferimento proprio dell'esercizio FEOGA: 16.10.2000-15.10.2001, sono stati di 11.558 mld di lire (=5.969 MEURO); gli importi parziali per il periodo 16.10.2000-31.12.2001: 5.089 (=2.628) e per il periodo 1.1.2001-15.10.2001: 6.469 (=3.341). Nel raffronto con il precedente esercizio 2000 si rileva un aumento nelle erogazioni di circa 500 mld di lire.

Esercizio FEOGA 2001
(16.10.2000 - 15.10.2001)

16.10.2000 - 31.12.2000

SETTORI DI INTERVENTO	IMPORTO in miliardi di	IMPORTO in milioni di
SEMINATIVI	2.911	1.503
AIUTI ALL'OLIO D'OLIVA	1.292	667
BOVINI E VACCHE NUTRICI	-	-
OVICAPRINI	116	60
SVILUPPO RURALE E VECCHIE MISURE	28	14
ORTOFRUTTA	230	119
VITIVINICOLO	105	54
TABACCO	312	161
LATTE E FORMAGGI	38	20
ALTRI SETTORI	57	29
TOTALE	5.089	2.628

01.01.2001 - 15.10.2001

SETTORI DI INTERVENTO	IMPORTO in miliardi di	IMPORTO in milioni di
SEMINATIVI	890	460
AIUTI ALL'OLIO D'OLIVA	336	174
BOVINI E VACCHE NUTRICI	618	319
OVICAPRINI	163	84
SVILUPPO RURALE E VECCHIE MISURE	2.432	1.256
ORTOFRUTTA	450	232
VITIVINICOLO	580	300
TABACCO	349	180
LATTE E FORMAGGI	140	72
ALTRI SETTORI	512	264
TOTALE	6.469	3.341

16.10.2000 - 15.10.2001

SETTORI DI INTERVENTO	IMPORTO in miliardi di	IMPORTO in milioni di
SEMINATIVI	3.801	1.963
AIUTI ALL'OLIO D'OLIVA	1.628	841
BOVINI E VACCHE NUTRICI	618	319
OVICAPRINI	279	144
SVILUPPO RURALE E VECCHIE MISURE	2.460	1.270
ORTOFRUTTA	680	351
VITIVINICOLO	685	354
TABACCO	661	341
LATTE E FORMAGGI	178	92
ALTRI SETTORI	569	294
TOTALE	11.558	5.969

3.2 Attività ispettiva e sanzionatoria.

Nella Relazione precedente sono stati descritti in dettaglio il ruolo e la struttura dell'Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF) e lo sviluppo ulteriore delle sue funzioni a seguito della grave crisi dovuta al diffondersi della BSE (la cd. "mucca pazza"). Si deve ricordare che la legge 9.3.2001 n. 49, all'art. 3 ha disposto che l'Ispettorato sia collocato alle dirette dipendenze del Ministro, che operi con un proprio organico ed autonomia organizzativa ed amministrativa e costituisca un centro di responsabilità di spesa. L'Ispettorato ha elaborato una proposta di riorganizzazione allo scopo di rendere più razionale la struttura (con particolare riferimento alle circoscrizioni periferiche) e potenziare l'attività di programmazione, indirizzo e coordinamento. In questa ottica ha preso iniziative per migliorare il controllo di gestione e la formazione dl personale. Quanto alle sue funzioni fondamentali, ispettiva e sanzionatoria, anche in ossequio a quanto richiesto dalle Direttive dei due Ministri, oltre all'attività più tradizionale l'Ispettorato ha esteso il suo intervento in un più largo spettro, sia, e soprattutto, in materia di sicurezza alimentare e tutela della salute, sia a garanzia della genuinità e qualità dei prodotti. In particolare, per il primo profilo, proprio in relazione alla BSE, ha accresciuto notevolmente i controlli nel settore mangimistico; per il secondo aspetto ha rafforzato la vigilanza nei settori vitivinicolo e oleario.

Per quanto riguarda l'attività di controllo, si registrano i seguenti dati (in parentesi quelli del 2000): visite ispettive: 25.315 (24.260); ditte controllate: 16.967 – 10,3% del totale-(15.360, 9,8%); ditte non in regola: 2.369 – 14% del totale (2.276, 14,8%); notizie di reato inoltrate: 333 (279); contestazioni amministrative elevate: 3.549 (3533); campioni analizzati: 11.543 (8959); irregolarità riscontrate: 1003 (1.069).

Va rilevato il forte incremento dei controlli e delle analisi nel settore mangimistico: 3.376 (963); campioni sottoposti ad analisi: 4.928, pari quasi al 50% del totale (817).

In merito all'attività sanzionatoria si hanno i seguenti dati: provvedimenti ingiuntivi emessi: 2.581 (243), per un importo di 74.229.486 Euro (266,6 mld lire); ordinanze di archiviazione: 1211 (152).

Da questi dati si ricava un aumento rilevante dell'attività dell'Ispettorato e della maggiore incisività della sua azione e della rispondenza alle missioni istituzionali e agli obiettivi specifici posti dai Ministri nelle Direttive. Vi è il dato positivo della diminuzione delle irregolarità, mentre non può essere valutato nello stesso senso l'aumento notevole delle archiviazioni, perché, come dichiarato in passato dallo stesso Ispettorato, esse sono determinate piuttosto dall'elevato numero di pratiche e dalle difficoltà e lacune procedurali, che spesso precludono l'esame del merito.

4. Indicatori di prodotto e di risultato. Considerazioni conclusive.

Va preliminarmente notato che nei documenti comunitari, l'agricoltura non è prevista nell'elenco dei settori ai quali applicare indicatori per valutare il rendimento e l'efficienza dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche ai cittadini.

D'altra parte ci si può sforzare di spiegare le ragioni che rendono molto difficile, per non dire impossibile, allo stato, individuare indicatori sia di prodotto che di risultato riferiti al Ministero delle politiche agricole e forestali. Prima di valutare le carenze e i ritardi di questa Amministrazione, che costituiscono le cause più immediate delle difficoltà annunciate, è indispensabile – e in certa misura doveroso – richiamare la profonda trasformazione (più volte evocata in questa e nella precedente Relazione) subita in circa trent'anni dal MiPAF, trasformazione che senza esitare si può definire genetica, perché si è passati da un centro con funzioni di intervento diretto ed operativo (e rilevante in termini di spesa) ad una struttura di programmazione (sempre meno, per il trasferimento delle funzioni in materia agricola alle Regioni che hanno acquisito una competenza esclusiva) e soprattutto di coordinamento e regolazione.

Se si vogliono evidenziare indicatori riferiti allo sviluppo nel settore agricoltura e foreste (e non all'attività specifica del Ministero) si dovrebbe correttamente considerare l'azione svolta da tutti "gli attori" ed in primo luogo le Regioni.

Non a caso, infatti, nel primo tentativo compiuto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo attraverso una tabella di indicatori costruita sulle funzioni obiettivo si è fatto riferimento, sotto il profilo delle risorse finanziarie, non solo al bilancio dello Stato ma anche agli apporti delle Regioni e di altri enti ed organismi.

Né si può passare sotto silenzio la scarsa attenzione prestata dal Governo (sarebbe più corretto dire dai Governi che si sono succeduti in questi ultimi anni) al settore agricolo. Una testimonianza in tal senso è data dal D.p.e.f. 2002–2006[4], che per gli interventi per lo sviluppo produttivo riporta questi dati:

[4] Vedi Camera dei deputati Doc. LVII, n. 1/II, pag. 55

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1997–2000 (in mld di lire):

	1997	1998	1999	2000
Totale	10.255	9.258	12.457	16.041
Agricoltura	-	25 (0.4%)	37 (0.4%)	83 (0.6%)

Impegni per obiettivo:

	1997	1998	1999	2000
Totale	9.390	11.431	14.353	10.548
Agricoltura	-	12 (0.2%)	30 (0.3%)	49 (0.8%)

Erogazioni per obiettivo:

	1997	1998	1999	2000
Totale	9.544	11.110	8.594	8.904
Agricoltura	11 (0.1%)	15(0.2%)	33 (0.6%)	38 (0.6%)

Considerando i valori, espressi in percentuale, che si riferiscono all'agricoltura, essi confermano quanto prima detto. Diversa la considerazione da parte delle Regioni che hanno destinato ad agricoltura e pesca il 23% degli stanziamenti, che costituisce la quota più elevata rispetto agli altri settori economici[5]. Quest'ultimo dato conforta l'affermazione fatta prima circa la necessità, nell'identificare, nella loro dinamica, gli indicatori, di prendere in considerazione l'apporto delle Regioni.

Tornando ai mutamenti subiti dal Ministero (non si dimentichi che a seguito del referendum abrogativo della legge costitutiva esso era stato addirittura soppresso) non si può non sottolineare il processo di scomposizione e ricomposizione a cui sono state sottoposte le strutture nel quale esso si articolava. E' presumibile che ciò abbia influito negativamente sull'attività volta ad organizzare - per quanto qui interessa - un sano controllo di gestione, basato su precisi parametri ed obiettivi strategici. Né si può trascurare che le difficoltà derivanti dai frequenti mutamenti nell'organizzazione si sono incrociate con quelle indotte dalle profonde modifiche della normativa in materia economico finanziaria, come emerge, del resto, da quanto dichiarato da alcune strutture del Ministero.

Già prima si è rilevato che la diversa articolazione in due Dipartimenti e cinque Direzioni generali e la conseguente diversa ripartizione in Centri di responsabilità, mentre resta ancora invariata l'impostazione dei C.d.r. seguita, ancora nel bilancio 2001, dalla R.G.S., rende difficile analizzare compiutamente l'attività svolta, anche in termini economico-finanziari, dai vari C.d.r.

[5] doc. ult. Cit. pag. 71

Sono frequenti, infatti, gli accavallamenti di competenze e ciò non può non influire anche sull'attribuzione alle u.p.b. ("traslocate" in altri C.d.r.) delle funzioni obiettivo.

Per valutare appieno le ragioni dell'azione svolta (sarebbe più corretto dire non svolta) dal MiPAF, oltre alle considerazioni fatte può essere utile ricordare quanto esposto in uno studio elaborato dal governo sul controllo di gestione[6] e su gli indicatori di risultato, e nella Direttiva del Presidente del Consiglio per il 2002; entrambi questi documenti, del resto non fanno che richiedere la corretta applicazione del d.lgs. n. 286 del 1999.

Nel Manuale si afferma l'esigenza che nei documenti programmatici si individuino, nell'ambito della programmazione strategica, i macro-obiettivi e che gli obiettivi delle singole strutture debbano avere determinate caratteristiche. Essi devono essere: chiari, misurabili, coerenti con gli indirizzi strategici, raggiungibili, condivisi, orientati al miglioramento, armonici con le risorse disponibili e rivedibili.

La Direttiva della Presidenza del Consiglio, in termini più sintetici indica la necessità che la definizione degli obiettivi sia coerente con i seguenti tre principi: significatività, misurabilità, diretta controllabilità, nonché l'esigenza di un meccanismo di monitoraggio, basato su indicatori misurabili e quanto più possibili oggettivi e di un sistema di valutazione dei dirigenti.

Orbene, dall'esposizione precedente appare in tutta evidenza che i documenti di programmazione generale non si occupano dell'agricoltura (la relazione previsionale) o contengono scarsissimi riferimenti al settore primario (il D.p.e.f.), anche se va ricordato che è stato elaborato un Documento programmatico *ad hoc*; le Direttive del ministro solo di recente hanno assunto una forma più ordinata e precettiva, ma non fanno riferimento a precisi indicatori.

Il Servizio di controllo interno (SECIN), che pure è stato istituito, solo in questa legislatura ha ricevuto una migliore sistemazione, ma non è dato conoscerne l'attività, perché, nonostante ripetute richieste da parte della Corte dei conti non ha ritenuto di inviarla, privando la Corte di uno strumento essenziale per un più completo controllo sulla gestione del Ministero.

Questo rifiuto appare ancor più sorprendente perché contrasta con la collaborazione e la disponibilità dimostrata dai dirigenti e dal personale del Ministero.

Non è stato ancora predisposto – allo stato attuale delle conoscenze – il sistema di valutazione dei dirigenti, strumento essenziale per un compiuto giudizio sul raggiungimento degli obiettivi e sul processo attraverso il quale si è pervenuti ai risultati (necessario, peraltro, ai fini retributivi).

---

[6] V. *Manuale operativo per il controllo di gestione,* a cura del Dipartimento della funzione pubblica, novembre 2001.

D'altra parte la stessa apposita struttura interna del MiPAF ha dichiarato che non è stato possibile elaborare indicatori di prodotto e di risultato.

Di fronte a questa situazione fortemente carente si confermano le difficoltà di evidenziare indicatori corretti, che è auspicabile possano essere formulati in un futuro prossimo per consentire una compiuta analisi dell'attività del MiPAF.

Per questo Ministero, data la scarsa significatività in termini finanziari, si può tentare di individuare alcuni indicatori di prodotto (e in alcuni casi anche di risultato) con riferimento alla concreta attività svolta in stretta connessione con l'evoluzione del settore agricolo e per quegli aspetti legati ad un servizio reso.

Tra questi indicatori si potrebbero citare: l'andamento della bilancia agro-alimentare; l'occupazione e il suo miglioramento qualitativo (con particolare riferimento a quella giovanile e femminile); l'aumento delle superfici ad agricoltura biologica; la tutela ambientale (soprattutto in relazione ai parchi e alle aree protette); l'attività ispettiva e sanzionatoria riferita alla sicurezza, ma anche al controllo del territorio; la ricerca.

In questa relazione ci si sforzerà di fornire alcuni elementi, con tutte le riserve prima esposte.

Partendo dall'interscambio commerciale di prodotti agricoli (e della pesca) nel 2001, si constata, come si è anticipato all'inizio, una riduzione del *deficit*, con una contrazione dell'1.9%, dovuto ad un contenuto aumento delle importazioni e una crescita sostenuta delle esportazioni. Si tratta di un'importante ripresa del *trend* positivo degli anni '90 rispetto alla battuta d'arresto del 2000 (che aveva registrato una più forte crescita delle importazioni sulle esportazioni).

L'interscambio commerciale costituisce certamente un indicatore importante nella valutazione dell'azione dei poteri pubblici – e per quanto qui ci riguarda del MiPAF – perché l'aumento delle esportazioni e l'eliminazione del deficit agro-alimentare stanno a significare il successo delle iniziative volte a migliorare la qualità dei prodotti e la promozione degli stessi sui mercati internazionali e, più a monte, l'incidenza nelle decisioni in sede comunitaria per una maggiore tutela della produzione agricola italiana.

Per quanto riguarda l'occupazione, nel 2001 vi è stato un aumento (+0.8%) contenuto, ma significativo, specie se si considera il *trend* negativo degli ultimi 10 anni e si guarda alla composizione: +2.4% di lavoratori dipendenti e la consistente presenza di manodopera extracomunitaria (nel 2000: +11%), nonché l'importante componente femminile (+31%, con valori più elevati nel Sud e nel lavoro dipendente: 40% sul totale dei dipendenti).

La qualità dell'occupazione dipende anche dalla formazione e informazione dei lavoratori. Si ricorda che nel periodo 1994-1999 sono state promosse complessivamente 141.000 azioni di tipo formativo che hanno interessato 2,4 milioni di destinatari.

Anche nell'istruzione si sono registrati progressi, sia nel numero di laureati che di diplomati e di detentori di un titolo di licenza elementare.

Un risultato concreto, dovuto all'azione svolta dalla Direzione generale Politiche strutturali e sviluppo rurale", è costituito dalla possibilità, ottenuta in sede comunitaria, di fruire degli incentivi per il primo insediamento anche ai giovani agricoltori che non avevano potuto accedervi negli anni 1999-2001.

Un segnale positivo ai fini dell'aumento dell'occupazione, specie nel Mezzogiorno, è dovuto al grande sviluppo dell'agriturismo.

Anche per l'agricoltura biologica non è possibile stabilire un collegamento con i profili finanziari, ma un risultato concreto si può registrare con un incremento nel 2000 rispetto al 1999 (mancano i dati aggiornati al 2001) del 10% di aziende e del 9% di superfici coltivate; va rilevato che l'Italia si colloca, nei paesi dell'Unione europea, al primo posto con il 38% delle aziende e il 27,5% di ettari sul totale dell'Unione.

Nella tutela ambientale si è realizzato un risultato importante con il forte incremento, tra il 1993 e il 2000, delle aree protette e dei parchi nazionali (rispettivamente da 445 a 669 – con un aumento del 32% - e da 17 a 21). In questo campo, pur con le doverose riserve di ordine metodologico – perché non sono prese in considerazione le risorse di altra provenienza, in particolare regionali, ma solo quelle del MiPAF – si può indicare l'andamento delle risorse destinate alla pertinente funzione obiettivo 5.4.1.5 (Tutela dei parchi e delle aree naturali) che sono passate dai 30,6 mld di impegni effettivi del 1999 agli 88,3 del 2000 e 106,7 del 2001.

A queste risorse vanno aggiunti i 79 mld del 1999, i 171,3 del 2000 e i 106 del 2001 di impegni totali della F.O. 5.4.1.1 (tutela e conservazione della fauna e della flora); i 28,5 mld del 1999, i 115 del 2000 e lo 0,535 del 2001 della F.O. 5.4.1.2. (tutela dei beni ambientali e paesaggistici). Incrociando i dati finanziari con l'aumento delle aree protette e con la forte presenza in essi di attività agricola estensiva (18% della superficie agricola nazionale), forestale e di acquacoltura, nonché con la riduzione dell'uso dei fertilizzanti chimici, si può intravedere l'inizio di una tendenza virtuosa (in aderenza anche ai dettami della nuova PAC e agli indirizzi internazionali sulla biodiversità) e un primo risultato.

Connesso con la tutela ambientale, pur rientrando in una funzione di polizia, è l'"attività di controllo del territorio" che fa capo alla F.O. 3.1.1.1, alla quale sono stati destinati nel triennio, 1999-2001, rispettivamente 109 mld, 229,5 e 273,7 di impegni effettivi (cui, peraltro,

corrispondono pagamenti totali quasi per lo stesso ammontare). L'intersecarsi tra tutela ambientale - cui si affianca la sicurezza alimentare – e ordine pubblico trova riscontro nella varietà degli interventi, illustrati in precedenza nell'esame dei vari centri di responsabilità: controlli del territorio e delle persone, illeciti, comunicazioni di notizie di reato, sequestri, perquisizioni, arresti, sanzioni notificate, interventi sugli incendi, con velivoli e a terra, partecipazione ai controlli per la repressione delle frodi e per la tutela delle specie selvatiche.

Al crescente impegno finanziario prima evidenziato corrisponde una diminuzione nel 2001 - rispetto al 2000 – del numero di interventi e delle ore di volo per lo spegnimento degli incendi. In proposito va, peraltro, osservato che sono in corso procedure per l'acquisto di nuovi elicotteri. Restano, comunque, un'importante attività svolta e risultati apprezzabili sia a tutela dell'ambiente che della salute.

In connessione con quest'ultimo aspetto va valutato il possibile indicatore di risultato sulla sicurezza alimentare e conseguente tutela di prodotti e della salute, che si traduce in ispezioni ed attività sanzionatorie (queste ultime come indicatori di prodotto). Ancora una volta va richiamata l'esigenza di cautela nell'incrocio tra dati finanziari e attività e risultati raggiunti. In questo settore, come si è appena visto, insistono anche altre strutture (non solo il CFS, appena esaminato, ma anche un nucleo di carabinieri distaccati presso il Ministero). Nonostante i tentativi fatti di disaggregazione (per poi riaggregarli) le risorse finanziarie dedicate dagli altri soggetti " implicati" in queste attività, ciò non è stato possibile per esplicita dichiarazione dei diretti interessati. Si può soltanto considerare la F.O. che fa capo all'Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF) 4.2.1.7 (Regolamentazione, vigilanza, repressione frodi) alla quale nel triennio sono stati destinati rispettivamente impegni effettivi per 65,6, 60,8 e 82,5 mld.

Riferito a questa struttura si può dire che l'indicatore di prodotto si è innalzato perché si registra rispetto agli anni precedenti un numero maggiore di ispezioni, di ditte controllate, di analisi di laboratorio effettuate, di provvedimenti ingiuntivi, di notizie di reato inoltrate, di sequestri e di ordinanze, mentre sono diminuite le infrazioni. Si tratta di dati certamente positivi in termini di prodotto, ma appare problematico valutare il risultato in termini di maggiore tutela, al quale si può pervenire deduttivamente .

Per quanto riguarda la ricerca va fatta una considerazione analoga a quella relativa alla tutela ambientale. Anche in questo campo vi è la presenza delle Regioni, anche se, per l'unico dato disponibile, quello relativo al 2000 fornito dall'INEA, se ne ricava, come già evidenziato, una loro scarsa attenzione (132 mld che, raffrontati al valore della produzione, costituisce lo 0,16%) e di altri soggetti (tra i quali specie il MURST ed il CNR). Il riferimento alla sola F.O. 4.8.2.1 risulta, quindi, circoscritto. Gli impegni effettivi sono stati nel triennio rispettivamente

179,1, 106,6 e 203,6 mld. Data l'importanza strategica di questa attività appaiono insufficienti le risorse ad essa assegnate. Né è possibile, allo stato, evidenziare indicatori di risultato, per quelli di prodotto si può ipotizzare la ripartizione dei contributi ai diversi Istituti sperimentali ed ai vari progetti.

Volendo formulare una conclusione di carattere generale si può affermare che, in questa complessa fase di transizione, il Ministero ha realizzato in gran parte gli obiettivi generali che gli sono stati assegnati, pur permanendo alcuni aspetti negativi quali l'accumulo, ormai cronico, di residui passivi e la scarsa velocità di gestione della spesa, elemento questo negativo soprattutto per quella in conto capitale.

PAGINA BIANCA

Ministero delle attività produttive
(ex Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato)

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il quadro programmatico: *2.1 Il quadro programmatico di riferimento per il 2001. 2.2 Il quadro programmatico per il 2002.*
3. Le principali modifiche del quadro normativo: *3.1 L'attuazione delle nuove misure introdotte con la finanziaria 2001. 3.2 Primi elementi sulla gestione decentrata del sistema agevolativo. Nuovi temi di confronto sulle competenze in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione; 3.3 Gli interventi per la regolazione e la concorrenza nel settore elettrico e del gas.*
4. Aspetti finanziari della gestione: *4.1 Dati complessivi; 4.2 La classificazione delle spese per Centri di responsabilità.*
5. Analisi per funzioni-obiettivo: *5.1 Affari generali e commerciali (f.o.4.1.1); 5.2 Combustibili ed energia (f.o.4.3):* 5.2.1 Petrolio e gas naturale (f.o. 4.3.2); 5.2.2 Combustibili nucleari (f.o. 4.3.3); 5.2.3 Elettricità (f.o. 4.3.5); 5.2.4 Indicatori di risultato e di performance nel settore dell'energia e del gas; *5.3 Attività estrattive manifatturiere ed edilizie (f.o.4.4):* 5.3.1 Attività estrattive riguardanti risorse minerali (f.o.4.4.1); 5.3.2 Attività manifatturiera (f.o.4.4.2): 5.3.2.1 Pianificazione, regolazione e vigilanza all'industria manifatturiera (f.o.4.4.2.1); 5.3.2.2 Sostegno alle imprese manifatturiere e sostegno alle imprese nelle aree depresse (f.o.4.4.2.2-f.o. 4.4.2.3); 5.3.2.3 Alcuni indicatori di risultato degli interventi per il sostegno finanziario alle imprese industriali; *5.4 Altri settori industriali (f.o. 4.7):* 5.4.1 Gli interventi per il sostegno finanziario al commercio e le principali attività e misure di sostegno finanziario al turismo; 5.4.2 Alcuni indicatori relativi alla modifica strutturale e alla performance del settore del commercio; *5.5 Ricerca e sviluppo per affari economici (f.o.4.8):* 5.5.1 Gli interventi per il sostegno finanziario alla ricerca: alcuni dati sull'attività nell'ultimo triennio; 5.5.2 Indicatori di performance dell'attività di ricerca.
6. Organizzazione.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.4.1.5 - Ricerca mineraria di base	582	1.184	*562*	521	520	764	164	337
4.1.1.1 - Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale	10.800	12.989	*1.198*	10.254	9.891	10.810	2.756	659
4.1.1.2 - Promozione e sostegno al settore del commercio	33.138	33.889	*31.602*	32.965	32.953	32.882	593	652
4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprieta' industriale e del diritto d'autore	172.527	193.837	*4.107*	158.885	157.345	157.541	24.898	22.121
4.1.1.4 - Regolamentazione e vigilanza del settore	1.684	1.888	*72*	1.564	1.556	1.557	353	153
4.2.1.2 - Incentivi alla produzione agricola	8.278	6.178	*6.178*	8.236	7.562	5.933	13.583	279
4.3.2.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza petrolio e gas naturale	10.142	25.658	*17.673*	9.823	9.549	23.902	21.425	2.111
4.3.2.2 - Incentivazione per l'industria petrolifera	0	0		0	0	0	0	0
4.3.3.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare	2.536	2.882	*78*	2.504	2.501	2.645	507	78
4.3.5.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno all'industria fornitrice di energia	9.398	23.398	*16.693*	9.187	8.967	22.370	19.804	1.895
4.3.5.2 - Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica	1.479	1.611	*45*	1.309	1.309	1.231	395	190
4.3.6.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico	9.155	23.147	*16.692*	8.950	8.941	22.274	19.611	1.894
4.4.1.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore minerario	122.785	94.633	*86.700*	121.849	112.079	89.563	191.653	4.487
4.4.2.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza all'industria manifatturiera	25.882	33.648	*18.227*	25.122	24.835	29.542	9.518	932
4.4.2.2 - Sostegno alle imprese manifatturiere	2.054.492	1.613.736	*1.588.838*	2.038.593	1.868.449	1.517.942	2.970.789	71.567
4.4.2.3 - Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse	2.697.776	2.020.663	*1.978.399*	2.682.859	2.468.434	1.926.929	4.380.240	91.071
4.7.1.1 - Regolamentazione e vigilanza del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; controllo dei prezzi	2.673	3.355	*428*	2.480	2.301	2.524	1.057	226
4.7.1.2 - Sostegno alle attivita' di distribuzione commerciale	244.349	184.088	*179.731*	242.999	223.215	175.953	394.805	8.366
4.7.1.3 - Sostegno alle attivita' di distribuzione commerciale nelle aree depresse	871.507	651.387	*648.754*	867.053	796.250	625.148	1.426.701	29.484
4.7.3.1 - Indirizzo e promozione della attivita' turistica	64.948	66.856	*1.462*	62.952	62.593	50.100	15.371	2.541
4.7.3.2 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore	621.170	576.810	*566.571*	546.608	230.787	190.100	709.974	93.334

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.7.3.3 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico nelle aree depresse	1.593.183	1.215.459	*1.183.172*	1.584.267	1.454.834	1.153.289	2.587.783	54.247
4.8.3.1 - Contributi per la ricerca in materia di energia	491.189	502.997	*501.657*	491.195	491.087	451.175	323.601	14
4.8.4.1 - Sostegno alla ricerca applicata per le attivita' estrattive	1.523	1.804	*53*	1.463	1.461	1.544	336	96
4.8.4.2 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	807.174	608.259	*595.268*	803.012	738.053	581.526	1.309.493	27.759
4.8.4.3 - Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	41.389	30.888	*30.888*	41.181	37.810	29.663	67.917	1.396
5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento	1.992	7.190	*5.055*	1.860	1.859	1.819	5.269	5.159
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	1.992	2.190	*55*	1.860	1.859	1.819	419	159
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	1.998	2.197	*55*	1.866	1.865	1.825	420	159
8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attivita' sportive e ricreative	160	196	*21*	147	146	149	52	18
10.7.1.3 - Sostegno alle vittime dell'usura	88	94	*1*	85	84	87	10	3
TOTALE AMM.NE	***9.905.989***	***7.943.110***	***7.480.238***	***9.761.650***	***8.759.094***	***7.112.605***	***14.499.499***	***421.387***

1. Sintesi e conclusioni.

Nella Relazione sul rendiconto del 2000 si era rilevato come nel corso dell'esercizio l'Amministrazione avesse portato a termine la revisione del quadro di comando relativo alla politica di sostegno e di regolazione dei comparti produttivi. Con l'emanazione dei provvedimenti previsti dalla legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini) e dai successivi decreti legislativi, si era attribuita una parte rilevante della politica industriale alle Regioni. L'esercizio 2001 doveva vedere l'attuazione della riforma prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999 e la nascita del Ministero delle attività produttive.

Con l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione, la riallocazione delle competenze tra i diversi livelli di governo si è riaperta. Si è avviata una nuova fase del complesso processo di ridefinizione della politica di sostegno e regolazione dei settori produttivi che dovrà portare ad una rivisitazione complessiva di quelle che, nell'ultimo quadriennio, erano state le norme di coordinamento alla base dell'intero sistema. Lo richiede la necessità di individuare gli elementi ritenuti costituzionalmente compatibili con il passaggio di molte competenze alle Regioni, in via esclusiva, e l'individuazione dei compiti e delle risorse gestite dallo Stato, ad integrazione di quelle proprie o perequate delle Regioni, per garantire una adeguata disponibilità di servizi in tutti gli ambiti territoriali.

L'esercizio 2001, pur caratterizzandosi per l'avvio della nuova legislatura e il cambiamento di maggioranza di Governo, non ha marcato forti discontinuità. Le azioni intraprese segnano il progresso di un disegno avviato sin dall'inizio degli anni novanta, che prevedeva l'apertura alla concorrenza di rilevanti segmenti dei servizi di pubblica utilità; la privatizzazione delle aziende produttive e di servizi ancora a partecipazione pubblica; una progressiva deregolamentazione di rilevanti settori economici; la semplificazione degli adempimenti richiesti per l'esercizio delle attività economiche, la creazione di strutture di gestione unitarie (sportelli unici); l'accentuazione, nei terreni ancora di competenza statale, del ruolo di regolamentazione e di indirizzo.

La riconferma degli orientamenti prevalenti non ha mancato di accompagnarsi a innovazioni ed accentuazioni diverse. Sin dai provvedimenti dei "100 giorni", e poi con la manovra finanziaria per il 2002, sono state poste le basi per interventi che mirano ad accentuare l'opera di semplificazione normativa e procedurale, a concentrare i sistemi di sostegno sul segmento delle piccole e medie imprese, ad agevolare l'afflusso dei capitali privati per l'adeguamento delle infrastrutture alle necessità del sistema produttivo. Si tratta di un processo di cui è ancora prematuro ricercare un impatto consistente nella gestione dell'amministrazione

ministeriale del 2001, ma che hanno trovato un ulteriore conferma nella Direttiva per l'attività del 2002.

Completato con il recepimento della Direttiva comunitaria sul mercato del gas e gli ulteriori passi in tema di liberalizzazione del mercato elettrico, l'apertura alla concorrenza dei più rilevanti servizi di pubblica utilità, il Governo ha posto le condizioni per una accelerazione del processo. L'obiettivo è quello di conseguire i benefici attesi in termini di tariffe, contrastando le tensioni sul mercato delle materie prime energetiche e, in alcuni casi, le resistenze ad una apertura del mercato che hanno per il momento reso limitati gli effetti positivi per gli utenti. Confermate le scelte di un più rapido accesso al mercato più concorrenziale anche per i piccoli operatori e di forme di incentivo per il consorziamento della domanda, si è puntato ad una riduzione ulteriore della posizione dominante dell'Enel nel mercato elettrico e al sostegno per un potenziamento della struttura produttiva. Con la manovra finanziaria si sono poi poste le condizioni per la privatizzazione delle aziende produttive e di servizi a livello locale ancora a partecipazione pubblica.

Il completamento dei processi di revisione delle principali normative di incentivazione (iter che aveva inciso nel 2000 sull'operatività di importanti strumenti di sostegno ai comparti produttivi) ha consentito nell'esercizio un più soddisfacente operare delle leggi di incentivazione: sono stati deliberati interventi per oltre 8.000 miliardi (1066 nel 2000) che hanno interessato oltre 6.600 imprese. (432 nel 2000).

Segna un qualche ritardo, invece, l'attuazione delle disposizioni introdotte con la finanziaria per il 2001: quasi tutti i provvedimenti sono ancora in attesa di attuazione.

2. Il quadro programmatico.

2.1 Il quadro programmatico di riferimento per il 2001.

Gli obiettivi che l'Amministrazione si è posti per l'anno 2001 sono rinvenibili nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2001-2003, nella Nota preliminare al disegno di legge di bilancio 2001, e nella direttiva del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio estero del 15 febbraio 2001. Naturalmente questi documenti sono stati integrati con la considerazione di quanto previsto dal Documento di programmazione economico finanziario 2002-2005 che, redatto dal nuovo Governo, è intervenuto su tutti i temi qualificanti della politica per i settori produttivi e che, in una certa misura, può aver già inciso sulla attuazione nel secondo semestre dell'esercizio 2001.

La riforma dell'organizzazione di Governo (con il ridisegno delle competenze tra soggetti centrali, agenzie ed enti territoriali), l'ulteriore accentuazione delle caratteristiche del Ministero

come sede di indirizzo e regolamentazione di politiche pubbliche era previsto che condizionassero l'attività del 2001.

Oltre ai compiti di carattere generale conseguenti alla fase di revisione istituzionale ed organizzativa (l'attuazione della riorganizzazione prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999; il completamento del trasferimento di funzioni ex d.lgs. n. 112 del 1998; l'avvio del controllo di gestione tramite la ricognizione dell'attività di ciascun Centro e la rilevazione del rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti; il completamento della informatizzazione; la formazione del personale) l'azione amministrativa doveva essere rivolta a:

⇒ massimizzare il ruolo di progettazione, messa a punto ed amministrazione di strumenti utili alla nascita di nuove imprese, alla crescita e consolidamento del tessuto produttivo nazionale;

⇒ completare il quadro di interventi necessari alla liberalizzazione del mercato elettrico e di quello del gas;

⇒ intensificare l'attività di semplificazione e velocizzazione dei procedimenti e di decentramento di quelle rivolte a concedere agevolazioni in forma integrata;

⇒ accrescere il raccordo tra soggetti e organismi impegnati nella promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo;

⇒ completare il processo di definizione del quadro giuridico che regola il commercio elettronico;

⇒ rendere coerenti lo sviluppo dei comparti produttivi con le necessità di tutela della salute e di informazione dei cittadini.

Ad integrazione di questi obiettivi, la finanziaria per il 2001 era intervenuta affidando al Ministero ulteriori compiti:

⇒ la promozione di attività imprenditoriali innovative, con particolare attenzione a quei progetti che prevedono l'integrazione di iniziative produttive con interventi nel comparto dei servizi e che privilegiano l'utilizzo del capitale di rischio come fonte di finanziamento;

⇒ il sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo mediante crediti di imposta;

⇒ il sostegno all'utilizzo delle carte di credito formative per i giovani per l'acquisto di beni e servizi;

⇒ lo sviluppo del commercio elettronico.

Il Documento di programmazione economico finanziari per il 2002-2006, primo atto della coalizione di maggioranza della nuova legislatura, ha previsto numerose iniziative a sostegno dei comparti produttivi.

Tra i provvedimenti per "i 100 giorni", il maggiore impatto sui comparti produttivi è riferibile soprattutto alle misure in materia di detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali, di diritto societario, di semplificazione degli adempimenti burocratici, contabili e fiscali per le imprese. Nel corso del quinquennio, i provvedimenti che dovrebbero caratterizzare l'attenzione del Governo per i comparti produttivi riguardano:

⇒ il comparto della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Il Governo ha previsto l'adozione di misure in grado di stimolare un adeguamento della spesa alla media europea, rimuovendo gli ostacoli sia in termini di proprietà intellettuale, che di collaborazione tra istituzioni pubbliche e private. Il sostegno "all'azione dei Centri nazionali preposti alla ricerca" mirerà alla costruzione di un legame tra di essi ed il sistema delle imprese, al fine di aumentare la presenza italiana nei settori ad alta tecnologia (aeronautica, spazio, difesa, informatica, energia, telematica, biotecnologie e nuovi materiali). In base all'esperienza degli altri Paesi, si delineano come prioritarie le misure che mirano a favorire la mobilità dei ricercatori, rafforzare la partecipazione del personale di ricerca ad attività imprenditoriali rendendo effettive norme esistenti che incoraggiano la creazione di nuove imprese, incentivare l'intera catena che va dalla ricerca di base alla ricerca applicata, sostenere la creazione di incubatori come strumento per amplificare lo sviluppo delle applicazioni pratiche dei risultati della ricerca pubblica;

⇒ il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane. Si prevede un potenziamento delle iniziative per il sostegno dell'internazionalizzazione;

⇒ la liberalizzazione del comparto energetico. Nel Documento di programmazione si prevede una accelerazione del processo di liberalizzazione (in particolare si tratta di accelerare l'emanazione della normativa prevista dai decreti attuativi delle direttive comunitarie), un recupero di efficienza della rete elettrica con l'avvio della Borsa elettrica, misure per una migliore *governance* delle reti e dei terminali nel settore del gas.

⇒ la semplificazione e la razionalizzazione del sistema degli incentivi alla imprese;

⇒ la compresenza nel sistema distributivo di imprese sia piccole che medio grandi;

⇒ il miglioramento delle condizioni operative delle imprese di assicurazione, garantendo un miglioramento della concorrenza e della trasparenza nel mercato delle assicurazioni auto;

⇒ l'aumento del tasso di crescita del settore turistico, anche attraverso lo sviluppo di politiche attive del lavoro e formazione utilizzando i fondi europei disponibili;

⇒ il rilancio del Mezzogiorno, attraverso una semplificazione ed un affinamento delle procedure di incentivazione e finanziando in misura adeguata l'intervento realizzato con la legge n. 488 del 1992.

2.2 Il quadro programmatico per il 2002.

La direttiva per il 2002, emanata il 28 febbraio 2002, conferma i macro obiettivi per i settori produttivi delineati nel Documento di programmazione economico finanziaria per l'anno 2002-2006 e nella finanziaria 2002, richiamando le amministrazioni all'accelerazione del processo di semplificazione amministrativa[1]; al contenimento della dinamica della spesa; al miglioramento dei livello dei servizi all'utenza attraverso la riorganizzazione tecnologica dei processi amministrativi interni e la realizzazione di un sistema di controllo di gestione adeguato ad una valutazione dei costi e dei risultati.

La direttiva prevede poi un dettagliato insieme di obiettivi strategici affidati ai dirigenti generali e la definizione, da parte dei dirigenti, di progetti operativi con l'identificazione dei traguardi da raggiungere nel 2002 e, nel caso di attività pluriennali, con il dettaglio delle singole fasi operative, dei risultati attesi, delle risorse dedicate e degli indicatori di controllo dello stato di avanzamento[2]. Particolare rilievo assumono:

- il potenziamento della struttura e formazioni dell'Ufficio italiano brevetti e marchi che prevede, oltre che l'informatizzazione delle procedure e l'azzeramento degli arretrati nell'arco della legislatura, l'attuazione di misure dirette alla diffusione della cultura dell'attività imprenditoriale;
- la promozione dell'attività di ricerca e sviluppo tra le PMI attraverso una più diffusa utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione, una maggiore diffusione dei risultati delle ricerche, la creazioni di filiere produttive in segmenti settoriali a tecnologia avanzate;
- il rafforzamento delle analisi e del monitoraggio settoriale e l'esame dei processi di delocalizzazione produttiva;
- il rafforzamento del parco di generazione e la riduzione della dipendenza energetica dall'estero attraverso il rilascio di autorizzazioni alla produzione con procedimenti unici; il

[1] Si intende procedere al riassetto normativo in tema di assicurazione, incentivi alle attività produttive all'energia e alle attività brevettali, settori per i quali il disegno di legge di semplificazione 2001 prevede delega al Governo; razionalizzare l'operare degli enti che rientrano nella sfera di competenza del Ministero delle attività produttive.

[2] Come rilevato di recente nella indagine intersettoriale della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001" l'esteso ricorso già a partire dal 2001 ad obiettivi specifici dettagliati non si è finora tradotto in un ricorso sistematico ad indicatori e all'applicazione di procedure e modalità per la rilevazione dei dati e per la loro elaborazione a fini di verifica sulla gestione.

miglioramento del servizio attraverso il finanziamento di nuove reti di distribuzione del metano nel Mezzogiorno; l'incremento della produzione da fonti rinnovabili; la razionalizzazione degli stoccaggi;

- la ristrutturazione del sistema degli incentivi, attraverso misure di semplificazione normativa, la ridefinizione delle procedure e delle disposizioni concernenti i contratti di programma e i patti territoriali e lo studio della possibilità di ricondurre nel Fondo unico le risorse assegnate alla legge n. 488 del 1992 per aumentare la flessibilità degli interventi di sostegno delle imprese;
- il potenziamento degli interventi per il commercio elettronico e la prosecuzione dell'attività di semplificazione delle procedure per l'avvio di esercizi commerciali.

3. Le principali modifiche del quadro normativo.

Le modifiche del quadro normativo che più hanno inciso sui risultati dell'esercizio 2001 si concentrano in tre aree:

- il quadro di riferimento istituzionale in materia di competenze per il sostegno dei comparti produttivi. Non ancora a regime l'operatività conseguente alle modifiche apportate alle principali leggi di sostegno e varata solo da pochi mesi la nuova struttura di governo con la costruzione del Ministero delle attività produttive, si è riaperta con l'approvazione delle modifiche al titolo V della Costituzione la questione delle competenze tra livelli di governo su numerosi terreni di interesse dell'amministrazione del Ministero. Un'incertezza che coinvolge lo stesso quadro delle norme che disegnano i criteri di base di alcuni interventi di politica per i settori;
- le norme introdotte con la finanziaria per il 2001: tali disposizioni, che interessavano terreni su cui si gioca la possibilità di ridurre il gap del Paese in termini di innovazione, presentano un forte ritardo nell'attuazione;
- la definizione del nuovo assetto energetico nazionale, cui è stata impressa un'accelerazione con l'avvio della nuova legislatura.

3.1 L'attuazione delle nuove misure introdotte con la finanziaria 2001.

La finanziaria del 2001 ha introdotto misure per il sostegno di alcuni settori produttivi di competenza del Ministero dell'industria.

Si tratta, in particolare, di quanto previsto all'articolo 103, commi 5 e 6, in materia di sostegno finanziario al commercio elettronico. La normativa si prefigge di sostenere le imprese ed in particolare le PMI nello sviluppo di attività di commercio elettronico sia tra impresa e

impresa, che tra impresa e consumatore (come si vedrà in seguito anche in base agli indicatori elaborati dall'Istat, tale modalità di vendita è in Italia ancora piuttosto limitata). Il provvedimento, che riguarda tutte le imprese senza limitazioni territoriali e che è inquadrato tra quelli "*de minimis*", prevede la corresponsione di un credito di imposta commisurato al 60% degli investimenti relativi alla parte comune tra più imprese per lo sviluppo di un progetto di commercio elettronico[3]. Nel corso del 2001 sono state predisposte le normative applicative, il bando di gara per la presentazione delle istanze ed esperite le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di gestione del sistema di incentivo[4]. Da luglio 2001 le imprese sono in grado di presentare le istanze per l'accesso alle agevolazioni al Gestore. Il termine finale per la presentazione è stato più volte prorogato ed è scaduto il 31 marzo scorso. Gli 80 miliardi di lire stanziati per il 2001 non sono stati quindi impegnati. Va considerato che la legge finanziaria per il 2001 aveva previsto uno stanziamento complessivo di 240 miliardi nel triennio 2001-2003. Il bando prevede come specificato dall'amministrazione l'impegno di tutto lo stanziamento triennale con la possibilità di utilizzare le risorse man mano che gli investimenti saranno completati.

Sempre nell'ambito della finanziaria per il 2001 erano previsti interventi per il collegamento telematico delle imprese del settore tessile, abbigliamento e calzaturiero. Il provvedimento si propone di sostenere le imprese del settore che intendano sviluppare attività di interconessione e collegamento telematico tra impresa e impresa al fine di aumentare al competitività e l'integrazione produttiva di filiera[5]. Anche per questo intervento il 2001 ha visto la predisposizione della normativa di attuazione e l'individuazione del gestore, ma non l'erogazione effettiva. Le imprese hanno potuto presentare domanda di agevolazione entro il 31 marzo 2002. L'esame delle domande consentirà nel 2002 l'avvio delle misure di sostegno.

---

[3] Tra le spese ammissibili l'hardware e il software per le finalità specifiche, le consulenze specialistiche e le spese per lo sviluppo di applicativi per la gestione delle transazioni e per la pubblicazione di informazioni commerciali, riferite all'infrastruttura comune entro un limite del 20% dell'investimento complessivo, costi iniziali di rete ed interconnessione, per la sicurezza delle transazioni e la firma digitale; costi di formazione del personale ma entro un limite del 30% dell'investimento complessivo.

[4] .E' risultato aggiudicatario un raggruppamento con a capo il Mediocredito Centrale.

[5] Si tratta in particolare di sostenere gli interventi che mirano a velocizzare i flussi logistici all'interno della filiera, a favorire lo scambio e l'acquisizione automatica delle informazioni e a consentire il monitoraggio delle varie fasi di produzione all'interno della filiera. Anche in questo caso sono interessate tutte le imprese dei settori considerati. E' previsto un contributo in conto capitale commisurato agli investimenti ammissibili sostenuti dalle beneficiarie pari al 60% dei costi ammissibili e entro i limiti posti dalla normativa del de minimis. Tra i costi ammessi sono stati ricompresi come nel caso del provvedimento prima ricordato l'hardware e il software per le finalità specifiche, le consulenze specialistiche e le spese per lo sviluppo di applicativi per la gestione delle transazioni e per la pubblicazione di informazioni commerciali, riferite all'infrastruttura comune entro un limite del 20% dell'investimento complessivo, costi iniziali di rete ed interconnessione, per la sicurezza delle transazioni e la firma digitale; costi di formazione del personale ma entro un limite del 30% dell'investimento complessivo, le spese per studi di fattibilità e analisi di progetto.

L'articolo 106 della finanziaria per il 2001 prevedeva, inoltre, l'introduzione di misure di sostegno ai programmi di investimento volti ad agevolare la nascita ed il consolidamento delle imprese operanti in comparti ad elevato impatto tecnologico, e alle iniziative di promozione ed assistenza tecnica svolte da organismi qualificati per favorire lo start-up di tali imprese. Nel corso dell'anno sono state messe a punto le procedure di attuazione per consentire l'avvio delle misure di intervento nel 2002.

Per il sostegno alla nascita di nuove imprese nel campo dell'informazione e delle comunicazioni si è previsto un intervento nel capitale di rischio, mediante la concessione di anticipazioni a investitori finanziari per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale delle imprese. Per la seconda finalità si è invece puntato su misure che agevolino le iniziative realizzate da università ed enti di ricerca finalizzate alla promozione e all'assistenza tecnica per favorire lo start-up delle nuove imprese innovative[6]. Nel 2001 non è stato ancora attivato questo intervento. Le procedure sono, ad inizio 2002, all'esame dei due Ministeri (economia e MIUR), cui spetta insieme a quello delle attività produttive approvare le modalità di funzionamento della misura. Per il 2001 la quota di risorse destinata alle due misure è stata individuata con decreto ministeriale del 2 maggio 2001 in 300 miliardi[7].

Lo stesso articolo 106 prevede poi che il FIT possa erogare agevolazioni in forme integrate per i programmi comportanti una pluralità di interventi connessi, relativi ad investimenti fissi, sviluppo pre-competitivo, formazione del personale e acquisizione di servizi specializzati. La norma consente la concessione su tutto il territorio nazionale di agevolazioni sotto forma di Pacchetti integrati di agevolazione (PIA). Le procedure sono state messe a punto nel corso del 2001 ed avviate nel primo trimestre 2002 per le aree obiettivo 1 a valere sulle risorse del PON. Tali forme agevolative potranno essere estese a tutto il territorio nazionale in base all'esperienza maturata nel PON e con i dovuti adattamenti e correzioni.

Nel corso dell'esercizio 2001 non è stato attivato il credito d'imposta previsto dall'articolo 108 della finanziaria 2001, né sono state emanate le norme attuative. I ritardi in parte sono dipesi dalla circostanza che il credito di imposta può operare solo a partire

---

[6]Si tratta in particolare della predisposizione di studi di fattibilità tecnica economica e finanziaria, della realizzazione di infrastrutture di ricerca, dell'assistenza alla fase organizzativa e di avvio dell'impresa, della valutazione tecnologica dei progetti, dell'attività formativa necessaria per l'utilizzo di nuove tecnologie. Per tali interventi il Ministero ha previsto di utilizzare le procedure concorsuali previste nei programmi a cofinanziamento comunitario questo per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti attuatori, la selezione dei progetti, la convenzione o il contratto di finanziamento, l'erogazione e i controlli e il monitoraggio delle iniziative.

[7] Va osservato al riguardo che esistono misure analoghe già attivate a cui sono stati destinati 180 miliardi (di cui 140 per la partecipazione al capitale di rischio e 40 per interventi sotto forma di assistenza tecnica alle imprese) provenienti da quota parte dei proventi UMTS. In questo caso è già stata avviata la gara per la scelta degli investitori istituzionali e sono in fase di avanzato esame i programmi proposti da 24 raggruppamenti a prevalenza universitaria che dovranno attuare la misura volta all'assistenza tecnica per le nuove imprese.

dall'esercizio 2002, in quanto può essere concesso solo qualora le spese per attività di ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese a partire dal 2001 e risultanti in bilancio, siano superiori alla media di quelle del triennio precedente. Sull'attuazione hanno da ultimo inciso le modifiche introdotte con la legge finanziaria per il 2002, che ha limitato l'applicazione del credito di imposta alle imprese stabilite nelle aree obiettivo 1 elevando la misura agevolativa[8].

Come da alcuni osservato, il credito di imposta introdotto dall'articolo 108 rappresenta una duplicazione di misure già esistenti, in particolare della legge n. 140 del 1997, trasferita alle regioni in base al d.lgs. n. 112 del 1998. Con il disegno di legge AC 2031 attualmente all'esame del Parlamento, il Governo ha proposto la soppressione della misura e il trasferimento delle risorse stanziate al sostegno delle spese di ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese ed in particolare agli interventi ex articolo 16 della legge n. 46 del 1982.

Non attivata nel 2001 neanche la misura prevista per il ripristino ambientale delle cave (articolo 114 comma 4 della legge n. 388 del 2000). Nel corso del 2001 è stato emanato il decreto (di concerto con il Ministero del lavoro) per l'individuazione delle modalità di gestione dell'intervento[9].

3.2 Primi elementi sulla gestione decentrata del sistema agevolativo. Nuovi temi di confronto sulle competenze in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione.

Il 2001 è stato il primo esercizio in cui si è sviluppata interamente nella responsabilità delle amministrazioni decentrate la gestione degli interventi per le imprese minori.

Come era stato evidenziato lo scorso anno, il processo di decentramento amministrativo avviato dalla legge n. 59 del 1997 ha riguardato, in misura significativa, l'insieme delle misure di sostegno ai comparti produttivi. Sono stati conferiti alle regioni i principali interventi di incentivazione. Il passaggio di competenze è operativo da metà del 2000 (d.P.C.M. del 26 maggio 2000, "Individuazione delle risorse da trasferire per l'esercizio delle funzioni in materia di incentivi alle imprese"), con l'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie, materiali ed umane ad essi attinenti: tra gli interventi trasferiti alle regioni quelli riguardanti l'industria (articolo 19), l'energia (articolo 30), l'attività mineraria (articolo 34) e il commercio (articolo 41).

---

[8] Il credito di imposta è riconosciuto nella misura del 100% dell'incremento di tali spese per le PMI che svolgono attività industriale.

[9] Il provvedimento che è diretto alla agevolazione di programmi di particolare valenza e qualità per la ristrutturazione e la modifica strutturale degli ambienti di lavoro al fine del ripristino ambientale e dell'incremento della sicurezza contro gli infortuni dei lavoratori impiegati in particolari siti di cava per priora ornamentale non è stato attivato nel 2001. Nel corso dell'esercizio oltre alle modalità di gestione dello strumento agevolativi ed i criteri di ammissibilità e

Nella relazione allegata al d.p.e.f. 2002-2006 sono stati forniti elementi per un primo bilancio del funzionamento dei provvedimenti di incentivazione trasferiti. In particolare emergeva :

- un interesse molto disomogeneo delle diverse amministrazioni regionali per i provvedimenti conferiti. Vi sono casi, come in Toscana e in Puglia, in cui sono stati attivati più strumenti (oltre 15) e altri, come la Basilicata, dove le risorse sono state riversate su due soli;
- una forte concentrazione in pochi strumenti delle risorse. Se è vero infatti che sono 25 (su 33) i provvedimenti sui quali si sono indirizzate le scelte delle Regioni e su cui si sono ripartiti i 1.481 miliardi trasferiti, è tuttavia su tre di essi che si concentra oltre il 50% delle risorse. Tale quota sale a quasi l'80% se si considerano i primi sei interventi;
- limitato è l'afflusso di risorse aggiuntive da parte delle Regioni. Solo due le Regioni che hanno deciso di integrare gli stanziamenti trasferiti dallo Stato con risorse aggiuntive proprie: la Toscana, che ha impegnato ulteriori 11 miliardi, e l'Umbria, ma con soli 460 milioni.

Sembrano inoltre fugati i timori di un rallentamento strutturale dell'attività agevolativa dovuto al mutamento istituzionale. Tale risultato è stato ottenuto anche grazie alla continuità nella gestione da parte delle singole Regioni, che hanno confermato le precedenti convenzioni con i soggetti gestori degli interventi conferiti.

Rimangono da definire il riordino e la razionalizzazione degli interventi conferiti a livello regionale con quelli preesistenti. Le nuove attribuzioni si vanno ad aggiungere infatti a quelle già esercitate, che riguardano oltre 450 norme agevolative regionali (di cui risultano attive solo 150). Un impegno non indifferente da cui dipende però la possibilità che, con il decentramento degli interventi, si possa potenziare l'efficacia dei diversi sistemi agevolativi.

Non ancora giunta pienamente a regime la nuova gestione regionale degli strumenti agevolativi, con l'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione si è nuovamente aperto il tavolo di lavoro degli assetti istituzionali dei sistemi di sostegno ai comparti produttivi.

Tre i profili che devono essere considerati:

- un primo profilo attiene alla revisione ed armonizzazione con il nuovo dettato costituzionale delle leggi di principio che regolano ad oggi i comparti oggetto della devoluzione, completa o parziale, agli enti decentrati. Un tema di tutto rilievo che riguarda importanti aspetti del sistema di incentivazione e regolazione;

---

valutazione dei programmi è stata predisposto il primo bando per l'assegnazione dei fondi 2001-2002. Gli 8 miliardi stanziati per l'intervento non sono stati impegnati

- un secondo profilo riguarda l'individuazione delle nuove funzioni attribuite agli enti regionali. Da poco esaurita la fase di valutazione dei nuovi assetti previsti con la Bassanini, se ne apre una nuova che amplia competenze in funzioni da poco analizzate[10]. Una ricognizione delle norme coinvolte e delle risorse necessarie ad una loro gestione richiede la soluzione di importanti questioni di interpretazione del testo del nuovo titolo V. Si tratta di valutare, quindi, l'impatto non tanto dell'attribuzione della competenza esclusiva alle Regioni in termini di industria, quanto l'ambito entro cui dovrà definirsi la collaborazione tra i soggetti nelle materie di legislazione concorrente come quelle della ricerca scientifica e tecnologica e del sostegno all'innovazione per i settori produttivi. L'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa (salvo per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato) pone inoltre la questione di un passaggio alle realtà territoriali di importanti gestioni, come ad esempio quella del fondo innovazione tecnologica ex legge n. 46 del 1982;
- un terzo profilo è relativo al ruolo conservato allo Stato centrale, non solo in vista dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali, ma per la stessa garanzia di adeguati livelli di intervento. La conservazione di un adeguato margine di intervento attraverso trasferimenti, in presenza di un sistema perequativo che sembra limitato alla riduzione delle differenze in termini di capacità fiscali, apre spazi "nuovi" anche in settori di esclusiva competenza regionale o locale.

---

[10] In materia di incentivi alle imprese, il decreto prevedeva che, per l'industria, venissero delegate alle Regioni le funzioni inerenti alla concessione di agevolazioni di qualsiasi genere e, in particolare, quelle destinate a specifiche categorie di soggetti (PMI, singoli settori cooperazione), aree (quelle ricomprese in programmi comunitari) o finalità (innovazione e trasferimento tecnologico, investimenti per impianti ed acquisto di macchine, sostegno all'internazionalizzazione, sviluppo dell'occupazione e dei servizi reali alle imprese). Le leggi di sostegno pubblico alle imprese, finora gestite dal Ministero dell'industria, trasferite alle Regioni sono numerose: si tratta di 24 interventi nei comparti industriali, energetico minerario e commerciale. Venivano conservate allo Stato competenze in attività di rilevanza economica strategica o valutabili solo su scala nazionale, agevolazioni per l'attività di ricerca per le aree depresse, la gestione dei fondi di ricerca di cui alla legge n. 46 del 1982, la gestione del fondo di garanzia di cui alla legge n. 662 del 1995 l'attuazione della legge n. 215 del 1992, e della n. 488 del 1992. In tema di energia, erano attribuiti alle Regioni i compiti relativi ad alcuni dei contributi volti ad incentivare il risparmio energetico e le fonti rinnovabili (introdotti dalla legge n. 10 del 1991), mentre erano riservate allo Stato la fissazione dei criteri generali per le agevolazioni e la concessione di quelle di rilevanza strategica. Ciò ha significato trasferire alle Regioni i contributi per impianti innovativi che utilizzano fonti rinnovabili di energia e/o combustibili non tradizionali e per la riattivazione o costruzione di impianti idroelettrici, mantenendo allo Stato il contributo in favore di Regioni ed altri soggetti pubblici e privati per studi di fattibilità di impianti civili o industriali per l'energia derivante da cogenerazione. In materia di miniere e risorse geotermiche, la delega concerneva la concessione e l'erogazione degli aiuti finanziari che le leggi di settore prevedono a favore di titolari di permessi di ricerca o concessioni di coltivazione, nonchè per programmi di riconversione mineraria. Sono conservati allo Stato la ricerca mineraria e la promozione della ricerca mineraria all'estero. Infine, in materia di fiere, mercati e commercio, sono trasferite tutte le funzioni in materia di fiere e mercati. Sono riservati allo Stato gli incentivi al commercio introdotti dal d.lgs. n.114 del 1998, che riguarda gli indennizzi per cessazione dell'attività commerciale (c.d. rottamazione delle licenze) e i cofinanziamenti per programmi regionali a favore dei centri di assistenza tecnica per il commercio.

E' da osservare al riguardo come il permanere di condizioni di incertezza alla lunga inevitabilmente finisca con incidere sull'attività e sull'efficacia dei sistemi di sostegno e di regolazione. E' questo un effetto particolarmente negativo in una fase di rallentamento dell'attività produttiva. Nel 2001, gli effetti di una tale incertezza sono già risultati evidenti nel rallentare la traduzione operativa di strumenti a sostegno del comparto turistico. Il rischio di sovrapposizioni tra sistemi agevolativi ha portato inoltre a sospendere (per poi cancellare completamente) sistemi di sostegno dell'innovazione, condizionati dal rappresentare possibili duplicazioni di interventi regionali.

3.3 Gli interventi per la regolazione e la concorrenza nel settore elettrico e del gas.

Sono proseguite nel 2001 le attività inerenti l'attuazione normativa prevista dal d.lgs. n. 79 del 1999 di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e il processo di ridefinizione del ruolo dell'Enel S.p.a. nel mercato liberalizzato.

Con la cessione, entro il 2002, delle tre società di generazione Endesa Italia S.p.a, Eurogen S.p.a e Interpower S.p.a, saranno completate le prime fasi del processo che prevedevano la separazione societaria di Enel in varie società, ciascuna attiva in uno dei segmenti della filiera elettrica, l'apertura alla concorrenza delle attività di generazione e vendita di energia, l'affidamento della gestione della rete di trasmissione nazionale ad un soggetto indipendente, il Gestore della rete nazionale S.p.a.

Restano ancora da completare le fasi relative all'assunzione da parte dell'Acquirente unico delle funzioni previste a tutela dei clienti vincolati e la completa definizione delle regole di funzionamento della borsa elettrica.

Si tratta di passi importanti, il cui mancato avvio ha conseguenze negative sulle condizioni concorrenziali presenti nel mercato elettrico. Come messo in evidenza di recente dall'Autorità per la concorrenza e per il mercato, "il mantenimento in capo all'Enel Distribuzione dei compiti pubblicistici legati alla garanzia della fornitura ai clienti vincolati, contestualmente al mancato avvio della borsa elettrica, determina la necessità, al fine di programmare la produzione necessaria al soddisfacimento del mercato vincolato, di mantenere un coordinamento tra le società di generazione del gruppo Enel e le tre nuove società di generazione dismesse"(...) "Permangono inoltre gli ostacoli alla concorrenza derivanti dalla separazione fra gestione e proprietà della rete di trasmissione, che nella quasi totalità è rimasta in capo all'Enel, e la conseguente necessità di ricondurre la proprietà della rete in capo al soggetto incaricato della sua gestione."

Al ritardato effetto benefico dell'apertura alla concorrenza si aggiunge la scarsità di fonti di energia destinate al fabbisogno "teorico" del mercato libero, fenomeno che ha determinato un'apertura effettiva del mercato inferiore a quella potenziale. Per ridurre tale scarsità di offerta ed impedire eccessive tensioni sui prezzi, l'Amministrazione, con decreto ministeriale del 21 novembre 2000 e in seguito con decreto del 20 dicembre 2001, ha provveduto a rendere disponibile per il 2001 e per il 2002 la capacità produttiva degli impianti CIP 6/92 affinché fosse venduta al Gestore della rete nazionale di trasmissione, il quale a sua volta deve cederla tramite aste direttamente ai clienti idonei e alle imprese grossiste loro fornitrici[11].

Con l'intento di accelerare il processo di modifica della struttura dell'offerta - che vede l'ex monopolista conservare una posizione largamente dominante nei mercati sia della generazione che della vendita e una struttura della domanda che colloca l'Italia tra i Paesi "con un grado di apertura del mercato tra i più bassi (40% della domanda totale) - si è intervenuti nel corso dell'esercizio più volte. La legge n. 57 del 2001 ha disposto, a partire dal 2003, l'ampliamento del mercato libero fino a circa il 60% della domanda totale prevedendo di ridurre la soglia di idoneità a un livello di consumo pari a 0,1 GWh annui a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla cessione da parte dell'Enel di 15.000 MW di capacità di generazione.

Più di recente, con il d.lgs. 7 febbraio 2002, n. 7, sono state introdotte disposizioni intese a perseguire due finalità principali: ridurre la concentrazione dell'offerta di energia elettrica e modificare la disciplina relativa agli oneri generali del sistema elettrico. Si tratta di misure volte a garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale ed evitare interruzioni del servizio e crisi nella fornitura di energia elettrica. Secondo le analisi del Governo la produzione di energia elettrica nei prossimi tre anni è, nelle condizioni attuali, insufficiente a soddisfare il crescente fabbisogno rendendo il Paese dipendente da un crescente volume di importazioni. Tra il 2000 e il 2001 i consumi interni sono aumentati del 2,3%. A fronte della crescita della domanda, le difficoltà autorizzative e i tempi dell'azione amministrativa hanno finora rallentato la crescita del potenziale elettrico nazionale. Il decreto prevede quindi misure per accelerare e semplificare le procedure di autorizzazione per l'installazione, la modifica e il ripotenziamento di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, a prescindere dal soggetto che richiede l'autorizzazione.[12]

---

[11] Si tratta di una quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate pari ad oltre un decimo della produzione nazionale, remunerata inizialmente con un prezzo di acquisto definita da provvedimenti di legge emanati tra il 1991 e 1995. Le aste hanno fatto emergere prezzi inferiori a quelli corrisposti ai generatori.

[12] Attualmente la materia prevedeva una disciplina, per la realizzazione di impianti da parte dell'ENEL (legge n. 880 del 1973) e una per tutti gli altri soggetti (regolamento di cui al d.P.R. 11 febbraio 1998, n. 53). Nel 2001 era già stato predisposto uno schema di d.P.R. che disciplinava le procedure di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di nuovi impianti di produzione di energia elettrica, di potenza superiore ai 300 MW termici. Si intendeva così

Gli impianti, gli interventi di modifica e le opere sono dichiarati opere di pubblica utilità e l'autorizzazione è rilasciata dalla Conferenza Stato-Regioni a seguito di un procedimento al quale partecipano le amministrazioni statali e locali. Le centrali elettriche sono considerate, agli effetti della valutazione di impatto ambientale (VIA), insediamenti produttivi strategici. Inoltre, la procedura di VIA viene ad essere semplificata con l'eliminazione di alcuni passaggi.

L'obiettivo dichiarato è quello di arrivare alla conclusione in tempi abbreviati (sei mesi, rispetto alla media attuale di almeno due anni), con un provvedimento unico, adottato dal MAP, dell'iter amministrativo richiesto per la costruzione, la modifica e il ripotenziamento delle centrali.

Si interviene nuovamente sulla dimensione massima della potenza installata attribuita ad un solo soggetto: a partire dal 31 dicembre 2002, al fine di favorire la contendibilità dell'offerta nel mercato dell'energia elettrica e di evitare situazioni di squilibrio tra gli operatori presenti sul mercato, nessun soggetto potrà disporre di più del 50% del totale della potenza lorda installata in Italia. Il decreto prevede che l'ENEL provveda alla vendita di ulteriori impianti rispetto a quelli già compresi nel piano di cessione e che il Map indica un'asta pubblica per la cessione degli impianti, qualora i titolari di impianti elettrici intendano dismetterli o omettano di mantenerli in efficienza. Si tratta di una limitazione per l'ENEL, che si aggiunge a quella già prevista dal d.lgs n. 79 del 1999 (articolo 8). Vengono poi modificate le norme che regolano il riconoscimento degli oneri generali del sistema elettrico, attualmente disciplinati da due decreti del Ministro industria adottati ai sensi dell'art. 3 della legge 79 del 1999. Sono ridotti gli importi dei rimborsi dei sovraccosti di produzione.

Sempre in tema di regolazione e concorrenza nel settore elettrico, va segnalata nel corso dell'esercizio l'adozione del decreto legge n. 192 del 25 maggio 2001 (convertito dalla legge 20 luglio 2001, n. 301) che introduce disposizioni urgenti per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di specifici settori dei servizi pubblici.

Il provvedimento si è reso necessario per evitare che soggetti che operano in mercati protetti nei Paesi di origine possano godere dei vantaggi lesivi della concorrenza nel mercato europeo. Esso prevede che, qualora soggetti controllati direttamente o indirettamente da uno Stato o da altre amministrazioni pubbliche, titolari nel proprio mercato nazionale di una posizione dominante e non quotati in mercati finanziari regolamentati, acquisiscano partecipazioni superiori al 2% nel capitale sociale di società operanti nei settori elettrico e del

---

introdurre una procedura autorizzativa unificata e semplificata per la costruzione di nuove centrali elettriche di "grande taglia".

gas, il rilascio o il trasferimento dei provvedimenti autorizzatori o concessori [13] a loro favore sia effettuato a condizione che il diritto di voto inerente alle azioni eccedenti il limite del 2% venga automaticamente sospeso e non conti ai fini dei quorum assembleari deliberativi. In tal caso non possono altresì essere esercitati i diritti di acquisto o sottoscrizione a termine o differiti.

Il provvedimento nasce nella convinzione che lo sviluppo della concorrenza nel settore elettrico potrebbe correre un rischio elevato qualora i monopolisti elettrici in altre nazioni dovessero praticare una concorrenza molto aggressiva nel mercato liberalizzato, facendo leva sulla rendita monopolistica che ottengono nel loro mercato di origine ancora chiuso alla concorrenza. Tali politiche provocano abbassamenti dei prezzi del mercato competitivo, ma nel lungo termine possono scoraggiare nuovi investimenti e provocare l'abbandono del mercato di concorrenti non in grado di sostenere a lungo prezzi non remunerativi.

La norma è stata predisposta in occasione dell'annuncio dell'acquisto da parte della società pubblica francese Electricitè de France (EDF), di una quota azionaria del 20% nel capitale della MONTEDISON. La EDF ha iniziato da tempo una strategia di partecipazione in società straniere, mirando a diventare il principale fornitore di elettricità e servizi in Europa. Il d.l. n. 192, con il blocco delle quote eccedenti il 2%, frena la scalata della MONTEDISON e quindi della EDISON da parte del gruppo francese EDF.

Nel 2001, è inoltre proseguita l'attuazione delle misure previste dal d.lgs. n. 164 del 2000 (GU del 21 giugno 2000) con cui è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva 98/90/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas[14].

In attuazione del d.lgs. n. 164 nel maggio del 2001, è stata predisposta la delibera dell'Autorità di settore che definisce il sistema tariffario .

Il nuovo sistema distingue le tariffe alla distribuzione da quella alla vendita ai clienti vincolati. Queste ultime sono applicate fino alla fine del 2002 (essendo prevista dal 1 gennaio l'apertura completa del mercato), mentre il sistema per la distribuzione è destinato a permanere

---

[13] Si tratta dei regimi previsti dai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79, in materia di energia elettrica e 23 maggio 2000, n. 164, in materia di mercato interno del gas naturale.

[14] Il decreto di liberalizzazione ha considerevolmente ampliato i poteri dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG), con l'obiettivo di rafforzare le garanzie di accesso non discriminatorio a tutte le infrastrutture essenziali (stoccaggio, reti di trasmissione e distribuzione). L'AEEG può imporre ai proprietari della rete di trasmissione, delle infrastrutture di stoccaggio e delle reti locali di consentire l'accesso ad altri operatori nel caso ritenga ingiustificato un loro precedente rifiuto. E' stata disposta la separazione societaria dei servizi di trasporto ad alta pressione, di stoccaggio e di distribuzione secondaria, dalle altre attività del settore; è previsto, in particolare, lo scorporo della rete di trasmissione nazionale, attualmente controllata da ENI S.p.a.. Il processo verrà rafforzato dalla separazione societaria e dalla prevista quotazione della rete di alta pressione. Le tariffe sono fissate dall'Autorità di settore in base al meccanismo del *price cap*, con l'obiettivo di proteggere gli interessi dei consumatori attraverso la promozione

anche in seguito. Le tariffe di distribuzione sono articolate per ambiti tariffari e sono calcolate sulla base della formula del *price-cap*, con una rideterminazione annuale in base al numero dei clienti allacciati e della lunghezza delle reti. Il provvedimento mira ad adeguare i valori tariffari ai costi riducendo le eccessive differenze geografiche.

A questa delibera, che è stata approvata in via definitiva il settembre scorso, si è aggiunto un codice di rete che fissa le regole tecniche per l'accesso fisico all'infrastruttura di trasporto. Nell'anno, anticipando i tempi previsti dalla legge (1 gennaio 2002) l'Eni ha proceduto allo scorporo dalla Snam della rete di trasporto del gas conferito alla Snam rete gas. Il 40% della società è stato collocato in borsa entro la fine del 2001. Il Ministero ha poi provveduto all'individuazione della rete nazionale dei gasdotti propedeutica alla definizione delle regole per l'interconnessione e l'interoperatività dei sistemi. Per incentivare lo sviluppo della rete sono state semplificate ed unificate le procedure amministrative per la costruzione dei metanodotti.

Il disegno di legge presentato il 28 novembre 2001 "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza" (A.C. 2031) - uno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 - dispone, tra l'altro, la destinazione di contributi al potenziamento e alla realizzazione delle nuove infrastrutture di approvvigionamento di gas naturale da paesi stranieri. Un particolare riferimento è destinato alla costruzione del metanodotto dall'Algeria all'Italia attraverso la Sardegna e alla realizzazione di terminali di rigassificazione (art. 23). Tali interventi sono intesi a garantire lo sviluppo del sistema del gas naturale, la sicurezza degli approvvigionamenti, la crescita del mercato energetico e, in prospettiva, la riduzione del prezzo del gas.

4. Aspetti finanziari della gestione.

4.1 Dati complessivi.

Il rendiconto dell'esercizio 2001 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, commercio e l'artigianato espone i seguenti dati di competenza. Gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 9.905,9 mld di lire (9.113,8 mld nel 2000) con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 8,7%. Si tratta di un risultato che tuttavia deve essere letto considerando che, nel corso del 2001, è stata trasferita al Ministero la gestione degli strumenti della programmazione negoziata. Per un corretto confronto degli andamenti negli anni si devono, pertanto, depurare le cifre a rendiconto delle variazioni connesse a tale evento. Si tratta in particolare di 2.244 miliardi di stanziamento che, se sottratti dai dati sopra riportati,

---

dell'efficienza e la diffusione del servizio a livelli di qualità adeguati, tenendo conto dell'equilibrio economico-

mettono in evidenza una riduzione di circa il 18% degli stanziamenti definitivi tra i due anni. Tale riduzione è coerente con il completamente del passaggio alle Regioni di competenze soprattutto in materia di industria, attività mineraria ed energia che, avviato a metà del 2000, è a regime dall'esercizio nel 2001. Come si è visto in altra parte della relazione (*cfr* auditing finanziario), tale mutamento "istituzionale" è anche responsabile dell'ampliamento della divaricazione (già consistente anche nel passato) tra previsioni iniziali e definitive di competenza. Gli impegni sono complessivamente ammontati a 8.759 mld, con residui di stanziamento per 1.089 mld, 765 dei quali sulla competenza. La massa spendibile, per effetto delle nuove attribuzioni è passata dai 16.986,7 mld del 2000 ad oltre 22.033.5 mld e ha comportato pagamenti per 7.112,6 mld, 2.617,5 dei quali sulla competenza.

La lettura dei risultati di esercizio deve essere approfondita in base alle caratteristiche "strutturali" del Ministero e alle tendenze evolutive più recenti.

Nella lettura dei risultati va innanzitutto ricordato che, a partire dall'esercizio 1999, in virtù di quanto previsto con il d.lgs. n.123 del 1998 è stato istituito il fondo unico per gli incentivi alle imprese gestiti dal Ministero dell'industria, anticipando per questa Amministrazione la creazione dei fondi prevista per gli altri dicasteri a partire dal 2002. Il fondo unico ha comportato l'accorpamento in un'unica autorizzazione di spesa di tutte le somme destinate ad agevolare le imprese, rimettendo alla discrezionalità del Ministero la ripartizione tra i diversi interventi, anche per selezionare quelli considerati più efficaci e necessari. Ciò ha comportato la concentrazione in un unico capitolo di oltre 8.100 dei 9.113,8 mld di stanziamento nel 2000 e di oltre 8.278 mld su 9.906 mld nel 2001.

Per un esame puntuale delle risultanze del rendiconto 2001 si tratta quindi di esaminare i dati distinguendo nettamente i risultati riferibili al fondo dalla restante gestione. Gli indicatori sintetici contenuti nella tavola 1 consentono di valutare il risultato del 2001, anche in chiave comparata rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Nella tavola i risultati complessivi della gestione sono distinti in due parti: quelli riconducibili al capitolo 7800 e quelli invece relativi alla restante attività. Già da questa prima tavola aggregata è possibile svolgere alcune prime osservazioni.

Il ridimensionamento dell'entità delle risorse gestite dall'amministrazione (a parità di competenze) è concentrata all'interno della gestione del fondo unico. Gli stanziamenti definitivi relativi a questo capitolo, al netto della variazione connessa alla programmazione negoziata, si riducono infatti del 25,6% tra il 2000 e il 2002;

---

finanziario degli operatori.

Le "altre attività" - che per semplicità ricomprendono, in questa prima lettura generale, anche il complesso delle spese per funzionamento e del personale - conoscono una crescita particolarmente intensa: nei due anni variano in aumento del 62% in termini di stanziamento, del 60% in termini di massa impegnabile.

Al di là della dimensione degli stanziamenti, l'interesse è per la verifica del superamento, nel 2001, delle difficoltà di funzionamento che avevano contraddistinto l'anno 2000. Anche in questo caso i risultati che emergono dall'osservazione dei due aggregati sono molto diversi.

Nel caso delle "altre attività" si assiste ad un netto peggioramento di tutti gli indicatori finanziari sia in termini di capacità di impegno che di spesa. Nel 2001, si riduce di 20 punti la quota della competenza "impegnata" (passa dal 94% del 2000 a poco più del 73% nel 2001); scende anche la velocità di riassorbimento dei residui, un calo che si innesta su valori non particolarmente elevati (la quota scende dal 46,8% al 39,1%). I residui di stanziamento passano dal 3% al 21,6% degli stanziamenti definitivi. Ancora più limitato è il risultato in termini di pagamenti, pari al 52% della massa spendibile nel 2001 contro il 61,5% dell'anno precedente.

Diversamente, il fondo unico dimostra un forte recupero rispetto all'esercizio precedente in termini di impegni; sembrano superati i condizionamenti dovuti al rallentamento imposto da adeguamenti normativi (nazionali e comunitari). Si riduce l'ammontare e il peso dei residui di stanziamento; il 93% dei residui di stanziamento del precedente esercizio viene impegnato. Non altrettanto soddisfacente è il risultato in termini di pagamenti: anche eliminando dal calcolo l'effetto attribuibile alla nuova funzione attribuita, peggiora il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

Un esame più approfondito dei due aggregati consente di qualificare meglio i risultati:

Nelle tavole 2 e 3 si sono ricostruiti in dettaglio gli andamenti dei principali componenti dei due aggregati. Nella prima tavola sono riportate le diverse gestioni che compongono il fondo unico per gli incentivi alle imprese. Si tratta come è noto di 8 gestioni. Nelle prime tre colonne sono poste a confronto gli stanziamenti di competenza. Per il 2001 sono indicati due dati: quello al lordo e quello al netto del trasferimento della gestione relativa alla programmazione negoziata.

Il confronto tra i due anni mette in evidenza una forte ricomposizione tra le gestioni: crescono di peso le risorse destinate alla ricerca e innovazione e agli interventi diversi, mentre si riducono le somme destinate alle aree depresse. Tali tendenze si accentuano se, per rendere comparabile il dato 2001 con quello 2000, si annulla la variazione relativa alla programmazione negoziata. Al sostegno dell'industria aeronautica va quasi il 20% dello stanziamento complessivo, il 13,6% alla ricerca e innovazione. Si conferma la caduta degli stanziamenti

diretti alle aree depresse: si riduce del 20% la quota di risorse destinate a questi interventi. Va subito detto che tale ricomposizione non risponde necessariamente ad una inversione delle priorità di intervento. Come si vedrà nel seguito, infatti, la correzione degli stanziamenti corrisponde in gran parte al rallentamento dei fabbisogni dovuto alla pausa nel funzionamento del sistema agevolativo d'imposta lo scorso esercizio dai riadeguamenti normativi.

Il dato sui residui, pur inficiato dalla presenza o meno di contabilità speciali legate alle gestioni, indica tuttavia abbastanza fedelmente i punti in cui si concentrata nel 2001 la difficoltà di attuazione. Così crescono i residui di stanziamento per l'aeronautica, settore che stenta a trovare una struttura definita in rapporto ai grandi mercati internazionali; e per gli interventi diversi, dove sono confluite le somme per il finanziamento dei progetti avviati con i proventi UMTS, che hanno manifestato nel 2001 difficoltà di avvio.

Anche i pagamenti corrispondono abbastanza fedelmente al funzionamento effettivo delle leggi di incentivazione e indicano in alcuni casi un'effettiva difficoltà di funzionamento (come nel caso della legge n. 46 del 1982), mentre in altri sembrano più "governati" dalla necessità di alimentare le contabilità esterne in maniera standard potendo queste contare su rilevanti giacenze di tesoreria.

Anche il quadro di dettaglio legato alle altre gestioni consente di verificare come la forte crescita sia legata a pochi capitoli, cui sono destinati stanziamenti legati a nuovi provvedimenti rimasti in parte non operativi.

4.2 La classificazione delle spese per Centri di Responsabilità.

Il Ministero dell'industria è organizzato in sette Direzioni generali cui si aggiungono il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro. Ciascuna Direzione risponde al criterio della competenza per materia, ad eccezione della Direzione generale del coordinamento degli incentivi alle imprese, le cui attribuzioni coprono tutti i settori di competenza del Ministero limitatamente alle politiche incentivanti.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza (86,5%) continua ad essere assegnata al Centro di responsabilità Coordinamento degli incentivi alle imprese, che vede tuttavia ridursi la quota di risorse assorbite nel 2000 (90,54%). Un risultato che è dovuto all'incremento di risorse per gli interventi a sostegno del comparto del Turismo che sono stati allocati in un capitolo diverso da quello del fondo unico (essendo fondamentalmente destinati alle Regioni), che fanno crescere le risorse destinate al settore al 4,7% del totale (0,96% nel 2000). Mantiene la propria quota di risorse il Centro di responsabilità Energia e risorse minerarie (5,3% nel 2001 rispetto a 5,43% nel 2000) e cresce

anche se marginalmente quello per lo Sviluppo produttivo e competitività (2,5% nel 2001 rispetto all'1,82% nel passato esercizio). Ai restanti centri vanno importi di gran lunga inferiori all'1% delle risorse gestite dall'Amministrazione.

5. Analisi per funzioni-obiettivo.

Come previsto dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 1997, l'attività del Ministero dell'industria è riconducibile sostanzialmente alle funzioni-obiettivo comprese nella voce Affari economici (f.o. 4), cui sono destinati 9.899 mld dei 9.906 stanziati in competenza nel 2001. Tale voce si distingue a sua volta in Affari economici e commerciali, Combustibili ed energia, Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie, Altri settori industriali e Ricerca e sviluppo. Solo marginale è il rilievo di funzioni quali la Agricoltura, la Ricerca di base, la Tutela dell'ambiente, la Protezione sociale e le Attività ricreative, culturali e religiose. Nel seguito del lavoro, le risorse stanziate sono lette per funzione obiettivo[15].

L'illustrazione di ciascuna funzione obiettivo è arricchita nei casi di maggior rilievo da un quadro riassuntivo a riepilogo dell'attività svolta e delle principali norme di intervento. Si tratta di informazioni che attengono, nel caso delle funzioni dove è prevalente l'attività di trasferimento o di incentivazione finanziaria, ai dati relativi agli strumenti gestiti (imprese

[15] Prima di approfondire l'analisi dei risultati contabili letti per funzione obiettivo è necessaria una precisazione che riguarda la significatività dei risultati. Come si è avuto già modo di osservare nel referto dello scorso anno, l'analisi svolta dalla Corte in base ad una lettura del bilancio delle diverse amministrazioni per funzioni obiettivo si fonda su un esame dei singoli capitoli di bilancio. L'attribuzione di tali capitoli alle diverse funzioni (nel complesso o per quote) avviene con una ripartizione che viene comunicata e verificata con le amministrazioni. Solitamente si tratta di scomporre un singolo capitolo tra poche funzioni. Il risultato che si ottiene consente di avere una rappresentazione del peso dei diversi obiettivi ed una coerente scomposizione degli oneri generali. Va ricordato, tuttavia che le quote utilizzate per scomporre gli stanziamenti vengono impiegate per ripartire anche gli altri risultati contabili: impegni, pagamenti e residui risultano, pertanto, ripartiti con lo stesso peso, indipendentemente che sia stata riscontrata una minore o maggiore difficoltà di spesa o di impegno nei diversi obiettivi. Anche in questo caso, si tratta di una proxi che determina un "errore" di norma contenuto. Tale metodologia presenta forti limiti quando questa tecnica di stima viene applicata ad un capitolo di dimensioni rilevanti, come il 7800 a cui fa capo il Fondo unico per gli incentivi del Ministero dell'industria che si riferisce a diversi obiettivi e che, soprattutto, raccoglie gli stanziamenti di numerose leggi di spesa. In questo caso, l'utilizzo delle quote di stanziamento per la ripartizione tra funzioni obiettivo e la loro applicazione a tutti i momenti contabili risulta aderente alla gestione solo se tutte le leggi di spesa hanno uno stesso "comportamento". Se come è invece accaduto nel 2000 e nel 2001, difficoltà di funzionamento o modifiche nella attribuzione di compiti hanno inciso su alcuni strumenti piuttosto che su altri, si possono verificare alcune rilevanti distorsioni: il comportamento virtuoso (o vizioso) di una singola gestione viene ripartito tra tutti gli strumenti pro-quota, facendo perdere di significato a questa parte dell'analisi. Lo scorso anno questo problema si poneva soprattutto per la distinzione tra interventi per l'industria manifatturiera e per le aree depresse in cui si ripartiva gran parte degli interventi facenti capo al capitolo 7800. Quest'anno una valutazione più attenta della ripartizione del fondo tra più funzioni obiettivo da un lato estende l'inconveniente (specie sulle voci più soggette ad andamenti difformi tra funzioni – residui propri ad esempio dipendenti fortemente dalla presenza o meno di contabilità speciali) dall'altro riduce invece i margini di errore alla fonte. Per ciascuna gestione del capitolo 7800 si è operata una attenta valutazione delle attribuzioni settoriali di cui bisogna essere grati alle coordinatrici del lavoro relativo alle funzioni obiettivo. La rappresentazione che emerge dall'analisi degli stanziamenti di competenza è quindi certamente più corretta mentre quella relativa alle altre voci va valutata con molta cautela perché più soggetta del passato alle distorsioni in precedenza ricordate. Per questa ragione nel seguito si farà prevalentemente riferimento al dato relativo agli stanziamenti trascurando per la scarsa significatività tutte le altre voci.

agevolate, importo degli investimenti ammessi ad agevolazione); nel caso, invece, di quelle che riguardano un'attività più orientata alla regolazione e/o al controllo si fa riferimento a dati sul volume dei casi trattati o degli atti amministrativi emessi.

Infine ad integrazione di tali informazioni per ciascuna funzione obiettivo si fornisce un ulteriore prospetto in cui si sono selezionati indicatori economici (soprattutto di fonte Istat) che consentono di definire il contesto in cui l'azione pubblica si è inserita e di fornire una prima indicazione dell'evoluzione attribuibile ai diversi fenomeni[16].

Tavola 4

Le funzioni obiettivo del Ministero dell'industria - Un confronto 1999-2001

(in milioni di lire)

Funzione obiettivo		Stanziamenti definitivi di competenza		Composizione	
		2000	2001	2000	2001
411	Affari generali economici e commerciali	175.530	218.149	1,9	2,2
421	Agricoltura	0	8278	0,0	0,1
432	Petrolio e gas naturale	14.831	10.142	0,2	0,1
433	Combustibili nucleari	827	2536	0,0	0,0
435	Energia elettrica	12.008	10.877	0,1	0,1
436	Energia non elettrica	5.651	9.155	0,1	0,1
441	Attività estrattive	93.557	122.785	1,0	1,2
442	Attività manifatturiera	4.289.797	4.778.150	47,1	48,2
471	Distribuzione commerciale,conservazione e magazzinaggio	2.076.371	1.118.529	22,8	11,3
473	Turismo	1.861.027	2.279.301	20,4	23,0
483	Ricerca per combustibili ed energia	460.179	491.189	5,0	5,0
484	Ricerca per attività estrattive	121.616	850.087	1,3	8,6
531	Riduzione dell'inquinamento	1.091	5.982	0,0	0,1
	Altri obiettivi minori	1.343	829	0,0	0,0
Totale		**9.113.828**	**9.905.989**	**100,0**	**100,0**

N.B.: Per rendere almeno parzialmente confrontabili i risultati dei due esercizi finanziari le funzioni obiettivo Sostegno all'industria manifatturiera, Sostegno alle imprese nelle aree

[16] Di regola non si tratta di trarre da questi indicatori una valutazione sull'efficacia degli interventi attuati; solo alcuni infatti possono fornire informazioni sulla performance della politica attuata. Tutte possono invece arricchire il quadro necessario per una valutazione che il legislatore è chiamato a dare sull'opportunità di proseguire un certo intervento o sulla correttezza ed efficacia dello strumento scelto per un dato obiettivo. Si tratta di un primo abbozzo di analisi che potrà essere nel seguito arricchita ed integrata.

depresse, Turismo e Ricerca nel 2000 sono state corrette: si è seguito anche per quell'anno lo stesso criterio di ripartizione degli stanziamenti previsto nel 2001 per il capitolo 7800.

5.1 Affari generali e commerciali (f.o. 4.1.1).

A questa funzione di terzo livello corrispondono, nel 2001, stanziamenti per 218,1 mld che si distribuiscono sostanzialmente tra le funzioni di quarto livello: Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale (10,8 mld), Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori e disciplina della proprietà industriale e del diritto d'autore (172,5 mld). Marginale è lo stanziamento che nella ricostruzione per funzioni prodotta dal Ministero, è da attribuire a Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo (1,7 mld).

Gli UUPPICA. Sono proseguiti nel 2001 i lavori inerenti l'attività di indirizzo e di coordinamento degli UUPPICA trasferite, in applicazione del d.P.C.M. 25 maggio 2000 alle Camere di commercio (tra i quali la tenuta dell'elenco dei Segretari generali delle camere di commercio, la validazione degli indici socio-economici necessari per la determinazione dei seggi spettanti alle varie categorie nei consigli camerali). Nel corso dell'anno è stata portata a termine la revisione della legge n. 272 del 1913 ("Approvazione dell'ordinamento delle Borse di commercio, dell'esercizio della mediazione e delle tasse sui contratti di borse") al fine di adeguare la Borsa merci alle mutate condizioni del mercato, alle nuove tecnologie informatiche e telematiche e di garantire la trasparenza del mercato dei prodotti agroindustriali fungibili. Con il d.m. 9 marzo 2002 si è dato avvio ad una fase sperimentale di dodici mesi entro i quali si dovrà provvedere al formale riconoscimento di una sola piattaforma informatica delle negoziazioni ed alla cessazione delle tradizionali Borse merci istituite presso le diverse Camere di commercio.

Nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio sull'attività delle Camere di commercio finalizzato all'acquisizione dei dati e delle notizie necessari per l'espletamento delle funzioni e dei compiti conservati allo Stato, è stato predisposta la relazione al Parlamento prevista dall'articolo 37 del d.lgs. n. 112 del 1998. E' stato predisposto:

- il nuovo testo del regolamento che modifica la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle camere di commercio;

- il decreto interministeriale per la determinazione delle misure del diritto annuale dovuto alle Camere di commercio dalle imprese iscritte nel registro (si tratta di un contributo obbligatorio che rappresenta il 70% dell'introito totale del sistema camerale) e la disciplina in materia di versamento da parte delle Camere di commercio del contributo al fondo perequativo (ex articolo 18 della n. 580 del 1993);

- la revisione della disciplina delle indennità riservate ai presidenti e agli organi delle Camere di commercio, di recente approvazione ma per la quale si sono rivelati in fase applicativa alcuni limiti (mancanza di uniformità nella determinazione degli emolumenti etc).

In materia di registro delle imprese, è stato predisposto il regolamento di semplificazione che consentirà di "pulire" il registro delle imprese dalle imprese individuali e società di persone inattive; è stato autorizzato in via sperimentale il deposito per via telematica dei bilanci d'esercizio e situazioni patrimoniali delle società; è stata ampliata la gamma dei servizi offerti (un esempio è rappresentato da "cert-impresa", un servizio che permette alle imprese che desiderano avere nei propri siti web un dispositivo che consente ai visitatori di collegarsi al registro imprese per avere una sistematica visione dei dati caratteristici dell'impresa).

Proseguita l'attività per la costruzione di un portale unico per la ricezione delle domande inoltrate in via telematica e per ogni altro servizio di informazione ed assistenza agli utenti tra registro delle imprese e altre banche dati (INPS , INAIL e Agenzia delle entrate), nel 2001 è diventato pienamente operativo il Registro informatico dei protesti.

Le società fiduciarie In materia di società fiduciarie di revisione, nel corso del 2001 si è interrotto per la conclusione della legislatura l'iter parlamentare del progetto di riforma del settore (AC 5194/bis). Sono state portate a termine la raccolta della normativa di settore ed è stato reso pubblico l'elenco delle società autorizzate. Al 31 dicembre 2001, le società erano 357, di cui 53 autorizzate allo svolgimento della sola attività fiduciaria, 68 di quella di revisione e 236 allo svolgimento di entrambe le attività. E' stato ampliato ed aggiornato il *database* relativo alle società autorizzate sia per fini conoscitivi sia per l'estrapolazione delle società da sottoporre a verifica ispettiva. Il piano relativo al 2001 ha interessato 10 società. Le ispezioni sono state affidate a esperti esterni all'amministrazione, in quanto l'ufficio non dispone di proprio personale idoneo all'esecuzione di ispezioni (va considerato che l'onere delle verifiche è posto interamente a carico dei soggetti vigilati). All'inizio del 2001, le procedure di liquidazione coatta amministrativa in corso erano 37 a carico di società fiduciarie e di 140 a carico di società collegate. Nel corso dell'anno sono state assoggettate a procedura 3 società fiduciarie ed è stata autorizzata la chiusura di ulteriori 5 procedure liquidatorie. I piani di riparto dell'attivo realizzato a favore dei creditori ammessi al passivo sono stati 23.

Il settore assicurativo Nel corso del 2001, sono stati predisposti i decreti ministeriali di fissazione delle aliquote contributive a carico delle imprese di assicurazione esercenti il ramo RC Auto a favore del Fondo di garanzia per le vittime della strada per l'anno 2002 e a carico

delle imprese di assicurazione esercenti la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività venatoria a favore del Fondo di garanzia per le vittime della caccia. L'amministrazione è stata impegnata nella replica alle osservazioni formulate dalla Commissione europea in relazione all'apertura delle procedure di infrazione per l'obbligo previsto dalla legge n. 57 del 2001 per le imprese di assicurazione di rendere pubblici i premi di riferimento e in relazione al decreto legge n. 70 del 2000 convertito con legge n. 137 del 2000 riguardo al blocco delle tariffe RC Auto e all'obbligo di tutte le imprese comunitarie di segnalare all'ISVAP i dati sui sinistri.

Sono stati predisposti i criteri di delega per il recepimento della direttiva 2000/26/CE "Quarta direttiva assicurazione autoveicoli" che prevede tra l'altro il riconoscimento da parte di ogni Stato membro di un organismo di indennizzo preposto alla liquidazione dei sinistri nel caso in cui sia impossibile identificare il veicolo responsabile del sinistro, nel caso di inadempienza del mandatario o della stessa assicurazione; sono stati elaborati gli schemi tipo delle garanzie fidejussorie e delle polizze assicurative in materia di appalti pubblici, di concerto con il ministero delle infrastrutture e dei trasporti .

Sono continuati, anche nel 2001, i lavori connessi al recepimento della direttiva 98/78 CEE del 27 ottobre 1998 concernente la vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo.

L'attività di controllo sul settore assicurativo ha comportato nell'anno alla predisposizione di 41 provvedimenti sanzionatori a carico di imprese assicurative, a trattare 6 ricorsi proposti su detti provvedimenti e 6 ordinanze di archiviazione. Sono stati ricevuti 96 reclami (ex articolo 322 c.p.c) avanzati da assicurati RC Auto e segnalati all'Ente competente per la riscossione coattiva 12 nominativi inadempienti.

5.2 Combustibili ed energia (f.o. 4.3).

Nello schema per funzioni-obiettivo, gli interventi per il comparto energetico sono riscontrabili nella funzione "Combustibili ed energia". Questa funzione di secondo livello è scomponibile per la parte relativa al Ministero dell'industria, nelle classi di terzo livello che riguardano "petrolio e gas naturale, "combustibili nucleari", "elettricità" e "energia non elettrica".

Nel complesso alla funzione "Combustibili ed energia " corrispondono nel 2001 stanziamenti per 32,7 mld, di cui 10,1 mld per petrolio e gas naturale, 10,8 mld per Elettricità e 9,1 per Energia non elettrica.

5.2.1 Petrolio e gas naturale (f.o. 4.3.2).

L'art. 9 della legge n. 266 del 1997, come modificato dall'articolo 28 della legge n. 144 del 1999, ha posto l'obiettivo del completamento del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno. Nel corso del 2001 la delibera CIPE dell'8 marzo 2001 (una prima delibera era stata predisposta il 30 giugno 1999) ha destinato al finanziamento delle reti comunali di distribuzione del gas metano 1144,9 miliardi di lire, di cui 300 a carico degli esercizi 2002 e 2003. Le disponibilità finanziarie per l'anno 2001 erano di circa 635,1 miliardi di lire. Nel corso dell'esercizio 2001 sono stati approvati 270 progetti di costruzione di nuove reti comunali del gas metano, per un investimento di circa 910 miliardi di lire, di cui circa 492 miliardi a carico dello Stato. Nel complesso in base alle due delibere in precedenza ricordate al 31 dicembre 2001 risultavano finanziati 370 comuni, per un investimento pari a circa 1297.3 miliardi di cui 701 a carico dello Stato.

Per quanto riguarda le competenze relative alle risorse geotermiche (ricerca e coltivazione) queste sono state delegate alle regioni, mentre sono state trasferite quelle relative alla pubblica utilità e occupazione di urgenza per metanodotti non facenti parte della rete nazionale dei gasdotti. E' stata, inoltre, perfezionata nel corso del 2001 l'accordo tra Ministero attività produttive e Regioni sulle modalità procedimentali con cui pervenire all'intesa in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi nella terraferma. Nel corso dell'anno sono stati rilasciati 22 permessi di ricerca per idrocarburi (20 in terraferma e 2 in mare), è stata conferita una concessione per lo stoccaggio di gas e sono state confermate 9 concessioni di stoccaggio gas in attuazione del d.lgs. n. 164 del 2000, mentre non sono state rilasciate concessioni di coltivazione di idrocarburi. E' proseguita l'attività di vigilanza da parte degli uffici decentrati: questi hanno operato 1349 visite ispettive per attività di coltivazione e 80 visite ispettive per attività di ricerca.

Nel settore dei carburanti, conclusa nel giugno 2000 la fase di ristrutturazione prevista dalla legge n. 32 del 1998, il monitoraggio effettuato aveva fatto emergere che gli obiettivi in termini di chiusure erano stati raggiunti solo in parte. Era stato così avviato un confronto con Regioni e categorie interessate per l'individuazione di strumenti correttivi che aveva portato l'11 dicembre 2000, alla firma da parte del Governo di un accordo con le associazioni di categoria dei gestori degli impianti che prevede la redazione di un Piano nazionale di ammodernamento della rete distributiva, cui dovevano poi essere conformarsi le programmazioni regionali. Il contenuto dell'accordo è stato recepito con un emendamento al disegno di legge "Disposizioni in materia di apertura e regolamentazione dei mercati" approvato dal Parlamento nel marzo 2001 (legge n. 57 del 2001). Con il d.m. del 31 ottobre 2001 è stato

approvato, d'intesa con la Conferenza unificata Stato Regioni, il Piano Nazionale di ammodernamento della rete dei carburanti in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 57 del 2001, articolo 19. Il Piano detta linee guida cui dovranno uniformarsi le programmazioni regionali entro la metà del 2002.

5.2.2 Combustibili nucleari (f.o. 4.3.3).

In materia di impiego pacifico dell'energia nucleare la legge n. 1860 del 1962 e il d.lgs. n. 230 del 1995 affidano al Ministero compiti riguardanti la detenzione, il commercio, il trasporto e l'impiego dei materiali radioattivi e le autorizzazioni relative agli impianti nucleari. La procedura autorizzativa è complessa e articolata (numerosi provvedimenti prevedono il concerto di più ministeri e complesse istruttorie tecniche che coinvolgono organismi tecnici quali l'ANPA, ISS e l'ISPELS) e pertanto richiedono tempi lunghi (oltre l'anno). Nel corso dell'esercizio sono state concluse le seguenti attività:

16 autorizzazioni al commercio di materie radioattive (ex articolo 4 della legge n. 1860 del 1962);

5 autorizzazioni al commercio con detenzione delle materie radioattive (ex articolo 34 della legge n. 1860 del 1962);

10 attestazioni ex regolamento Euratom;

12 autorizzazioni all'impiego di isotopi radioattivi (ex articolo 13 della legge n. 1860/62)

44 autorizzazioni al trasporto di materiale fissile speciale e materie radioattive (ex articolo 5 della legge n. 1860/62 e articolo 21 del d lgs. n. 230/95);

10 autorizzazioni di impianti di irraggiamento (ex articolo 55 della legge n. 1860/62);

4 autorizzazioni alla modifica di impianti nucleari (ex articolo 6 della legge n. 1860/62)

3 licenze di esercizio di impianti nucleari (ex articolo 50 d lgs. n. 230/95);

1 autorizzazione per personale di impianti nucleari (ex articolo 48 d lgs n. 230/95).

Nel 2001 in collaborazione con altre amministrazioni competenti, sono stati approvati due provvedimenti riguardanti:

- la modifica del quadro normativo in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti (d.lgs. n. 257/01);
- le modalità di funzionamento del consiglio interministeriale di coordinamento e di consultazione per i problemi relativi all'uso pacifico dell'energia nucleare (Decreto 302 del 24 maggio 2001).

5.2.3 Elettricità (f.o. 4.3.5).

E' proseguito nell'anno il processo di liberalizzazione del mercato elettrico previsto dal d.lgs. 79 del 1999. Oltre ai già ricordati provvedimenti normativi, è continuato il processo di definizione del nuovo assetto dei mercati.

Nel corso del 2001 sono stati predisposti numerosi provvedimenti attuativi del d.lgs n.79 del 1999:

- sono state definite le condizioni di cogenerazione (produzione combinata di energia e calore previste dall'articolo 2, comma 8 (delibera AEEG del 19 marzo 2002);
- sono state definite le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni, l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e dispacciamento ex articolo 3, comma 3 (deliberazione n. 95 del 2001);
- sono stati definiti gli indirizzi ai quali si attiene l'acquirente unico ex articolo 4 comma 2 (D.M. 3 maggio 2001);
- è stata predisposta dal Gestore del mercato la disciplina del mercato elettrico ed è stato approvato il conseguente decreto ministeriale avendo sentito l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ex articolo 5 comma 1 (d.m. 9 maggio 2001);
- è stata modificata la disciplina che regola l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di nuovi impianti di produzione dell'energia elettrica e la modifica o ripotenziamento di impianti esistenti ex articolo 8 comma 3 (d.l. 7/02 convertito con la legge 55/02);
- sono state individuate gli obiettivi quantitativi a cui devono mirare le misure di incremento dell'efficienza energetica degli usi finali di energia inserite nelle convenzioni ex articolo 9, comma 1 (d.m. 24 aprile 2001).

Per quanto riguarda il Gestore di rete che, come è noto, è responsabile dell'attività di dispacciamento e di autorizzazione all'immissione dell'energia nella rete di trasmissione nazionale da parte degli impianti di produzione, individuata la rete e definite gli standard di convenzione con i proprietari delle diverse parti della rete, è stato curato il completamento del quadro necessario per l'operatività del nuovo sistema. Recentemente si è posta come si ricordava nel paragrafo introduttivo, la questione relativa al passaggio della proprietà della rete di trasmissione al gestore e della successiva privatizzazione del nuovo soggetto. Soluzione che faciliterebbe gli investimenti e l'attuazione degli interventi di sviluppo e manutenzione, oggi deliberati dal Gestore, ma eseguiti dai singoli proprietari. Tra gli ambiti ancora da disciplinare,

di particolare rilievo sono le regole tecniche economiche per gli allacciamenti degli impianti alla rete di competenza dell'Autority ed in corso di elaborazione.

La società Acquirente unico, cui spetta l'obbligo di garantire la disponibilità della fornitura necessaria per far fronte alla domanda di tutti i clienti vincolati (ma anche responsabile della previsione annuale della domanda e della stipula dei contratti di vendita con i distributori elettrici a condizioni non discriminatorie), è in fase di avvio sulla base delle direttive ministeriali del 3 maggio 2001.

Anche il Gestore del mercato dovrebbe essere operativo entro l'anno. Approvato il 9 maggio 2001 il regolamento per la gestione economica del mercato, sono state elaborate le istruzioni operative per l'avvio del nuovo sistema delle offerte passo fondamentale per l'avvio della borsa dell'energia elettrica[17].

Nel corso del 2001, è proseguita poi l'attività di ridefinizione del ruolo dell'Enel S.p.a. volta a favorirne il ridimensionamento nel mercato elettrico. Tra il 2001 e i primi mesi del 2002 sono state completate le operazioni di vendita per le prime due società di generazione (Elettrogen e Eurogen) e sono state avviate le procedure di vendita per Interpower.

E' stata inoltre rivista la modalità di calcolo dei cosiddetti *stranded costs*, gli investimenti fatti in regime di monopolio per la generazione di energia elettrica e non recuperabili nell'ambito del mercato liberalizzato che verranno rimborsati all'Enel per un periodo transitorio di sette anni. La valutazione di tali oneri, finora riconosciuti in tariffa, è previsto venga fatta annualmente dall'Autorità[18].

Con il decreto ministeriale del 17 aprile 2001 gli impianti idroelettrici sono stati esclusi dal calcolo degli *stranded costs*; sono state anche prorogate alcune scadenze e precisate le modalità attuative concernenti le tariffe nucleari, di ricerca e, soprattutto, le modalità di valutazione degli *stranded costs* in caso di dismissione degli impianti produttivi interessati. Si trattava di un passaggio necessario per consentire ai potenziali acquirenti delle GENCO una

---

[17] La disciplina prevede un mercato elettrico articolato in : mercato del giorno prima dell'energia nel quale sulla base della domanda e dell'offerta si scambia energia e si formano i prezzi per ciascuna ora del giorno successivo; mercato dell'aggiustamento nel quale si rendono possibili variazioni degli impegni di acquisto e di vendita ; mercato per risoluzione delle congestioni nel quale vengono raccolte le offerte per incrementi o diminuzioni della produzione o dei consumi che verranno utilizzate dal Gestore della rete per la risoluzione di eventuali congestioni; mercato di riserva nel quale in base alle offerte vengono scelte dal Gestore di rete la potenza di riserva per garantire la sicurezza del servizio; mercato di bilanciamento in cui si definiscono gli ordini di merito utilizzati dal Gestore per compensare gli scostamenti di immissione e di prelievo effettivo di energia sulla rete rispetto a impegni assunti in precedenti fasi della contrattazione.

[18] Il 26 gennaio 2000 è stato emanato il decreto interministeriale che definisce gli oneri generali del sistema elettrico, costi che nella quasi totalità già gravano sugli utenti attraverso le tariffe Enel ma che, nel nuovo assetto liberalizzato sono stati quantificati in maniera puntuale per essere attribuiti a tutti i soggetti del mercato, sia libero che vincolato. Si tratta degli oneri connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari esistenti ed alla chiusura del ciclo del

precisa quantificazione del valore degli *stranded costs* legati agli impianti in vendita. Il 25 maggio 2001 l'Autority ha emesso due deliberazioni (la 114 e la 115) che hanno definito i parametri (ricavi riconosciuti per la copertura dei costi fissi e producibilità degli impianti, prezzo dell'energia all'ingrosso) necessari al calcolo degli *stranded* dell'Elettrogen la prima società alienata. Tale disciplina è stata notificata alla Commissione europea, che dovrà valutarne la compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

5.2.4 Indicatori di risultato e di performance nel settore dell'energia e del gas.

In campo energetico i processi di liberalizzazione avviati sia nel settore elettrico che in quello del gas possono essere valutati sotto diversi punti di vista (tavola 5).

Va innanzitutto valutato il grado di concentrazione effettivo in termini di offerta. Si tratta di un primo indicatore della modifica intervenuta nel mercato. A metà 2001 la quota di mercato nel settore elettrico detenuta dall'Enel era di poco superiore al 40%, il secondo operatore nazionale aveva una quota di poco inferiore al 16%, la quota di vendita di energia intermediata da operatori era ancora superiore all'85%.

Nel settore del gas la azienda maggiore la Snam deteneva il 42% del mercato le due maggiori aziende inseguitrici detenevano l'una una quota del 8,9% e l'altra del 4,6%. Non indifferente è considerare che la seconda azienda per quota di mercato del settore gas è l'Enel.

Un secondo elemento di valutazione è desumibile dalla analisi dei prezzi (tavola 6). Questi consentono di valutare le scelte operate in materia tariffaria sotto diversi profili: la competitività del prezzo rispetto alle altre economie in relazione dei prezzi per usi industriali; l'efficacia del regime a ridurre l'impatto delle variazioni dovute a variazione dei fattori produttivi (petrolio); il benessere del consumatore in termini assoluti e relativi rispetto agli altri cittadini dell'Unione europea e, all'interno del paese tra aree territoriali.

I dati relativi al 2001 mettono ancora più in luce, rispetto al 2002, il peso della componente collegata ai costi variabili nella struttura tariffaria italiana; un onere che fatta eccezione per i consumi domestici di dimensione ridotta, mantiene il costo dell'energia sia domestica che industriale ben al di sopra del costo medio dei paesi europei.

Va comunque considerato che la riforma delle tariffe operata dall'Autorità sembra aver ottenuto l'obiettivo di riduzione dell'impatto di variazioni consistenti delle materie prime: le variazioni del prezzo risultano nel periodo più contenute di quelle medie europee.

---

combustibile nucleare, degli oneri relativi alle attività di ricerca e sviluppo di interesse generale e dei così detti *stranded costs*.

Egualmente ampio il margine nel caso delle tariffe del gas (tavola 7). Anche in questo caso il peso dei costi variabili incide in misura significativa sul risultato complessivo.

Da inizio 2002 è divenuta operativa poi la rimodulazione delle tariffe elettriche di base e delle quote fisse sia per potenza impegnata che per cliente disposta dalla Autorità. Una modifica che mira a ridurre la dispersione delle tariffe e a riflettere meglio i costi legati al livello di tensione. Le fasce più deboli verranno tutelate con il ricorso a meccanismi tariffari per gli utenti a più basso consumo con il riferimento al livello di reddito.

Una variazione che potrebbe spiegare l'interruzione nella flessione dell'indice dei prezzi dell'energia registrata ad inizio 2002 (tavola 8).

Un ulteriore livello di analisi è costituito dalla percezione del servizio da parte degli utenti. Maggiore concorrenza (almeno prospettica) dovrebbe portare ad un miglioramento del servizio. Su questo aspetto soccorre l'indagine condotta annualmente dall'Istat sul gradi di soddisfazione degli utenti.

L'analisi dei dati relativi al 2000 evidenzia una sostanziale stabilità nel giudizio espresso sulla fornitura dei servizi dell'energia elettrica e del gas e degli altri aspetti che interessano i rapporti tra aziende ed utenti. In tema di fornitura di energia elettrica nel 2000 il 91,7% delle famiglie intervistate si sono dichiarate soddisfatte mantenendo un giudizio sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente (91,8%). Cresce anche la soddisfazione degli utenti residenti nei centri fino a 10 mila abitanti (passa dal 87,9% del 1999 al 89,7% del 2000 per i comuni fino a 2 mila abitanti e dal 88,9% al 90,5% per i comuni da 2 mila a 10 mila abitanti).

In linea con i giudizi espressi nel 1999, le famiglie dichiarano di essere molto soddisfatte delle componenti tecniche della fornitura del servizio. La continuità nell'erogazione di energia elettrica, ossia l'assenza di guasti ed interruzioni, fa esprimere un giudizio positivo al 92,2% delle famiglie, mentre la stabilità nella tensione risulta essere apprezzata dall'88,2%, confermando il *trend* positivo già espresso negli anni passati. Rispetto al 1999 si riduce la differenza in termini di soddisfazione del servizio tra le famiglie del Sud Italia, e quelle cdel Centro-Nord: sono soddisfatte per la continuità del servizio l'89,2% delle famiglie residenti nel Meridione (87,7% nel 1999) e l'86,9% nelle Isole (83,3% nel 1999); per quanto riguarda la stabilità della tensione sono soddisfatte l'80,8% delle famiglie residenti nelle Isole (75,8% nel 1999). Per quanto riguarda la comunicazione tra azienda ed utenti, la situazione rimane stabile rispetto agli anni precedenti, confermando un buon livello di soddisfazione relativamente alla frequenza di lettura del contatore (il 74,4% delle famiglie si dichiarano molto o abbastanza soddisfatte), alla comprensibilità delle bollette (75,1%) e alle informazioni fornite sul servizio

(74,3%). Tutti questi aspetti sono particolarmente apprezzati dalle famiglie residenti nei comuni con una popolazione fino a 10 mila abitanti.

Nel 2000 le famiglie collegate alla rete di distribuzione del gas sono cresciute leggermente e costituiscono il 69,2% del totale (il 68,8% nel 1999). Diminuisce la percentuale delle famiglie che acquista il gas in bombole, mentre rimangono pressoché stabili le percentuali di coloro che hanno installato un "bombolone" esterno con rifornimento periodico (5,4%) e quelli le cui abitazioni non dispongono di gas (0,2%).

La maggior parte delle famiglie collegate, si trova nei centri metropolitani (87,5%), nei comuni con più di 50 mila abitanti (84,9%) e nei comuni della periferia delle aree metropolitane (73,7%). Si registra comunque una notevole crescita degli allacci nei comuni con una popolazione fino a 2 mila abitanti, che nel 2000 arrivano ad essere il 43%.delle famiglie

Le famiglie che si dichiarano soddisfatte del servizio di fornitura del gas, nel suo complesso, sono sostanzialmente stabili rispetto all'anno scorso (94,5%). Relativamente agli aspetti tecnici della fornitura del servizio la quota di famiglie soddisfatte si assesta agli stessi livelli del 1999 per quanto riguarda la stabilità della pressione (95,4%), mentre fa registrare una leggera contrazione relativamente alla frequenza di lettura del contatore (85,7%, contro l'86,9% nel 1999).Per quanto riguarda i rapporti tra l'azienda e gli utenti, le famiglie si dichiarano sostanzialmente soddisfatte relativamente alla comprensibilità delle bollette (79,6%) e alle informazioni fornite sul servizio (79,5%), anche se queste percentuali sono leggermente inferiori rispetto all'anno precedente (rispettivamente 81,5% e 81,1%), calo che si registra soprattutto nel centro e nel sud Italia, nelle aree periferiche dei centri metropolitani e in quelli di medie dimensioni (da 2 mila a 10 mila abitanti).

5.3 Attività estrattive manifatturiere ed edilizie (f.o. 4.4).

5.3.1 Attività estrattive riguardanti risorse minerali (f.o. 4.4.1).

Alla funzione obiettivo di quarto livello Pianificazione regolamentazione vigilanza e sostegno al settore minerario è stato attribuito uno stanziamento di 122,8 mld, che rappresenta poco più dell'1% del totale del Ministero.

La legge n. 752 del 1982, che costituisce la principale normativa del settore, prevede misure di sostegno per le attività minerarie attraverso la concessione di contributi ai titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazioni nelle aree del territorio nazionale, dichiarate indiziate della presenza di minerali e idrocarburi. Il contributo, concesso nella misura massima del 70% delle spese, riguarda gli studi, i rilievi e i lavori di ricerca. L'articolo 17, come sostituito dall'articolo 3 della legge 30 luglio 1990 n. 221, prevede la concessione di contributi

per le spese sostenute per le attività di ricerca mineraria all'estero e di finanziamenti agevolati per la coltivazione o l'acquisizione di miniere all'estero. L'articolo 7, comma 1, della legge n. 140 del 1999 ha esteso la disciplina prevista per gli incentivi per la ricerca all'estero, sostituendo ai contributi (di cui al comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 752 del 1982) i finanziamenti agevolati di cui al comma 2 dello stesso articolo 17. Le nuove norme stabiliscono, altresì, che il rimborso delle somme erogate non sia dovuto in caso di esito negativo dei programmi di ricerca operativa.

Nessuna modifica significativa nel corso del 2001 ha interessato gli interventi per il settore minerario ed in particolare quelli per la ricerca (legge 752/82), se si eccettua quello per il ripristino ambientale e dei livelli di sicurezza delle cave, introdotto con la finanziaria per il 2001 e rimasto in attesa di attuazione.

5.3.2 Attività manifatturiera (f.o. 4.4.2).

Nell'ambito delle attività manifatturiere, la regolamentazione e il sostegno del settore industriale è oggetto della classe di terzo livello qualificata "Attività manifatturiere". Si tratta della funzione che maggiormente caratterizza il Ministero dell'industria. Oltre 4778,1 mld dei 9.906 stanziati nel 2001 si concentrano in questa funzione obiettivo. La funzione è esercitata dalla Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese e, per quanto si riferisce ai profili generali, alla Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività.

In base alle indicazioni fornite dall'Amministrazione le risorse stanziate si ripartiscono tra gli obiettivi di quarto livello Pianificazione, regolazione e vigilanza all'industria manifatturiera (25,9 mld), Sostegno alle imprese manifatturiere (2.054,5 mld) e Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse (2.697,8 mld).

5.3.2.1 Pianificazione regolazione vigilanza all'industria manifatturiera (f.o. 4.4.2.1).

L'attività di pianificazione e regolazione condotta dall'amministrazione si svolge principalmente attraverso gli osservatori settoriali.

E' continuata l'attività dell'Osservatorio per il settore chimico, cui sono affidate la definizione e l'attuazione di politiche di intervento per il settore chimico in grado di migliorare la competitività sui mercati internazionali delle imprese italiane. Tra gli obiettivi dell'attività le iniziative di studio e di ricognizione dei piani per la riconversione dei siti produttivi dismessi da imprese chimiche. Dei 18 territori in cui è presente, 8 sono interessati da processi di ristrutturazione o di riconversione. Si tratta dei poli chimici di porto Marghera, Cengio Porto Torres Ottana , Assemini, Brindisi, Gela e Priolo.

L'Osservatorio ha elaborato studi specifici per promuovere la deindustrializzazione dei poli chimici migliorando il grado di attrattività e coinvolgendo piccole imprese del comparto. Nel caso delle aree di Ravenna, Livorno, Brindisi, Varese e Pisa, gli studi svolti hanno consentito l'individuazione di interventi sull'ambiente esterno da realizzare per favorire uno sviluppo endogeno e autopropulsivo: a Ravenna e a Brindisi, ad esempio, i progetti più significativi sono mirati a favorire l'ecocompatibilità dell'industria locale. Gli studi di filiera realizzati in alcune aree hanno poi consentito di individuare specifiche produzioni da incentivare: produzioni chimiche legate alla nautica (Livorno), imprese utilizzatrici di PVC a Porto Torres, aziende di imballaggio che utilizzano derivati dei prodotti chimici a Ferrara.

L'Osservatorio ha svolto una attività di indirizzo e coordinamento nelle attività istruttorie che hanno portato alla predisposizione di accordi di programma sottoscritti a Marghera, Cengio e Ferrara e in corso di stesura in Sardegna, a Brindisi e a Priolo relativi alla bonifica delle aree sede dei poli chimici.

L'esecuzione del progetto sperimentale che mira a promuovere la diffusione dell'innovazione nelle piccole imprese chimiche è continuata anche nel 2001. Delle 80 imprese contattate, 69 hanno aderito all'iniziativa valutando progetti di ricerca e sviluppo per oltre 250 mld. I progetti finora avviati sono 27 (di cui 10 sono in attesa di un intervento finanziario complementare da parte di enti pubblici).

L'Osservatorio ha, inoltre, avviato un progetto finalizzato alla costruzione di una rete della ricerca e dell'innovazione che favorisca l'incontro tra domanda e offerta; si tratta di una iniziativa che coinvolge, con un Protocollo di Intesa, l'Istituto Guido Donegani, il Ministero attività produttive, il Murst, provincia e comune di Novara ed Enichem e che mira a ridurre le attuali distanze tra mondo accademico e sistema imprenditoriale.

Nell'ambito dell'Osservatorio siderurgico sono state sviluppate nel corso dell'esercizio tre problematiche specifiche per il settore:

- l'elevato costo dell'energia, che condizione dal lato dei costi interni la competitività del settore. Sul tema è intervenuto il decreto "sblocca centrali" e il decreto sulla "interrompibilità" con il quale è stata aumentata la quantità di energia importabile dall'estero;
- l'importazione dei prodotti dequalificati a cui il settore è esposto. L'articolo 27 del collegato alla finanziaria 2002 ha previsto l'introduzione nell'ordinamento giuridico di uno strumento di regolazione del mercato che, pur non impedendo l'utilizzo di tali materiali, ne preveda che sia destinato ad un uso conforme alle sue caratteristiche;

- la riduzione dell'impatto ambientale del settore. Sono in definizione, con il coinvolgimento di più amministrazioni, le linee guida per l'adozione delle migliori tecniche esistenti per la riduzione dell'impatto ambientale.

Nell'esercizio sono stati elaborati due piani di settore. Uno riguardante i prodotti CECA ed uno riguarda il comparto della ghisa e dell'acciaio, che è stato di base alla predisposizione del provvedimento, sopra richiamato e relativo ai prodotti dequalificati.

Per il tessile oltre a seguire attraverso l'Osservatorio settoriale la definizione dei bandi di gara per il commercio elettronico e la *Quick Responce* è stato completato lo studio sul "partenariato" tra distretti del Nord e del Sud. L'applicazione di un primo esempio di collegamento tra distretti di Brindisi e di Prato non è proseguita successivamente al cambio di legislatura.

Per i settori dell'agroalimentare e della meccanica, sono ancora in corso di avviamento le iniziative di confronto fra organizzazioni sindacali ed esperti, per pervenire all'individuazione di linee guida propedeutiche all'elaborazione di piani di razionalizzazione dei singoli comparti.

Per il settore automobilistico le azioni poste in essere dal Governo hanno riguardato la gestione degli incentivi per l'acquisto o la trasformazione di autovetture da benzina in gas metano o GPL (la misura è stata operativa fino ad ottobre quando sono stati esaurite le dotazioni finanziarie). L'intervento è stato rifinanziato per il 2002 con una dotazione complessiva di 14 miliardi.

Nel caso del settore aeronautico e delle tecnologie duali, l'avvio da parte della Commissione Europea di una analisi sulla applicazione della legge n. 808 del 1985 ai fini di verificarne la piena coerenza con la disciplina comunitaria ha rallentato l'attività del Comitato tecnico che deve gestire gli interventi della legge n. 808 del 1985.

5.3.2.2 Sostegno alle imprese manifatturiere e sostegno alle imprese nelle aree depresse (f.o. 4.4.2.2 – f.o. 4.4.2.3).

L'esame per funzioni obiettivo ha consentito di rilevare come a queste due funzioni di quarto livello siano attribuiti circa 4.752 mld, pari ad oltre il 75% degli stanziamenti complessivi del Ministero.

Concluso nel 2000 il processo di ridisegno di numerosi strumenti di intervento (legge 215/92 l'imprenditoria femminile, legge n. 49/85 per il credito alla cooperazione), marginali sono state le modifiche introdotte nel corso del 2001 al sistema di sostegno alle imprese manifatturiere che rimane di competenza dell'amministrazione:

- la legge n. 49 del 1985, è stata modificata per quello che riguarda la ripartizione delle disponibilità finanziarie tra le diverse società finanziarie;

- la 388/00 ha disposto l'integrazione del programma speciale di deindustrializzazione di cui all'articolo 5 della legge n. 181 del 1989 con lo sviluppo di un polo di attività industriali ad alta tecnologia nel territorio del comune di Genova (si tratta di un finanziamento di 10 mld).

Durante l'esercizio è stato attuato il trasferimento di risorse connesso alla attribuzione al ministero della gestione degli interventi per la programmazione negoziata, anche se nel 2001 la gestione nel 2001 è rimasta di competenza del Ministero dell'economia.

Non interessate da modifiche le altre leggi di incentivazione destinate alle aree depresse (gli incentivi regolati dalla legge 488/92 e gli interventi per la prosecuzione delle attività dei consorzi di sviluppo industriale). Con l'avvio del Piano Operativo Nazionale "Sviluppo imprenditoriale" nell'ambito del QCS 2000-2006[19],.tra le misure previste per il cofinanziamento comunitario sono stati inseriti i pacchetti integrati di agevolazione. Trattasi di un nuovo sistema agevolativo che, utilizzando regimi di aiuto esistenti e nel rispetto dei relativi inquadramenti comunitari, unifica, integra e semplifica le procedure di accesso e di concessione delle agevolazioni .

Nel PON, che si articola in quattro misure, sono previste diverse sottomisure che si basano su fattispecie diverse di pacchetti integrati di agevolazione: l'intervento per la realizzazione di programmi di investimento nei quali si integrano interventi in innovazione tecnologica, per l'industrializzazione di programmi di innovazione, interventi formativi e servizi specialistici (PIA Innovazione); programmi di investimento nei quali si integrano interventi per l'industrializzazione e interventi formativi (PIA formazione); pacchetti integrati di agevolazioni ai quali potranno accedere sistemi di imprese operanti nei settori produttivi diversi da quello agricolo; interventi di tutoraggio per progetti a cui siano diretti pacchetti integrati di agevolazione (PIA)., Con la pubblicazione lo scorso 17 dicembre delle circolari attuative, sono state avviate le procedure e individuati i criteri di selezione delle iniziative agevolate con i pacchetti integrati di agevolazione. Di tutti e tre i provvedimenti e del PIA formazione si prevede una attivazione entro la fine del 2002.

[19] Il programma ha una dotazione finanziaria complessiva di 3919,37 milioni di euro di cui 1978,9 milioni di euro di risorse comunitarie e 1940,4 di risorse nazionali.

5.3.2.3 Alcuni indicatori di risultato degli interventi per il sostegno finanziario alle imprese industriali

Nella tavola 9 si sono raccolte alcune informazioni relative alla gestione delle leggi di incentivazioni gestite dal Ministero nel 2001.

5.4 Altri settori industriali (f.o. 4.7).

La funzione obiettivo denominata "Altri settori industriali" assorbe nel 2001 3.397,8 mld (il 34% delle dotazioni di competenza), Di queste oltre 1.118 mld sono da attribuire alla funzione di 3° livello "Attività di distribuzione conservazione e magazzinaggio". Al suo interno è la funzione Sostegno alle attività di distribuzione commerciale alle aree depresse" che va la quota maggiore, oltre 871 mld, in buona parte per l'attuazione dell'intervento previsto con la 488/92. Più ridotto ma comunque in crescita l'ammontare degli stanziamenti diretti al sostegno del commercio, senza una specifica collocazione territoriale. Oltre 2.279 mld sono destinati poi alla funzione "Turismo". Anche in questo caso è soprattutto la funzione di sostegno alle aree depresse ad assorbire le risorse più consistenti (oltre 1.593 miliardi), come per il commercio, grazie all'estensione della legge n. 488/92 anche a questo comparto. Consistenti anche gli importi destinati al sostegno del settore non per il riequilibrio: 621,2 miliardi che tuttavia come si dirà meglio nel seguito, rimangono per oltre il 51% non impegnati.

In materia di commercio uno degli obiettivi posti all'attività amministrativa riguardava il monitoraggio dell'entità e dell'efficienza della riforma del commercio (d.lgs. n.114 del 1998) In quest'ambito è stata avviata, nel corso del 2001, un'indagine sui comuni metropolitani, al fine di rappresentare lo stato di attuazione della riforma e un progetto di mappatura ed analisi dei servizi resi dai centri di assistenza tecnica istituiti sul territorio ai sensi dell'articolo 23 del d.lgs. n. 114 del 1998.

A completamento del disegno di riforma, è stato predisposto il regolamento delle vendite "sottocosto" previsto dall'art. 15 del d.lgs. con l'emanazione del d.P.R. 6 aprile 2001. E' seguita la predisposizione di una circolare interpretativa (circolare n. 3528 del 24 ottobre 2001) ed è stato predisposto un modello unico per il monitoraggio degli effetti dell'introduzione della normativa.

L'Osservatorio nazionale per il commercio (istituito ai sensi dell'articolo 6 della d.lgs. 114/98) che coordina gli osservatori regionali, ha consentito di impiantare un sistema di monitoraggio sull'entità e sull'efficienza della rete distributiva. L'Osservatorio è stato esteso anche al commercio ambulante e alle forme speciali di vendita. Il sistema informativo collegato alla banca dati del registro delle imprese consente di disporre di numerose informazioni su tutto

il settore del commercio al dettaglio. Sono da ricomprendere nell'attività istituzionale la realizzazione di indagini periodiche sulla grande distribuzione e sui centri commerciali condotta la prima, su base annuale e, la seconda, su base biennale. Un nuovo filone di analisi è relativo al monitoraggio delle leggi di incentivazione ai settori del commercio e dei servizi.

Deve segnalarsi anche il lavoro svolto per la soluzione dei problemi interpretativi ed applicativi delle legge 13 aprile 1999, n.108 concernente nuove forme di vendita di giornali e riviste. Nel corso del 2001, in seguito alla predisposizione del d.lgs. n. 170 del 2001 previsto dall'articolo 3 delle legge di riforma, è stata predisposta la circolare interpretativa (n. 3538 del 28/12/2001).

Completati i lavori di impianto dell'Osservatorio permanente del Commercio Elettronico, sono stati approfondite le problematiche connesse alla disciplina legislativa dei nomi dei domini nel commercio elettronico; sono state promossi studi e approfondimenti dei temi riferiti al recepimento della direttiva 2000n31 concernente alcuni aspetti giuridici del commercio elettronico nel mercato interno.

Lo scorso esercizio, difficoltà erano state incontrate anche nel caso degli interventi per il settore commerciale e turistico, regolati in base alla legge n. 266 del 1997, articolo 16, comma 1 che prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore In particolare, avevano incontrato ostacoli – a causa di una difficoltà per il cofinanziamento da parte delle regioni di tale intervento - gli interventi a favore dei Centri di assistenza tecnica che, introdotti dall'articolo 23 del d.lgs. n. 114 del 1998, sono finalizzati allo sviluppo dei processi di ammodernamento del settore commerciale. Nel 2001 ciò aveva spinto a non rifinanziare l'intervento e concentrare i 150 mld disponibili su interventi nel commercio e turismo. Con il decreto di ottobre 2001, il Governo ha perfezionato tale ripartizione (nel decreto di riparto si prevede che una quota pari a 100 miliardi "potrà essere utilizzata anche per il cofinanziamento del fondo previsto dalla nuova legge quadro sul turismo in corso di approvazione) attribuendo 100 miliardi alla legge n. 135 del 2001 (Legge sul turismo) e 50 mld alla legge n. 266 del 1997. La legge 135/01, all'articolo 5, ha previsto il cofinanziamento a favore di sistemi turistici locali per i progetti di sviluppo che riguardino ambiti interregionali o sovraregionali.

Più di recente, la legge finanziaria per il 2002 (legge 448/02) ha previsto che le risorse destinate al Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo possano essere destinate anche alla realizzazione di progetti comunali per qualificare la rete commerciale. Con questa disposizione si mira a individuare possibili forme di finanziamento per gli interventi previsti dall'articolo 10 del d.lgs. 114/98, volti allo

sviluppo delle reti commerciali in aree svantaggiate o alla riqualificazione della rete distributiva nei centri storici.

Con la legge n. 135 del 2001 è stato completato nel 2001 il processo di trasformazione dell'assetto istituzionale e normativo del settore del turismo conseguente al referendum, che nel 1993, aveva portato all'abrogazione della legge istitutiva del ex Ministero del turismo e spettacolo. Il nuovo testo normativo prevede la delegificazione e il rinvio di tutta la normativa e regolamentazione del settore a linee guida

La legge 135/01 che ha riformato la legislazione nazionale del turismo ha disposto il cofinanziamento a valere sul fondo unico per gli incentivi alle imprese dei sistemi turistici locali limitatamente ai progetti interregionali o sovraregionali. I sistemi turistici locali sono definiti dalla stessa legge (articolo 5) come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti a regioni diverse".

Sempre nell'ambito dell'attività di sostegno al settore turismo vanno, inoltre, collocate le attività gestionali.relative alla promozione delle relazioni internazionali e delle relazioni istituzionali con l'Unione europea che hanno visto la partecipazione alla programmazione dei fondi strutturali e il riconoscimento dei titoli di studio e professionali dei cittadini europei e di quelli extra europei per l'esercizio delle professioni turistiche; lo studio e l'analisi del fenomeno turistico con conseguente attivazione di un sistema informativo strategico; la vigilanza su ACI e CAI; la gestione delle iniziative nazionali e regionali finanziate ai sensi delle leggi 556/88, 237/93, 702/55 326/6868/62 e 691/55. L'attività di sostegno in base a questi strumenti è stata bloccata dopo il riparto dei fondi 2001 in quanto l'articolo 11 della legge n. 135 del 2001 ha abrogato l'articolo 1 della legge n. 235 del 1995 che aveva istituito il Fondo di riqualificazione.

Nell'ambito degli interventi per lo sviluppo e la valorizzazione del turismo nelle regioni dell'obiettivo 1, nel corso dell'esercizio sono state completate le operazioni di monitoraggio procedurale, finanziario e fisico relative alla attività di gestione del programma Multiregionale "Sviluppo e valorizzazione del turismo sostenibile nelle regioni ob.1 Qcs 1994-99.

Nell'ambito della programmazione 2000-2006 per le regioni obiettivo 1 il turismo non beneficia più di un programma multiregionale essendo stata attribuita alle Regioni la totale competenza in materia. Nell'ottica di far emergere il settore turismo negli assi Sviluppo locale e Cultura, l'amministrazione ha predisposto il progetto operativo "Indirizzo, coordinamento assistenza tecnica e orientamento nel campo del turismo"con l'obiettivo di avviare congiuntamente con le regioni e altri enti progetti di rilevanza nazionale ed interregionale a contenuto prevalentemente informativo e strategico sui temi della qualità, dello sviluppo compatibile e dell'integrazione e concentrazione delle risorse. Il progetto approvato dalle

Regioni è in attesa di convenzione con il Ministero dell'Economia. Nell'ambito del progetto operativo è in fase di realizzazione il sistema Informativo Integrato per il turismo (TOURPASS) che vuole consentire la rilevazione di ambiti turisticamente rilevanti quali possibili destinatatri dell'attività che l'articolo 5 della legge 135/01 attribuisce alle Regioni per la individuazione dei sistemi turistici locali.

Sempre nell'ambito delle attività condotte dall'amministrazione le procedure di monitoraggio che portano alla costituzione di un data base di informazioni e alla predisposizione e redazione di un rapporto semestrale e del rapporto annuale sul turismo.

Oltre alla predisposizione di manuali, la direzione del Ministero ha curato la realizzazione di progetti pilota mirati a stimolare la realizzazione di prodotti di nicchia. (Tevere come tour ; Jonio mare d'Europa)

In tema di qualità dei servizi turistici si evidenzia l'attività gestionale concernente il coordinamento della disciplina delle agenzie di viaggio attraverso l'accertamento dell'ammissibilità delle denominazioni proposte per le istituende imprese di viaggio e di turismo, la tenuta e l'aggiornamento su supporto informatico di un elenco nazionale delle agenzie di viaggio e la banca dati e rilascio del nulla osta nei casi di richiesta di apertura di una agenzia di viaggio da parte di persona fisica o giuridica extracomunitaria

E stato completata la verifica presso la Conferenza Stato Regioni delle iniziative volte a garantire un servizio di qualità ai turisti con bisogni speciali (ridotta capacità motoria, sensoriale, età avanzata), effettuata sulla base degli elementi informativi forniti dalla regioni[20]. In questa stessa funzione obiettivo va poi ricompreso il fondo di garanzia per il consumatore di pacchetti turistici di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 111 del 1995. Il fondo viene alimentato da una quota pari al 2% dell'ammontare del premio delle polizze di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile contratte dagli organizzatori per la vendita diretta o tramite appositi venditori del pacchetto turistico e vengono versate in entrata presso le tesorerie provinciali del Tesoro.

[20]Tale indagine consentirà di realizzare la guida "Italia per tutti" che vuole offrire informazioni sul sistema dell'offerta turistica accessibile esistente in italia e distribuire presso le strutture ricettive extra alberghiere il manuale della qualità nell'accoglienza turistica di clienti con bisogni speciali.

5.4.1 Gli interventi per il sostegno finanziario al commercio e le principali attività e misure di sostegno finanziario al turismo.

Nelle tavola che seguono (tavola 10 e 11)si sono raccolti alcuni dati relativi alle risorse finanziarie impegnate a sostegno del comparto del commercio e del settore del turismo. Per ciascuno strumento è stato possibile fornire il numero dei soggetti beneficiari, l'ammontare del contributo erogato e l'investimento agevolato (naturalmente nei casi in cui si sia trattato di un sostegno all'investimento e non quello per la chiusura dell'esercizio come accade nel caso della norma introdotta con il d.lgs. 114/98)

5.4.2 Alcuni indicatori relativi alla modifica strutturale e alla performance del settore del commercio

Nella tavola 12 si sono selezionati alcuni dati, tratti dalla banca dati Asia e frutto delle indagini congiunturali dell'Istat, da cui è possibile trarre prime valutazioni sulle modificazioni strutturali del settore negli anni più recenti ed sulla coerenza di queste con quanto atteso con il processo di riforma del commercio.Come è stato da più parti sottolineato il processo di ristrutturazione del settore del commercio al dettaglio puntava su una riduzione degli esercizi fuori mercato e al contempo uno stimolo all'apertura di esercizi di piccole e medie dimensioni attraverso criteri di concessione delle licenze più favorevoli per le imprese minori. Il raggruppamento dei prodotti in due settori merceologici (alimentare e non alimentare) per la richiesta delle licenze avrebbe dovuto favorire una progressiva despecializzazione degli esercizi commerciali.

Nella scheda sono innanzitutto forniti dati relativi alla struttura distributiva tratti dal rapporto annuale dell'Istat del 2002.

A fine 1999 il comparto commerciale al dettaglio era composto da 748 mila imprese con oltre 1,6 milioni di addetti. Rispetto al 1996 risultavano operanti 41 mila imprese e 60 addetti in più con una crescita rispettivamente del 5,7% e del 3,8%. Due le tendenze: da un lato la diminuzione delle imprese non specializzate (-4,7%) dovuto soprattutto alla diminuzione di quelle a prevalenza alimentare, dall'altro la forte crescita delle specializzate (+7,6%), con alcune caratterizzazioni particolari (crescono soprattutto i punti vendita nei comparti merceologici propri della cura alla persona e degli altri prodotti). Si tratta di un risultato che, pur riferito ancora ad un anno intermedio nel processo di riforma, sembra confermare il raggiungimento degli obiettivi della legge. I punti vendita di grande dimensione "despecializzati" sostituiscono piccoli esercizi alimentari generici. La liberalizzazione degli accessi alimenta la nascita di piccoli esercizi specializzati e di nicchia.

Tra il 1997 e il 2000 sono cresciuti ad una media annua del 5,9% i punti vendita della grande distribuzione (un tasso di crescita più contenuto rispetto a quello degli anni 1991-97, +6,6%)

Particolarmente intesa la crescita degli ipermercati +13,3%.

Dai dati sull'andamento delle vendite è possibile trarre una informazione ulteriore (tavola 13). Il tasso di crescita delle vendite è risultato presso le imprese con oltre 20 addetti oltre tre volte superiore a quello registrato dalle imprese più piccole. Significativa appare inoltre la ricomposizione tra le diverse tipologie di grande distribuzione: gli ipermercati hanno conosciuto la crescita maggiore mentre più contenuto è stato l'incremento delle altre forme di distribuzione.

5.5 Ricerca e sviluppo per affari economici (f.o. 4.8).

Nello schema per funzioni obiettivo gli interventi per la ricerca sono ricompresi nella funzione di secondo livello "Ricerca e sviluppo per gli affari economici". Tale voce è a sua volta scomposta in due livelli: la Ricerca e sviluppo per i combustibili ed energia che assorbe oltre 491,2 mld di stanziamento e "Ricerca e sviluppo per attività estrattive manifatturiere ed edilizie" cui sono destinati oltre 850 mld.

Nel corso del 2001 si introducono nuove modifiche al funzionamento del Fondo innovazione, estendendo ulteriormente quanto già disposto con la legge n. 388 del 2000. Con il collegato alla finanziaria per il 2002, "Iniziativa privata e sviluppo della concorrenza", si prevede infatti che i finanziamenti del fondo possano essere utilizzati anche per programmi di investimento finalizzati al rafforzamento del patrimonio delle piccole e medie imprese localizzate nelle aree obiettivo. Viene in questa maniera completato il processo di semplificazione degli accessi a questo strumento. La norma introdotta nella finanziaria per il 2001 aveva infatti previsto che i finanziamenti della legge 46/82 potessero essere estesi ai programmi di investimento per la nascita e il consolidamento delle imprese operanti in comparti ad elevato impatto tecnologico, sia alle iniziative di promozione e assistenza tecnica svolte da organismi qualificati per favorire l'avvio dei programmi stessi. Si era previsto, inoltre, che queste agevolazioni potessero essere erogate anche in forme integrate per i programmi comportanti una pluralità di interventi connessi tra loro, relativi ad investimenti fissi, sviluppo precompetitivo, formazione del personale e acquisizione di servizi specializzati.

Sempre in riferimento alla legge 46/82, con il provvedimento collegato alla finanziaria per il 2002 si è disposta l'introduzione di una quota di riserva delle risorse a favore delle PMI. In particolare, si è previsto che il Ministro delle attività produttive stabilisca annualmente la

percentuale di risorse riservata allo sviluppo di programmi di sviluppo precompetitivo presentati dalle piccole e medie imprese e che tale percentuale non possa essere inferiore al 25%

5.5.1 Gli interventi per il sostegno finanziario alla ricerca: alcuni dati sull'attività nell'ultimo triennio.

Nella tavola 14 sono riportati i principali interventi agevolativi a sostegno della ricerca. Si tratta naturalmente dei soli interventi gestiti dal Ministero dell'industria. Non bisogna dimenticare infatti che il Far, il fondo da cui dipende il sostegno alla ricerca applicata è gestito ancora dal Ministero della ricerca e dell'università. La sola considerazione dei dati relativi al Ministero dell'industria non consente pertanto una valutazione complessiva del fenomeno. Si deve considerare, infatti, che i progetti approvati dal Far nel 2001 sono più di 1395 di cui 253 sono relativi a progetti presentati autonomamente dalle imprese, per un costo ammesso di oltre 1399 miliardi.

I risultati relativi al Fondo per l'innovazione tecnologica sembrano indicare, diversamente da quanto poteva trarsi dai soli dati finanziari, la persistenza di difficoltà di funzionamento anche connesse alla lunga fase di preparazione delle norme attuative relative alle nuove modalità di funzionamento. Non si interrompe infatti il calo dei progetti deliberati. Le misure introdotte con la finanziaria, che ripropongono il ricorso a quote di riserva, dovranno essere verificate nel loro impatto effettivo. Come si era già rilevato nella parte iniziale della relazione, rimangono invece inattuate le nuove norme di sostegno della ricerca introdotte con la finanziaria 2001.

5.5.2 Indicatori di performance dell'attività di ricerca.

Nella relazione al rendiconto del 2000 si era evidenziato come l'analisi svolta dal Ministero relativamente alla legge 46/82 avesse potuto dimostrare il buon funzionamento di questo strumento di incentivazione. L'esercizio aver prodotto una evidenza empirica a favore della complementarietà degli investimenti agevolati. In quota del fatturato le immobilizzazioni erano in media pari al 3,9%, per crescere durante le fasi di investimento agevolato al 4,1%, e ridursi quindi di nuovo alla fine del periodo ai livelli iniziali. A due anni dalla fine del progetto, l'accumulazione di macchinari ed attrezzature tornava a crescere. L'utilizzo di nuove tecnologie richiedeva infatti un processo di adeguamento del capitale immateriale.

Erano poi valutati gli effetti degli incentivi sulla performance delle imprese agevolate. L'impatto della legge emerso dall'analisi era positivo in termini di crescita della produttività, anche se nel medio periodo non si osservava ancora una crescita differenziale delle imprese

agevolate in termini di fatturato e occupazione. Il finanziamento pubblico creava comunque investimenti in R&S aggiuntivi con effetti positivi sul capitale umano.

Naturalmente i processi innovativi sostenuti da strumenti come la 46/82 sono tali da riguardare un limitato numero di imprese e di soggetti. Diverso l'approccio su cui, in coerenza con la necessità di potenziare la diffusione di tecniche innovative (ed in primo luogo di quelle di comunicazione), sembra voler poggiare il progetto europeo di crescita. Si tratta infatti di garantire la possibilità di accesso alle nuove opportunità di sviluppo delle imprese, contribuendo a superare, in qualche misura, anche il limite dimensionale connesso alla struttura produttiva italiana. Nelle tavole che seguono si sono volute evidenziare alcune caratteristiche delle imprese italiane. Si tratta di elementi che emergono dalla più recente indagine sui profili organizzativi e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nelle imprese prodotta dall'Istat. Caratteristiche attraverso cui è possibile leggere quanto è stato finora disposto a sostegno di questo percorso di crescita. L'indagine evidenzia una buona diffusione delle tecnologie informatiche. Ad una elevata informatizzazione già nelle imprese con 3-9 addetti, continua poi a corrisponde una limitata evoluzione nell'utilizzo di questi strumenti. Sia acquisti che vendite on-line rappresentano casi rari nel panorama complessivo delle imprese. La quota di aziende che innovano o fanno ricerca scende in misura consistente in tutte le classi dimensionali e in tutti i comparti. Le imprese che introducono innovazioni o svolgono ricerca ne assumono la realizzazione in prima persona. Un risultato che presenta accentuazioni particolari sia nella classi dimensionali minori sia nelle aree meno avanzate.

Sembra pertanto emergere un vincolo dal lato delle strutture di ausilio esterno alla ricerca. Ma anche, e soprattutto, della formazione: con la media del 24,1% delle imprese sopra i 10 addetti che hanno svolto formazione, il paese si pone nelle ultime posizioni rispetto ai partner europei. Politiche di diffusione dei benefici di un'accelerazione del processo di informatizzazione dovranno essere pertanto sorrette da processi di formazione adeguati e da una maggiore integrazione tra tessuto economico e strutture di ricerca pubbliche e private (tavole 15/18).

6. Organizzazione.

La struttura del Ministero è stata interessata nel corso degli anni '90 dai processi di riorganizzazione connessi all'acquisizione delle competenze e del personale del soppresso Ministero della partecipazioni statali e, per la parte relativa alle agevolazioni industriali, della ex Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Più di recente ulteriori effetti sull'organizzazione e sul personale sono derivati dal decreto legislativo 112/98 che ha previsto il conferimento di funzioni statali alle regioni e agli enti locali e, in particolare per il Ministero dell'Industria, la soppressione o il trasferimento di gran parte delle strutture periferiche. Con l'approvazione del decreto legislativo 300/99 è stato poi disposto il trasferimento alla amministrazione dell'Industria del Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio.

L'attuazione di tali disposizioni normative è stata effettuata per quanto riguarda gli uffici dirigenziali generali e le dotazioni organiche con il d.P.R. n. 220 del 28 marzo 1997, che ha ridefinito le denominazioni e le competenze delle sei direzioni generali dell'Industria e con d.P.R. n. 116 del 16 marzo 2000 che ha ulteriormente modificato le competenze ed ha portato a 7 le direzioni (aggiungendo la direzione generale del turismo) per tener conto del trasferimento di compiti agli enti decentrati e del conseguente riorientamento dell'amministrazione su compiti di regolazione e di indirizzo.

Il d.P.R. n. 276 ha poi unificato in un unico ruolo sia il personale del Ministero e dell'ex Agensud sia quello proveniente dal Ministero delle partecipazioni statali e dal dipartimento del Turismo.

Gli uffici dirigenziali non generali sono stati adeguati con il d.m. del 21 luglio 2000 con il quale si è data attuazione anche al d.lgs. n. 286 del 1999 con l'istituzione presso ciascuna direzione generale degli Uffici di controllo di gestione.

Alla costituzione del Ministero delle attività produttive i posti di organico e di funzione dirigenziale del Ministero dell'industria erano pertanto costituiti da 14 posti dirigenziali di I fascia (di cui 7 destinati ad uffici dirigenziali generali e 7 a incarichi di studi) e 160 posti dirigenziali di II fascia (di cui 150 destinati ad uffici dirigenziali non generali e 10 ad incarichi di studio o diversi).[21]

Il d.P.R. n. 175 del 2001 istitutivo del Ministero delle attività produttive ha determinato le dotazioni organiche dirigenziali del nuovo Ministero come sommatoria di quelle delle amministrazioni del commercio estero e dell'industria e dei contingenti da trasferire al nuovo dicastero dal Ministero del Lavoro (per la cooperazione) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (per le politiche di coesione e la programmazione negoziata). Con il d.l.. n. 217 del 2001 che modificando il disegno originale ha mantenuto in vita il Ministero delle comunicazioni, sono state confermate le dotazioni già previste dal d.P.R. n. 276 del 2000 con la sola riduzione

[21] A tali posizioni dirigenziali di II fascia si devono aggiungere quelle relative ai responsabili dei distretti di Iglesias e di Trieste regioni a statuto speciale verso le quali l'attuazione del d.lgs 112 non è ancora completata. 10 posizioni

di un'unità di II fascia (trasferita al Ministero del lavoro per l'esercizio di funzioni in materia di sicurezza mineraria) e sono stati ridotti da quattro a tre i dipartimenti del nuovo Ministero senza tuttavia definire quale debba essere il Dipartimento soppresso. Ciò non ha consentito la piena attuazione del nuovo disegno organizzativo previsto dal d.P.R. n. 175 del 2001 né la conseguente riorganizzazione degli uffici dirigenziali di II fascia. Il Ministero sta ancora operando secondo la previsione transitoria contenuta nell'articolo 15 del regolamento avvalendosi degli esistenti uffici dirigenziali.

riferibili agli altri distretti sono state già trasferite dal 1 luglio 2001. Queste posizioni non erano incluse tra le 160 d'organico ma poste in un contingente separato di personale in corso di trasferimento.

Tavola 1

(in miliardi di lire)

		residui iniziali di stanziamento	stanziamenti definitivi di competenza	massa impegnabile	impegni effettivi in C/C	impegni effettivi in C/R	impegni effettivi totali	impegni effettivi su massa impegnabile	economie o maggiori spese di competenza	economie su stanziamenti di competenza
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(8)/(2)
Totale generale	**2001**	1.136,1	9.906,0	1.1042,1	8.759,1	1.038,7	9.797,8	88,7	144,3	1,5
	2000	197,6	9.113,8	9.311,5	8.042,9	75,8	8.118,7	87,2	56,7	0,6
	VAR 01/00	474,8	8,7	18,6	8,9	1.270,4	20,7		154,7	
Capitolo 7800	**2001**	1.098,6	8.277,8	9.376,4	7.562,1	1.024,1	8.586,1	91,6	41,5	0,5
	2000	165,8	8.110,3	8.276,1	7.094,7	60,9	7.155,7	86,5	21,9	0,3
	VAR 01/00	562,5	2,1	13,3	6,6	1.580,9	20,0		89,7	
Altre attività	**2001**	37,5	1.628,2	1.665,7	1.197,0	14,7	1.211,7	72,7	102,8	6,3
	2000	31,8	1.003,5	1.035,3	948,2	14,9	963,1	93,0	34,8	3,5
	VAR 01/00	17,8	62,3	60,9	26,2	-1,5	25,8		195,6	

Tavola 1 (segue)

		residui finali di stanziamento in C/C	residui (F) in C/C su stanziamenti di competenza	residui finali di stanziamento in C/R	residui (F) in C/R su residui inizialii di stanziamenti	residui finali di stanziamento	Residui (F) su stanziamenti definitivi di competenza	residui propri iniziali	massa spendibile	autorizzazioni di cassa
		(9)	(9)/(2)	(10)	(10)/(1)	(11)	(11)/(2)	(12)	(13)	(14)
Totale generale	**2001**	1.002,6	10,1	97,4	8,6	1.099,9	11,1	1.0991,4	22.033,5	7.943,1
	2000	1.014,2	11,1	121,8	61,6	1.136,1	12,5	7.675,2	16.986,7	7.204,9
	VAR 01/00	-1,2		-20,1		-3,2		43,2	29,7	10,2
Capitolo 7800	**2001**	674,2	8,1	74,6	6,8	748,7	9,0	10.418,9	19.795,3	6.177,6
	2000	993,7	12,3	104,9	63,3	1.098,6	13,5	6.976,6	15.252,8	5.962,7
	VAR 01/00	-32,2		-28,9		-31,8		49,3	29,8	3,6
Altre attività	**2001**	328,4	20,2	22,8	60,9	351,2	21,6	572,5	2.238,2	1.765,5
	2000	20,6	2,0	16,9	53,2	37,5	3,7	698,6	1.733,9	1.242,2
	VAR 01/00	1.497,6		34,8		836,8		-18,0	29,1	42,1

		pagamenti in C/C	pagamenti in C/R	pagamenti totali	pagamenti totali su massa spendibile	residui propri finali
		(15)	(16)	(17)	(17)/(13)	(14)
Totale generale	**2001**	2.617,5	4.495,1	7.112,6	32,3	13.399,6
	2000	3.456,1	3.568,4	7.024,4	41,4	8.593,2
	VAR 01/00	-24,3	26,0	1,3		55,9
Capitolo 7800	**2001**	1.572,9	4.359,8	5.932,7	30,0	12.834,7
	2000	2.712,7	3.245,8	5.958,5	39,1	8.015,7
	VAR 01/00	-42,0	34,3	-0,4		60,1
Altre attività	**2001**	1.044,6	135,3	1.179,9	52,7	564,9
	2000	743,4	322,6	1.065,9	61,5	577,5
	VAR 01/00	40,5	-58,0	10,7		-2,2

Il fondo unico per gli incentivi alle imprese Capitolo 7800

Tavola 2

(in miliardi di lire)

	Gestioni	Stanziamenti definitivi di competenza			Impegni		Pagamenti		Totale residui finale (F)		Totale residui (F+C)	
		2000	2001	2001*	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
1	Interventi per il settore commerciale	957,0	555,2	555,2	823,0	455,2	837,0	610,9	128,0	93,0	967,0	615,8
2	Industria aeronautica	1.143,0	1.191,0	1.191,0	581,0	682,8	821,0	979,0	681,0	542,3	1.114,0	1.321,0
3	Interventi per la ricerca e sviluppo	25,0	822,7	822,7	25,0	822,7	-	633,2	-	-	756,0	945,8
4	Interventi di ristrutturazione e riconversione industriale	374,0	151,9	151,9	368,0	151,6	193,0	173,8	26,0	11,5	644,0	616,0
5	Interventi per il settore minerario	101,0	119,8	119,8	62,0	42,8	78,0	59,1	34,0	70,1	393,0	407,3
6	Interventi per le aree depresse	4.919,0	4.661,5	2.417,5	4.702,0	4.661,5	3.615,0	2.663,4	217,0	-	4.753,0	9.148,7
7	Imprenditoria femminile	320,0	170,2	170,2	320,0	170,2	320,0	170,2	-	-	-	-
8	Altri interventi	271,0	605,4	605,4	273,0	575,3	95,0	643,2	12,0	31,9	595,0	526,2
	Totale	**8.110,0**	**8.277,7**	**6.033,7**	**7.154,0**	**7.562,1**	**5.959,0**	**5.932,8**	**1.098,0**	**748,7**	**9.222,0**	**13.580,8**

Tavola 2a

Il fondo unico per gli incentivi alle imprese Capitolo 7800

(composizione percentuale)

Gestioni	Stanziamenti definitivi di competenza			Impegni		Pagamenti		Totale residui finale (F)		Totale residui (F+C)	
	2000	2001	2001*	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
1 Interventi per il settore commerciale	11,8	6,7	9,2	11,5	6,0	14,0	10,3	11,7	12,4	10,5	4,5
2 Industria aeronautica	14,1	14,4	19,7	8,1	9,0	13,8	16,5	62,0	72,4	12,1	9,7
3 Interventi per la ricerca e sviluppo	0,3	9,9	13,6	0,3	10,9	0,0	10,7	0,0	0,0	8,2	7,0
4 Interventi di ristrutturazione e riconversione industriale	4,6	1,8	2,5	5,1	2,0	3,2	2,9	2,4	1,5	7,0	4,5
5 Interventi per il settore minerario	1,2	1,4	2,0	0,9	0,6	1,3	1,0	3,1	9,4	4,3	3,0
6 Interventi per le aree depresse	60,7	56,3	40,1	65,7	61,6	60,7	44,9	19,8	0,0	51,5	67,4
7 Imprenditoria femminile	3,9	2,1	2,8	4,5	2,3	5,4	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
8 Altri interventi	3,3	7,3	10,0	3,8	7,6	1,6	10,8	1,1	4,3	6,5	3,9
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Tavola 3

I capitoli di bilancio con gli stanziamenti definitivi di competenza più significativi (>50 mld)

capitolo	stanziamenti definitivi di competenza		impegni effettivi totali		residui totali (F)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
7210	490	457,7	490	457,0	0	0,6
8062	350	0	0		280	
7802	230	0	200		24	
3930	65	49,2	65	49,2	0	0
2850	60	55,0	60	55,0	0	0
Totale	**1.195**	**561,9**	**815**	**561,2**	**304**	**0,6**

Tavola 5

Quote di mercato nel settore elettrico

Imprese	Quote di mercato
Enel Trade S.p.a.	40,5
Edison energia S.p.a	15,8
Lumenergia S.p.a	7,7
Electraitalia S.p.a	3,9
ASM Energia e ambiente	3,4
Dalmine Energia s.r.l.	2,9
Energia S.p.a.	2,7
Altre imprese	7,9
Totale vendite intermediate	85,0
Non intermediate	15,0
Totale	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (2001)

Quote di mercato nel settore del gas

Imprese	Quote di mercato
Snam S.p.a.	42,2
Enel S.p.a.	8,9
Edison S.p.a	4,6
Aziende di distribuzione	44,3

Fonte: elaborazioni su dati Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (2001)

Tavola 6

I prezzi dell'energia elettrica per usi domestici (Lire/Kwh)

	Consumi annuali															
	600 Kwh				1200 Kwh				3600 Kwh				7500 Kwh			
	2000	2000/1999	2001	2001/2000	2000	2000/1999	2001	2001/2000	2000	2000/1999	2001	2001/2000	2000	2000/1999	2001	2001/2000
	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%	Lire/kwh	var.%
Tariffa totale	138,2	19,6	144,7	4,7	144,6	12,1	169,9	17,5	307,0	-7,2	310,6	1,2	280,2	-7,5	302,0	7,8
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	46,0	127,7	80,2	74,3	46,0	127,7	80,2	74,3	99,0	40,2	172,7	74,4	99,0	40,2	126,4	27,7
Tariffa al neto dei costi variabili	92,2	-3,3	64,5	-30,0	98,6	-9,4	89,7	-9,0	208,0	-20,1	137,9	-33,7	181,2	-22,0	175,6	-3,1
EU 15 Media ponderata	305,9	-2,8	302,9	-1,0	242,3	-3,4	241,7	-0,2	200,2	-3,8	195,1	-2,5	183,8	-4,2	183,4	-0,2

Tavola 7

I prezzi del gas per usi domestici (Lire/m3)

	Consumi annuali								
	8,37GJ			83,7GJ			125,6GJ		
	2000	2001	var%	2000	2001	var%	2000	2001	var%
Tariffa totale	872,2	965,2	10,7	722,4	816,0	13,0	710,7	803,8	13,1
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	364,0	477,8	31,3	301,5	403,9	34,0	296,6	397,9	34,2
EU 15 Media ponderata	1.020,7	1.135,8	11,3	616,5	721,2	17,0	589,9	693,7	17,6

Fonte: Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas; Eurostat

I prezzi del gas per usi industriali (Lire/m3)

	Consumi annuali											
	418,6GJ			4186GJ			41860GJ			418.600GJ		
	2000	2001	var%	2000	2001	var%	2000	2001	var%	2000	2001	var%
Tariffa totale	701,5	794,4	13,2	499,1	572,9	14,8	387,5	485,2	25,2	326,3	406,3	24,5
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	292,8	393,2	34,3	208,3	283,6	36,1	333,3	417,3	25,2	282,4	349,5	23,8
EU 15 Media ponderata	525,9	606,4	15,3	444,9	516,7	16,1	390,5	477,1	22,2	377,9	427,1	13,0

Fonte: Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas; Eurostat

Tavola 8

L'andamento dei prezzi al consumo di elettricità e gas (indice 1995=100)

anno/mese	energia	gas
1998/gen	94,7	111,2
1998/giu	94,7	110,2
1999/gen	89,3	105,9
1999/giu	88,8	105,9
2000/gen	94,4	112,2
2000/giu	97,7	118,0
2001/gen	103,2	129,8
2001/giu	100,3	127,5
2001/dic	100,4	128,0
2002/mar	101,1	122,8

Tavola 9

Funzione obiettivo - 4.4.2 Attività manifatturiera - il quadro riassuntivo dell'attività svolta

4.4.2 Interventi finanziari per l'industria manifatturiera

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 481/94 Riconversione siti siderurgici				
	domande accolte	1	5	
	somme impegnate	5,8	36,6	
Legge 181/89 reindustrializzazione aree di crisi siderurgica				
	domande accolte	6	4	
	somme impegnate	48,7	19	
Legge 662/96 Fondo di garanzia per le PMI				
	domande accolte	1.755	1.244	nd
	importo operazioni approvate	1046,4	755,0	nd
Legge 49/85 Legge Marcora sulla cooperazione				
	domande accolte	13	0	
	somme impegnate	11,1	0	
Legge 237/93 Ristrutturazione dell'industria bellica				
	domande accolte	20	9	12
	contributi concessi	154,6	70,7	88,6
Legge 808/85 Interventi a sostegno del settore aeronautico				
	domande accolte	35	0	25
	somme impegnate	951,9		951,0
Legge 388/00 Credito d'imposta	Credito d'imposta fruito	1.104,8		

Tavola 9 (segue)

4.4.3 Interventi finanziari per l'industria manifatturiera nelle aree depresse

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 488/1992 Industria				
	domande presentate	21.220	-	10.145
	istruite positivamente	15.184	-	nd
	agevolate	4.685	219	4.267
	revocate	801	nd	nd
	somme impegnate	5.903	190	3.893
	somme erogate	2.551	1.392	
	somme revocate	1.085	nd	nd

Tavola 10

Funzione obiettivo 4.7.1.1 Regolazione e vigilanza del settore del commercio - il quadro riassuntivo dell'attività svolta

Monitoraggio del settore commerciale quadro fornito dall'Amministrazione	**2001**
n° di aperture di esercizi	60.091
n° di cessazioni	51.644
n° punti vendita al dettaglio	
con prevalente attività commerciale	724.579
con secondaria attività commerciale	143.229
n° centri commerciali all'ingrosso	22
n° centri commerciali al dettaglio	537
punti vendita grande distribuzione	
supermercati	6.413
grandi magazzini	1.072
ipermercati	349

Interventi finanziari

(in miliardi di lire)

		2001	**2000**	**1999**
Legge 517/75				
	domande accolte	250	5.769	4.050
	contributi erogati	nd	nd	nd
Legge 41/86				
	domande accolte	1	-	1
	contributi erogati	nd		nd
Legge 341/95				
	domande accolte	10	358	336
	contributi erogati	1,4	31,4	25,2
Legge 266/97 art.16				
	domande presentate	6	12	0
	domande accolte	6	12	0
	contributi impegnati	43,8	49,8	0
Legge 266/97 art.8				
	domande presentate	10.094	0	16.928
	domande accolte	10.091	0	15.999
	contributi impegnati	249,0	0	564,8
d.lgs. 114/98				
	domande presentate	14.029	7.722	0
	erogazioni	246,7	135,4	0

Tavola 10 (segue)

Interventi finanziari per il sostegno del settore del commercio nelle aree depresse

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 488/92	domande pervenute	1.372		
	domande istruite positivamente	873		
	domande agevolate	794		
	domande revocate	-		
	somme impegnate	341,0		
	somme erogate	0		

Tavola 11

Funzione obiettivo - 4.7.3 Turismo - il quadro riassuntivo dell'attività svolta

4.7.3.1 Indirizzo e promozione dell'attività turistica

4 progetti di rilevanza nazionale e interregionale (Tevere come Tour - Valorizzazione turistica del Po - Adriatico e Jonio mari d'Europa- progetto Montagna)
5 proposte di linee guida presentate ad associazioni di categoria e Regioni

4.7.3.2 Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 702/55				
	domande presentate	11		
	domande accolte	8		
	contributi erogati	0		
Legge 174/58				
	domande presentate	5		
	domande accolte	4		
	contributi erogati	0,3		
Legge 449/97				
	domande presentate	6.182	37.000	43.218
	domande accolte	16	34.257	3.607
	contributi erogati	0,2	225,0	18,7
Legge 140/99				
	domande presentate	nd	211	nd
	domande accolte	nd	182	nd
	contributi erogati	10,0	10,0	nd

4.7.3.3 Interventi finanziari per il sostegno del settore turistico nelle aree depresse

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 488/92	domande pervenute	3.321		2.573
	domande istruite positivamente	2.463		nd
	domande agevolate	1.008		1.136
	domande revocate	96		nd
	somme impegnate	987,1		951,6
	somme erogate	130		nd
	somme revovate	43		nd
	iniziative sottoposte a controllo ispettivo	0		
	iniziative sottoposte a collaudo finale	6		nd

Tavola 12

Imprese al dettaglio

	1996	1999	Var%
totale numero	**717.861**	**758.493**	5,7
addetti	**1.595.076**	**1.655.052**	3,8
di cui imprese al dettaglio non specializzate			
numero	86.149	82.087	-4,7
addetti	375.655	392.502	4,5
di cui imprese al dettaglio specializzate			
numero	495.296	532.728	7,6
addetti	1.029.011	1.067.340	3,7

numero di punti vendita grande distribuzione

	1997	2000	var%
ipermercati	240	349	45
supermercati	5.449	6.413	18
grandi magazzini	904	1.072	19
totale	**6.593**	**7.834**	**18,8**

Tavola 13

Valore delle vendite per tipologia di struttura
(numeri indice 1995=100)

	1998	1999	2000	2001
totale	**109,9**	**112,5**	**114,1**	**116,4**
grande distribuzione	117,1	124	129,4	135,3
piccole superfici	108,5	110,3	111,2	112,7
alimentari	**112,7**	**115,1**	**118,1**	**120,7**
grande distribuzione	117,5	124,3	130,1	136
piccole superfici	110,9	111,7	113,7	115,1
non alimentari	**108,3**	**111,1**	**111,9**	**114**
grande distribuzione	116,6	123,6	128,4	134,4
piccole superfici	107,4	109,7	110,1	111,7
imprese fino a 2 addetti	**107,6**	**108,7**	**108,7**	**109,8**
da 3 a 5	**109,2**	**111,5**	**113,3**	**115,4**
da 6 a 9	**113,1**	**116,3**	**118,7**	**120,6**
da 10 a 19	**109,9**	**114,4**	**117,4**	**119,6**
da 20 ed oltre	**117,2**	**124,8**	**130,4**	**137,3**
grande distribuzione	**117,1**	**124**	**129,4**	**135,3**
ipermercati	127,2	136,1	141	148,1
supermercati	116	123,4	129,3	135,5
hard discount	118,1	120,5	127,1	132,2
grandi magazzini	111	114,8	119,5	120,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tavola 14

Funzione obiettivo - 4.8 Ricerca e sviluppo per affari economici - il quadro riassuntivo dell'attività svolta

4.8.1 Interventi finanziari per la ricerca mineraria

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 752/82 - Ricerca mineraria in Italia				
	domande presentate	59	15	50
	domande accolte	2	12	6
	somme impegnate	0,9	15,8	9,0
Legge 752/82 - Ricerca mineraria all'estero				
	domande presentate	5	6	
	domande accolte	5	6	
	somme impegnate	23	18	

4.8.3 Interventi finanziari per la ricerca industriale

(in miliardi di lire)

		2001	2000	1999
Legge 46/82				
	domande presentate	531	114	149
	domande accolte	101	170	289
	contributi erogati	307	593	625
Legge 388/00 - Commercio elettronico				
	domande presentate	0		
	domande accolte	0		
	contributi erogati	0		
Legge 388/00 - Tessile ed abbigliamento				
	domande presentate	0		
	domande accolte	0		
	contributi erogati	0		

Indicatori di performance innovativa

Tavola 15

Imprese che hanno adottato tecnologie o innovazioni organizzative

Quota per classe

imprese che Classi di addetti	hanno un Pc o un sistema di elaborazione dei dati	hanno introdotto innovazioni di prodotto	hanno introdotto innovazioni di processo	hanno svolto attività di ricerca	hanno realizzato accordi di collaborazione
1-2	43,7	3,3	2,5	1,6	6,8
3-9	76,0	9,1	9,1	3,9	12,1
10-19	93,3	18,4	20,3	10,9	18,6
20-49	97,0	27,1	30,9	17,7	21,1
50-99	98,5	35,9	38,7	32,5	28,2
Totale	**51,7**	**5,1**	**4,6**	**2,6**	**8,3**
Settore di attività					
Industria	60,1	12,7	13,3	6,2	9,5
Costruzioni	37,7	2,9	3,5	0,9	10,9
Commercio	48,5	4,7	2,3	1,2	5,7
Altri servizi	55,7	3,6	3,9	3	9,3

Fonte: Istat

Imprese innovatrici (quota ogni 100 innovative) Tavola 16

imprese che	Hanno fatto innovazioni di prodotto			Hanno fatto innovazioni di processo			Hanno fatto ricerca	
Classi di addetti	da sole	in collaborazione	affidate fuori	da sole	in collaborazione	affidate fuori	all'interno	all'esterno
1 -2	75,8	16,0	11,3	77,5	13,9	10,5	83,9	17,9
3-9	80,5	15,5	7,2	77,5	16,6	6,9	85,4	17,9
10-19	76,7	21,1	5,8	70,1	22,3	10,6	89,4	15,9
20-49	81,5	21,4	4,1	72,9	23,2	7,6	92,6	10,5
50-99	79,2	25,5	2,2	72,5	32,3	5,1	94,9	10,6
Totale	**78,7**	**18,0**	**7,3**	**75,0**	**19,0**	**8,5**	**88,2**	**15,4**
Aree geogr.								
Nord-ovest	77,6	19,7	7,5	73,7	20,3	9,2	90,4	14,1
Nord-est	77,2	21,2	5,8	72,9	21,9	8,0	89,1	15,0
Centro	77,2	18,7	8,5	74,8	19,4	8,0	86,8	14,2
Mezzogiorno	84,1	9,5	8,0	80,4	12,2	8,5	81,6	22,4

Fonte: Istat

Tavola 17

Imprese con 10 addetti e oltre che effettuano acquisti e vendite on line

(ogni 100 imprese informatizzate)

imprese che **Classi di addetti**	effettuano acquisti on line	peso degli acquisti on line / totale degli acquisti	vendono on line	peso delle vendite on line / totale delle vendite
10-49	10,8	0,8	3,4	0,3
50-99	15,3	1,4	4,6	0,7
100-249	18,8	1,9	4,6	1,7
250 e oltre	20,8	3,2	7,9	1,4
Totale	11,6	1,9	3,6	1,0
Settore di attività				
Industria	9,2	1,9	2,3	0,8
Servizi	15,1	1,9	5,5	1,2
Aree geogr.				
Nord-ovest	14,5	2,7	4,6	1,4
Nord-est	9,7	1,7	3,2	2,2
Centro	11,8	0,8	4,2	0,6
Mezzogiorno	7,9	0,5	1,3	0,6

Tavola 18

Imprese con 10 addetti e oltre che hanno svolto formazione del personale

Classi di addetti **Aree geografiche**	10-49	50-99	100-249	250 e oltre	Totale
Nord-ovest	16,8	34,4	55,2	83,4	26,8
Nord-est	19,4	32,6	50,2	84,5	26,8
Centro	16,0	24,4	49,2	77,9	21,7
Mezzogiorno	12,3	21,7	28,2	68,9	16,5
Totale	**16,6**	**29,8**	**49,0**	**81,3**	**24,1**

Fonte Istat

Ministero delle attività produttive
(Ex Ministero del commercio con l'estero)

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il quadro programmatico di riferimento per il 2001.
3. Il rendiconto 2001: *3.1 Dati ed indicatori complessivi; 3.2 Analisi per funzioni obiettivo; 3.3 Analisi per Centri di responsabilità.*
4. L'attività nel 2001: *4.1 L'adeguamento della struttura del Ministero alla riforma prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999; 4.2 La semplificazione dei procedimenti amministrativi: lo sportello unico regionale; 4.3 La promozione dell'internazionalizzazione delle imprese: il coordinamento degli organismi che fanno capo al Ministero; 4.4 La gestione degli strumenti finalizzati all'internazionalizzazione e alla cooperazione; 4.5 Gli interventi in favore dell'internazionalizzazione delle aree depresse; 4.6 La partecipazione dell'Italia ad accordi e negoziati internazionali; 4.7 La gestione degli strumenti di difesa commerciale: le procedure antidumping; 4.8 La gestione e il rilascio di atti autorizzativi.*
5. Indicatori di commercio estero nelle aree di intervento dell'Amministrazione centrale.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.1.1.10 - Programmazione e coordinamento della politica commerciale internazionale e delle linee per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese	151.889	156.383	*1.442*	146.188	144.538	140.378	34.029	8.761
4.1.1.11 - Attuazione della politica commerciale internazionale, promozione e sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	373.103	410.217	*72.621*	364.762	347.120	343.337	146.777	11.718
4.1.1.16 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese operanti nelle aree depresse	25.000	35.829	*35.829*	25.000	0	10.829	50.000	0
TOTALE AMM.NE	***549.992***	***602.430***	***109.892***	***535.950***	***491.657***	***494.545***	***230.806***	***20.479***

1. Sintesi e conclusioni.

Nel corso dell'esercizio 2001, è stato avviato il processo di riforma previsto con il d.lgs. n. 300 del 1999 con la nascita del Ministero delle attività produttive. Una lenta fase di integrazione tra due amministrazioni che non è stata ancora completata, ma che non sembra aver inciso nell'esercizio sulla definizione del programma di attività.

E' inoltre proseguita, ridefiniti gli organismi su cui si fonda il sostegno all'internazionalizzazione, l'attività volta a semplificare e avvicinare alle realtà decentrate la gestione degli interventi per l'internazionalizzazione in coerenza con l'obiettivo di intervenire con maggior forza sulle aree periferiche, sulle imprese di dimensioni minori ed accelerare un processo di internazionalizzazione attiva.

Una scelta che risponde ad esigenze rese più pressanti dall'affievolirsi della spinta alla crescita registrata lo scorso anno e dall'accentuarsi di tali difficoltà proprio nelle aree più deboli del Paese. Chiuso il 2000 con un buon risultato delle imprese italiane (l'accelerazione aveva ricondotto la crescita dell'export a tassi vicini a quelli del 1995, +11,7% a prezzi costanti) nell'anno 2001 le esportazioni italiane fanno registrare un aumento a prezzi costanti dello 0,8%.

Secondo le rilevazioni Istat, poi, l'incremento in valore del 3,6 per cento rispetto al 2000 è risultato più marcato nell'Italia nord-occidentale (+4,4%) e nell'Italia nord-orientale (+4,2%), ma si è dimezzato nel Mezzogiorno (solo un +2,2%) oltre che nell'Italia centrale dove è risultato il valore più basso (+1,2%).

E' stato confermato anche quest'anno il saldo negativo dell'interscambio commerciale con i Paesi dell'Unione Europea e si è ulteriormente ampliato il disavanzo commerciale con la Germania. Il contributo positivo dell'interscambio commerciale alla bilancia dei pagamenti continua ad essere strettamente legato alla tenuta dell'avanzo rispetto agli USA e all'ulteriore rafforzamento sui mercati dinamici dell'Asia orientale.

Se le caratteristiche del nostro apparato manifatturiero confermano una significativa apertura sui mercati esteri (le imprese esportatrici assorbono il 56,2% degli addetti e il 68,6% del valore aggiunto dell'industria manifatturiera), è anche vero che l'incidenza delle imprese esportatrici aumenta in misura significativa all'aumentare della dimensione media d'impresa. Solo il 16,1% delle microimprese (1-9 addetti) esportano, a fronte del 40,6% delle imprese con 10-19 addetti; per le microimprese il fatturato esportato rappresenta l'8,3% del totale, percentuale che sale al 15,7% nel caso delle imprese fino a 19. Considerando soltanto le imprese esportatrici, tali percentuali crescono al 29,3% nelle microimprese e al 29,2% nelle imprese con 10-19 addetti: un risultato non dissimile da quello delle altre dimensioni, a testimoniare che, una volta avviata la penetrazione dei mercati esteri, l'esposizione sull'estero delle imprese

manifatturiere assorbe circa un terzo delle vendite, con ridotte differenze sotto il profilo dimensionale.

Se è vero quindi che una struttura produttiva particolarmente frammentata aumenta i rischi di veder mancare opportunità di crescita, non vanno trascurati gli effetti positivi che un adeguato sistema di sostegno all'internazionalizzazione può indurre in termini di efficienza e di crescita delle imprese.

In tale contesto, l'attività dell'Amministrazione nell'anno è risultata coerente con l'analisi e le caratteristiche specifiche del tessuto produttivo nazionale. Completato il processo di ridisegno delle competenze in materia di sostegno all'export, l'avvio degli sportelli unici per l'internazionalizzazione rappresenta una soluzione organizzativa che consentirà di rispondere, da un lato, alle esigenze di una struttura produttiva caratterizzata da piccole imprese e da una presenza spesso occasionale sui mercati esteri e, dall'altro, alla necessità di un interlocutore unico in grado di rendere più efficace gli sforzi per l'avvio di un "marketing territoriale" in grado di ridurre il deficit che caratterizza il paese in termini di investimenti diretti esteri.

Con la nascita degli sportelli unici, si pongono le condizioni per una collaborazione tra enti territoriali ed organismi centrali in grado di assicurare una presenza sul territorio, senza perdere i vantaggi di una dimensione nazionale ed internazionale dell'intervento.

La collaborazione tra soggetti decentrati e nazionali - i primi nelle condizioni di recuperare una selettività dell'intervento pubblico a sostegno delle imprese grazie alla piena responsabilità avuta in tema di politiche per i settori produttivi; i secondi sempre più in grado di concentrare il proprio ruolo in una funzione di indirizzo e di analisi delle dinamiche del mercato - potrebbe consentire di incidere effettivamente sulla debolezza della specializzazione produttiva nazionale, da tempo considerata alla base della progressiva perdita di quote di mercato degli ultimi anni.

2. Il quadro programmatico di riferimento per il 2001.

Gli obiettivi che l'Amministrazione si è posti per l'anno 2001 sono rinvenibili da un esame del Documento di programmazione economico finanziario per il 2001-2003, dalla Nota preliminare al disegno di legge di bilancio 2001 e, naturalmente, nella Direttiva del Ministro del commercio con l'estero.

Le indicazioni emergenti da tali documenti prefiguravano per l'esercizio 2001:

- un approfondimento delle attività volte alla semplificazione dei procedimenti amministrativi e al decentramento degli interventi per l'internazionalizzazione. Nell'anno è prevista l'attuazione delle norme che hanno portato alla nascita dello sportello unico regionale

per l'internazionalizzazione delle attività produttive, la cui costituzione è affidata ad accordi da stipulare tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con l'eventuale partecipazione oltre che dell'ICE, della SIMEST, della SACE, della FINEST e di Sviluppo Italia;

- il monitoraggio dello stato di attuazione delle funzioni delegate alle Regioni in materia di sostegno ai processi di internazionalizzazione ed eventuali iniziative assunte in ambito regionale. Funzioni di limitata rilevanza finanziaria, che riguardano interventi di carattere promozionale (e' esclusa dal trasferimento l'attività promozionale di rilievo nazionale, oltre che gli interventi di diretto sostegno pubblico alle imprese, assicurazione dei crediti all'esportazione, partecipazione pubblica a società miste, sostegno a iniziative di penetrazione commerciale e alla partecipazione a gare internazionali). Attività che continuano ad essere svolte dallo Stato, benché non in via esclusiva: è infatti prevista la possibilità che Regioni ed Enti locali svolgano in tali materie attività concorrenti a quelle dell'amministrazione centrale;

- il miglioramento del coordinamento tra gli organismi preposti al sostegno dell'internazionalizzazione che fanno capo al Ministero. In particolare l'attività di indirizzo svolta rispetto alla SIMEST - Società italiana per le imprese all'estero - l'ente gestore degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, l'attività di indirizzo dell'ICE – Istituto nazionale per il commercio estero - e la gestione degli strumenti finalizzati all'internazionalizzazione e alla cooperazione;

- l'avvio degli interventi in favore dell'internazionalizzazione delle aree depresse e l'attività di promozione degli investimenti esteri per le Regioni dell'obiettivo 1 previsto nel PSM 2000-2006, gli interventi volti a mettere a disposizione delle imprese di piccola e media dimensione localizzate nelle regioni meridionali strumenti finanziari per la creazione di società miste e per accordi di cooperazione commerciale e industriale con imprese estere;

- una intensa partecipazione dell'Italia ad accordi e negoziati internazionali. In particolare: alla preparazione della III Conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC); ai lavori del Consiglio Ministeriale dell'OCSE in tema di globalizzazione, progresso della ricerca nel campo di settori in rapida trasformazione, le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e le biotecnologie; alla definizione dei rapporti commerciali con gli Stati Uniti e con il Canada; ai negoziati multilaterali (Accordo di partenariato con gli ACP; negoziato U.E.–Messico e negoziati U.E. con i paesi del Mercosur e il Cile; Gruppo di studio sulla iuta; alle attività volte al rafforzamento dei rapporti tra Europa comunitaria e paesi del Sud Est asiatico; alle azioni nei confronti dei paesi dell'Europa centrale e sud-orientale, sia in sede comunitaria che nell'ambito di iniziative multilaterali; all'elaborazione dei programmi comunitari Tacis e Phare e la loro gestione a livello nazionale.

- la gestione degli strumenti di difesa commerciale, sia in rapporto alle procedure adottate in materia antidumping dalla Comunità, sia ai lavori che mirano alla rimozione degli ostacoli burocratici e non tariffari agli scambi internazionali.

Con l'avvio della nuova legislatura, nel Documento di programmazione economico finanziaria per il 2002–2006, il Governo riconfermando l'impostazione seguita fino ad allora, prevede una accelerazione del processo di internazionalizzazione.

Nella direttiva emanata il 28 febbraio 2002 dal Ministro delle attività produttive, si individua come obiettivi strategici la "rimozione dei fattori istituzionali, legislativi ed infrastrutturali che penalizzano fortemente le condizioni di competitività"; si ritiene quindi che "l'azione amministrativa dovrà attivarsi per la realizzazione degli *sportelli Italia* finalizzati a rendere più efficace il coordinamento dei vari enti che operano all'estero per l'internazionalizzazione delle imprese italiane" questo incoraggiando un percorso di innovazione e di regionalizzazione degli strumenti.

Tra gli obiettivi prioritari, quindi, lo sviluppo di strumenti per agevolare l'accesso delle imprese estere in Italia (si prevede di completare la rete degli Sportelli unici per l'internazionalizzazione e di predisporre una legge obiettivo per stimolare gli investimenti esteri in Italia), il riassetto della normativa in materia di commercio estero in collaborazione con le Regioni.

3. Il rendiconto 2001.

3.1 Dati ed indicatori complessivi.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero, conserva nel 2001 la dimensione raggiunta lo scorso esercizio, interrompendo la crescita conosciuta negli ultimi anni: 550 mld gli stanziamenti definitivi di competenza pressoché coincidenti con quelli previsti per il 2000 (552 mld), anno in cui si era registrato un incremento di oltre il 33%. La massa impegnabile, pari a 596,7 mld, cresce del 7,1%, a ragione di un più consistente volume di residui di stanziamento ereditati dal precedente gestione.

A fronte di ciò, gli impegni totali effettivi crescono solo del 2,6%. Le economie sulla competenza raggiungono i 14 miliardi (il 2,5% degli stanziamenti definitivi) con una crescita del 40,9% e i residui totali di stanziamento risultano di oltre 69,6 mld, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 48,8%. Il forte peggioramento è da imputare, soprattutto, alla conservazione anche nel 2001 di parte dei residui ereditati dal passato esercizio.

La massa spendibile cresce del 3,8%, mentre si contraggono le autorizzazioni di cassa del 1,8%. Una flessione che si riproduce nella stessa misura anche in termini di pagamenti finali. I residui propri crescono quindi del 8,2%.

Si accentua nell'esercizio il ruolo prevalente dei trasferimenti di parte corrente, che rappresentano in termini di competenza oltre 429 mld (365 mld nel 2000, in gran parte diretti all'Istituto per il commercio con l'estero); il peso di tale voce sul totale aumenta pertanto dal 66% del 2000 ad oltre il 78%. Flettono del 2,1% le risorse destinate ad interventi in conto capitale.

Analizzando i dati aggregati riferiti all'intera amministrazione, il consuntivo 2001 evidenzia:

un *coefficiente di determinazione delle autorizzazioni di cassa dell'80,8%*, a cui corrisponde una capacità di spesa inferiore: *il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è pari al 66,3%*. Si tratta di un risultato che indica inoltre un peggioramento rispetto allo scorso esercizio (70,1%), legato al rallentamento della velocità di trasferimento dei fondi dal Ministero all'ICE, ma soprattutto alla conferma delle difficoltà dei pagamenti per trasferimenti in conto capitale: degli oltre 145,8 mld che costituiscono la massa spendibile, e per i quali era prevista una autorizzazione di cassa per 109,9 mld, sono stati spesi poco meno di 39 mld.;

una *capacità di impegno che continua a flettere negli anni: il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile*, pari al 89,9% nel 2000, scende al *86%* nel 2001. Un risultato che rileva il permanere di difficoltà nella gestione dei trasferimenti in conto capitale: gli impegni sul totale della massa impegnabile destinata a trasferimenti in conto capitale è pari a al 35% (solo marginale il miglioramento rispetto al 2000, anno nel quale risultavano impegnati il 33,8% dei fondi disponibili).

Stanziamenti e massa spendibile
(importi in miliardi di lire)

	1998	1999	2000	2001
Stanziamenti definitivi di competenza	352,3	413,3	552	549,9
Massa spendibile	507	560,2	718,5	745,8

Indicatori finanziari
(valori %)

	1998	1999	2000	2001
Impegni totali su massa impegnabile	98,8	97,7	89,9	86,0
Pagamenti totali su massa spendibile	69,7	68,8	70,1	66,3
Autorizzazioni di cassa su massa spendibile	75,8	74,3	85,4	80,8
Pagamenti totali su autorizzazioni di cassa	91,9	88,5	82	82,1

3.2 Analisi per funzioni obiettivo.

L'intero ammontare degli interventi finanziari del Ministero del commercio con l'estero ricade nella funzione di terzo livello "Affari generali, economici e commerciali". Una soluzione classificatoria che ha reso particolarmente utile l'approfondimento disposto dalla Corte con il dettaglio ottenuto con il quarto livello di disaggregazione. In base a questa classificazione, le risorse gestite dal Ministero ricadono in tre funzioni obiettivo distinte: "Programmazione e coordinamento per il sostegno della politica commerciale internazionale", "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" e "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese operanti nelle aree depresse". L'attribuzione di parte della spesa a questa ultima funzione è stata possibile a partire da quest'ultimo esercizio grazie ad un maggior dettaglio fornito dall'Amministrazione. Si tratta, comunque, di importi limitati che non mutano la precedente caratterizzazione del Ministero.

Alla funzione obiettivo "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" sono destinati 373 mld, pari al 67,8% degli stanziamenti definitivi di competenza amministrati dal Ministero. L'andamento della funzione è caratterizzato essenzialmente dalla spesa per interventi effettuata attraverso l'attività di promozione affidata all'ICE. I residui di stanziamento sono da riconnettere prevalentemente alle somme stanziate per il sostegno degli investimenti delle piccole e medie imprese nei paesi in via di sviluppo (16,1 mld).

Alla funzione di sostegno alle imprese nelle aree depresse sono attribuiti gli interventi disposti con i capitolo 7451 e 7460 (rispettivamente denominati "Somme corrispondenti alle quote degli utili conseguiti dalla Simest S.p.a. da destinare alla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero" e "somme da erogare per la realizzazione di progetti destinati alla internazionalizzazione delle piccole e medie imprese nell'ambito delle aree depresse del territorio nazionale"), cui è attribuita una dotazione complessiva pari a 25 mld in termini di competenza, e a 60,8 mld in termini di massa spendibile. A fine esercizio non risultano impegni effettivi. A fronte di autorizzazioni di cassa per 35,8 mld i pagamenti sono stati pari a 10,8 mld. Ne sono derivati residui di stanziamento pari a 50 mld.

3.3 Analisi per Centri di responsabilità.

Il Ministero del commercio con l'estero è organizzato in cinque Centri di responsabilità: il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, la Gestione delle risorse e relazioni con il pubblico, la Politica commerciale e gestione del regime degli scambi, la Promozione scambi ed internazionalizzazione delle imprese e il Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza è assegnata al Centro di responsabilità *Promozione scambi e internazionalizzazione imprese* (83,1%) e al *Servizio di coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive* (9,5%).

La concentrazione in un unico centro della gestione di pressoché tutti i fondi gestiti dal Ministero è da riconnettere alla responsabilità a questo attribuita per un limitato numero di interventi. Innanzi tutto quelli per l'ICE: dei 457,3 mld attribuiti al Centro di responsabilità l'81,3% è destinata al finanziamento dell'Istituto per il commercio estero. In particolare, si tratta del contributo di 220 mld (205 mld nel 2000) per il funzionamento dell'Istituto, della somma da assegnare sempre all'Istituto per il finanziamento delle attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero (150 mld), e del contributo per la ristrutturazione della rete informatica dell'istituto (circa 1 mld). A tali somme vanno, inoltre, ad aggiungersi quelle destinate al finanziamento di enti, istituti e fondazioni che svolgono attività di ricerca (57 mld) e quelli per interventi di collaborazione con paesi dell'est europeo (16,6 mld). Non si sono avute nell'esercizio dotazioni di competenza per la promozione all'estero di prodotti di alta qualità del settore agroalimentare (8,4 mld nel 2000).

Anche nel caso del *Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi*, dei 52,2 mld stanziati 45 sono destinati al sostegno delle piccole e medie imprese, di cui 20 mld per gli

investimenti delle PMI nei paesi in via di sviluppo, e 25 mld a progetti di internazionalizzazione di piccole imprese nelle aree depresse del Paese.

4. L'attività nel 2001.

L'attività del Ministero nel 2001, confermando gli obiettivi indicati nei documenti programmatici, si è sviluppata secondo alcune linee principali:

- l'unificazione del Ministero commercio estero e del Ministero dell'industria nel nuovo Ministero delle attività produttive, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 300 del 1999;

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativi alla concessione di finanziamenti in favore del commercio estero: l'istituzione degli sportelli unici regionali;

- la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese, attraverso il coordinamento degli organismi che fanno capo al Ministero (SACE, SIMEST, Finest, ICE, Informest); la gestione degli strumenti per l'internazionalizzazione, con particolare riferimento alle imprese ubicate nelle aree depresse;

- la partecipazione dell'Italia ad accordi internazionali;

- la gestione degli strumenti di difesa commerciale.

A queste, si è aggiunta l'attività di ordinaria amministrazione del Ministero, nel cui ambito assume particolare rilievo la gestione e il rilascio di atti autorizzativi.

4.1 L'adeguamento della struttura del Ministero alla riforma prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Come previsto dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 *("Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59")*, nel corso del 2001 è stato istituito il nuovo Ministero delle attività produttive, nel quale sono confluiti il Ministero del commercio con l'estero e il Ministero dell'industria. Il passaggio alla nuova struttura è stato regolato dal d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175 recante *il Regolamento del Ministero delle attività produttive*[1].

Occorre in proposito ricordare che in attuazione del processo di riordino delle strutture delle Amministrazioni centrali avviato dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 143 del 1998, l'organizzazione del Ministero del commercio con l'estero era stata in precedenza profondamente riformata dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 397, recante modificazioni del d.P.R. 18

[1] Va segnalato che con l'avvio della XIV Legislatura, il Governo ha presentato il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, che modifica il d.lgs. n. 300 del 1999, prevedendo tra l'altro un Ministero delle comunicazioni distinto da quello delle attività produttive.

aprile 1994, n. 302 *("Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero del commercio con l'estero")* e dal decreto del Ministro del commercio con l'estero 23 febbraio 1999 *("Individuazione delle unità dirigenziali di livello non generale del Ministero del commercio con l'estero e delle rispettive competenze")*. E' da notare al riguardo che, in attesa dell'emanazione della ulteriore normativa di attuazione prevista dal d.P.R. n. 175 del 2001 (art. 12, comma 1, e art. 15, comma 1), sono rimasti sostanzialmente in vigore gli incarichi dirigenziali previsti dai decreti citati, ancorché espressamente abrogati (art. 16, comma 1, *lett. d*).

In tale ambito si colloca anche il d.P.R. 3 maggio 2001, n. 291, recante il *Regolamento in materia di Uffici di diretta collaborazione con i Ministri e i Sottosegretari di Stato*. Particolare attenzione è dedicata dal Regolamento al *Servizio del controllo interno*, per il quale viene recepita la normativa del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 che, in attuazione di apposita delega conferita dalla legge n. 59 del 1997, reca una nuova disciplina organica dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'attività affidata ai servizi di controllo interno dall'articolo 6 di tale d.lgs. è quella di valutazione e controllo strategico, con lo scopo di verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico emanati dagli organi di vertice di ciascuna Amministrazione. Successivamente, con i *decreti ministeriali 28 giugno e 2 luglio 2001*, è stata stabilita la cessazione delle funzioni del Collegio di direzione del Servizio di controllo interno operante presso il Ministero del commercio con l'estero per effetto della nomina del corrispondente Collegio del nuovo Ministero delle attività produttive[2].

Sempre nel 2001, è avvenuta l'unificazione degli Uffici di gabinetto delle Amministrazioni confluite nel Ministero delle attività produttive, cioè quelle del Ministero dell'industria (d.P.R. n. 455 del 2000) e quelle del Ministero del commercio estero (d.P.R. n. 291 del 2001), con prevalenza del primo sul secondo ai sensi della disposizione contenute nel d.P.R. n. 230 del 2001, che prevede, in caso di accorpamenti dei Ministeri, l'applicazione del regolamento con il maggior numero di addetti agli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

[2] Di recente l'indagine intersettoriale della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 nelle amministrazioni dello Stato con riferimento all'anno 2001", ha rilevato come la soppressione del Ministero e l'accorpamento delle competenze sembra abbia fatto segnare un fermo nelle attività di controllo per la necessaria revisione dell'organo in relazione alla diversa organizzazione di vertice e amministrativa.

4.2 La semplificazione dei procedimenti amministrativi: lo sportello unico regionale.

Nell'ambito del processo di razionalizzazione e semplificazione, che negli ultimi anni ha investito il settore del commercio estero, si colloca il d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161, *"Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive"*. Il provvedimento dà attuazione all'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997, richiamato dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 50 del 1999, e dell'allegato 1 (nn. 56, 64 - 67, 69, 70, 72 e 73) della legge n. 59, che prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione della disciplina relativa ai procedimenti per la concessione di finanziamenti a favore del commercio estero.

Il regolamento detta disposizioni in materia di *sportello unico regionale per l'internazionalizzazione delle attività produttive*, la cui costituzione era stata prevista dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 148 del 1998. Esso rappresenta un'unità di decentramento operativo, con la duplice finalità di promuovere il coordinamento tra programmazione nazionale e regionale in materia di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riguardo alle esigenze delle PMI, e di agevolare l'accesso degli operatori economici ai servizi ed agli strumenti nazionali di sostegno all'export attraverso la loro articolazione sul territorio[3].

Il regolamento elenca i procedimenti per la concessione dei contributi ai quali si applicano le procedure dello sportello unico[4], cui spetta assicurare la diffusione e l'accesso

---

[3] Con la denominazione "Sportelli Italia" si intendono, invece, gli sportelli che dovrebbero essere attivati inizialmente, a titolo sperimentale, in alcuni Paesi esteri, al fine di perseguire il coordinamento della politica promozionale sui mercati esteri.

[4] In particolare, il regolamento si applica ai procedimenti per la concessione di contributi relativi a:

- **lettera *a)*** (procedimenti n. 56 e n. 67 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): sostegno pubblico all'esportazione concesso sia sotto forma di assicurazione dei rischi politici, catastrofici, economici, commerciali e di cambio, di cui alla legge 24 maggio 1977, n. 227, istitutiva della SACE (Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero), sia sotto forma di crediti finanziari destinati alla cooperazione in campo internazionale previsti dal capo V (artt. 26-29) della stessa legge;
- **lettera *b)*** (procedimento n.73 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997):finanziamenti e degli interventi volti a promuovere la partecipazione a società e imprese miste all'estero, di cui alla legge 24 aprile 1990, n. 100, istitutiva della SIMEST S.p.a., e alla legge 9 dicembre 1991, n. 19, art.2, istitutiva della FINEST S.p.a.;
- **lettera *c)*** (procedimento n. 64 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): finanziamento a tasso agevolato delle spese da sostenere per la predisposizione delle offerte di partecipazione a gare internazionali, di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 304, art. 3;
- **lettera *d)*** (procedimento n.65 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): finanziamento a tasso agevolato delle spese sostenute nella realizzazione di programmi di penetrazione commerciale volti a costituire insediamenti durevoli in Paesi non membri dell'Unione europea, di cui alla legge 29 luglio 1981, n. 394 (art. 2).
- **lettera *e)*** (procedimento n.64 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): finanziamenti a tasso agevolato previsti dalla citata legge n. 304 del 1990, art. 3 in relazione alle spese da sostenere per la predisposizione delle offerte di partecipazione a gare internazionali indette in paesi non appartenenti alla UE.

territoriale ai servizi finanziari, assicurativi, informativi[5]; i servizi di supporto e guida nella selezione dei mercati esteri, nella scelta di partner in progetti di investimento; i servizi di consulenza in materia legale, fiscale e amministrativa, nonché l'informazione riguardo anche gli ulteriori strumenti di sostegno alle imprese.

Il regolamento stabilisce inoltre che lo sportello non si limiti ad essere un *front-office* informativo, ma sia adibito direttamente al rilascio degli atti finali attraverso una procedura semplificata, con l'eventuale ricorso ad una Conferenza di servizi. A questa si fa ricorso qualora si verifichi l'ipotesi di acquisizione necessaria di più provvedimenti riguardanti la medesima operazione, oppure per superare una pronuncia negativa. In questi casi il responsabile dello sportello, anche su istanza dell'interessato, può richiedere che il Ministero del commercio con l'estero (salvo che la competenza sia delle Regioni) promuova la Conferenza di servizi, da svolgersi sempre secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990, con la partecipazione dei soggetti interessati al rilascio dei provvedimenti.

La costituzione degli sportelli è demandata ad accordi da stipulare tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con l'eventuale partecipazione oltre che dell'ICE, della SIMEST, della SACE, della FINEST e di Sviluppo Italia. La procedura sinora seguita per l'attivazione degli sportelli ha previsto infatti due fasi: quella politica, che culmina con la sottoscrizione di un'Intesa Ministero-Regione, ed un'altra operativa, che si apre con una Convenzione o un Protocollo operativo, che vede come firmatari, oltre all'Amministrazione

---

- **lettera *f)*** (procedimento nn. 56 e 72 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): finanziamento per il sostegno di programmi bilaterali o plurinazionali, di cui alla legge 26 febbraio 1992, n. 212 "*Collaborazione con i Paesi dell'Europa centro orientale*". I programmi sono finalizzati alla promozione della collaborazione tra organismi italiani e organismi di altri Paesi, annualmente individuati dal CIPE, per favorire la loro transizione verso forme di economia di mercato e la loro integrazione in Europa.
- **lettera *g)*** (procedimento n.66 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): contributi finanziari ad enti, istituti, associazioni per la realizzazione di progetti di attività promozionale, di rilievo nazionale, volte allo sviluppo delle esportazioni italiane, di cui alla legge 29 ottobre 1954, n. 1083 ("*Concessione di contributi per lo sviluppo delle esportazioni italiane*"). Il provvedimento autorizza il Mincomes a concedere contributi ad istituti, enti ed associazioni senza scopo di lucro per le seguenti finalità: organizzazione di mostre all'estero; partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni estere; incremento delle esportazioni dei prodotti dell'artigianato, dei traffici e dei rapporti commerciali con l'estero; redazione e stampa di pubblicazioni per la propaganda di prodotti italiani all'estero;
- **lettera *h)*** (procedimento n. 69 dell'allegato legge alla legge n. 59 del 1997): contributi ai consorzi fra piccole e medie imprese che hanno come scopo esclusivo la promozione e/o l'esportazione dei prodotti dei consorziati, di cui alla legge 21 febbraio 1989, n. 83.
- **lettera *i)*** (procedimento n. 70 dell'allegato 1 alla legge n. 59 del 1997): contributi finanziari annuali a fondo perduto erogati in rapporto alle spese che sostengono i consorzi aventi come scopo esclusivo l'esportazione di prodotti agro-alimentari ed i consorzi tra imprese alberghiere e turistiche, limitatamente all'attività volta ad incrementare la domanda turistica estera, di cui alla legge 29 luglio 1981, n. 394, art. 10.

[5] L'accesso ai servizi e alle informazioni sono assicurati dallo sportello anche attraverso il *Sistema informativo nazionale di commercio con l'estero (SINCE)*.Il sistema, messo a punto dall'ICE, si pone l'obiettivo di rendere accessibili per via telematica agli operatori sia pubblici che privati del settore, tutte le informazioni raccolte ed organizzate dalla rete estera dell'istituto stesso e da altri soggetti con i quali l'ente ha stretto rapporti di collaborazione.

centrale e alla Regione, ICE, SACE; Simest, Unioncamere regionale, insieme ai soggetti che, di volta in volta, la Regione interessata ritiene opportuno coinvolgere.

Lo sportello si articola su base regionale in una struttura operativa centrale, con sede presso l'ufficio ICE regionale oppure presso la Regione, e nella rete di sportelli attivati a livello provinciale presso le Camere di Commercio dell'Unioncamere regionale. A tale struttura possono ulteriormente collegarsi a livello locale, mediante specifici accordi, associazioni di categoria e imprenditoriali, enti strumentali regionali, banche, enti fieristici ed altri organismi interessati.

Il Ministero ha proposto un modello di Protocollo, condiviso con gli altri partner firmatari, adattabile alle specifiche esigenze del territorio[6]. Tale modello si ispira ai contenuti della Delibera CIPE del 4 agosto 2000 e ai principi normativi del d.P.R. n. 161 del 2001. Esso non prevede, tuttavia, la personalità giuridica per lo sportello, in mancanza della quale non è possibile l'individuazione di un responsabile del procedimento, necessario invece ai fini della procedura prevista dal d.P.R. n. 161 (art. 1, comma 1, *lett. c*, e comma 2). I Protocolli operativi finora siglati rispecchiano un modello organizzativo dello sportello sostanzialmente omogeneo: (da cui si discosta, peraltro non in modo rilevante, quello dell'Emilia Romagna, che ha firmato una Convenzione nel febbraio del 2000, prima quindi della delibera CIPE, intervenuta nell'agosto successivo) e prevedono un Comitato di coordinamento, per le cui decisioni è richiesta l'intesa tra Ministero e Regione. Al Comitato competono l'indirizzo, la programmazione, il coordinamento ed il monitoraggio delle attività realizzate e dei servizi erogati dallo sportello, nonché la partecipazione alla definizione degli indirizzi della Regione in materia di promozione commerciale all'estero e di internazionalizzazione, ai fini della predisposizione del programma promozionale della Regione e dei programmi degli altri enti operanti sul territorio.

Attualmente, risultano sottoscritte Intese e Protocolli operativi con Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Campania e Sardegna. E' stata sottoscritta solo l'Intesa con Umbria e Sicilia. L'Intesa è in fase di negoziazione con Puglia e Calabria, mentre sono state avviate consultazioni con Liguria, Veneto, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Abruzzo e Molise. Per quanto riguarda l'operatività, allo sportello dell'Emilia-Romagna in funzione dall'autunno 2000, presso la locale sede ICE, vanno aggiunti quelli di Piemonte e

[6]Si fa presente al riguardo che l'attività legata agli sportelli è seguita, per quanto riguarda le regioni del Centro, inclusa la Sardegna, dalla DG promozione scambi e internazionalizzazione imprese, mentre per le regioni settentrionali e meridionali dal servizio per il Coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive.

Campania che hanno avviato in via sperimentale la propria attività entro il 2001, e quello del Friuli Venezia Giulia che ha iniziato ad operare nei primi mesi del 2002.

In questi primi mesi sono stati rilevati alcuni problemi che potrebbero ostacolare la piena operatività degli sportelli, relativi alla responsabilità, al finanziamento e al ruolo degli Uffici ICE regionali. Per quanto riguarda il primo punto, come si è accennato, lo sportello è una struttura priva di personalità giuridica, che nasce come "modalità organizzativa" di attività e funzioni proprie e/o trasversali a vari Enti, da cui l'impossibilità di individuare un effettivo responsabile delle operazioni di finanziamento; quanto alle risorse, se si escludono le regioni Obiettivo 1, esse sono riconducibili a quelle stabilite nell'ambito degli Accordi di programma (ex Delibera CIPE 4 agosto 2000), e quindi individuate dalle Convenzioni applicativa degli Accordi medesimi, stipulate con le singole regioni; infine, sembra determinarsi in alcuni casi una sovrapposizione di ruoli tra gli Uffici ICE e gli sportelli - nei casi di erogazione sul territorio di servizi volti all'internazionalizzazione, compresi quelli informativi e promozionali tipici dell'Istituto - che finisce col causare una difficoltà per gli utilizzatori nell'individuazione di un interlocutore unico e nel ricevere un trattamento omogeneo. Il Ministero intende pertanto avviare con diverse Regioni una riflessione sulla più opportuna formula organizzativa degli sportelli: tra le proposte oggi allo studio vi è la creazione di una società consortile a maggioranza regionale, partecipata dai diversi Enti operanti nel commercio estero.

4.3 La promozione dell'internazionalizzazione delle imprese: il coordinamento degli organismi che fanno capo al Ministero.

Con il d.lgs. n. 143 del 1998 è stato completato il disegno di riordino del commercio con l'estero, già avviato con la legge 25 marzo 1997, n. 68, diretto alla razionalizzazione e all'omogeneizzazione degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione e alla competitività delle imprese italiane. Il provvedimento ha riguardato anche i principali organismi operanti nel settore, dei quali è stata potenziata l'attività.

In tale ambito, si colloca l'adeguamento delle procedure interne e dell'intera struttura aziendale della *SIMEST - Società italiana per le imprese all'estero* - alle nuove competenze attribuite dall'articolo 25 del d.lgs. n. 143 del 1998.

In seguito al trasferimento alla Società dei fondi in precedenza affidata al Mediocredito Centrale, la SIMEST è divenuta l'ente gestore degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo: la legge n. 227 del 1977 (finanziamento dei crediti all'esportazione), la legge n. 394 del 1981 (finanziamento di programmi di penetrazione commerciale in Paesi extra-U.E.), la legge n. 100 del 1990 (partecipazione a società e imprese

miste all'estero), la legge n. 304 del 1990, art. 3 (finanziamento di spese di partecipazione a gare internazionali), la legge n. 19 del 1991 (legge istitutiva della FINEST) e la legge n. 317 del 1991, art. 14 (finanziamento di quota capitale di rischio in società o imprese all'estero). I regolamenti attuativi sono stati pubblicati alla fine 1999, mentre nel maggio 2000 è stato pubblicato quello relativo alla legge n. 100 del 1990.

Ulteriori innovazioni normative, riguardanti sia la Società che i singoli strumenti di intervento, volte ad ampliare l'operatività dei diversi istituti, sono state disposte più recentemente dalla legge 5 marzo 2001, n. 57 *"Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati"*. Il provvedimento interviene sulla disciplina degli interventi di promozione e sostegno finanziario dell'internazionalizzazione delle imprese condotti dalla SIMEST ai sensi della legge n. 100 del 1990[7], delle agevolazioni per programmi di penetrazione commerciale in paesi extra-europei, di cui alla legge n. 394 del 1981.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'articolo 21, comma 1, modifica l'articolo 1 della legge n. 100 del 1990, consentendo anche alle Regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e alle società finanziarie di sviluppo controllate dalle Regioni o dalle province autonome di partecipare alla sottoscrizione del capitale sociale della SIMEST S.p.a. Il comma 2 dello stesso articolo (modificando l'articolo 1, comma 2, lettera *h-ter*) della legge n. 100 del 1990), estende l'ambito di intervento della SIMEST consentendo di partecipare anche al capitale sociale di società di *general trading*[8], oltre a quelle finanziarie, assicurative, di *leasing* e *di factoring,* italiane o estere, che abbiano finalità strumentali correlate al perseguimento degli obiettivi di promozione e di sviluppo delle iniziative di imprese italiane di investimento e di collaborazione commerciale ed industriale all'estero. Inoltre si attribuisce a un decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del commercio con l'estero, la fissazione delle

---

[7] Al fine di promuovere la presenza italiana sui mercati esteri, con la legge 24 aprile 1990, n. 100 è stata istituita la SIMEST, società finanziaria a capitale pubblico, con l'obiettivo di promuovere e sostenere le iniziative di investimento e di collaborazione commerciale ed industriale all'estero delle imprese italiane, attraverso: la partecipazione con quote di minoranza alle società estere partecipate dalle imprese italiane (le c.d. *joint-ventures*) e a consorzi che prestano servizi alle imprese; l'offerta di servizi di assistenza e consulenza; la concessione di garanzie a favore delle imprese presso gli Istituti di credito.
Il d.lgs. 31 marzo 1998, n.143, ha potenziato l'attività della SIMEST prevedendo, tra l'altro: l'estensione dell'intervento di partecipazione della SIMEST alle società a capitale interamente italiano operanti all'estero e alle imprese con stabile organizzazione in uno Stato dell'Unione Europea controllate da imprese italiane; l'aumento della quota di partecipazione ordinaria assumibile dalla SIMEST dal 15 al 25% del capitale sociale; l'attribuzione al CIPE della facoltà di individuare in quali fattispecie possono essere derogati i limiti massimi indicati dalla legge in relazione alla quota di partecipazione; la previsione che la SIMEST possa erogare finanziamenti diretti alle imprese partecipate (anche in cooperazione con istituzioni finanziarie internazionali) ed acquisire partecipazioni in società finanziarie, assicurative, di *leasing* e di *factoring*; l'estensione a terzi, oltre che agli azionisti, dell'impegno di riacquisto delle partecipazioni stesse cui è subordinata l'acquisizione di partecipazioni da parte della SIMEST; la trasformazione dell'intervento di credito agevolato in contributo sugli interessi.

[8] Le società di *general trading* sono società di commercio costituite al fine di svolgere attività complementari all'internazionalizzazione delle imprese.

modalità, delle condizioni e dell'importo massimo per la concessione di contributi in conto interesse agli operatori italiani che conferiscano proprio capitale di rischio in società o imprese all'estero partecipate dalla SIMEST S.p.A. In precedenza, invece, spettava al soggetto gestore del Fondo di cui all'articolo 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295[9], corrispondere i contributi in oggetto, applicando in ogni caso il tasso stabilito in misura pari al 50% di quello di riferimento.

Il "collegato regolazione dei mercati" interviene anche (articolo 21, commi 4-6) sulla disciplina del Fondo di cui al d.l. n. 251 del 1981 convertito dalla legge n. 394 del 1981[10], consentendo di erogare contributi in conto interessi a favore di soggetti esteri che realizzino nei loro Paesi, diversi da quelli dell'Unione Europea, strutture e reti di vendita di prodotti italiani, quali strutture e reti in *franchising*. Con successivo decreto del Ministro del commercio con l'estero, adottato di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro dell'industria, sono stabilite le condizioni, i termini e le modalità dell'intervento agevolativo. Si prevede, inoltre, che per la gestione degli interventi la SIMEST stipuli con il Ministero del commercio con l'estero un apposito *addendum* alla convenzione, già stipulata con il medesimo in data 16 ottobre 1998, per la gestione degli interventi disciplinati dalla legge n. 394 del 1981, anche al fine di determinare relativi compensi e rimborsi che sono posti a carico del fondo[11]. Il comma 5 e il comma 6 dell'articolo 19 in esame prevedono infine norme per la semplificazione del procedimento di concessione dei finanziamenti del fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, consentendo l'utilizzazione di una quota delle disponibilità finanziarie sul predetto fondo per la concessione di una garanzia integrativa e sussidiaria destinata ai soggetti beneficiari dei finanziamenti. La determinazione della quota massima di disponibilità da destinare a tale fine e della percentuale massima della garanzia rispetto all'ammontare del finanziamento, sono stabiliti con decreti del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con quello del tesoro. Viene così modificata la disciplina dell'intervento di garanzia sussidiaria e integrativa attualmente previsto dall'art. 11, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986)[12], provvedendosi

---

[9] Il fondo, è stato istituito presso il Mediocredito centrale. La sua gestione è stata successivamente trasferita alla SIMEST stessa, ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. n. 143 del 1998.

[10] La legge n. 394 del 1981 ha istituito presso il Mediocredito centrale un fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi da quelli delle Comunità europee. La gestione del fondo è passata alla SIMEST, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 143 del 1998.

[11] Nel 2001, è stato emanato il decreto che rende operativa la modifica della Convenzione relativamente alla determinazione dei compensi spettanti alla SIMEST in qualità di gestore del Fondo.

[12] Secondo l'articolo 11, comma 4, della legge n. 41 del 1986, le disponibilità finanziarie del fondo di cui alla legge n. 394 del 1981possono essere utilizzate (nel limite di 37,5 mld), per la concessione, ai soggetti beneficiari dei finanziamenti non in grado di fornire integralmente idonee garanzie, di una garanzia integrativa e sussidiaria non superiore al 50 per cento dell'ammontare del finanziamento.

contestualmente ad introdurre la nuova normativa nel corpo del d.lgs. n. 143 del 1998 (comma 5), e abrogando quella della legge n. 41 del 1986 (comma 6).

Il comma 9 dell'articolo 21 modifica le competenze dell'*ICE – Istituto nazionale per il commercio estero* - nel settore agro-alimentare. Si conserva all'Istituto la competenza in materia di promozione e assistenza alle aziende in tale settore, limitatamente ai soli mercati esteri, mentre viene sottratta la funzione di controllo di qualità dei prodotti.

L'articolo 21 interviene anche (comma 7) sulla disciplina dell'*Artigiancassa*, prevedendo un'estensione degli interventi al sostegno finanziario dei processi esportativi delle imprese artigiane. In particolare, si prevede che le disponibilità del fondo istituito, ai sensi della legge n. 949 del 1952, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, possano essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario alle esportazioni delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi export a queste collegate. La definizione delle finalità, delle forme e delle modalità dei finanziamenti è rinviata ad un successivo decreto del Ministro del commercio con l'estero adottato di concerto con il Ministro del tesoro.

Al fine di assicurare un migliore servizio di supporto alle imprese artigiane e ai loro consorzi, l'Artigiancassa si potrà avvalere anche degli interventi di garanzia previsti dalla legge 14 ottobre 1964, n. 1068[13], stipulando a tal fine un apposito contratto con il Ministero del commercio con l'estero, nel quale può essere definito un regime di convenzionamento con la SIMEST.

4.4 La gestione degli strumenti finalizzati all'internazionalizzazione e alla cooperazione.

Nel corso dell'esercizio, sono proseguiti gli adempimenti relativi alla gestione delle leggi recanti interventi di sostegno dell'attività di imprese italiane all'estero. Con particolare riferimento al decreto legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito con modificazioni dalla legge n. 394 del 1981 (relativa alla penetrazione commerciale nei paesi extra-U.E.), alla legge 20 ottobre 1990, n. 304, art. 3, (partecipazione a gare internazionali) e al d.m. 23 marzo 2000, n. 136, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5, lett. *a)* e *b)*, del d.lgs. 143 del 1998 (studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica), la tavola seguente indica i principali dati relativi ai finanziamenti e concessi.

Nella tavola 1 sono riportate anche le operazioni accolte in base alla legge n. 227 del 1977 (credito all'export) e in base alla legge n. 100 del 1990 e legge n. 19 del 1991. Per questi strumenti si fornisce anche una ripartizione degli importi accolti per area geografica.

Quanto ai progetti presentati dalle Camere di commercio, Enti ed Associazioni per il sostegno delle esportazioni, Consorzi export e Consorzi turistici e alberghieri, essi hanno ricevuto, complessivamente, 65,3 miliardi di lire[14].

Più in particolare, per quanto riguarda la *legge n. 1083 del 1954* - con la quale sono concessi contributi fino al 50% delle spese ad enti, istituti ed associazioni senza scopo di lucro per la realizzazione di progetti ed attività promozionali, nel 2001 sono stati finanziati 229 progetti (presentati da 73 soggetti diversi, tra cui associazioni di settore, enti fieristici, Camere di Commercio miste in Italia e centri esteri delle CCIAA) – sono stati erogati contributi per 20, 5 miliardi di lire, con un contributo medio per progetto pari a circa 90 milioni. A valere sulla *legge n. 518 del 1970* – che finanzia le Camere di Commercio italiane all'estero con contributi a fondo perduto fino al 50% dei costi sostenuti per la realizzazione di programmi promozionali – sono stati concessi per circa 18 miliardi di lire, pari alla quasi totalità dello stanziamento a ciò destinato. Quanto alla *legge n. 83 del 1989*, in seguito al trasferimento di competenze e di risorse alle regioni ex d.lgs. n. 112 del 1998[15], il Ministero ha gestito nel corso del 2001 i contributi destinati ai soli consorzi multiregionali e, in via transitoria, quelli destinati ai consorzi monoregionali delle Regioni a statuto speciale per le quali le procedure di trasferimento delle

---

[13] La legge n. 1068 del 1964 ha istituito presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane un "Fondo centrale di garanzia" per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine, a favore delle imprese artigiane, effettuate ai sensi della legge 25 luglio 1962, n. 949. La garanzia è di natura sussidiaria e copre fino all 70% della perdita subita dagli istituti ed aziende di credito dopo l'esperimento delle procedure di riscossione coattiva sui beni che comunque garantiscono il credito. La garanzia ha efficacia, a tutti gli effetti, entro i limiti delle disponibilità del Fondo e non è cumulabile con altri analoghi benefici previsti dalie leggi dello Stato o delle Regioni.

[14] Legge n. 518 del 1970 (riconoscimento delle Camere di commercio italiane all'estero e concessione di contributi sulla base della realizzazione di progetti preventivamente approvati); legge n. 580 del 1993, art. 22 (riconoscimento e controllo delle Camere di commercio estere ed italo –estere in Italia); legge n. 1083 del 1954 (Concessione di contributi ad Enti ed Associazioni per il sostegno delle esportazioni, sulla base di progetti preventivamente approvati nonché per la realizzazione di accordi di settore); legge n. 83 del 1989 (concessione di contributi ai consorzi export di PMI, sulla base delle spese sostenute); legge n. 394 del 1981, art. 10 (concessione di contributi ai Consorzi turistici e alberghieri sulla base della realizzazione di progetti preventivamente autorizzati); legge n. 488 del 2000 (contributi straordinari per la partecipazione alla Rassegna Italia in Giappone 2001); d.m. 2.2.2001 (Contributi per la promozione di prodotti agro-alimentari di alta qualità).

[15] Come rilevato dalla Direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, il 2001, primo anno in cui si è sperimentata la regionalizzazione dei contributi ai consorzi monoregionali all'export, ha costituito un anno di transizione. Solo poche Regioni hanno attuato le rispettive competenze per quanto riguarda la legge n. 83 del 1989 (consorzi all'esportazione) e la legge n. 394 del 1981 (consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri). Bandi per la liquidazione dei contributi afferenti ai programmi promozionali realizzati nel 2000 dai consorzi sono stati emanati solo da Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio e Puglia, peraltro in modo piuttosto differenziato. In alcuni casi, infatti, (ad es. Lazio e Puglia) i criteri previsti dalle regioni non si sono discostati dalle procedure e dai criteri seguiti fino all'anno precedente a livello nazionale; in altri casi, invece, (ad es. Lombardia e Toscana) sono state introdotte innovazioni e modifiche (selezione dei beneficiari sulla base della graduatoria, definizione di consorzi monoregionali, ecc.).

funzioni (*cfr supra*) non sono ancora state completate. Per il 2001 sono state accolte 132 domande di liquidazione per uno stanziamento complessivo di 11,5 miliardi[16]. I contributi ai consorzi multiregionali per la promozione dei prodotti agro-alimentari e per l'attrazione di domanda turistica dall'estero turistici di cui alla *legge n. 394 del 1981, art. 10*, hanno beneficiato, nel 2001, di contributi per 850 milioni di lire. Rispetto all'anno precedente, il numero dei consorzi è passato da 4 a 7, mentre i contributi hanno segnato un incremento del 21%. Per agevolare la partecipazione alle manifestazioni previste nell'ambito della *Rassegna "Italia in Giappone"*, a valere sulle risorse stanziate dalla legge n. 488 del 2000 pari a 4,5 miliardi di lire nel 2001 e 4 miliardi nel 2002, sono stati concessi contributi a 25 consorzi alle esportazioni, che hanno partecipato a 34 iniziative. Sono stati infine concessi contributi, per complessivi 10 miliardi di lire, a 48 progetti di promozione di prodotti agro-alimentari di alta qualità, come previsto dal *d.m. 2 febbraio 2002.*

E' proseguita la gestione degli interventi previsti dalla *legge n. 212 del 1992* sulla *cooperazione allo sviluppo*, sulla base della nuova normativa[17]. 18 sono risultati i Paesi beneficiari sui 27 per i quali erano state presentate richieste di finanziamento; 29 i progetti finanziati, su 125 richieste; 40 i progetti ritenuti validi e tuttavia non finanziati per scarsità di risorse; 2 i progetti ritenuti validi, ma eliminati dalla graduatoria, in ottemperanza alle disposizioni del regolamento che richiedono un accesso al finanziamento equilibrato da parte di tutti i Paesi; 54 i progetti non ammessi in graduatoria, in seguito ad una valutazione negativa sotto il profilo formale e sostanziale. I progetti che hanno ricevuto un finanziamento sono, nella maggior parte dei casi, presentati da soggetti privati (PMI, Consorzi e Associazioni di categoria) e prevedono assistenza tecnica ad organi di Governo (Ministeri o Enti territoriali), ad Agenzie di sviluppo ed altri organismi pubblici. Gli stessi risultano inoltre collegati ad iniziative finanziate, per lo stesso Paese, da Organismi internazionali.

Va infine segnalata la destinazione delle giacenze del Fondo rotativo di cui all'articolo 6 della legge n. 49 del 1987, pari a 20 miliardi di lire nel 2000, al finanziamento degli investimenti delle PMI nella Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ), nell'ambito del contributo dell'Italia alla stabilizzazione della regione e alla ricostruzione del Paese. Con d.m..

---

[16] I contributi sono concessi sulla base di una preventiva domanda di approvazione ed una richiesta di liquidazione a consuntivo.

[17] Per quanto riguarda la legge n. 212 del 1992, nel corso del 2001 sono stati emanati i seguenti provvedimenti:
- Regolamento (d.m. 19 aprile 2001, n. 171) pubblicato su G.U. del 14 maggio 2001;
Circolare 23 marzo 2001, n. 102863, pubblicata su G.U. del 30 aprile 2001, e successivamente modificata dalla Circolare 15 maggio 2001, n. 104751, pubblicata su G.U. del 23 maggio 2001;
- d.m. 15 maggio 2001, concernente l'istituzione del Comitato di valutazione previsto dall'art. 6 del nuovo Regolamento.

31 gennaio 2001, è stato istituito un Fondo (operativo dal novembre 2001, ma che utilizza le somme stanziate dalla legge finanziaria per il 1998 e trasferite al Ministero del commercio con l'estero nell'esercizio finanziario 2000), affidato alla gestione della SIMEST, per interventi di *venture capital.* Il 6 luglio 2001 è stata firmata la Convenzione tra il Ministero e la Simest per la gestione del Fondo, e con d.m. 9 agosto 2001 è stato costituito il Comitato di indirizzo e rendicontazione del Fondo stesso, previsto dall'art. 6 del d.m.. Il Fondo è operativo dal 15 novembre 2001, data nella quale il Comitato ha emanato le direttive per il soggetto gestore, che prevedono il finanziamento dell'acquisizione di partecipazioni societarie fino al 25%, e per un importo non superiore a 500 milioni di lire, del capitale di società o imprese miste costituite o da costituire nella RFJ sono attualmente allo studio 6 progetti, delle quali 5 in Serbia e 1 in Italia. La Simest stima che il Fondo possa intervenire in 10 imprese a partire dal 2003, impegnando in tal modo l'intero capitale entro il 2006. A decorrere dall'anno successivo potrebbero avere inizio i rientri per la dismissione delle quote acquisite.

4.5 Gli interventi in favore dell'internazionalizzazione delle aree depresse.

Con riferimento alle imprese localizzate nelle *aree depresse*, è stato avviato nel corso del 2001, nell'ambito degli interventi dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, il progetto operativo di assistenza tecnica e azioni di internazionalizzazione per le Regioni dell'obiettivo 1 con la costituzione di un Comitato misto di gestione Ministero attività produttive e Ministero affari esteri.

Il progetto – cui è stato destinato uno stanziamento di 70 miliardi di lire - si articola in diverse azioni: indirizzo e orientamento delle regioni obiettivo 1, finalizzato al coordinamento delle attività realizzate a livello centrale e regionale; predisposizione di progetti volti a favorire l'internazionalizzazione dell'economia e della cultura, l'accesso a nuovi mercati, la valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e ambientale, l'attrazione di investimenti esteri (in collaborazione con Sviluppo Italia), l'individuazione di nuovi strumenti finanziari; la realizzazione di collegamenti tra le reti informatiche (ICE-Since, SCI, Sistema Centrale); la costituzione di una rete di animatori in grado di utilizzare le informazioni contenute nei sistemi informativi e riversarli nel territorio; interventi per la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche, attraverso la predisposizione di moduli formativi e *stages* presso gli organismi comunitari (in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica). Nella realizzazione di tale progetto, i due Ministeri (MAP e MAE) sono affiancati, per quanto riguarda il supporto procedurale - amministrativo, da una società selezionata mediante bando di

gara europea (la gara, indetta nell'ottobre 2001, si è conclusa l'11 marzo 2002), mentre per l'attività tecnica - valutativa da un gruppo di esperti.

Questo intervento si affianca a quelli volti a mettere a disposizione delle imprese di piccola e media dimensione localizzate nelle regioni meridionali strumenti finanziari, analoghi a quelli già previsti per il Centro-Nord, per la creazione di società miste e per accordi di cooperazione commerciale e industriale con imprese estere.

Per tali finalità, a valere sugli stanziamenti del Fondo per le aree depresse allocato presso il Ministero del tesoro, con delibera CIPE n.14 del 2000 (concernente il riparto delle risorse del per il triennio 2000-2002) era stata destinata al Fondo rotativo di cui alla legge n. 394 del 1981 la somma complessiva di 50 miliardi di lire (pari a 25,82 milioni di euro) nel biennio 2000-2001. Nella fase iniziale, era stato previsto di utilizzare le risorse per costituire una società finanziaria (denominata Simest Sud), partecipata a maggioranza dalla Simest SpA, cui demandare l'erogazione dei servizi previsti dalla legge n. 100 del 1990 e dal d.lgs n. 143 del 1998. A fronte delle difficoltà organizzative interne alla *merchant bank*, che rendevano inopportuno la creazione di un'altra finanziaria, si è stabilito di affidare alla stessa Simest la gestione dell'intervento. I fondi - allocati nello stato di previsione del MAP per gli anni 2000 e 2001 e trasferiti all'esercizio finanziario 2002 quali residui di stanziamento –saranno quindi utilizzati (previa delibera CIPE del 28 marzo 2002, con cui è stata approvata la modifica della destinazione originaria) per finanziare operazioni di *venture capital* nei paesi del Mediterraneo da parte di imprese italiane, con priorità per quelle di piccola-media dimensione ubicate nelle aree depresse ed in particolare nelle regioni meridionali. La Simest S.p.a sottoscriverà quote del capitale di rischio di società costituite o costituende nei paesi del Mediterraneo, fino ad un massimo del 25% del capitale italiano investito e un importo limite di 1 milione di euro.

Analogamente, l'importo di 20 miliardi di lire (10,33 milioni di euro) stanziato per il 2001 ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c), della legge n. 266 del 1999 (che prevede che le giacenze sul Fondo rotativo disciplinato dall'art. 6 della legge n. 49 del 1987 sulla Cooperazione allo sviluppo vengano impiegate per il sostegno agli investimenti delle PMI nei paesi in via di sviluppo) sarà utilizzato, nell'anno in corso, per finanziare le medesime operazioni di *venture capital* da parte di imprese italiane.

4.6 La partecipazione dell'Italia ad accordi e negoziati internazionali.

Il sostegno all'attività delle imprese esportatrici italiane e la difesa degli interessi di quelle operanti sul territorio nazionale passa anche attraverso la partecipazione dell'Amministrazione ad accordi e negoziati internazionali, cui l'Italia partecipa quale Paese membro dell'Unione europea.

La Nota preliminare al bilancio per il 2001 fornisce un dettagliato elenco di quelli che al momento della presentazione si prevedeva che sarebbero stati i principali *eventi* di interesse dell'Amministrazione. Tra questi, particolare rilievo ancora una volta è attribuito alla preparazione della *IV Conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC),* svoltasi a *Doha,* in Qatar, nel novembre dello scorso anno.

Dopo il fallimento della Conferenza di Seattle nel dicembre 1999, per le profonde divergenze di posizione emerse sia tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati, sia all'interno di questi ultimi tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Unione Europea, è proseguita, nel 2001, la riflessione - da parte italiana, come del resto degli altri paesi della U.E. – sul funzionamento dei meccanismi procedurali dell'OMC e sulla "trasparenza" interna ed esterna dell'Organizzazione, nonché sulle iniziative volte migliorare il dialogo con la società civile.

In tale ottica, il concorso dell'Italia è stato quello di sostenere all'interno dell'UE una posizione favorevole all'*implementation*", vale a dire l'attuazione concreta degli accordi pregressi, come richiesto dai PVS (tra cui Pakistan, India ed Egitto), allo scopo di ricreare un clima di fiducia e rendere possibile la ripresa dei negoziati multilaterali. La maggiore flessibilità mostrata dai paesi industrializzati – gli Stati Uniti hanno mostrato anch'essi una certa apertura all'*implementation* – hanno consentito di chiudere la Conferenza di Doha con un "pacchetto" sostanzialmente equilibrato, in relazione sia agli interessi dei vari partecipanti, che alla definizione di regole e alla liberalizzazione dei mercati che costituiscono la stessa ragion d'essere dell'Organizzazione. Di particolare rilevanza è stata la dichiarazione sull'accordo TRIPS e la salute pubblica, che ha dato una prima risposta alle aspettative dei Paesi poveri colpiti da gravi crisi epidemiche, pur lasciando inalterato l'impianto dell'accordo sulla proprietà intellettuale. Nella preparazione della Conferenza di Doha, che ha impegnato l'Amministrazione per tutto il corso del 2001, particolare rilievo hanno assunto le trattative riguardanti il *volet* agricolo, rispetto a cui la posizione italiana è stata quella di sostenere l'apertura, ma a condizione del ruolo multifunzionale della stessa, della protezione dei marchi e della registrazione delle indicazioni geografiche.

Sono attualmente in fase di negoziato una cinquantina di proposte in agricoltura e circa 70 nei servizi: sulla base dello scadenziario stabilito a Doha, i partecipanti presenteranno le

richieste iniziali per impegni specifici entro il 30 giugno 2002 e le offerte entro il 31 marzo 2003. gli sviluppi dei negoziati multilaterale in sede OMC sono seguiti, da parte dell'Italia, dall'apposito gruppo di lavoro sul *"Millennium Round"*.

Sempre in sede OMC, dopo l'entrata della Cina avvenuta , insieme a Taiwan, proprio in occasione della Conferenza di Doha nel novembre 2001, sono proseguiti i negoziati per l'adesione di oltre trenta Paesi, tra i quali, Arabia Saudita, Russia e Ucraina, e Vietnam.

Nella Nota preliminare al bilancio per il 2001, particolare rilievo era inoltre attribuito alla definizione dei *rapporti commerciali con gli Stati Uniti e con il Canada.* Per quanto riguarda gli USA, l'Italia ha appoggiato l'azione comunitaria volta a trovare una soluzione ai contenziosi (vertenze che hanno riguardato il commercio delle banane e i prodotti trattati con ormoni), che hanno dato origine alle misure di ritorsione americane: con riguardo alla prima questione si è giunti ad un accordo tra UE e USA nell'aprile 2001, mentre per la seconda sono in corso contatti con i produttori americani, che dovrebbero risolversi in un'apertura di nuove possibilità di importazione nel mercato comunitario e quindi l'attenuazione delle misure in vigore da parte americana.

E' ancora aperta, invece, la controversia sul caso FSC (Foreign Sales Corporations[18]) - per il quale l'UE ha ottenuto la condanna in sede OMC di alcuni aiuti concessi (sotto forma di agevolazioni fiscali) all'esportazione di prodotti americani. Si è attualmente in una fase di consultazione al fine di evitare l'adozione di misure di ritorsione da parte comunitaria, essendo stato valutato il danno nella misura di 4 miliardi di dollari.

Sono inoltre proseguite le polemiche tra Europa e Stati Uniti per quanto riguarda il settore siderurgico, che ha visto la richiesta alla *International Trade Commission* da parte delle industrie siderurgiche americane di attivare (in base alla disposizione della sezione 201 del *Trade Act*) clausole di salvaguardia delle importazioni, nonché l'adozione di dazi compensativi sull'acciaio. Questa misura interessa, tra le altre, le imprese italiane, ex partecipazioni statali che nel precedente status avevano ricevuto aiuti dallo Stato, aiuti che, secondo le imprese americane, sarebbero passati alle nuove imprese falsando così il regime di libera concorrenza. Nonostante l'OMC abbia decretato l'incompatibilità delle misure statunitensi con gli accordi vigenti, gli Stati Uniti (che pure avevano proceduto a sanare il caso analogo della *British Steel*) non hanno proceduto modificare la loro legislazione in modo soddisfacente per sanare i casi

[18] Le Foreign Sales Corporations (FSC) sono compagnie satellite di società americane che, stabilite in paradisi fiscali, con procedure e costi minimi, provvedono all'esportazione dei prodotti delle società – madri in esenzione delle imposte su certi tipi di reddito. Tali agevolazioni sono state contestate in sede Gatt da parte comunitaria poiché costituiscono di fatto sovvenzioni all'esportazione e, in quanto tali, sono vietate.

analoghi, tra cui quelli italiani. Il verdetto preliminare dell'OMC, sollecitato dall'Unione Europea, è atteso per il mese di maggio 2002.

E' proseguita nel corso del 2001 l'attuazione del piano varato a Ottawa nel dicembre 1998 (*European Union – Canada Trade Initiative*) che riguardava misure dirette a facilitare gli scambi e rafforzare le relazioni commerciali bilaterali. Sono proseguiti infatti i negoziati nel settore del vino e delle bevande alcoliche, che ha portato all'accordo per l'accesso al mercato europeo dell'Ice-Wine canadese e che dovrebbe favorire oltre al reciproco riconoscimento delle pratiche enologiche, anche una maggiore tutela delle indicazioni geografiche.

Nell'ambito di negoziati multilaterali, dopo la conclusione dell'*Accordo di partenariato con gli ACP* (settanta paesi dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico), firmato a Cotonau nel giugno 2000, e al *negoziato U.E.–Messico*, entrato in vigore nel luglio 2000, sono stati avviati i *negoziati U.E. con i paesi del Mercosur e il Cile*, per inserirsi attivamente nel processo che tende all'istituzione di un'Area di Libero Scambio delle Americhe, rafforzando i legami politici, economici e culturali con l'America Latina. In tale ottica, è stato promosso un negoziato in due fasi: la prima, ha coperto gli aspetti prevalentemente istituzionali e il quadro giuridico; la seconda, iniziata a luglio 2001, riguarda gli scambi di beni e servizi e ha appunto l'obiettivo di realizzare una zona di libero scambio. Mentre per il negoziato con il Cile la conclusione è prevista per il 2002, più complessa è la trattativa con il Mercosur, sia per le difficoltà delle questioni connesse al settore agro-alimentare, sia per l'assenza di una posizione comune di questi paesi (che a sua volta riflette una loro mancata integrazione), situazione aggravata dalla crisi argentina.

E' infine proseguito l'impegno nell'organizzazione di attività di cooperazione nell'ambito dell'*esercizio intergovernativo ASEM*, per il rafforzamento dei rapporti tra Europa comunitaria e paesi del Sud Est asiatico.

Un particolare rilievo hanno assunto nel corso del 2001, i rapporti con la Cina, in relazione al suo ingresso nell'OMC. Per quanto attiene i rapporti bilaterali con la Cina, si è svolta a Roma, nel mese di novembre, la VI Sessione della Commissione mista italo-cinese. In tale ambito, si è deciso di riunire il Gruppo di Lavoro per la proprietà intellettuale entro il primo semestre 2002 per mettere allo studio ipotesi di modifica della legislazione cinese in materia, che attualmente disincentiva gli investimenti italiani, soprattutto da parte delle PMI, per la carenza totale del riconoscimento dei diritti di proprietà intellettuale; di rilanciare il gruppo di lavoro pelli, tessile, marmo; di istituire il Gruppo di lavoro per la promozione della cooperazione economica e commerciale per l'ambiente.

Rilevante è stata l'attività del Ministero nei confronti dei paesi dell'*Europa centrale e sud-orientale*, sia in sede comunitaria che nell'ambito di iniziative multilaterali. Nel corso del 2001 è proseguito l'approfondimento delle questioni attinenti la chiusura dei capitoli previsti dal negoziato di adesione con i singoli Paesi candidati. La Direzione generale per la politica commerciale del Ministero ha seguito con particolare attenzione la chiusura di alcuni *dossiers*, le cui implicazioni hanno particolare rilevanza per gli interessi italiani nell'area. Al riguardo va segnalato che, anche su richiesta italiana non è stata accolta in sede U.E. la domanda di deroga all'applicazione del regolamento comunitario relativo al Certificato di Protezione supplementare per i prodotti farmaceutici, avanzata da alcuni paesi, tra i quali Ungheria, Repubblica Ceca e Polonia. Sempre nell'ambito dell'allargamento, assume rilievo l'elaborazione dei *programmi comunitari Tacis e Phare*[19] e la loro gestione a livello nazionale. La Direzione si è occupata, altresì, degli aspetti economico-commerciali delle relazioni U.E. con le Repubbliche dell'ex-Unione Sovietica (Nuovi stati indipendenti).

Parallelamente è proseguita l'attività governativa nell'ambito dell'*Iniziativa Centro Europea*[20], di cui l'Italia ha tenuto la presidenza nel corso del 2001, e dei rapporti bilaterali con i *paesi PECO* e con i *Paesi dell'ex-Jugoslavia*. E' da osservare che il coinvolgimento dell'Italia ha riguardato ambiti più ampi della materia strettamente commerciale che, come è noto, ricade nella competenza esclusiva dell'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 133 del Trattato. Per quanto riguarda l'INCE, all'inizio del 2002, il Gruppo di lavoro relativo ad hoc ha adottato il Piano di azione biennale, dando così seguito alla "Dichiarazione sulle PMI", adottata a Budapest nel novembre 2000 - in occasione della riunione dei Ministri responsabili delle relazioni economiche e del commercio estero dei Paesi membri svoltasi a margine del Vertice dei Capi di Stato e di Governo- con la quale sono tracciate con chiarezza le linee strategiche da seguire al fine di agevolare la realizzazione di un tessuto diffuso di imprenditorialità nell'Europa centro orientale. Nel quadro dei rapporti bilaterali con i PECO[21] e i paesi nati dal

---

[19] Il programma *Phare* ha per obiettivo quello di aiutare i paesi candidati a prepararsi all'adesione all'Unione Europea, in particolare per quello che concerne l'adeguamento all'acquis comunitario.
Il programma *Tacis* è l'azione di assistenza tecnica finanziaria intrapresa dalla Comunità Europea a partire dal 1991 per sostenere il processo di riforma e di rilancio dell'economia dei paesi appartenenti all'ex blocco sovietico. L'obiettivo prioritario del programma è quello di promuovere, attraverso il trasferimento di *know-how* e il sostegno degli investimenti, la trasformazione verso un'economia di mercato e il consolidamento di un processo democratico.

[20] L'Iniziativa Centro europea (INCE) è nata nel 1989 sulla base dell'accordo firmato da quattro paesi: Italia, Austria, Jugoslavia e Ungheria che ha dato vita a quella che allora si chiamava la Quadrangolare. Attualmente ne fanno parte 17 paesi, dopo l'ammissione della Repubblica Federale di Jugoslavia nel novembre 2000, in occasione del Vertice dei capi di Governo di Budapest. Gli obiettivi dell'Iniziativa sono quelli di rafforzare la cooperazione tra i paesi membri, sostenendo il processo di trasformazione economica, sociale e legislativa dei paesi in transizione, e favorendo al tempo stesso la partecipazione di tutti i paesi membri al processo di integrazione europea.

[21] Fanno parte del gruppo dei paesi PECO: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

dissolversi della ex-Jugoslavia, l'Italia ha contribuito attivamente alla formazione della posizione formatasi in ambito U.E. nella gestione degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione[22] e gli Accordi di Partenariato. Attraverso la partecipazione ai vari meccanismi blaterali di consultazione (Commissioni miste, Comitati, Gruppi di lavoro), il Ministero ha puntato a rafforzare la presenza degli operatori italiani e ad incrementare il flusso degli scambi verso questo gruppo di paesi, cercando di favorire al contempo il completamento del processo di transizione verso il modello di libero mercato e la loro integrazione nell'economia comunitaria.

4.7 La gestione degli strumenti di difesa commerciale: le procedure antidumping.

Un'attività collegata alla definizione della politica commerciale comunitaria è la gestione degli strumenti di difesa commerciale. Particolare rilievo assumono in proposito le procedure adottate in materia antidumping dalla Comunità. A tale fine, il Ministero (e, per esso la Direzione per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi) ha, da un lato, partecipato attivamente ai lavori del Comitato antidumping costituito presso la Commissione europea; dall'altro, ha assicurato (anche per via informatica, tramite l'attivazione di un apposito sito) agli operatori nazionali una completa e tempestiva informazione sulle normativa comunitaria, soprattutto con riferimento ad alcuni settori chiave della nostra economia, come il tessile, la siderurgia e la chimica, maggiormente esposti alla concorrenza.

Obiettivo del Comitato è quello di rendere l'antidumping un effettivo ed efficace meccanismo di difesa commerciale finalizzato a combattere pratiche di concorrenza sleale (ivi compresi gli ostacoli burocratici e non tariffari agli scambi internazionali) adottate da imprese di paesi terzi e non a costituire una forma di protezionismo delle industrie comunitarie.

Nel 2001, il Comitato si è riunito, con cadenza mensile, ed ha esaminato circa 40 procedure. In alcuni casi, tenuto conto della presenza di interessi contrastanti a livello nazionale tra produttori ed utilizzatori, sono stati organizzati incontri congiunti, al fine di poter valutare adeguatamente le ragioni delle parti coinvolte per giungere alla definizione della posizione nazionale.

---

[22] Nell'ambito della politica verso l'Europa sud-orientale, la U.E. ha introdotto gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, offrendo ai paesi interessati relazioni contrattuali "su misura". Gli ASA tengono infatti conto della situazione specifica e in rapido mutamento di ciascun paese e sono introdotti gradualmente in funzione della capacità di assolvere obblighi contrattuali reciproci e offrire un contributo alla cooperazione regionale. Gli Accordi prevedono infatti una clausola che comporta ogni paese firmatario di concludere una Convenzione di cooperazione regionale con tutti gli altri paesi dell'era che abbiano firmato a loro volta un ASA. Oltre agli ASA, elementi di tale processo di stabilizzazione sono le misure commerciali autonome, l'assistenza economica e finanziaria, l'assistenza al processo di democratizzazione e di crescita della società civile, gli aiuti umanitari, la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, lo sviluppo di un dialogo politico.

Sempre nel corso del 2001, sono stati seguiti due dossiers di interesse italiano. Il primo riguarda la commercializzazione in Canada del prosciutto di *parm*, per la presenza sul mercato canadese di un marchio così denominato: il Consorzio di imprese italiane si è rivolto alle autorità giudiziarie locali e, sulla base dell'esito del ricorso, la Commissione valuterà se sussistono gli estremi per avviare ulteriori azioni in sede OMC per violazione degli Accordi TRIPS. Il secondo caso si riferisce alle sovvenzioni della Repubblica di Corea alla propria cantieristica navale. Poiché le Autorità coreane si sono mostrate poco disponibili a rinunciare agli aiuti che danneggiano la cantieristica europea, compresa quella italiana, la Commissione ha avviato le relative consultazioni in ambito OMC.

4.8 La gestione e il rilascio di atti autorizzativi.

L'attività di rilascio dei certificati import-export riveste un carattere di preminenza nell'ambito delle competenze istituzionali della Direzione per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi del Ministero.

Nel settore *agroalimentare*, nel corso del 2001, sono stati rilasciati oltre 46.000 certificati agricoli (sia import che export) (vedi tavola 2), la maggior parte dei quali devono essere assistiti, in conformità alle disposizioni comunitarie, da cauzioni monetarie che devono essere successivamente svincolate, ovvero, incamerate dall'Erario; sono stati conseguentemente emessi oltre 25.000 provvedimenti di svincolo delle cauzioni medesime e circa 2.000 di incameramento. Ciò ha reso possibile raggiungere l'obiettivo, come da programma, dell'azzeramento dell'arretrato concernente lo svincolo delle cauzioni sui titoli: a fine dicembre restavano infatti da definire 320 dossiers, tutti pervenuti nel corso del mese. Questo risultato è stato reso possibile anche come effetto dell'elevamento da 5 a 60 euro della soglia al di sotto della quale non si procede all'incameramento (Regolamento n. 1291 del 2000. Anche per quanto riguarda i rimborsi sono state smaltite tutte le giacenze, così come è proseguito il recupero dei crediti erariali, per una somma pari a lire 2.740.000.000.

Per quanto riguarda gli altri settori, l'attività di vigilanza e di rilascio di documenti autorizzativi ha interessato in particolare il *settore siderurgico* per il quale sono state rilasciate circa 1.300 licenze di importazione, ed il *tessile* con 93.000 licenze. Con riferimento a quest'ultimo settore, si prevede che a decorrere dal 2002, con l'avvio della terza fase di integrazione GATT/OMC, il numero delle licenze richieste dovrebbe subire una riduzione di circa il 20%, in ragione del numero di categorie che, per ogni paese membro dell'OMC, saranno liberalizzate. Per entrambi i settori non vi sono arretrati. Si registrano inoltre miglioramenti nei

tempi di emissione dei provvedimenti autorizzativi, rilasciati in linea di massima entro le 24-48 ore dalla data della loro richiesta e, comunque, entro i termini di 5 giorni previsto dalla legge.

Particolari aspetti riguardano il regime autorizzatorio alle *importazioni di videogiochi*, che deve essere adeguato per tener conto delle modifiche alla legge n. 425 del 1995 apportate dalla legge finanziaria 2001 La legge 6 ottobre 1995, n. 425 attribuisce al Ministero del commercio con l'estero la materia relativa all'importazione di videogiochi, giochi di abilità, intrattenimento e giochi di azzardo. In presenza di tale lacuna regolamentare, è stato possibile registrare solo le autocertificazioni per le importazioni di videogiochi e di abilità. Per quanto riguarda invece i giochi di azzardo manca ancora la disciplina che regoli il rilascio delle autorizzazioni.

Quanto al controllo delle esportazioni di *beni duali*, nel corso del 2001 sono stati emessi provvedimenti relativi ad autorizzazioni specifiche (n. 231), autorizzazioni globali (n. 5), dinieghi (n. 7), nonché provvedimenti concernenti autorizzazioni generali e consultazioni. Tale attività ha richiesto particolare attenzione dopo i fatti dell'11 settembre, sia per quanto riguarda la richiesta di autorizzazioni di esportazioni di prodotti e macchinari chimici e biologici, soprattutto verso utilizzatori finali di Paesi potenzialmente a rischio, sia per tener conto del regime di sanzioni nei confronti del regime talebano.

Un controllo specifico ha riguardato gli *scambi con l'Iraq*, ancora sottoposti ad embargo, per i quali sono state rilasciate 530 autorizzazioni (a seguito di un controllo documentale preventivo), nell'ambito del programma *Oil for food.*

Un ultimo aspetto riguarda la gestione delle *restrizioni quantitative* per le importazioni di prodotti non tessili di origine Cina (calzature, porcellane, ceramiche). L'attività ha riguardato sia la redistribuzione dei quantitativi non utilizzati nel 2000 (delle 3000 domande pervenute ne sono state accolte 250), sia la ripartizione dei nuovi contingenti ed il rilascio delle relative licenze (circa 1.200). L'attività di gestione del regime di Vigilanza comunitaria ha comportato il rilascio di circa 13.000 provvedimenti, di cui il 60% ha riguardato prodotti originari della Repubblica Popolare Cinese ed il restante 40% le calzature di origine Vietnam. Il rilascio dei documenti è avvenuto in tempi estremamente rapidi: entro le 24 ore dalla richiesta rispetto ai cinque giorni previsti dai Regolamenti comunitari.

5. Indicatori di performance del commercio estero nelle aree di intervento dell'Amministrazione centrale.

Nella tavola 3 sono inseriti alcuni indicatori di performance del processo di internazionalizzazione del sistema produttivo che consentono di fornire un riscontro alle politiche adottate in questo settore. Trovano conferma tendenze recenti in parte già note:

- il ruolo dei paesi extra U.E. nell'interscambio commerciale e quindi il rilievo della politica economica estera finora seguita;

- la fragilità settoriale del nostro sistema di esportazioni, presente nei settori più soggetti alla concorrenza dei paesi emergenti e ancora lontano per il peso rivestito dai segmenti ad alta tecnologia dai modelli degli altri paesi europei (oltre che dal Giappone e dagli Usa). Si tratta di elementi che fanno ritenere auspicabile l'operare integrato di politiche selettive settoriali e di promozione all'internazionale gestibili esclusivamente su dimensione locale;

- il ritardo del paese in materia di investimenti diretti esteri, anche se nell'ultimo anno sembra vi siano segni di un qualche recupero;

-la rilevanza delle politiche di sostegno all'esportazione dirette a PMI. Come si ricordava anche in precedenza, i dati di fatturato esportato delle imprese esportatrici sembrano indicare che "una volta avviata la penetrazione sui mercati esteri, l'esposizione sull'estero delle imprese manifatturiere assorbe circa un terzo delle vendite con ridotte differenze sotto il profilo dimensionale". Si tratta di un risultato che sembra riconoscere la validità di politiche che tendano a concentrare e potenziare gli sforzi per l'internazionalizzazione rivolti alla piccola impresa sia con gli sportelli unici che con gli sportelli Italia.

Tavola 1

ELEMENTI SULL'ATTIVITA' DI SOSTEGNO AL COMMERCIO ESTERO

(in miliardi di lire)

normative di sostegno		**1999**	**2000**	**2001**
legge 394/81	operazioni accolte	111	143	156
	finanz. agevolati	224,0	325,7	339,2
legge 304/90 art. 3	operazioni accolte	18	8	19
	finanz. agevolati	8,3	4,5	5,2
legge 227/77	operazioni accolte	110	121	82
	credito agevolato	4.698,0	7.719,9	3.587,9
legge 100/90 -19/91	operazioni accolte	30	59	90
	credito agevolato	173,7	419,4	412,2
d.lgs. 143/98 art.22 d.m.136/00	operazioni accolte	0	8	64
	Finanz.. agevolati	0,0	3,5	28,3

quote per nazione	**legge 394/81**	**legge 304/90**	**legge 227/77 fornitore**	**legge 227/77 acquirente**	**legge 100/90**	**d.lgs 143/98 art22**
America latina e Caraibi	12	16	18	61	11	19
Asia	7	5	14	3	15	14
Mediterraneo e M.O.	5	37	18	7	18	16
Europa occidentale	2	0	23	0	0	0
Nord America	37	0	6	0	11	11
Europa centro orientale	37	42	21	29	45	40
totale	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tavola 2

provvedimenti autorizzativi	**numero provvedimenti**
Agro-alimentare	
certificati agricoli	46.000
svincolo cauzioni	25.000
incameramento cauzioni	20.000
Tessile	
licenze import	93.000
Siderurgico	
licenze import	1.300
Traffico di perfezionamento attivo e passivo	
autorizzazioni	1.000
Beni duali	
autorizzazioni specifiche	231
autorizzazioni globali	5
autorizzazioni dinieghi	7
Convenzione di Washington	
licenze	4.385
Restrizioni quantitative	
licenze	1.500
vigilanze comunitarie	13.000

INDICATORI DI PERFORMANCE DEL COMMERCIO ESTERO

Tavola 3

Interscambio commerciale per aree geografiche

(in miliardi di lire)

Aree geografiche	1999	2000	2001
Paesi candidati all'UE	9.658,1	13.013,7	12.032,0
EFTA altri	2.104,7	3.586,0	3.541,4
Russia	-4.815,5	-11.259,4	-9.665,9
Opec	-7.154,5	-23.638,0	-15.192,0
USA	20.375,4	25.446,5	26.011,9
Mercosur	2.364,2	298,2	567,3
Cina	-6.132,2	-8.999,8	-8.151,7
Giappone	-3.192,9	-4.035,2	-3.045,8
Economie dinamiche dell'Asia	3.191,0	5.262,8	6.837,0
Altri paesi europei	7.994,9	8.202,0	9.629,1
Totale Paesi extra UE	24.393,1	7.876,7	22.563,4
Paesi UE	2.765,0	-3.733,1	-3.369,1
Germania	-5.830,1	-11.249,7	-13.089,2
Francia	5.212,4	6.138,0	7.712,2
TOTALE	**27.158,1**	**4.143,6**	**19.194,2**

Tavola 3
(segue)

Indici di specializzazione delle esportazioni di prodotto manifatturieri (media UE=100)

	Italia	**Germania**	**Francia**	**Spagna**
Prodotti alimentari	73,9	59,6	120,3	130,1
tessile abbigliamento	229,3	72,5	82,4	101,3
cuoio	391,7	36,2	67,6	174,8
legno	61,0	67,0	60,0	84,4
carta editoria	63,0	87,6	69,5	90,2
raffinazione e combustibili	77,0	37,2	74,6	141,4
chimica	64,4	87,0	102,9	75,5
gomma e plastica	122,3	113,4	92,6	119,7
minerali non metalliferi	205,9	82,2	84,6	204,2
metallo e prodotti in metallo	101,7	109,7	86,0	104,5
macchinari e attrezzature	174,8	137,9	71,7	64,1
prodotti elettrici	50,6	93,6	86,5	49,9
mezzi di trasporto	66,7	134,4	157,6	164,1

	1999	**2000**	**2001**
investimenti diretti dalla zona euro (in % del PIL)	0,14	0,29	0,47
investimenti diretti verso la zona euro (in % del PIL)	0,34	0,23	0,40

Tavola 3
(segue)

Esportazioni di prodotti ad alta tecnologia (% delle esportazioni totali)

Paesi	1999	2000	2001
Italia	7,4	7,5	8,4
Germania	13,1	14,2	15,5
Francia	22,8	24	25,5
Spagna	5,5	5,9	6,1
UE 15	17,8	18,9	19,8
USA	28,7	30,0	nd
Giappone	24,6	25,1	nd

dimensione imprese	quota di imprese	quota di fatturato esportato dalle esportatrici
1-9	8,3	29,3
10-19	15,7	29,2
20-99	26,9	34,7
100-249	32,0	36,6
oltre	31,2	36,4

Tavola 3
(segue)

Interscambio commerciale per settore economico

(in miliardi di lire)

Settori economici	**1999**	**2000**	**2001**
Prodotti agricoltura e pesca	-9.518,7	-10.060,9	-8.777,1
Prodotti miniere e cave	-28.682,0	-56.200,2	-54.529,2
Prodotti alimentari	-6.959,0	-8.000,7	-8.128,5
Prodotti tessili e abbigliamento	38.082,6	42.077,1	44.238,0
Legno carta stampa ed editoria	-5.506,8	-5.880,5	-4.550,2
Prodotti chimici gomma e plastica	-11.125,8	-9.890,5	-6.949,3
Metalli macchine app. elettrici	40.892,1	38.760,3	51.073,0
Mezzi di trasporto	-11.085,1	-9.371,5	-14.940,3
Altri prodotti	22.021,2	25.243,2	25.163,8
Energia gas acqua	-2.712,7	-2.908,3	-3.374,9
Altri prodotti	1.754,3	375,6	-31,0

Variazioni tendenziali delle esportazioni per ripartizione geografica

ripartizioni geografiche	**1999**	**2000**	**2001**
Italia nord-occidentale	-1,2	15,9	4,4
Italia nord-orientale	2,4	14,9	4,2
Italia centrale	1,3	21,2	1,2
Italia meridionale e insulare	-0,5	27,7	2,2

MINISTERI PER L'ASSETTO DEL TERRITORIO E LE INFRASTRUTTURE

PAGINA BIANCA

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. Sintesi e conclusioni.
2. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei lavori pubblici: *2.1. Classificazione economica per funzioni obiettivo; 2.2 Classificazione economica semplificata; 2.3 Classificazione economica SEC95; 2.4 Classificazione per Centri di Responsabilità.*
3. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei trasporti e della navigazione: *3.1 Premessa; 3.2 Classificazione per funzioni obiettivo; 3.3 La classificazione economica semplificata; 3.4 La classificazione economica SEC95; 3.5 La classificazione per Centri di Responsabilità.*
4. Profili organizzativi.
5. Provvedimenti di accelerazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi.
6. I controlli interni.
7. Funzioni obiettivo e indicatori.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	100	*100*	0	0	16	315	0
1.3.3.1 - Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale	793.539	718.852	*614.210*	788.347	510.674	574.798	1.609.013	30.173
1.3.3.2 - Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale a seguito di calamità	38.327	45.806	*38.662*	38.194	22.691	29.908	68.823	985
1.3.3.7 - Gestione dei servizi e degli approvvigionamenti per le amministrazioni centrali dello	9.745	10.222	*107*	8.728	8.714	8.005	3.389	1.496
2.1.1.12 - Immobili destinati alla difesa militare	1.145	1.245	*154*	967	950	949	232	202
2.2.1.1 - Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamita'	307.285	326.855	*297.939*	303.870	250.725	194.811	215.234	11.154
2.2.1.2 - Previsione rischi e interventi a prevenzione di calamita' nelle aree depresse	16.206	12.963	*12.908*	16.205	14.726	11.217	25.338	164
3.1.1.4 - Vigilanza e soccorso in mare	923	987	*163*	912	894	924	193	29
3.1.1.8 - Strutture per settore ordine pubblico e sicurezza	71.601	154.759	*132.860*	69.617	54.031	94.551	203.606	12.144
3.2.1.3 - Realizzazione di strutture per il settore	17.817	72.558	*72.558*	17.817	14.667	64.415	179.685	4.843
3.4.1.4 - Interventi per edilizia penitenziaria	102.381	164.429	*143.272*	100.727	37.330	115.752	350.585	20.739
4.2.1.6 - Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree	26.000	27.000	*27.000*	26.000	14.680	13.934	48.263	0
4.3.5.2 - Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica	21.761	18.023	*1.498*	21.761	21.761	13.364	70.034	9.846
4.5.1.3 - Contributi, rimborsi e restituzioni ai privati per agevolazioni tariffarie per il trasporto di persone e cose e per somme erroneamente versate	0	0		0	0	0	0	0
4.5.1.6 - Sicurezza della circolazione stradale comprese l'edilizia di servizio, le verifiche tecniche,il rilascio di certificazioni,revisioni di mezzi e accertamenti di idoneita' conducenti	110.334	90.404	*56.668*	99.206	65.416	33.560	140.887	17.936
4.5.1.9 - Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali	6.839.280	5.200.577	*5.196.707*	6.838.840	6.798.078	5.199.877	18.444.867	7.493
4.5.1.10 - Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali	405.195	421.372	*420.788*	405.100	401.098	402.035	23.823	1.697
4.5.1.12 - Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse	696.203	795.750	*795.193*	696.190	465.183	764.131	2.152.587	624
4.5.2.5 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche	258.277	293.160	*255.066*	256.189	218.195	192.903	487.282	15.847
4.5.2.6 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche nelle aree	163.872	174.708	*157.053*	163.016	133.340	98.988	311.078	13.449

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.5.2.7 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche a seguito di calamita'	49	13.393	*13.344*	0	0	13.344	594	50
4.5.2.8 - Interventi finanziari e tecnici per il miglioramento della navigazione lacuale e fluviale compreso il sistema	446	535		441	441	491	530	59
4.5.3.5 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa	32.887	32.227	*30.008*	30.486	14.432	477	30.062	33.597
4.5.3.6 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa	20.935	20.936	*20.610*	20.883	275	273	43.976	55
5.2.1.1 - Interventi per opere igienico-sanitarie	34.071	85.715	*56.926*	34.063	18.219	32.142	125.075	12.992
5.2.1.2 - Interventi per opere igienico-sanitarie nelle aree depresse	2.643	5.483	*568*	2.643	2.626	2.676	7.178	90
5.2.1.3 - Interventi per opere igienico-sanitarie a seguito di calamita'	0	0	*0*	0	0	0	0	0
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	88	184	*184*	88	88	94	90	0
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	548.243	550.205	*547.257*	548.033	547.901	509.736	444.006	785
5.4.1.3 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici nelle	18.205	13.914	*13.859*	18.205	15.861	12.085	26.794	56
5.4.1.4 - Valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici	321	326		321	321	320	1	0
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	144.094	144.094	*144.094*	144.094	135.787	76.435	67.659	0
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio	279.517	531.712	*521.666*	245.167	167.111	452.982	224.727	46.008
5.4.1.8 - Assetto idrogeologico per la tutela dell'ambiente nelle aree depresse	16.808	12.519	*12.464*	16.808	15.312	11.228	24.879	56
5.4.1.9 - Assetto idrogeologico per la tutela dell'ambiente a seguito di calamita'	4.672	5.129	*670*	4.346	4.332	4.457	909	240
5.4.1.10 - Attivita' delle autorita' di bacino nazionali	22.311	27.457	*6.044*	22.298	21.884	23.851	5.295	146
5.4.1.11 - Attivita' delle autorita' di bacino regionali e interregionali	1.008	1.008	*896*	1.008	1.008	85	989	0
5.4.1.12 - Attivita' delle autorita' di bacino a seguito di calamita'	0	100	*100*	0	0	0	612	0
5.4.1.13 - Opere marittime a difesa di abitati e coste	9.082	11.292	*10.252*	8.855	8.302	8.103	40.332	2.493
5.4.1.14 - Opere marittime a difesa di abitati e coste nelle aree depresse	52.588	211.330	*211.275*	52.587	49.143	182.092	270.393	733
5.5.1.1 - Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite	928	973	*227*	429	429	561	1.066	652
6.1.1.1 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni	38.010	39.233	*22*	37.831	37.813	26.197	51.519	828

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
6.1.1.2 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni nelle aree depresse	17.352	13.075	*11.885*	17.138	15.639	11.679	24.315	297
6.1.1.3 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamita'	48.592	87.658	*86.413*	48.378	46.800	35.616	320.004	37.165
6.1.1.4 - Edilizia residenziale	883.536	914.338	*535.133*	885.482	464.923	538.496	1.564.252	21.982
6.1.1.5 - Edilizia popolare	50.335	64.642	*86*	50.102	50.081	40.153	169.631	16.353
6.1.1.6 - Edilizia popolare nelle aree depresse	19.491	16.621	*11.885*	19.258	17.759	14.546	30.525	329
6.1.1.7 - Edilizia popolare a seguito di calamita'	15.051	15.052	*15.051*	15.051	10.051	2.392	12.861	42
6.2.1.1 - Indirizzo, coordinamento e normativa nei diversi settori delle opere	17.993	17.530	*213*	13.939	13.817	13.718	2.352	5.630
6.2.1.2 - Attivita' consultiva e ispettorato tecnico in materia di lavori pubblici	10.804	12.177	*225*	9.728	9.718	10.906	2.753	1.148
6.2.1.3 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere	167.612	362.633	*267.668*	150.262	110.946	306.963	171.178	27.744
6.2.1.4 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse	165.672	404.307	*403.106*	165.515	112.962	337.867	838.900	6.573
6.2.1.5 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamita'	17.562	165.708	*164.507*	17.405	17.405	105.217	645.059	17.251
6.2.1.6 - Riqualificazione delle aree metropolitane	137.172	276.038	*258.601*	135.073	126.585	179.765	531.988	154.621
6.2.1.7 - Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse	15.445	26.351	*24.713*	15.403	14.829	20.600	39.482	51
6.2.1.9 - Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale nelle aree depresse	0	4.500	*4.500*	0	0	1.734	3.291	0
6.3.1.1 - Interventi finanziari e tecnici per l'approvvigionamento idrico	105.022	165.562	*128.529*	104.369	91.078	106.809	83.889	9.883
6.3.1.2 - Interventi finanziari per approvvigionamento idrico nelle aree depresse	2.520	5.053	*568*	2.520	2.503	2.520	6.803	0
6.5.1.1 - Studi e sperimentazioni in materia di insediamenti urbani e assetto	204.500	349.872	*342.537*	160.712	87.741	252.381	137.234	115.095
7.6.1.3 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia	65.085	102.176	*101.030*	64.908	64.891	48.142	139.038	203
7.6.1.4 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamita'	1.400	1.973	*1.973*	1.400	350	1.594	3.343	4
8.2.1.1 - Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali	3.164	3.164	*3.164*	3.164	3.164	2.933	438	9
8.2.1.14 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a cura dei Lavori Pubblici	20.461	53.274	*43.106*	19.631	19.049	22.697	80.791	107.310
8.2.1.15 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse	28.085	23.426	*22.380*	27.907	19.142	14.081	41.807	1.103

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
8.2.1.16 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a seguito di calamita'	13.521	44.732	*27.589*	13.203	11.436	26.479	46.604	740
8.2.1.19 - Strutture per manifestazioni culturali	0	1.937	*1.937*	0	0	1.886	151	0
8.4.1.2 - Interventi per edilizia di culto	18.307	25.956	*25.801*	18.305	18.305	13.104	32.699	3
8.4.1.3 - Interventi per edilizia di culto a seguito di calamita'	2.203	21.815	*21.815*	2.203	1.153	14.018	27.815	185
9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica	38.432	63.343	*52.787*	37.557	29.483	31.592	120.115	8.075
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	4	5		4	4	4	1	1
10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi	650.330	400.331	*5*	650.277	650.275	400.273	402.815	55
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamita'	0	1.205	*1.205*	0	0	249	2.614	600
10.9.1.6 - Ricostruzione post bellica	24.671	24.346	*24.346*	24.671	24.671	19.469	68.966	11.140
TOTALE AMM.NE	***13.851.122***	***13.906.335***	***12.396.126***	***13.713.836***	***12.109.197***	***11.749.648***	***31.253.636***	***791.251***

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	0		0	0	0	0	0
1.3.3.4 - Gestione, regolamentazione e vigilanza del demanio marittimo	104.735	107.957	*1.728*	97.761	97.671	96.940	7.324	7.392
1.3.3.7 - Gestione dei servizi e degli approvvigionamenti per le amministrazioni centrali dello	2.404	2.371	*1*	2.359	2.284	2.002	1.695	81
2.1.1.1 - Predisposizione dello strumento militare	8.357	8.662	*171*	7.777	7.777	7.540	812	626
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamita'	8.078	8.387	*202*	7.594	7.594	7.339	848	531
3.1.1.1 - Attivita' di controllo del territorio	109.173	113.294	*27.195*	87.754	86.653	82.410	15.149	21.906
3.1.1.4 - Vigilanza e soccorso in mare	188.850	198.049	*67.567*	151.556	147.885	129.518	49.487	38.056
3.1.1.5 - Controllo dell'immigrazione clandestina	42.492	44.867	*9.504*	36.088	35.540	32.396	9.404	6.793
4.1.2.2 - Misure per promuovere l'occupazione	54.361	55.171	*661*	50.806	50.804	50.424	2.711	3.531
4.2.3.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nei settori della pesca e della	127.650	136.684	*42.604*	98.054	96.363	89.470	27.939	30.008
4.4.2.4 - Sostegno alle imprese manifatturiere a seguito di calamita'	89.000	89.000		0	0	0	0	89.000
4.4.2.5 - Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche	1.094.956	1.003.162	*990.904*	951.332	951.332	1.415.864	64.311	140.844
4.4.2.6 - Credito navale alle imprese armatoriali e navalmeccaniche	545.895	488.551	*59.550*	398.590	398.590	422.285	114.928	162.717
4.5.1.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nei trasporti su gomma	199.754	225.462	*37.652*	180.392	148.178	155.281	212.679	27.089
4.5.1.2 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi	297.423	552.960	*150.185*	294.440	294.439	167.253	1.107.325	6.632
4.5.1.3 - Contributi, rimborsi e restituzioni ai privati per agevolazioni tariffarie per il trasporto di persone e cose e per somme erroneamente versate	2.936	4.720		1.394	1.394	3.119	1.227	2.190
4.5.1.4 - Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale	1.538.755	1.538.835	*282.462*	1.536.087	1.536.087	1.527.898	9.145	3.340
4.5.1.6 - Sicurezza della circolazione stradale comprese l'edilizia di servizio, le verifiche tecniche,il rilascio di certificazioni,revisioni di mezzi e accertamenti di idoneita' conducenti	448.585	444.113	*54.679*	379.563	375.018	363.925	114.215	75.835
4.5.1.10 - Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali	56.000	56.000	*56.000*	56.000	16.000	15.707	53.693	0
4.5.2.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nel trasporto per vie d'acqua	43.904	76.450	*36.799*	37.568	30.170	48.188	144.017	7.559

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.5.2.2 - Interventi finanziari e contributi a societa', enti ed organismi portuali compresi quelli per la navigazione interna	19.323	24.451	*8.000*	10.545	10.545	20.261	459	8.781
4.5.2.3 - Vigilanza e contributi a societa' di servizi marittimi e di navigazione	523.353	526.295	*55*	396.092	396.092	276.765	152.840	127.329
4.5.2.4 - Sicurezza della navigazione compresi gli accertamenti tecnici; rilasci di autorizzazioni alla navigazione	156.296	174.889	*19.085*	144.960	144.691	125.847	75.576	16.059
4.5.2.5 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche	167.711	176.001	*164.138*	120.982	120.982	171.437	15.531	48.754
4.5.2.6 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche nelle aree	165.917	190.571	*190.571*	165.917	111.122	104.815	150.021	0
4.5.2.8 - Interventi finanziari e tecnici per il miglioramento della navigazione lacuale e fluviale compreso il sistema	131.579	143.871	*89.166*	65.326	55.326	105.187	40.348	66.281
4.5.3.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nei trasporti su rotaia	19.789	21.012	*1.357*	17.253	15.902	15.399	10.019	5.403
4.5.3.2 - Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in	2.715.345	2.681.284	*924.927*	2.465.055	2.287.559	1.440.365	1.658.524	250.253
4.5.3.3 - Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione nelle aree depresse	561.815	506.987	*505.759*	561.821	162.767	75.137	1.373.457	-56
4.5.3.4 - Contributi per i disavanzi di gestione delle aziende di trasporto pubblico	331.149	331.229		331.155	331.155	369.263	127.286	-61
4.5.3.5 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa	1.037.305	880.398	*879.169*	250.703	250.319	317.786	230.927	831.803
4.5.3.6 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa	366.587	366.647	*365.725*	366.591	46.607	935	599.291	-46
4.5.3.7 - Sicurezza del trasporto su rotaia	9.952	9.280	*296*	8.432	8.430	7.510	2.464	3.735
4.5.3.8 - Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.	484.017	484.169	*481.517*	482.809	2.309	2.340	1.259.794	121.687
4.5.3.9 - Spese derivanti dalla partecipazione ad organismi internazionali operanti nel settore dei trasporti su rotaia	1.088	1.100		926	926	1.097	498	151
4.5.4.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nei trasporti aerei	180.601	39.092	*14.796*	175.602	175.067	13.597	206.049	6.101
4.5.4.2 - Funzionamento degli aeroporti - Trasferimenti	50.284	51.248		39.677	39.677	3.483	40.727	10.985
4.5.4.3 - Manutenzione impianti e infrastrutture aeroportuali - Trasferimenti	77.979	78.892		61.762	61.762	2.669	64.505	16.895
4.5.4.4 - Manutenzione impianti e infrastrutture aeroportuali nelle aree depresse - Trasferimenti all'ENAC	60.651	61.402		48.388	48.388	2.669	49.917	12.721
4.5.4.5 - Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti - Trasferimenti	74.340	162.990	*160.056*	73.936	73.936	10.806	492.821	13.785

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.5.4.6 - Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti nelle aree depresse - Trasferimenti all'ENAC	44.476	96.299	*93.366*	44.073	44.073	7.416	287.543	8.124
4.5.4.7 - Interventi finanziari a favore di enti operanti nel settore del trasporto aereo	3.562	3.828		3.159	3.159	3.563	1.049	252
4.5.4.8 - Sicurezza del volo	4.010	4.328		3.402	3.402	3.981	217	263
4.5.5.1 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo per condotte e altri sistemi di	14.216	14.564	*965*	12.309	11.373	10.769	7.288	4.367
4.5.5.2 - Interventi finanziari e contributi per il trasporto su	7.391	14.945	*194*	4.365	4.365	11.838	310	3.055
4.5.5.3 - Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale	102.087	82.107	*81.800*	56.331	56.331	54.177	28.194	45.743
4.5.5.4 - Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale nelle aree depresse	107.613	107.633	*107.326*	107.615	36.203	312	197.705	-15
4.8.5.1 - Studi e ricerche nel settore dei trasporti	161.214	142.833	*111.227*	39.742	35.042	47.521	8.957	122.406
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	2.000	2.000	*2.000*	0	0	0	0	2.000
5.3.1.6 - Controllo delle risorse marine dei porti e delle coste	40.431	42.619	*16.396*	30.597	29.882	26.152	10.595	9.987
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	18.811	19.966	*4.141*	16.459	16.218	15.150	4.053	2.467
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio	8.469	9.004	*479*	8.010	7.982	7.980	914	477
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	1.500	1.500		1.500	1.500	1.500	0	0
8.2.1.2 - Tutela e conservazione dei beni archeologici	17.609	18.528	*3.361*	15.815	15.614	14.537	3.597	1.892
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	2.050	2.050		2.050	2.050	2.050	0	0
10.2.1.6 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali	32.444	57.373		28.659	28.659	53.326	9.177	3.807
10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	26.815	26.815	*26.815*	24.814	24.814	37.222	0	2.000
TOTALE AMM.NE	***12.693.089***	***12.712.894***	***6.070.550***	***10.561.946***	***8.948.006***	***7.982.421***	***9.047.561***	***2.371.517***

1. Sintesi e conclusioni.

La gestione amministrativa e finanziaria del Ministero dei lavori pubblici per il 2001 presenta regressi rispetto al 2000 in termini di risorse impegnate su massa impegnabile, che segnano un indice del 84,8% (-6,1% punti percentuali rispetto al 2000). I residui di stanziamento aumentano del 33,1% in corso d'anno, presentando un incremento, in termini assoluti, di 553 mld rispetto al dato 1° gennaio 2001. Peggiora la capacità di pagamento su massa spendibile, che passa dal 29,6% del 2000 al 26,8%.

La gestione amministrativa e finanziaria 2000 mostrava, invece un progresso rispetto al 1999 in termini di risorse impegnate su massa impegnabile, che segnavano un indice del 90,9% con un miglioramento di 6,5 punti percentuali e un decremento dei residui di stanziamento in corso d'anno del 27,9%. La capacità di pagamento si era attestata al 29,6% della massa spendibile.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dei trasporti e della navigazione nel 2001 registrano un importo totale di 12.693,089 mld (+13% rispetto all'esercizio precedente); gli impegni effettivi di competenza ammontano a 8.948,006 mld (+8,5%). L'indice di accumulo dei residui di stanziamento, come già nel 2000, si presenta positivo (+20,2).

Le economie sono consistenti (2.131,143 mld) e si presentano in aumento rispetto a quelle registrate nel 2000 (+4,7%). La relazione pagamenti totali su massa spendibile, nel 2001 (pari al 41,14%), si presenta di poco inferiore a quella rilevata nel 2000 (pari al 46,2%). Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile, che misura la potenziale liquidità del Ministero, risulta pari al 65,5%, mentre, nel 2000, esso si era attestato al 67%.

L'esame delle risultanze dei consuntivi 2001 dei due ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione ora unificati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fornisce un quadro di lieve, ma complessivo, peggioramento.

Ciò sembra essere riconducibile sostanzialmente alla mancata attuazione del disegno di riforma organizzativa dei ministeri avviato con il decreto legislativo n. 300 del 1999, che ha portato all'unificazione del Ministero dei lavori pubblici con il Ministro dei trasporti e della navigazione.

Di conseguenza l'esame dei documenti di programmazione relativi al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti evidenzia una naturale discontinuità.

In particolare il D.p.e.f. 2001-2004 indicava per il settore delle infrastrutture e dei trasporti la natura prioritaria di alcune grandi opere distribuite sul territorio nazionale ed in grado di rendere l'offerta del sistema stradale più aderente alle diverse esigenze della struttura produttiva. Si trattava di opere per la realizzazione delle quali si rendeva necessario un impegno

straordinario del Governo (il passante di Mestre), un accordo tra le comunità locali (la Variante di valico, la strada statale 106 Jonica, la Carlo Felice in Sardegna), ovvero, infine, il superamento di lentezze procedurali (l'autostrada Salerno - Reggio Calabria).

Il Piano generale dei trasporti definiva le linee prioritarie di intervento sul sistema di mobilità finalizzate al raggiungimento di tre obiettivi strategici: favorire un progressivo riequilibrio modale, valorizzare le potenzialità delle nuove tecnologie, migliorare il sistema della mobilità all'interno delle grandi aree urbane. Gli assi prioritari sui quali costruire la politica di modernizzazione del sistema dei trasporti erano individuati dal D.p.e.f. 2001-2004 nell'accelerazione degli investimenti nelle infrastrutture, nella regolamentazione del mercato, nell'avvio di progetti speciali per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo della logistica.

Il D.p.e.f. 2002-2006, dopo aver indicato tra gli obiettivi macroeconomici un aumento degli investimenti " a tassi annui doppi rispetto a quelli tendenziali", in ragione della previsione della detassazione degli utili investiti, dello stimolo proveniente dalla realizzazione di "grandi opere" e della piena efficacia degli interventi previsti dal Quadro comunitario di Sostegno (QCS) nel Mezzogiorno, dedica agli investimenti in opere pubbliche uno specifico paragrafo. In esso si afferma che il Governo ritiene necessaria la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio e l'apertura al crescente traffico europeo. Inoltre, è prevista l'adozione, da parte del Governo, di uno strumento innovativo, denominato "legge obiettivo", per "colmare il deficit politico e giuridico in questo campo e attirare i capitali privati nella forma del project financing". Il documento soggiunge che, nella logica del provvedimento "la legittimità politica e giuridica di un'opera pubblica si identifica con l'obiettivo strategico della stessa, in modo da consentire l'automatica disapplicazione di tutta una serie di *leggi – ostacolo* con la sola eccezione dei principi comunitari, costituzionali e del codice penale, e che la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche dovranno essere attuate nel pieno rispetto dell'ambiente, applicando una nuova procedura di Valutazione di impatto ambientale (VIA) snellita e rinnovata".

Dal raffronto dei programmi relativi alle infrastrutture e ai trasporti contenuti nel D.p.e.f. 2001-2004 e nel D.p.e.f. 2002-2006 emerge quanto segue:

nei primi si tracciano linee di azione che, pur richiamando un "impegno straordinario", non si sarebbero dovute distaccare dalle ordinarie procedure per l'attuazione. Nei secondi, invece, da una parte, si prevede l'adozione della "legge-obiettivo" (come uno strumento eccezionale per superare le "leggi-ostacolo"), dall'altra si valorizza il ricorso al project financing.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici il documento indica un importo complessivo del programma per l'intera legislatura, a partire dal 2002, pari a 100.000 miliardi di lire, di cui il 50% finanziato con il ricorso alla finanza di progetto.

Al riguardo si deve osservare che il contributo in termini di risorse finora ottenuto da tale strumento è stato modesto. La scarsa diffusione del project financing deriva da una pluralità di fattori: alcuni di carattere specifico (per le autostrade, ad esempio, l'incognita sulla redditività delle tratte nuove), altri di profilo più generale, come l'incompletezza del quadro normativo, la scarsa diffusione delle risorse professionali necessarie per la gestione di un'operazione di finanza di progetto, l'estrema numerosità delle stazioni appaltanti. Su alcune di tali cause il Governo sta intervenendo con alcune disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo, in via di definitiva emanazione, di cui all'articolo 1, comma 2 della legge obiettivo. Pertanto, si dovrà verificare, nel tempo, la compatibilità dei programmi di investimento, nel loro complesso considerati, con le risorse finanziarie (di origine pubblica e privata) effettivamente disponibili per la realizzazione degli stessi.

Come detto, dalla lettura del D.p.e.f. 2002-2006 emerge un programma del Governo in materia di infrastrutture e trasporti di carattere eccezionale. Il quadro delle grandi opere strategiche individuate a seguito della legge-obiettivo evidenzia che alcuni programmi inseriti nei piani approvati negli anni precedenti saranno sostanzialmente proseguiti e che a questi se ne aggiungono altri nuovi tra cui spicca, per importanza, il ponte sullo Stretto di Messina.

Anche dal raffronto delle Note preliminari al bilancio di previsione 2001 dei Ministeri dei lavori pubblici e del trasporto e della navigazione con quelle del 2002 relative al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emergono notevoli differenze: le prime risultano molto analitiche e dettagliate, probabilmente in quanto frutto di programmi elaborati nel tempo rispettivamente per i due ministeri, le seconde, quelle relative al nuovo Ministero, sono talmente scarne che sostanzialmente non recano elementi da prendere in considerazione ai fini di una valutazione complessiva delle linee programmatiche nelle politiche delle infrastrutture e dei trasporti.

Diverse considerazioni possono essere, invece, svolte a proposito delle direttive del Ministro per l'azione amministrativa. L'esame delle direttive 2001 dei Ministeri dei lavori pubblici e del trasporto e della navigazione e della direttiva 2002 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mostra, invece, un apprezzabile sforzo dell'amministrazione di dare continuità allo svolgimento dei programmi, sia in presenza degli avvicendamenti di Governo, sia, e soprattutto, in occasione della unificazione dei due ministeri in un'unica struttura.

Va, infine, considerato che il quadro programmatico degli interventi nel campo delle infrastrutture e dei trasporti sarà fortemente influenzato dalle azioni che saranno poste in essere

a seguito degli interventi legislativi gia varati (legge obiettivo) e di quelli in corso di definizione (c.d. legge obiettivo bis).

Al riguardo va segnalata la definizione di linee di intervento, in sede CIPE, che tracciano un programma di azione molto articolato. Occorre verificare come tali interventi siano correlati alla programmazione generale e se siano assicurate metodologie che consentano di monitorarne l'attuazione.

Ai fini della definizione delle linee complessive di programma, comunque, tali interventi inizieranno presumibilmente a fornire contorni più precisi solo nei prossimi mesi.

Conclusivamente si può affermare, perciò, che, sotto il profilo programmatico, gli anni 2001-2002 per il settore delle infrastrutture e dei trasporti sono da considerare di transizione e di rimodulazione delle politiche di settore.

2. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei lavori pubblici.

I dati di consuntivo 2001 presentano 13.851,1 mld in termini di stanziamenti definitivi di competenza, con un decremento del 20,5% (-3.575,5 mld) rispetto al corrispondente dato 2000.

I principali indicatori di efficienza della spesa, rispetto alle analoghe risultanze 2000, sono in decremento per capacità di impegno su massa impegnabile, pagamenti complessivi su massa spendibile, pagamenti complessivi su autorizzazioni di cassa e pagato competenza su autorizzazioni di cassa e in diminuzione per autorizzazioni di cassa su massa spendibile.

INDICATORI	2001	2000	Diff.
capacità di impegno su massa impegnabile	84,8%	90,9%	-6,1%
pagamenti complessivi su massa spendibile	26,8%	29,7%	-2,9%
autorizzazioni di cassa su massa spendibile	31,75%	34.37%	-2,62%
pagamenti complessivi su autorizzazioni di cassa	84,49%	86,31%	-1,82%
pagato competenza su autorizzazioni di cassa	18,0%	26,18%	-8,17%

L'indice di incremento di residui di stanziamento in corso d'anno è pari al 33,1%; in valore assoluto 2.220 mld al 31 dicembre 2001 contro i 1.667 mld di inizio anno.

2.1 Classificazione della spesa per funzioni obiettivo.

I dati di consuntivo, elaborati secondo la classificazione funzionale, presentano la più elevata concentrazione degli stanziamenti nell'ambito della funzione di terzo livello *Trasporti su gomma*, per complessivi 8.051 mld pari al 58,1 del totale dello stanziamento.

Il dato è in deciso decremento rispetto al 2000, in cui lo stanziamento si era attestato nell'ordine di 10.160 mld Trattandosi di risorse finanziarie, in prevalenza qualificate tra gli investimenti, si rinvia, per l'analisi delle risultanze di consuntivo svolta fino alla disaggregazione di quarto livello funzionale, al paragrafo che segue.

Anche la funzione di terzo livello *Insediamenti urbani*, assorbe una cospicua quota di stanziamento, pari al 7,7% del totale. Di tale importo, pari a complessivi 1.072 mld (in diminuzione rispetto al dato 2000 nella misura del 52,29%) 883 mld sono destinati alla F.O. *Edilizia residenziale.*

Per l'analisi delle risultanze di consuntivo del Ministero che ha svolto fino al 31 maggio 2001 anche attività di difesa del suolo e di tutela del territorio, particolare interesse assumono le funzioni di terzo livello: *Trasporti per vie d'acqua*, *Protezione delle biodiversità e dei bene paesaggistici* e *Assetto del territorio.*

Gli stanziamenti 2001 relativi ai *Trasporti per vie d'acqua* sono pari a 422,6 mld, in aumento del 7,6% rispetto al dato 2000. La disaggregazione al quarto livello mostra che 258,2 mld sono destinati alla *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*, di cui 223 mld sono destinati ad investimenti. Il 94,1% delle complessive disponibilità finanziarie destinate alla citata F.O. sono state impegnate nell'esercizio. I pagamenti complessivi su massa spendibile sono pari al 27,7%.

Per la *Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici* sono allocati complessivi 1096,8 mld, in aumento di 55,2 punti percentuali rispetto al dato 2000. Tra le F.O. di quarto livello vanno menzionate: la *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico,* con 279 mld, *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici* (548 mld), *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine* (144 mld), le *Opere marittime a difesa di abitati e coste nelle aree depresse,* con 52,5 mld, le *Opere marittime a difesa di abitati e coste*, con 9 mld Mentre per le due ultime funzioni obiettivo, gli impegni effettivi su massa impegnabile risultato comunque elevati (rispettivamente 68,7% e 86,8%), il dato relativo alla *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico* si presenta meno elevato (59,0%), quello relativo a *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici* è pari al 99,9%, quello relativo a *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine* è pari al 94,2%. Peraltro, per le F.O. citate, il rapporto pagamenti totali su massa spendibile risulta pari al 62,5% per *Tutela dell'ambiente nelle aree a*

rischio idrogeologico, al 53,4% per *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*, al 53% per *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine*, al 40,1% per le *Opere marittime a difesa di abitati e coste nelle aree depresse,*al 15,9% per le *Opere marittime a difesa di abitati e coste.*

Per la funzione di terzo livello *Assetto del territorio* risultano destinati 532 mld, in rilevante diminuzione rispetto al dato 2000 che presentava 847 mld di stanziamenti definitivi. La disaggregazione al quarto livello presenta le seguenti F.O. di maggior rilievo: *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con 167 mld; *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse*, con 165 mld; *Riqualificazione delle aree metropolitane*, con 137 mld L'indicatore di efficienza contabile, riferito alla massa impegnabile, relativo alle predette F.O. si presenta elevato (62,9%) per la F.O. *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche.* Per le altre due F.O., il citato indice finanziario è del 89,6% per gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* e presenta un indice dell'81,9% per *Riqualificazione delle aree metropolitane.* I pagamenti su massa spendibile riferiti alle medesime F.O. presentano una percentuale superiore alla media (26,8%) solo per gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con il 60,6%, *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* con il 28,5%.

2.2 Classificazione economica semplificata.

I dati della classificazione economica semplificata – articolata per investimenti, funzionamento (di cui personale) e interventi – mostrano che l'88,5% dello stanziamento complessivo dello stato di previsione del Ministero è destinato ad investimenti (12.261,1 mld in valori assoluti), con un aumento dell'incidenza sul totale dello stanziamento pari al 7,8% rispetto al 2000, ma con un decremento dell'12,8% (1.810 mld in valori assoluti) rispetto agli investimenti del 2000.

Le F.O. di quarto livello, che assorbono la quota maggiore di stanziamenti destinati agli investimenti, sono quelle destinate all'ANAS e sono collocate nell'ambito delle funzione di terzo livello *Trasporti su gomma.* Si fa riferimento alle F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali*, con 6.839 mld (di cui investimenti 6.835 mld), *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali*, con 405,1 mld (di cui investimenti 404,6 mld), e *Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse*, con 696,2 mld (di cui investimenti

695,6). Di tali risorse finanziarie, risultano elevate percentuali di impegno per le tre F.O. che si attestano al 99,9%.Sempre con riferimento alle funzioni obiettivo all'esame, i pagamenti su massa spendibile fanno registrare un indice pari al 21,9% circa per la prima funzione, al 94,0% per la seconda e al 26,1% per gli *Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse.*

Per entità di stanziamenti, nell'ambito della funzione di terzo livello *Insediamenti urbani*, va citata anche la F.O. *Edilizia residenziale*, che presenta 883 mld in conto competenza, quasi per metà impegnati (53,1%). In termini di pagamenti su massa spendibile, l'indice risulta al 25,3%.

Aumentano gli stanziamenti per le spese di funzionamento che, rispetto al 2000 (5,3 mld di cui personale 3,5), presentano un incremento del 334,4% e, relativamente alle spese di personale, del 421,6%.

In termini di stanziamento, le spese di funzionamento risultano allocate: nella F.O. di IV livello *Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia* demaniale, con 52 mld, nella F.O. *Edilizia residenziale,* con 23 mld nella F.O., *Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamità*, con 27 mld; nella F.O. *Indirizzo, coordinamento e normativa nei diversi settori delle opere pubbliche* con 14 mld, nella F.O. *Strutture per settore ordine pubblico e sicurezza* con 21 mld e F.O. *Interventi per edilizia penitenziaria* con 20 mld, *Sicurezza della circolazione stradale comprese l'edilizia di servizio, le verifiche tecniche, il rilascio di certificazioni, revisioni di mezzi e accertamenti di idoneità dei conducenti* con 52 mld, *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche* con 20 mld, *Attività delle autorità di bacino nazionali* con 21 mld, *Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* con 47 mld.

Infine, le spese per Interventi passano da 2.938,5 mld del 2000 a 1.155,5 mld per il 2001.

2.3 Classificazione economica SEC95.

Con riferimento al sistema di classificazione economica SEC95, il titolo I - Parte corrente comprende risorse finanziarie pari a 1.589 mld (pari all'11,4% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II – Conto capitale, risultano appostati 12.261 mld.

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai Trasferimenti (1.126 mld, di cui il 42,1% destinato all'ANAS e il 57,7% alle Amministrazioni pubbliche). Le predette risorse finanziarie risultano impegnate per 1.128,5 mld, generando un'eccedenza di 2,1 mld. I pagamenti su massa spendibile non sono elevati (30,66%).

Per quanto riguarda le spese per investimenti, gli stanziamenti definitivi di competenza più consistenti (pari al 74,5% del titolo II) sono destinati alla categoria 22 e, in particolare, agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (7.172 mld). Cospicui sono anche gli stanziamenti destinati, nell'ambito della categoria 21 (pari al 17,0% del titolo II), alle opere pubbliche (1.832 mld).

2.4 Classificazione per Centri di responsabilità.

La classificazione della spesa per gli otto Centri di Responsabilità, in cui era articolato il Ministero mostra che il 57,2% dello stanziamento è stato gestito dal Coordinamento territoriale.

Seguono Aree urbane ed edilizia residenziale con il 11,9%, l'Edilizia statale e servizi speciali, con l'11,5% e la Difesa del suolo, con il 8,4%.

Le disponibilità finanziarie sono aumentate per il Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+3,6%), Affari generali e del personale (+7,2%), Opere marittime (+6,0%) e Consiglio superiore per i lavori pubblici (+17,4%) e diminuite per Coordinamento territoriale (-21,2%), Difesa del suolo (-5,2%) Edilizia statale e servizi speciali (-14,9%), Aree urbane ed edilizia residenziale (-41,8%).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è stato pari al 84,8% (-6,1% rispetto al 2000), si pongono sotto la media le Opere marittime (79,39%), le Aree urbane ed edilizia residenziale con il 72,2% ed in misura più consistente la Difesa del suolo (65,2%) e l'Edilizia statale e servizi speciali (69,9%).

Elevata capacità di impegno hanno mostrato il Centro di Responsabilità Coordinamento territoriale con il 95,2%, il Consiglio superiore dei lavori pubblici con il 90,08%, gli Affari generali e del personale con l'88,4% e Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro con il 93,8%.

Rispetto ai dati dello scorso anno, si riduce la capacità di impegno dei seguenti Centri di Responsabilità: Aree urbane ed Edilizia residenziale (-24,67%), Difesa del suolo (-19,1%), Coordinamento territoriale (-2,0%), Consiglio superiore dei lavori pubblici (-3,22%) e di contro aumenta la capacità di impegno del Centro di Responsabilità Edilizia statale e servizi speciali (+6,6%), degli Affari generali e del personale (+2,4%) e del Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+1,21%).

Quest'anno il Centro di Responsabilità Edilizia statale e servizi speciali presenta residui finali di stanziamento, pari a 733 mld, 33,0% del totale di tale tipologia di residui dell'intero Ministero, in diminuzione rispetto allo scorso anno, (nel 2000, 863 mld, 51,7%). Seguono la

Difesa del suolo con 438,0 mld (19,73% del totale) e le Aree urbane ed edilizia residenziale con 475,9 mld (21,4% del totale).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile), tenuto conto che il dato medio è pari al 26,8%, si pongono sotto la media Edilizia statale e servizi speciali (25,6), le Opere marittime (26,02%) e il Coordinamento territoriale (23,4%).

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione all'84,4%. Si discostano da tale media l'Edilizia statale e servizi speciali con il 72,1%, le Opere Marittime con il 62,5%; il Centro di Responsabilità Aree urbane ed edilizia residenziale con il 67,2%, Difesa del suolo con il 73,2% e Affari generali e del personale con l'81,38%.

L'indicatore di presunta liquidità (Autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 31,7% per l'intero Ministero, si allontanano notevolmente dal dato medio il Consiglio superiore dei lavori pubblici con il 94,7%, il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro con il 90,4%, la Difesa del suolo con il 66,5% e gli Affari generali e del personale con il 61,08%.

3. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei trasporti e della navigazione.

3.1 Premessa.

Dopo avere riportato, nel primo paragrafo, i principali indicatori finanziari relativi al conto consuntivo del Ministero dei trasporti e della navigazione, si analizzano, di seguito, le risultanze di consuntivo facendo applicazione delle classificazioni funzionale, economica (semplificata e SEC95) e per Centri di Responsabilità.

3.2 Classificazione per funzioni obiettivo.

Fra le funzioni obiettivo di 1° livello quella prevalente per entità di stanziamenti definitivi di competenza è la funzione *Affari economici* (12.078 mld), che presenta un incremento di 13,7 punti percentuali rispetto al 2000. Tale funzione assorbe il 95,1% degli stanziamenti globali. Di tali risorse, il 69,8% sono state impegnate. I pagamenti totali ammontano a 7.466 mld. Consistente si presenta l'accumulo di residui finali totali, pari complessivamente a 8.934,5 mld, (+35,4% rispetto all'inizio dell'anno).

Analizzando, nell'ambito della Cofog *Affari economici*, le funzioni obiettivo di terzo livello, risulta che gli appostamenti più consistenti si rinvengono nell'ambito delle seguenti funzioni: *Attività manifatturiere*, con 1.729 mld, *Trasporti su gomma*, con 2.543 mld, *Trasporti su rotaia*, con 5.527 mld.

Le altre funzioni di terzo livello, che rappresentano la spesa destinata ad altre modalità di trasporto, incidono in misura più ridotta: *Trasporto per vie d'acqua*, con 1.208 mld (+30,8% rispetto al 2000), *Trasporti aerei*, con 495 mld (+61% rispetto al 2000) e *Condutture e altri sistemi di trasporto*, con 231 mld (-13% rispetto al 2000).

Disaggregando i dati finanziari fino al dettaglio del quarto livello funzionale, risulta, per le risorse destinate ai *Trasporti su rotaia*, che assorbono il 43,5% dello stanziamento complessivo del Ministero, che più della metà dello stanziamento è destinato alla funzione *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*, con 2.715 mld, di cui 989 mld per investimenti, (-7,6% rispetto al 2000). Tali risorse sono state impegnate nella misura dell'84,2%. Sul versante dei pagamenti, l'indicatore pagamenti totali su massa spendibile è pari al 43,0%. L'accumulo dei residui totali finali nel 2001, si presenta in aumento (+161,9%) rispetto al dato 2000 (+42,5%).

Sempre nell'ambito della funzione *Trasporti su rotaia*, si presentano elevati gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*, con 1.037 mld (+16,8% rispetto al 2000) e agli *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 484 mld, di cui 481 per investimenti (-26,8% rispetto al 2000). Di tali risorse, solo il 24,1% risulta impegnato per la prima e lo 0,4% per la seconda; peraltro, per la prima delle predette funzioni è dato riscontare elevate risorse andate in economia (786 mld).

Per quanto riguarda la voce di quarto livello *Trasporti su gomma*, che presenta risorse in lieve aumento rispetto al 2000 (+8,1%), la quota parte più consistente è assorbita dalla funzione *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale*, con 1.538 mld, di cui il 99,8% impegnato in corso d'anno. I pagamenti su massa spendibile sono stati pari al 99,1%.

Nell'ambito della voce funzionale *Attività manifatturiere*, in lieve diminuzione rispetto al 2000 (-4,8%) in termini di stanziamenti definitivi di competenza, la quota parte più rilevante risulta desinata alla funzione obiettivo di quarto livello *Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche*, con 1.094 mld, di cui l'86,8% impegnato in corso di esercizio. I pagamenti totali su massa spendibile sono stati pari al 87,3%.

Per i trasporti aerei gli stanziamenti di competenza ammontano a 495,9 mld (+61,0% rispetto all'esercizio precedente) con investimenti per 120,2 mld; gli interventi ammontano a 189 mld, in rilevante aumento rispetto all'esercizio precedente (+130,7%).

Le appostazioni più consistenti si rinvengono per le F.O. *Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nei trasporti aerei* (180 mld),

Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti – Trasferimenti Enac (74 mld), *Manutenzione impianti e infrastrutture aeroportuali-trasferimenti all'ENAC* (77 mld).

In diminuzione rispetto al 2000 (-16,1%) sono le risorse assegnate per le condutture e altri sistemi di trasporto (231 mld).

Per quanto riguarda le funzioni obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale nelle aree depresse* le risorse assegnate ammontano a 107 mld e *Interventi finanziari e contributi per la realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale a 102* mld.

Per quanto riguarda i *Trasporti per vie d'acqua*, gli stanziamenti sono pari a 1.208 mld (+30,8% rispetto al 2000). La F.O. di quarto livello più consistente è quella relativa alla *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e navigazione*, 523 mld, di cui il 75,6% impegnati in corso d'anno.

Aumentano i fondi stanziati per *Ricerca e sviluppo dei sistemi di trasporto* (da 56 a 161 mld).

Passando all'esame di altre funzioni obiettivo che trovano collocazione nell'ambito di Cofog diverse da quella sinora esaminate, e cioè *Affari economici*, in aumento risultano gli stanziamenti per la *Tutela dell'ambiente* (59 mld nel 2000 a 69 mld nel 2001).

Per quanto riguarda la Cofog *Difesa* (civile e militare) gli stanziamenti ammontano a 16 mld (15 mld nell'esercizio precedente), mentre gli stanziamenti per la Cofog *Ordine pubblico e sicurezza*, pari a 340,5 mld registrano un incremento del 16,2%.

Nell'ambito di quest'ultima Cofog, si registrano stanziamenti pari a 109,1 mld (+12,6% rispetto al 2000) per l' *Attività di controllo del territorio*, pari a 188,8 mld (+18,4%) per la *Vigilanza e soccorso in mare* e pari a 42,4 mld (+16,2%) per il *Controllo dell'immigrazione clandestina*.

3.3 La classificazione economica semplificata.

Le spese di funzionamento registrano, nel 2001, stanziamenti definitivi di competenza per 1.598,9 mld (+17,9%), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 1.443,0 mld (+19,4%), i pagamenti totali a 1.251,2 mld (+3,2%); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 952,7 mld, in aumento rispetto all'esercizio precedente di 14,8 mld).

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 4.826,5 mld (+7,4%), impegni effettivi per 4.385,7 mld (+6,1%) e pagamenti totali per 3.299,5 mld (-13,4%).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 6.207,2 mld (+15,9%), impegni effettivi per 3.106,4 mld (+7,5%), pagamenti totali per 3.418,7 mld (+31,8%), residui per 2.391,9 mld (+3,1%).

Per completezza, si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II), si attesta sull'importo di 10.081 mld per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 79,4% degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un incremento percentuale rispetto all'esercizio precedente (+0,8%).

3.4 La classificazione economica SEC95.

Sulla base della ricomposizione della spesa (secondo il sistema di contabilità economica SEC95), il titolo I - Parte corrente comprende risorse finanziarie pari a 6.485 mld (pari al 51,0% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II – Conto capitale, risultano appostati 6.207 mld

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai Trasferimenti alle amministrazioni locali (945 mld, interamente destinato alle Regioni) e dai trasferimenti correnti alle imprese (2.689 mld). Le predette risorse finanziarie risultano quasi integralmente impegnate (88,0%). I pagamenti su massa spendibile sono pari al 47,8%.

3.5 La classificazione per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa per i nove Centri di Responsabilità, in cui era articolato il Ministero, mostra che il 65,1% dello stanziamento (8.268 mld) è stato gestito dal Dipartimento dei trasporti terrestri.

Seguono Navigazione marittima ed interna, con 2.864 mld e Capitanerie di porto, con 860 mld.

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per Trasporti terrestri (+14,5%), Affari Generali e personale (+32,3%), Capitanerie di porto (+13,2%), Aviazione civile (+68,8%), Navigazione interna e marittima (+4,2%) e in diminuzione per Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (-12,6%), Pianificazione e programmazione (-9,6%), Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (-23,1%), Vigilanza sulle ferrovie (-19,2%).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è pari al 60,7%, si pongono sotto la media i Trasporti terrestri (53,7%), e gli Affari Generali e personale (55,6%).

Elevata capacità di impegno mostrano il Centro di Responsabilità Aviazione civile (90,7%) e Vigilanza sulle ferrovie (86,9%).

Rispetto ai dati dello scorso anno, si riduce la capacità di impegno dei seguenti Centri di Responsabilità: Trasporti terrestri (-4,6%), Aviazione civile (-5,2%), Affari Generali e personale (-21,3%); di contro, aumenta la capacità di impegno della Pianificazione e programmazione (+10,6%), Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (+18,1%), Capitanerie di porto (+4,4%),Vigilanza sulle ferrovie (+19,2%).

Il Centro di Responsabilità Trasporti terrestri presenta un elevato accumulo dei residui di stanziamento (968,1 mld).

Le economie più consistenti si rinvengono per i Centri di Responsabilità Trasporti terrestri (1.279 mld) e Navigazione marittima ed interna (650 mld).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) - tenuto conto che il dato medio è pari al 41,1% - si pongono sotto la media l'Aviazione civile (3,4%), gli Affari generali e personale (38,5%) e i Trasporti terrestri (34,9%), Sistemi informativi e statistica (19,7%).

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione al 62,7%; si pongono sotto la media Trasporti terrestri (53,7%), Aviazione civile (8,8%), Affari Generali e personale (61,6%), Pianificazione e programmazione (55,9%).

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 65,5% per l'intero Ministero. Si discostano da tale media Trasporti terrestri (65,0%), Aviazione civile (39,2%), Affari Generali e personale (62,5%), Sistemi informativi e statistica (31,2%); detto indicatore è invece superiore alla media per i Centri di Responsabilità Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie, con l'82,7%, Gabinetto, con il 93,2% e Vigilanza sulle ferrovie, con il 93,0%, Capitanerie di porto (90,5%), Pianificazione e programmazione (92,0%).

4. Profili organizzativi.

Particolare importanza ha rivestito, nel corso del 2001, la tematica dell'attuazione delle disposizioni contenute nel Capo IX del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Come è noto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alle reti infrastrutturali e al sistema delle città e delle aree metropolitane; reti infrastrutturali e opere di competenza statale; politiche urbane e dell'edilizia abitativa; opere marittime e infrastrutture idrauliche; trasporti e viabilità.

Al Ministero, conseguentemente, sono state trasferite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, nonché del dipartimento per le aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, eccettuate quelle attribuite ad altri ministeri o agenzie e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.

In esecuzione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, per adeguare la struttura del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato emanato il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177.

Il d.P.R. n. 177 del 2001, nel regolamentare l'accorpamento dell'ex Ministero dei lavori pubblici con quello dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, ha disegnato una nuova organizzazione delle strutture centrali dell'Amministrazione prevedendo un'articolazione in 4 dipartimenti (articolati in 19 direzioni) ai quali sono state affidate le attività precedentemente di pertinenza dei due citati dicasteri:

- Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e per gli affari generali;
- Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia;
- Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo;
- Dipartimento per i trasporti terrestri.[1]

---

[1] L'articolazione dei quattro dipartimenti è la seguente:

1. Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per lepolitiche del personale e per gli affari generali

1. Direzione per la programmazione
2. Direzione per le trasformazioni territoriali
3. Direzione per le reti
4. Direzione per l'abusivismo
5. Direzione per i programmi europei
6. Direzione per gli organi decentrati (provveditorati, Uffici del Genio Civile OO.MM.,Magistrati alle Acque e del Po)
7. Direzione per le politiche del personale e gli affari generali

2. Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia

8. Direzione per la regolazione dei lavori pubblici
9. Direzione per le strade ed autostrade
10. Direzione per l'edilizia statale e per gli interventi speciali
11. Direzione per l'edilizia residenziale e le politiche abitative

3. Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo

12. Direzione per la navigazione e il trasporto marittimo e interno
13. Direzione per le infrastrutture della navigazione marittima
14. Direzione per la navigazione aerea

4. Dipartimento per i trasporti terrestri

15. Direzione della motorizzazione e sicurezza del trasporto terrestre
16. Direzione dei sistemi di trasporto ad impianti fissi
17. Direzione autotrasporto di persone e cose
18. Direzione del trasporto ferroviario
19. Direzione per i sistemi informativi e statistici

Ad essi si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, il Corpo delle Capitanerie di Porto e, in posizione di autonomia funzionale ed organizzativa, il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

In concreto, la nuova organizzazione ha avuto attuazione solo parziale nonostante che il d.m. con il quale, in attuazione del d.P.R. n. 177 del 2001, sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale non generale nei quali si articolano le direzioni e definiti i relativi compiti, sia stato emanato in data 28 dicembre 2001 (e registrato il 21 gennaio 2002). Inoltre, a tutt'oggi sono stati perfezionati gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali esclusivamente per i 4 Capi dipartimento e per due dei 19 dirigenti generali da preporre alle direzioni generali. Per gli altri direttori generali, secondo le informazioni fornite dall'amministrazione, sono stati stipulati i contratti individuali, ma non ancora emanati i decreti di conferimento delle funzioni. Si segnala peraltro che la Sezione centrale del controllo[2] ha ritenuto corretto l'operato delle strutture di livello dirigenziale generale del previdente ordinamento in base al principio generale della continuità dell'azione amministrativa, stabilendo il principio che il disegno di legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2002, avendo sancito che i centri di responsabilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti corrispondono alle previsioni del d.P.R. n. 177 del 2001, ha implicitamente, statuito la decorrenza del passaggio a regime del nuovo ordinamento dalla data di inizio dell'esercizio finanziario corrente.

Va segnalato, inoltre, che per il Consiglio Superiore dei lavori pubblici era stato emanato il d.P.R. 24 aprile 2001, con il quale si disciplinava il riordino di detto organo consultivo ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109 del 1994 e degli artt. 9 e 96 del d.lgs. n. 112 del 1998. Su tale regolamento l'ufficio di controllo ha svolto attività istruttoria, a seguito della quale il d.P.R. è stato ritirato e non più ripresentato.

E' da menzionare, poi, l'istituzione ai sensi dei d.lgs. n. 300 del 1999 e 112 del 1998, con d.P.R. in data 26/03/01, di un ufficio di livello dirigenziale generale per il sostegno agli interventi contro l'abusivismo edilizio. Tale struttura è stata poi ricompresa nell'ambito del riordino generale disposto con il d.P.R. 177 del 2001.

Sempre in applicazione del d.lgs. n. 300 del 1999 si sarebbe dovuto procedere alla predisposizione del regolamento sugli Uffici Territoriali di Governo (U.T.G.), nonché a quello concernente l'istituzione dell'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture. Allo stato non risulta che sia stata data attuazione a questa parte del decreto legislativo.

---

[2] Deliberazione n. 1 del 2002/P del 4 gennaio 2002.

Con riferimento all'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione la precedente organizzazione prevedeva un'articolazione in Dipartimenti e Servizi. Tra gli altri costituivano autonomi centri di responsabilità amministrativa:

- il Dipartimento dei Trasporti Terrestri;
- il Servizio Sistemi Informativi e Statistica;
- il Servizio di Vigilanza sulle Ferrovie.

Il Dipartimento dei Trasporti Terrestri, a sua volta, si articolava in tre Unità di Gestione: Unità di Gestione Trasporto ad Impianti Fissi, Unità di Gestione Motorizzazione Civile, Unità di Gestione Autotrasporto di persone e cose.

In particolare sono stati attribuiti al "Dipartimento dei Trasporti Terrestri e dei Sistemi Informativi e Statistici" quei compiti che fino al 2001 erano di pertinenza dei tre centri di responsabilità sopra citati.

L'applicazione del citato decreto legislativo n. 300 del 1999 e del d.P.R. n. 177 del 2001 ha, secondo l'amministrazione, posto in evidenza alcune criticità e la conseguente necessità di procedere ad alcune modifiche normative. Il decreto legislativo citato, infatti, ha previsto, per le attività riconducibili alla sicurezza della circolazione, l'attribuzione dei compiti a quattro distinti organismi: Uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, Uffici Territoriali di Governo (U.T.G.), Amministrazioni provinciali.

Per quanto riguarda l'incardinamento degli uffici periferici dell'ex Ministero dei trasporti negli U.T.G., appare condivisibile la preoccupazione manifestata dall'amministrazione - nel caso in cui dovesse essere confermato l'assetto organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999 - di porre la massima attenzione nel disegnare le relazioni funzionali di raccordo con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò al fine di conservare gli elevati standard tecnici degli uffici e di salvaguardare e valorizzare le professionalità tecniche ed operative del Dipartimento per i trasporti terrestri.

A seguito del passaggio delle funzioni alle Province, ai sensi dell'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998, il Dipartimento per i trasporti terrestri ed in particolare l'ex Unità di gestione dell'autotrasporto di persone e cose (nelle materie relative a licenze conto proprio, tenuta Albi provinciali autotrasportatori, esami per il conseguimento di titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di persone, controllo sull'osservanza tariffe obbligatorie a forcella), ha promosso le attività e le procedure necessarie al fine di fornire agli uffici provinciali della Motorizzazione le istruzioni relative alla gestione iniziale ed in particolare alle modalità dell'avvalimento: le Province titolari delle funzioni trasferite, infatti,

hanno continuato ad avvalersi dei predetti uffici per l'espletamento delle procedure connesse alle medesime funzioni.

Le modalità organizzative e le procedure per l'applicazione dell'articolo 105, comma 3, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 hanno formato comunque oggetto dell'Accordo Stato-Regioni-Enti locali intervenuto nella Conferenza unificata in data 14 febbraio 2002[3].

Occorre in proposito sottolineare la necessità di un esame approfondito delle norme introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, al fine di verificare la concreta portata applicativa delle stesse, anche in relazione al trasferimento di competenze già operato dal citato d.lgs n. 112 del 1998, e di individuare gli interventi normativi di attuazione che si rendono indispensabili. In particolare emerge la necessità, in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, di delimitare con esattezza l'ambito applicativo del concetto di sicurezza (che comprende non solo la sicurezza stradale, ma anche quella delle ferrovie, delle metropolitane e delle funicolari aeree e terrestri).

Per quanto riguarda la materia del demanio marittimo, nel corso del passato esercizio si è perfezionata il conferimento alle regioni delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo. Sulla base delle comunicazioni dell'amministrazione, tale passaggio di competenze risulta definitivamente avvenuto in data 1° luglio 2001, con riferimento alle competenze di cui all'art. n. 59 del d.P.R. 616 del 1997 (finalità turistico-ricreative, a seguito della formale disdetta delle convenzioni gratuite attraverso le quali le regioni si erano avvalse delle capitanerie di porto per la gestione delle competenze trasferite; in data 23 ottobre 2001, con riferimento a tutte le altre tipologie di utilizzazione del demanio marittimo non riservate allo Stato, a seguito dell'avvenuto completamento delle procedure per il trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie dallo Stato alle regioni.

Per quanto riguarda le funzioni relative ai porti di rilevanza economica regionale ed interregionale, appare rilevante il conferimento di funzioni in materia operata dal d.lgs. n. 112 del 1997. Per effetto delle modifiche apportate all'art. 105 del predetto d.lgs. ad opera della legge n. 88 del 2001 la decorrenza del conferimento delle funzioni in questione è stata fissata alla data del 1° gennaio 2002. Tale conferimento risulta, tuttavia, inapplicabile a causa

[3] Con il citato Accordo (che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 71, del 25.3.2002), sono state definite le "linee di indirizzo per la risoluzione uniforme sull'intero territorio nazionale" delle problematiche derivanti dal trasferimento di competenze, anche per quanto concerne le materie attribuite alla ex Unità di Gestione Motorizzazione, ed al regime transitorio per il rilascio, in capo alle officine di autoriparazione, dell'autorizzazione allo svolgimento del servizio di revisione degli autoveicoli e motoveicoli.

dell'inattuata classificazione dei porti a suo tempo prevista dalla legge n. 84 del 1994. Allo stato, pertanto, risulta ancora vigente la classificazione risalente al 1885[4].

5. Provvedimenti di accelerazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi.

Come già accennato il D.p.e.f. 2002-2006 dedica agli investimenti in opere pubbliche uno specifico paragrafo.

In esso si afferma che il Governo ritiene necessaria la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio e l'apertura al crescente traffico europeo. Inoltre, è prevista l'adozione, da parte del Governo, di uno strumento innovativo, denominato "legge obiettivo" per "colmare il deficit politico e giuridico in questo campo e attirare i capitali privati nella forma del project financing".

In ottemperanza a tale punto del D.p.e.f. il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge che è stato approvato definitivamente il 21 dicembre dello scorso anno.

La legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "legge obiettivo") è una legge speciale che pone al centro della decisione programmatoria in materia di opere pubbliche, la nozione di "infrastruttura", attribuendo al D.p.e.f. e alla legge finanziaria il compito di identificarla e di definire annualmente le risorse necessarie; ciò nel presupposto che l'infrastruttura (o meglio un sistema coordinato e interconnesso di infrastrutture) possa costituire lo strumento per l'organizzazione del territorio e per la valorizzazione di un'intera area, aumentandone la capacità di competizione a livello europeo e mondiale. Da qui il concetto di "strategicità" dell'infrastruttura che consiste nel superamento della visione settorializzata delle opere pubbliche per accentuare l'integrazione tra i sistemi di trasporto e territorio, nella logica di un sistema onnicomprensivo.

La legge, ai commi 2 e 4, conferisce due deleghe. La prima, finalizzata al riordino dei lavori pubblici, è volta accelerare le opere riferibili alle infrastrutture strategiche, sottraendole al regime della legge Merloni, fermo il rispetto delle disposizioni comunitarie; la seconda, ha carattere transitorio e soddisfa l'esigenza di consentire immediatamente l'avvio di lavori i cui progetti sono già in stato di avanzata formulazione.

L'esame delle disposizioni della legge obiettivo consente di affermare che il quadro normativo che si viene delineando è quello di una legislazione speciale (in quanto relativa alla

[4] A causa dell'inattuazione del sistema di classificazione dei porti in ordine ai requisiti per l'individuazione della loro rilevanza economica, l'attività amministrativa concessionaria del Ministero è stata sospesa in attesa del parere richiesto al Consiglio di Stato

sola realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti qualificabili tra le grandi opere di interesse strategico) "parallela" alla legge Merloni.

Tale regime speciale derogatorio si può riepilogare nei seguenti punti:

- disciplina della tecnica della finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- previsione di procedimenti per l'approvazione dei progetti preliminari, definitivi e di ciò che può occorrere per l'identificazione dell'opera pubblica o per il suo avvio;
- concentrazione in capo ad un unico soggetto dei poteri istruttori e dei relativi poteri di indagine;
- disciplina dell'affidamento del contraente generale o concessionario (individuato con procedura concorsuale ad evidenza pubblica con rispetto della normativa europea) nei casi di realizzazione di infrastrutture strategiche;
- obbligo per il soggetto aggiudicatore di seguire la normativa europea nella scelta dei fornitori di beni o servizi nel solo caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici;
- specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e di realizzazione degli stessi, fermo il rispetto della normativa comunitaria, finalizzate ad ottenere il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici.

Nella disciplina contenuta nei principi e criteri direttivi contenuti nella delega di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge obiettivo, la deroga principale alla legge quadro è, senza dubbio, quella relativa ai soggetti ai quali è demandata la realizzazione delle infrastrutture: il titolare di concessione di costruzione e gestione e il contraente generale (*general contractor*). In particolare quest'ultimo soggetto sostituisce l'appaltarore nel contratto di appalto e la figura dell'imprenditore qualificato nella sistematica dell'art. 19 della legge n. 109, nel senso che rappresenta un imprenditore qualificato da professionalità e mezzi, cui la legge attribuisce maggiori poteri rispetto a quelli caratteristici dell'imprenditore. Nell'appalto, infatti, l'esecutore dei lavori rimane estraneo ad ogni ulteriore attività rispetto alla mera esecuzione e ad ogni partecipazione finanziaria o eventuale rischio di impresa per la realizzazione dell'opera.

La legge obiettivo solleva gravi problematiche in ordine alla compatibilità con la normativa comunitaria, con le disposizioni di cui al nuovo testo del titolo V della Costituzione e con le norme poste a tutela della concorrenza nel mercato.

Con riferimento alle norme comunitarie e a quelle sulla tutela della concorrenza nel mercato, si deve evidenziare che le lettere h) e n) dell'articolo 1, comma 2, della legge sono oggetto di un'indagine comunitaria. La lettera h) riguarda il ricorso al contraente generale per la realizzazione delle opere ritenute strategiche o di preminente interesse nazionale. Si prevede che il *general contractor* possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni senza gare. La lettera h) è finalizzata a limitare, dopo la stipula dei contratti di progettazione, appalto, concessione o affidamento a un contraente generale, il rimedio giurisdizionale a forme di tutela risarcitoria per equivalente, con esclusione della reintegrazione in forma specifica. Nelle medesime ipotesi è prevista la restrizione della tutela cautelare al mero pagamento di una provvisionale.

Per quanto riguarda la prima disposizione, la direttiva comunitaria che viene richiamata nell'esame di compatibilità è la n. 37 del 1993, in base alla quale è posto il principio della gara pubblica anche in presenza di affidamento in concessione o con qualsiasi altro mezzo. Per le previsioni della lettera n), invece, la direttiva comunitaria invocata è la n. 665 del 1989. L'impossibilità per l'impresa che ritenesse illegittima un'aggiudicazione di ottenere la sospensiva e, nel caso di successo nel giudizio di merito, una nuova gara, involge la delicata problematica della compatibilità con la direttiva n. 665 del 1989, nella parte in cui prevede che gli Stati membri adottino provvedimenti provvisori intesi a riparare la violazione o a impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti, compresi i provvedimenti volti a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica di un appalto o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dalle autorità aggiudicatrici.

Quanto al profilo del nuovo assetto derivante dalle modifiche al titolo V della Costituzione, è stato chiesto alla Corte Costituzionale l'accertamento sulla costituzionalità della maggior parte dei commi dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001[5].

Con riferimento al comma 1, concernente le modalità di individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi e di preminente interesse nazionale, le regioni lamentano che tali modalità non garantiscono il rispetto delle proprie competenze. L'individuazione, infatti, a norma della disposizione in esame, è effettuata sentita la Conferenza unificata (Stato – Regioni – Città ed autonomie locali), incide su materie (quali il

[5] Ricorso per questione di legittimità costituzionale proposto dalla regione Toscana (G.U. 1a serie generale n.15 del 10/4/2002)

governo del territorio, la pianificazione territoriale, la programmazione delle infrastrutture, etc.) per le quali il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, prevede la potestà legislativa concorrente e per le quali, secondo le regioni, si dovrebbe riconoscere ad esse un ruolo di codecisione e non meramente consultivo.

Sul comma 2 le regioni muovono un rilievo molto forte: le lettere *a, b, c, d, e, f, g, h, i, l, m, o*, prevedendo che lo Stato emani una disciplina derogatoria per gli appalti e le concessioni di lavori rispetto alla legge n. 109 del 1994 (c.d. legge Merloni), si porrebbero in contrasto con il quarto comma dell'articolo 117 Cost. (concernente la competenza legislativa "residuale",) in quanto la disciplina dei lavori pubblici e privati e degli appalti ricadrebbe nella competenza esclusiva delle regioni (non essendo ricompresa tra le materie riservate allo Stato, né tra quelle per le quali è prevista la legislazione concorrente). Conseguenti sono, poi, le osservazioni mosse sul comma 3, nel quale è prevista l'integrazione e la modifica del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994) in quanto, ai sensi del sesto comma dell'art. 117, spetta alle regioni la potestà regolamentare nelle materie riservate alla competenza esclusiva.

Infine, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità su quei commi della legge obiettivo (da 6 a 14) che riguardano la materia edilizia. Secondo le regioni tale materia, non essendo prevista nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., né riconducibile al "governo del territorio" (materia di legislazione concorrente), rientrerebbe nella propria competenza residuale esclusiva.

Molte delle rilevanti problematiche segnalate in ordine alla legge obiettivo si ripropongono anche per schema di decreto legislativo predisposto dal Governo ai sensi del comma 2, ancora in itinere.

Peraltro il quadro normativo è in via di ulteriore evoluzione: il d.d.l. recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" (A.S. 1246), a proposito dei lavori TAV, dispone l'abrogazione dell'art. 131, comma 2, della legge n. 388 del 2001 (legge finanziaria 2001): come è noto tale disposizione prevede che, per detti lavori non ancora iniziati, si applica, in conformità alla normativa comunitaria, la disciplina di cui alle leggi nn. 109 del 1994 e 415 del 1998 e al decreto legislativo n. 158 del 1995.

L'articolo 131 citato (del quale si propone l'abrogazione), prevede, inoltre, la revoca delle concessioni TAV e che i lavori siano realizzati tramite gara. L'art. 10 del d.d.l. A.S. 1246 propone la prosecuzione delle concessioni FS e TAV e dei sottostanti rapporti di general contracting (aggiudicati senza gara), ponendo problemi di incompatibilità con la normativa

comunitaria concernente l'obbligo di gara e con i principi a tutela della concorrenza nel mercato.

La legge obiettivo ha la finalità, del tutto condivisibile, di colmare il divario infrastrutturale del nostro Paese rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea e agli altri paesi economicamente più sviluppati. Ma la verifica del rispetto delle regole europee di tutela della concorrenza e della compatibilità con l'ordinamento federale, si pongono come condizioni pregiudiziali per il successo della strategia complessiva.

Al di là di eventuali contestazioni di infrazione da parte dell'Unione Europea e dell'esito dei giudizi di costituzionalità pendenti, resta comunque alta la probabilità che i profili giuridici riguardanti l'obbligatorietà delle gare siano oggetto di contenzioso e che ciò si ripercuota negativamente sui tempi di esecuzione dei lavori. Resta, poi, alta la preoccupazione, manifestata dagli organismi competenti nel contrasto alla criminalità organizzata, che le procedure speciali previste possano favorire l'infiltrazione delle organizzazioni di stampo mafioso negli affidamenti dei lavori.

Allo stato, comunque al di là degli interventi normativi presi in esame sul piano attuativo è da segnalare che in data 21 dicembre 2001 è stato approvato dal CIPE il 1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale che di seguito si riporta.

Quadro delle grandi opere strategiche

1. Il valico del Frejus
2. Il valico del Sempione
3. Il valico del Brennero
4. L'asse ferroviario sul corridoio padano (alta capacità ferroviaria)
5. L'asse viario sul corridoio padano (Brescia–Bergamo e Passante di Mestre)
6. L'asse Ventimiglia Genova-Milano–Novara
7. L'asse ferroviario Tirreno Brennero
8. L'asse autostradale Tirreno-Brennero
9. Il progetto per la tutela della laguna e della città di Venezia (Mo.Se,)
10. La nuova Romea (Ravenna-Venezia)
11. Il quadrilatero Umbria-Marche
12. L'asse autostradale Cecina-Civitavecchia
13. Il sistema integrato di trasporto del nodo di Roma
14. Il sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli
15. Il sistema integrato di trasporto del nodo di Bari
16. L'asse stradale Salerno, ReggioCalabria, Palermo, Catania, Siracusa, Gela
17. L'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania-Siracusa-Gela
18. Il ponte sullo Stretto di Messina
19. Il progetto per il fabbisogno idrico nel Mezzogiorno

1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale

Investimenti previsti dal Programma:

L'avvio del 1° programma nazionale delle infrastrutture strategiche che prevede i seguenti investimenti.

Investimenti complessivi nel decennio: **243.695 miliardi di lire**

dei quali:

- la previsione nel 2002-2003-2004 è di **Lire 46.800 miliardi**
- investimenti previsti nel 2002: **Lire 5.350 miliardi**

così ripartiti: **Lire 634 miliardi** per progettazioni

Lire 2.293 miliardi per lavori

In particolare nel **Mezzogiorno** si investiranno:

Lire 109.792 miliardi **pari al 45% del totale nazionale**
con una previsione nel triennio 2002-2003-2004 di lire 21.700 miliardi
nel 2002 l'impegno di spesa è di 2.552 miliardi **(pari al 47,8% del totale)**
così ripartiti: **Lire 264 miliardi** per progettazioni
Lire 2.293 miliardi per lavori

L'impatto occupazionale previsto per questi investimenti pubblici e privati e privati, nei diversi settori direttamente o indirettamente interessati, è il seguente:

Gli effetti economici e sociali sono relativi sia alla fase di realizzazione delle opere che alla fase di gestione delle stesse e dei servizi permanenti che queste genereranno

- Attività di costruzione, impianti, forniture e montaggi:

+ 150.000/anno 2002
+200.0007anno 2003
+350.000/anno 2004

Pari a +700.000 nel triennio 2002-2004

- Attività di servizi professionali e tecnici

+20.000/per anno

Pari a + 60.000 nel triennio 2002-2004

- Attività professionali innovative nel settore delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione (ICT)

+30.000/per anno

Pari a +100.000 nel triennio 2002-2004

- Attività per servizi terziari finali alle famiglie e alle imprese generate dalle nuove infrastrutture

+50.000/anno 2002
+100.000/anno 2003
+200.000/anno 2004

Pari a +350.000 nel triennio 2002-2004

Nel complesso gli effetti occupazionali attesi (direttamente o indirettamente connessi al Programma) sono pari a +1.210.000 nuove unità di lavoro nel triennio 2002-2004

Si deve poi considerare, sotto il profilo economico e finanziario, il contributo che dall'attuazione del Programma potrà venire per l'intera crescita economica del Paese 8aumento del Pil e dell'occupazione in altri settori dell'economia reale).

1° PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE DI PREMINENTE INTERESSE NAZIONALE
Impostazione revisionale di cassa per il triennio 2002-2004
CIPE – 21 dicembre 2001

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	IMPORTO (miliardi)	IMP. DISP.	2002	2002 P	2002 L	2003	2004
CORRIDOI TRASVERSALI E DORSALE APPENNINICA							
Totale sistemi ferroviari	4,733.0	613.0	66.0	15.0	51.0	66.0	222.0
Totale sistemi stradali e autostradali	26,366.2	1,886.0	413.1	134.6	278.5	1,273.2	2,922.0
Totale corridoi trasversali e dorsale appenninica	31,092.2	2,499.0	479.1	149.6	325.5	1,339,2	3,144.6
SISTEMI URBANI							
Totale sistemi urbani	29,753.0	3,932.0	1,036.4	52.0	984.4	2,467.5	3.861.0
PIASTRA LOGISTICA EURO MEDITERRANEA DELLA SARDEGNA: allacci di viabilità interna e alle portualità (autostrade del mare)	2,256.06	0.0	64.9	10.0	54.9	259.1	378.0
HUB PORTUALI: allacci plurimodali	5,132.0	58.0	152.0	8.0	144.0	670.0	880.0
HUBINTERPORTUALI: allacci plurimodali	2,963.0	379.0	108.0	5.0	103.0	205.0	278.0
ALLACCIAMENTI FERROVIARI E STRADALI GRANDI HUB AEROPORTUALI	600.0	0.0	70.0	5.0	65.0	150.0	300.0
SCHEMI IDRICI							
Interventi per l'emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare	8,987,0	0.0	405.5	25.0	379.5	1,839.0	2,555.5
Totale schemi idrici	8,987,0	0.0	404.5	25.0	379.5	1,839.0	2,555.5
TOTALE IN MLD DI LIRE	243,695.7	22,976,5	5,350,9	634.6	4,714.3	14,760.0	26,755.1

MEZZOGIORNO							
TOTALE IN MLD DI LIRE	109,729.2	12,078.0	2,557.9	264.0	2,293.9	6,612.8	12,557.5
PERCENTUALI SUL TOTALE NAZIONALE	45.0	52,6.	47,8	41,6	48,7	44,8	46,0

Investimenti infrastrutturali autofinanziati da operatori privati							
PIANO DEGLI INTERVENTI NEL COMPARTO ENERGETICO							
PIANO DEGLI INTERVENTI NEL COMPARTO DELLE TELECOMUNICAZIONI							

Piani di investimenti da definire nella prossima riunione del Cipe							
PIANO DEGLI SCHEMI IRRIGUI							
PIANO DEGLI INTERVENTI IDRO-GEOLOGICI PRIORITARI							

(a) Opere in corso di realizzazione, per le quali si verificherà il ricorso alla L.O. solo per le procedure;
(b) Opere già avviate con leggi proprie delle quali si conferma il principio di rilevanza nazionale;
* il tiraggio nelle annualità non è previsto perché sarà oggetto con i concessionari.

6. I controlli interni.

Con d.m. 9 luglio 2001 è stato istituito il Servizio di controllo interno del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (fino a tale data i servizi di controllo interno dei due soppressi ministeri hanno continuato ad operare autonomamente).

Nell'anno 2001 l'attività del servizio si è sviluppata secondo due linee di attività:

1) la prima, finalizzata alla costruzione di un sistema informativo per il controllo di gestione;
2) la seconda, concernente la valutazione e il controllo strategico, volta a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico.

Il servizio ha coadiuvato gli uffici di diretta collaborazione del Ministro per la stesura della direttiva per l'azione amministrativa.

E' da segnalare la predisposizione di schede che sviluppano i programmi di azione coerenti con gli indirizzi politici e gli obiettivi strategici assegnati dal Ministro ai Dipartimenti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici, al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto. In tali schede devono essere indicati, in sede di previsione, le fasi e i tempi di realizzazione dei programmi. Allo stato non è possibile valutare ancora l'efficacia di tale strumentazione di monitoraggio. Va tuttavia apprezzato l'intento di seguire l'andamento dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi prefissati con sistemi di verifica dei risultati operativi.

Su espresso incarico del Ministro il Servizio di controllo interno ha avviato un monitoraggio specifico sull'attività amministrativa e gestionale delle stazioni appaltanti opere pubbliche. La prima fase di tale attività consiste nella creazione di un'anagrafe dei responsabili di procedimento, dei responsabili degli uffici contratti e degli uffici roganti. Essendo in corso le attività di rilevazione, non è possibile ancora riferire sugli esiti di tale apprezzabile iniziativa.

Con d.m. del 14 marzo 2002 sono state definite le modalità operative per l'attuazione del controllo di gestione. Anche in questo caso si tratta di una condivisibile opera di coordinamento dei sistemi di controllo di gestione da adottare a livello dipartimentale e del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto; ma per poterne valutare l'efficacia occorrerà attendere la fine del corrente esercizio finanziario.

Degno di specifica menzione è il sistema di indicatori adottati per il controllo di gestione nell'ambito del Corpo delle Capitanerie di porto. Si tratta di un utile tentativo di monitorare le complesse attività tecniche del Corpo con parametri oggettivi. Il sistema deve, tuttavia, essere, nel tempo, sempre più coerente con le linee generali di indirizzo dettate dal nuovo Servizio di controllo interno unificato, al fine di rendere armoniche ed equilibrate le attività di verifica e valutazione.

Anche per il sistema dei controlli interni si può affermare che la situazione si presenta molto fluida: l'unificazione dei Servizi di controllo interno, l'avvicendamento dei ministri in corso d'anno, la messa a punto della nuova organizzazione ministeriale hanno consentito solo di tracciare le linee di intervento per l'anno 2002, senza poter fornire ancora dati significativi ai fini delle verifiche e valutazioni relative sia al controllo strategico, che al controllo di gestione.

7. Funzioni obiettivo e indicatori.

Il processo di selezione degli indicatori è stato avviato in via sperimentale dalle Sezioni riunite per correlare le funzioni obiettivo, le risorse finanziarie e i risultati raggiunti dalle amministrazioni pubbliche centrali.

Il progetto di lavoro prevede l'elaborazione di tabelle sintetiche composte da dati finanziari aggregati per funzione obiettivo di 4° livello e da un primo set di indicatori suddivisi in: *indicatori di attività e di prodotto*, finalizzati a misurare le realizzazioni materiali dell'attività pubblica in termini di unità fisiche o finanziarie (es. chilometri di strade realizzate, numero di imprese che hanno beneficiato di un sostegno finanziario); *indicatori di risultato* che rilevano gli effetti dell'azione pubblica in termini di vantaggi conseguiti dai "destinatari", ovvero persone o organismi direttamente interessati dagli interventi (es. riduzione del numero degli incidenti, riduzione dei tempi di percorrenza, numero delle persone trasportate, riduzione dei costi del trasporto); *indicatori di impatto,* che stimano gli effetti degli interventi non solo per i beneficiari diretti, ma più in generale sul sistema socio-economico di riferimento, anche attraverso gli effetti indiretti (es. creazione netta di posti di lavoro).

Lo scopo è quello di fornire informazioni valide e attendibili sulla misurazione delle performance del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con particolare attenzione all'informazione dovuta ai cittadini di come le risorse finanziarie impiegate contribuiscono al miglioramento dei servizi resi in termine di sicurezza, mobilità, miglioramento ambientale e, più in generale, al conseguimento degli obiettivi.

Nella fase sperimentale l'attività è stata articolata in due fasi: una prima fase di definizione del quadro concettuale di riferimento e di individuazione delle linee metodologiche per giungere ai criteri selettivi degli indicatori ritenuti rilevanti (misurabilità, attendibilità, disponibilità dei dati, credibilità); la seconda fase, che si è avvalsa del contributo scientifico dell'ISTAT, diretta da una parte, alla concreta costruzione di gruppi di indicatori e dall'altra, alla selezione dei dati e delle informazioni disponibili, alla individuazione delle loro fonti e alla ricerca del consenso sulla metodologia seguita da parte dei soggetti istituzionali interessati.

La lista degli indicatori selezionati costituisce pertanto il risultato di un processo collaborativo con l'Istituto di statistica ed ancora, purtroppo, in minima parte con le strutture organizzative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il lavoro svolto evidenzia che per gli indicatori scelti sono già disponibili gran parte delle informazioni economiche, sociali e di attività che consentono la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi.

In particolare si segnala il set di indicatori che riguarda le quattro principali modalità di trasporto: stradale , aereo, ferroviario e marittimo.

Per il trasporto stradale le misurazioni includono principalmente la densità della rete stradale - autostrade, strade statali e provinciali - per numero di abitanti, gli incidenti stradali e le vittime degli incidenti. Altri indicatori che sono estremamente importanti riguardano il controllo del parco veicoli viaggiante – privato e pubblico – e il numero dei passeggeri trasportati. Per il settore aereo, rileva il funzionamento degli aeroporti – passeggeri e merci trasportate – e la sicurezza dei voli – numero degli incidenti e dei decessi -. Nell'ambito del traffico ferroviario, gli indicatori che misurano la sicurezza – numero degli incidenti e decessi - e l'ampiezza del servizio su rotaie – numero passeggeri, quantità di merce trasportata e lunghezza delle rete ferroviaria - svolgono un ruolo significativo. Infine, anche per il settore marittimo gli indicatori rilevanti riguardano la sicurezza e la capacità di trasporto passeggeri e merci.

La struttura adottata in via sperimentale nella presente relazione è ancora lungi dal corrispondere ad un quadro ottimale di raccolta ed elaborazione dei dati per la corretta definizione di gruppi di indicatori di performance. Occorre, infatti, mettere a punto tecniche di rilevazione che permettano di seguire l'evoluzione dei fenomeni finanziari e fisici, tenendo conto della difficoltà di costruzioni di serie storiche per le intervenute modiche degli assetti organizzativi costituzionali. Si è, inoltre, consapevoli delle difficoltà concettuali e metodologiche nel correlare i dati di finanza pubblica, di cui il bilancio dello Stato è solo una parte, e i risultati effettivi dell'azione dei pubblici poteri (che dipendono dall'attività dell'intero settore delle amministrazioni pubbliche: statali, regionali, locali e funzionali).

Il lavoro sperimentale svolto fino ad oggi rappresenta comunque non una mera elencazione di indicatori ma una base di partenza per elaborare nuovi indicatori e migliorare la qualità di quelli disponibili, quale risultato di un processo di affinamento delle procedure metodologiche e di coinvolgimento delle amministrazioni interessate.

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

	F. O. IV livello	bilancio Stato 2001 pagamenti (in milioni di lire)	Indicatori	Indicatori (valori)
3	**ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA**			
3.01	SERVIZI DI POLIZIA			
3.01.01	**SERVIZI DI POLIZIA**			
3.1.1.4	*Vigilanza e soccorso in mare*	129.518	• n. di interventi effettuati	***6.565*** *operazioni di soccorso e assistenza effettuate* ***82.521*** *controlli effettuati per vigilanza diporto*
3.1.1.5	*Controllo dell'immigrazione clandestina*	32.396	• n. clandestini controllati	*6.438 clandestini soccorsi/assistiti*
4	**AFFARI ECONOMICI**			
4.01	AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO			
4.02.03	**PESCA E CACCIA**			
4.2.3.1	*Programmazione, regolamentazione e vigilanza nei settori della pesca e della caccia*	89.470	• n. di ispezioni e controlli	***98.880*** *ispezioni e controlli effettuati a terra e a mare in materia di pesca*
4.05.01	**TRASPORTI SU GOMMA**			
4.5.1.2	*Regolamentazione, vigilanza e sostegno nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi*	167.253	• n. iscritti albo autotrasport.ri	***195.863***
4.5.1.4	*Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale*	1.527.898	• n. di autobus in esercizio anno 2000 • mezzi acquistati anno 2000 • passeggeri-km del trasporto urbano ed extraurbano anno 2000, in miliardi	*autobus* ***43.130*** ***2.798*** passeggeri-km 29,446
4.5.1.6	*Sicurezza della circolazione stradale comprese l'edilizia di servizio, le verifiche tecniche, il rilascio di certificazioni, revisioni di mezzi e accertamenti di idoneità conducenti*	268.668	• n. mezzi revisionati • n. patenti rilasciate • n. verifiche tecniche effettuate n. incidenti anno 2000	***980.702*** ***2.116.167*** ***11.904.029*** ***211.941*** *incidenti, persone infortunate* ***307.969*** *di cui morti* ***6.410***
4.5.1.9	*Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali*	363.925	• lunghezza delle autostrade e delle strade statali anno 1999, in km • lunghezza delle autostrade e delle strade statali anno 1999, in km per 10.000 abitanti residenti	*strade* ***52.961*** *strade per* ***10.000*** *abitanti* ***9,2***
4.5.1.10	*Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali*	417.742	• lunghezza delle strade provinciali e comunali anno 1999, in km; • lunghezza delle strade provinciali e comunali anno 1999, in km per 10.000 abitanti residenti anno 1999	*strade* ***783.895*** *strade per* ***10.000*** *abitanti* ***135,9***
4.5.1.12	*Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse*	764.131	• lunghezza delle autostrade, strade statali, provinciali e comunali nelle aree depresse anno 1999 in km lunghezza delle autostrade, strade statali, provinciali e comunali nelle aree depresse anno 1999 in km, per 10.000 abitanti	*strade* ***35.5327*** *strade per* ***10.000*** *abitanti* ***170,3***

4.05.02	**TRASPORTI PER VIE D'ACQUA**			
4.5.2.3	*Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e di navigazione*	276.765	• movimento complessivo delle merci anno 1999, valori in migliaia • passeggeri trasportati anno 1999, in milioni	*merci **463.069*** *passeggeri **85,4***
4.5.2.4	*Sicurezza della navigazione compresi gli accertamenti tecnici; rilasci di autorizzazioni alla navigazione*	125.874	• n. di sopralluoghi effettuati • numero di sinistri a navi commerciali italiane ed estere in acque territoriali italiane • numero di navi perdute, anno 1999	136.864 ispezioni e controlli *sinistri 87* *navi perdute 2*
4.5.2.5	*Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*	363.390	• numero di porti e di accosti anno 1999 • numero navi arrivate • volume di merci arrivate e partite anno 2000, (in migliaia di tonnellate)	*numero di porti **148**, numero di accosti **1.116*** *numero navi arrivate **519.733*** *merci arrivate **328.548*** *merci partite **141.074***
4.5.2.6	*Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche nelle aree depresse*	203.803	• numero di porti e di accosti in aree depresse anno 1999	*numero di porti 76; numero di accosti **612***
4.5.2.7	*Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche a seguito di calamità*	13.344		
4.5.2.8	*Interventi finanziari e tecnici per il miglioramento della navigazione lacuale e fluviale compreso il sistema idroviario*	105.578	• volume di merci trasportate (in tonnellate) • passeggeri trasportati (in milioni), anno 2000	*merci trasportate **1.368.085*** *passeggeri trasportati **107,8***
4.05.03	**TRASPORTI SU ROTAIA**			
4.5.3.2	*Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*	1.440.365	• estensione della rete ferroviaria in concessione anno 2000, in km • passeggeri trasportati ferrovie in concessione anno 2000, in milioni	*rete **3.434*** *passeggeri **152,6***
4.5.3.3	*Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione nelle aree depresse*	75.137	• estensione della rete ferroviaria in concessione in aree depresse anno 1999, in km	*2.139*
4.5.3.5	*Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*	318.263	• estensione della rete tranviaria e metropolitana anno 1998, in km; • passeggeri tranvie e metropolitane anno 2000, in milioni	*rete tranviaria **407**, rete metropolitana **113*** *passeggeri tranvie **290,3*** *passeggeri metropolitane **581,3***
4.5.3.6	*Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa nelle aree depresse*	1.208		
4.5.3.7	*Sicurezza del trasporto su rotaia*	7.510	• numero di incidenti delle Ferrovie dello Stato e delle Ferrovie in concessione, anno 1999	*Ferrovie dello Stato 242* Ferrovie in concessione 2.309
4.5.3.8	*Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*	2.340	• estensione della rete ferroviaria F.S. anno 2000, in km; • passeggeri trasportati dalle F.S. anno 2000, in milioni	*rete **16.108*** *passeggeri **473,3***

4.05.04	**TRASPORTI AEREI**			
4.5.4.2	*Funzionamento degli aeroporti - Trasferimenti all'ENAC*	3.438	• passeggeri trasportati mezzo aereo (in milioni), anno 2000 • merci trasportate mezzo aereo (in migliaia di tonnellate), anno 2000	*passeggeri 83,1* *merci 603.788*
4.5.4.5	*Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti - Trasferimenti all'ENAC*	10.806	• passeggeri trasportati mezzo aereo (in milioni), anno 2000 • merci trasportate mezzo aereo (in migliaia di tonnellate), anno 2000	*passeggeri 83,1* *merci 603.788*
4.5.4.6	*Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti nelle aree depresse - Trasferimenti all'ENAC*	7.416	• passeggeri trasportati mezzo aereo (in milioni) • merci trasportate mezzo aereo (in migliaia di tonnellate) nelle aree depresse, anno 2000	*passeggeri 16,7* *merci 23.645*
4.5.4.8	*Sicurezza del volo*	3.981	• numero di incidenti e decessi, anno 1999	*incidenti 78; decessi 20*
4.05.05	**CONDUTTURE E ALTRI SISTEMI DI TRASPORTO**			
4.5.5.2	*Interventi finanziari e contributi per il trasporto su funivia*	11.838	• numero impianti anno 2000 • passeggeri trasportati anno 2000, in milioni	*impianti 2.502* *passeggeri 23.88*
5	**TUTELA DELL'AMBIENTE**			
5.02	GESTIONE DELLE ACQUE REFLUE			
5.02.01	**GESTIONE DELLE ACQUE REFLUE**			
5.2.1.1	*Interventi per opere igienico-sanitarie*	32.142	• n. depuratori • acque reflue urbane depurate	***9.806** impianti di depurazione al 1993, Istat,* ***8.880** indagine N.O.E., 1998 dati acque reflue urbane depurate anno 1999, disponibili a dicembre 2002*
5.03	RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO			
5.03.01	**RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO**			
5.3.1.2	*Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne*	94	• n. di ispezioni e interventi effettuati • indicatori qualità acque marine	*dati non disponibili* *Regione Emilia Romagna, Indicatori di qualità delle acque marine costiere, 1998*
5.3.1.6	*Controllo delle risorse marine dei porti e delle coste*	26.152	• n. ispezioni effettuate/anno	***60.417** ispezioni effettuate a terra e a mare per prevenzione e controllo inquinamento*

5.04	PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI			
5.04.01	**PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI**			
5.4.1.2	*Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*	509.736	• n. aree sottoposte ad interventi • n. beni sottoposti ad interventi	*Min. Beni Culturali ed Ambientali, Territorio tutelato dalla legge 1497/1939 e legge 431/1985 anno 1998, in kmq.*
5.4.1.5	*Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine*	91.585	• n. di interventi effettuati	*5.932 missioni aeronavali effettuate per vigilanza ecologica e tutela riserve marine*
5.4.1.7	*Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico*	460.962	• n. di interventi effettuati • n. di comuni a rischio idrogeologico	*2.579 missioni aeronavali effettuate per monitoraggio acque 3.671*
5.4.1.8	*Assetto idrogeologico per la tutela dell'ambiente nelle aree depresse*	11.228	• n. di comuni a rischio idrogeologico	*rappresentano il 31,3% del totale*
6	**INSEDIAMENTI URBANI ED ASSETTO DEL TERRITORIO**			
6.01	INSEDIAMENTI URBANI			
6.1.1.4	*Edilizia residenziale*	538.496	• n. *di fabbricati residenziali di nuova costruzione e numero vani di abitazione anno 2000*	*dati Istat ancora non pubblicati*
6.02	ASSETTO TERRITORIALE			
6.02.01	**ASSETTO DEL TERRITORIO**			
6.2.1.6	*Riqualificazione delle aree metropolitane*	179.765	• km di strade realizzati, • aree di parcheggio	*Istat dati disponibili per 22 comuni relativi a: aree verdi, aree pedonali, parcheggi di corrispondenza con il trasporto pubblico e relativi stalli, anno 1999*
6.03	APPROVVIGIONAMENTO IDRICO			
6.3.1.1	*Interventi finanziari e tecnici per l'approvvigionamento idrico*	106.809	n. di acquedotti completati e in corso d'opera	*Istat, dati provvisori al 1999.*
7	SANITA'			
7.06	SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE			
7.06.01	**SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE**			
7.6.1.3	*Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*	48.142	• n. posti letto	*dati disponibili per il 1998*
8	**ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E RELIGIOSE**			
8.02	SERVIZI CULTURALI			
8.02.01	**SERVIZI CULTURALI**			
8.2.1.2	*Tutela e conservazione dei beni archeologici*	14.537	• n. ispezioni e controlli effettuati	*3.763 ispezioni e controlli*

Fonte:
CNT, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Conto Nazionale dei Trasporti Anno 2000;
SA, Istat Statistiche Ambientali 2000;
RSA, Ministero Ambiente Relazione sullo Stato dell'Ambiente 2001;
ST, Istat Statistiche dei Trasporti - Anno 1999;
Istat SIA, Sistema di Indagini sulle Acque anno 1999, dati provvisori;
Anpa, Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Verso l'Annuario dei dati ambientali, 2001
Ministero dell'Ambiente.

PAGINA BIANCA

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
(ex Ministero dell'ambiente)

1. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.
2. I risultati economico finanziari: *2.1 Considerazioni generali; 2.2 La spesa complessiva per la tutela dell'ambiente e la spesa del ministero; 2.3 Gli indicatori contabili e finanziari; 2.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.*
3. L'attività svolta: *3.1 Le modifiche organizzative; 3.2 I provvedimenti adottati; 3.3 Il personale impiegato;34.4 L'attività contrattuale.*
4. La problematica della valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'AMBIENTE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
5.1.1.1 - Contributi per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trattamento, recupero e commercializzazione)	22.676	38.396	*32.647*	21.375	16.929	19.311	66.104	1.493
5.1.1.2 - Contributi per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trattamento, recupero e commercializzazione) nelle aree depresse	21.376	38.821	*35.179*	20.637	16.188	27.910	66.784	902
5.1.1.3 - Contributi per la gestione dei rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinati	65.011	95.380	*88.286*	60.108	33.959	29.157	113.498	5.109
5.1.1.4 - Contributi per la gestione dei rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti inquinati nelle aree depresse	108.921	162.966	*159.325*	103.517	53.733	52.183	222.396	5.656
5.2.1.4 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili	374.252	226.189	*221.678*	373.905	369.455	204.583	379.008	554
5.2.1.5 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili nelle aree depresse	62.747	73.365	*70.343*	62.413	57.964	63.731	64.225	541
5.2.1.6 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali	384.977	236.900	*233.878*	383.679	379.230	203.818	387.506	1.505
5.2.1.7 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali nelle aree depresse	62.406	63.024	*60.002*	62.072	57.623	53.470	50.048	541
5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento del suolo	71.433	75.366	*71.616*	67.309	62.284	23.444	106.925	4.361
5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne	183.204	340.274	*222.804*	163.446	154.742	185.309	477.894	21.384
5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico	195.122	399.946	*283.376*	189.665	183.234	200.787	522.577	19.404
5.3.1.4 - Prevenzione nelle aree a rischio industriale	65.756	82.749	*71.512*	61.669	56.966	29.840	120.583	13.345
5.3.1.5 - Prevenzione nelle aree a rischio industriale nelle aree depresse	57.220	63.720	*62.101*	54.377	49.674	31.342	99.129	3.080
5.4.1.1 - Tutela e conservazione della fauna e della flora	55.798	56.893	*29.871*	51.702	46.331	48.286	68.690	4.451
5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici	27.940	32.605	*25.713*	26.794	21.496	25.343	60.956	1.316
5.4.1.3 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici nelle	25.209	39.296	*35.726*	25.010	19.712	33.041	67.944	338
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	250.141	263.292	*89.709*	246.216	236.660	203.523	151.321	6.700
5.4.1.6 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine nelle aree depresse	37.154	120.905	*116.335*	36.955	31.657	111.606	119.409	356
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio	279.805	332.516	*321.719*	276.516	272.066	209.095	257.832	3.527
5.5.1.1 - Studi e ricerche in materia di tutela ambientale e sviluppo delle tecnologie pulite	139.180	125.868	*52.338*	136.971	136.725	114.184	100.928	10.539
5.6.1.1 - Programmazione, coordinamento e monitoraggio politiche ambientali	40.687	47.425	*13.637*	37.117	30.891	30.958	18.595	5.889
5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale	14.877	15.633	*764*	14.055	13.846	9.385	8.504	1.137
5.6.1.3 - Valutazione impatto ambientale	16.399	16.676	*802*	15.153	14.944	9.845	9.361	1.638

MINISTERO DELL'AMBIENTE

ESERCIZIO 2001 *(Milioni di Lire):*

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
5.6.1.4 - Informazione, formazione ed educazione ambientale	47.664	64.297	*54.667*	44.821	43.107	24.032	60.266	4.285
TOTALE AMM.NE	***2.609.953***	***3.012.501***	***2.354.030***	***2.535.485***	***2.359.415***	***1.944.184***	***3.600.484***	***118.051***

1. Gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Il D.p.e.f. 2001-2004 adotta la linea guida fondamentale, fissata dal Trattato di Amsterdam per gli Stati membri dell'Unione Europea, orientata verso la "promozione di uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile delle attività economiche" e verso "un elevato livello di protezione dell'ambiente".

La politica di "sviluppo sostenibile" è alla base, nel D.p.e.f., della definizione di indirizzi generali che riguardano unitariamente le politiche dirette di salvaguardia ambientale e le politiche di compatibilità ambientale degli investimenti produttivi e infrastrutturali.

Le scelte di bilancio coerenti con la politica di sviluppo sostenibile si traducono in una spesa ambientale ripartita fra una pluralità di amministrazioni statali (il Ministero dell'ambiente gestisce, nel proprio stato di previsione, solo circa il 50% delle risorse finanziarie). L'attuazione del federalismo amministrativo (con la regionalizzazione legata al d.lgs. n. 112 del 1998) conduce, inoltre, ad una struttura amministrativa e gestionale che affida all'Amministrazione centrale prevalentemente compiti di programmazione e di gestione di trasferimenti, con la attribuzione di responsabilità operative e di amministrazione attiva alle Regioni ed agli enti locali (i relativi dati desumibili dal conto consolidato dello Stato non sono aggiornati al 2001).

Costituiscono specifici risultati da perseguire la lotta per la riduzione degli inquinamenti in atmosfera, il controllo del ciclo delle acque, la gestione dei rifiuti. Particolare attenzione è infine riservata alla questione della difesa del suolo a causa della peculiare struttura del suolo stesso e degli insediamenti a rischio.

In linea con le citate previsioni del D.p.e.f., la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) con gli artt.109/115 dispone finanziamenti aggiuntivi in materia ambientale, destinati particolarmente agli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile, alle misure per la riduzione delle emissioni in atmosfera, alla ricerca per lo sviluppo delle tecnologie, alle attività di disinquinamento elettromagnetico, di bonifica e di ripristino dell'ambiente.

Come accaduto negli anni precedenti la nota preliminare alla stato di previsione per l'anno 2001 – in violazione dell'art. 2, comma 4, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni (art. 1, comma 2, della legge n.94 del 1997) – non contiene alcuna indicazione sugli obiettivi da perseguire nell'anno.

Si rileva poi che solo in data 3 maggio 2001 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, ha adottato la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

La direttiva sottolinea l'esigenza di pervenire ad una nuova modalità di programmazione, sia mediante la creazione di uno stabile sistema di confronto e concertazione con gli altri soggetti istituzionali interessati per definire obiettivi realmente rispondenti ai fabbisogni ambientali; sia mediante la preventiva identificazione dei criteri sulla cui base deve essere effettuata la selezione delle priorità programmatiche.

Si afferma nella direttiva che, oltre ad affrontare le vecchie problematiche connesse al dissesto idrogeologico, alla gestione dei rifiuti, alla tutela delle acque interne e del mare ed all'inquinamento da traffico nelle città, particolare attenzione deve essere rivolta a fenomeni di più recente emersione come quelli dei cambiamenti climatici provocati dalle emissioni in atmosfera e dei rischi per l'ambiente e la salute umana creati dallo sviluppo tecnologico (con specifico riferimento a quelli collegati alla emissione di onde elettromagnetiche ed alla commercializzazione di organismi geneticamente modificati), tematiche tutte che vanno affrontate con il sussidio della ricerca e della innovazione tecnologica mediante le quali diventa più fattibile l'armonizzazione della sostenibilità ambientale con lo sviluppo economico.

La direttiva sollecita anche il particolare impegno di tutte le strutture ministeriali interessate alla redistribuzione delle competenze previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, alla quali veniva imposto l'obbligo di relazionare sullo stato di attuazione delle procedure, indicando le eventuali difficoltà incontrate nell'applicazione delle norme e le relative proposte operative

Indicati gli indirizzi programmatici, la direttiva individua gli obiettivi generali, di seguito specificati, da perseguire nel 2001:

- privilegiare i programmi e gli interventi di tutela ambientale che presentino uno stato di avanzata fattibilità ed appaiano in grado di assicurare un incremento stabile dei livelli occupazionali e di attivare cofinanziamenti della UE;

- promuovere l'inserimento e la valorizzazione, nell'ambito della programmazione degli interventi del quadro comunitario di sostegno 2000-2006, delle opportune iniziative di tutela e risanamento ambientale;

- accelerare le attività volte al recepimento delle direttive comunitarie ed alla soluzione del relativo contenzioso in atto;

- verificare la corrispondenza degli interventi realizzati ai fini istituzionali previsti;

- utilizzare tempestivamente le risorse finanziarie disponibili per la riduzione dei residui propri e di stanziamento, predisponendo per ciascun programma di spesa un cronogramma che definisca le fasi attuative e le relative masse da impegnare;

- procedere alla identificazione delle strutture e dei soggetti competenti per il controllo di gestione e per l'attività di valutazione dei dirigenti.

Nell'ambito degli obiettivi generali sono poi indicati, per i singoli centri di responsabilità amministrativa, obiettivi specifici di settore; non vengono proposti indicatori per misurare il grado di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, né parametri finalizzati a fornire informazioni ed elementi sulla capacità di impegno e di spesa, sulla accumulazione e smaltimento dei residui passivi, sulla effettiva capacità di pagamento e velocità di cassa dei singoli settori operativi.

Con la fine della legislatura e la nomina del nuovo Governo, il competente Ministro - pur essendo già in vigore il regolamento di organizzazione del Ministero del 27 marzo 2001, peraltro non ancora operante (i motivi sono esplicitati nella parte "modifiche organizzative") - con direttiva del 23 novembre 2001 si è limitato ad integrare, con assegnazione di ulteriore finanziamento, alcuni programmi di attività già avviati sulla base degli obiettivi prioritari in precedenza definiti.

Anche nella presente occasione – come avvenuto nelle relazioni per gli anni precedenti – deve innanzi tutto rilevarsi il ritardo nell'adozione, da parte dell'organo politico, del documento che definisce gli obiettivi annuali da perseguirsi, circostanza questa che da sola induce rallentamenti nella realizzazione delle attività e rende difficile il raggiungimento dei risultati, peraltro difficilmente valutabili per la totale mancanza di indici di misurazione.

In merito alla costante tardività dell'attività di programmazione dell'organo politico, da anni rilevata dalla Corte, si pone in evidenza come all'inizio di giugno 2002 non risulti ancora adottata la direttiva per il relativo anno, con il perdurare della impossibilità di realizzare totalmente gli obiettivi che saranno individuati.

D'altra parte le direttive di programma del 2001 – confermando una metodologia più volte censurata dalla Corte – individuano a livello generale obiettivi estremamente generici mentre quelli specifici non sono altro che la riproposizione delle attribuzioni relative ai diversi centri di responsabilità, non allineandosi in tale modo al contenuto recato dal menzionato d.lgs. n. 29 del 1993.

Deve infine evidenziarsi che, per quanto precede, i documenti di programmazione non hanno attuato la direttiva 12 dicembre 2000 del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha indicato gli indirizzi per la "formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa", nella parte in cui si richiedevano la individuazione di singoli e precisi obiettivi, la tempistica necessaria al conseguimento degli stessi e gli indicatori di misurabilità.

2. I risultati economico finanziari.

2.1 Considerazioni preliminari.

Nella relazione dello scorso anno si era segnalato come nell'anno 2000 importanti modifiche legislative, organizzative e amministrative avessero inciso sulle risultanze di consuntivo del Ministero dell'ambiente.

Numerosi fattori avevano, infatti, concorso a determinare esiti finanziari per certi versi eccezionali:

- l'assegnazione al Ministero, con la legge finanziaria per il 2000, di ingenti risorse finanziarie per investimenti, dopo anni di esaurimento del ciclo di spesa ed il "congelamento" di altre risorse con la concentrazione delle stesse nel fondo per gli interventi ambientali appostato presso il centro di responsabilità "Gabinetto del Ministro" in attesa della ripartizione tra i soggetti del decentramento;

- i ritardi nell'attuazione della riforma delle amministrazioni centrali (d.lgs. n. 300 del 1999) e del decentramento amministrativo (d.lgs. n. 112 del 1998);

- la complessità delle procedure di programmazione-concertazione che aveva, ancora una volta, inciso sulla capacità di impegno delle risorse finanziarie e, soprattutto, sulla dinamica della cassa, con inevitabili riflessi sul livello dei residui passivi.

L'analisi allora effettuata evidenziava una peculiare discontinuità dei dati e degli indicatori contabili, essenzialmente attribuibile alla mancanza, nel settore ambientale, di una legislazione di spesa a carattere permanente e, quindi, di un quadro di risorse finanziarie stabile e predefinito.

Si era anche osservato che la stratificazione di leggi di spesa per programmi sempre diversi aveva comportato una complessa messa a punto di procedure operative in continua evoluzione, con conseguenze inevitabili sulla ciclicità delle fasi di programmazione (impegno) e realizzazione (pagamenti) e sulla anomala formazione di ingenti volumi di residui propri e perenti. Dall'esame delle serie storiche delle risultanze contabili si notava che ad un periodo iniziale (1987-1991) di crescita significativa delle dotazioni finanziarie era seguito un periodo (1992-1994) di forte flessione e successivamente una fase di recupero, ma in condizioni di minore certezza del quadro finanziario. In sostanza, si alternano fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentrava un'elevata attività di pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti e fasi di rifinanziamento nelle quali prevaleva l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, mentre era ridotta la capacità di spesa in termini di cassa.

Inoltre, si poneva in luce come l'attività del Ministero fosse caratterizzata da un processo di radicale trasformazione delle modalità di intervento, con il passaggio in corso dalla realizzazione diretta di interventi e investimenti ad una partecipazione, con l'erogazione di incentivi e contributi, a programmi gestiti in sede decentrata. Se, da un lato, tale trasformazione comportava ulteriori difficoltà di adattamento dell'organizzazione amministrativa ministeriale, dall'altro rendeva ardua la verifica dei risultati ultimi delle politiche di tutela dell'ambiente, condizionati alle effettive realizzazioni da parte di soggetti istituzionali esterni (in particolare le regioni).

E' stato, infine, rilevato come al decentramento territoriale delle funzioni in materia ambientale si associasse la frammentazione di competenze all'interno dell'amministrazione statale, essendo il Ministero assegnatario nel 2000 di meno del 60 per cento delle risorse destinate, nel bilancio dello Stato, alla spesa ambientalistica.

Molti dei citati fattori, che hanno condizionato l'attività del Ministero e la gestione finanziaria della spesa nel 2000, incidono anche nel 2001, sia pure con minore intensità.

L'attuazione del decentramento amministrativo, che ha determinato un consistente ridimensionamento rispetto al 2000 degli stanziamenti complessivi assegnati al Ministero dell'ambiente, delinea la nuova distribuzione di funzioni con l'affidamento allo stesso di compiti principalmente diretti a coordinare ed incentivare la realizzazione di interventi di altri soggetti (fatte salve le competenze destinate ad affrontare direttamente le "emergenze" ambientali), con contestuale assegnazione ad altre amministrazioni centrali (oltre che alle regioni) delle funzioni e delle risorse finanziarie destinate all'effettuazione di interventi infrastrutturali.

Ne è derivata una prospettiva di non facile coesistenza di due diversi approcci organizzativi: il primo riferibile alla gestione dei programmi di spesa in corso e ancora affidati al Ministero fino al loro esaurimento (Programma triennale per le bonifiche, Programmi sui sistemi di depurazione e collettamento delle acque reflue e Programma relativo al dissesto idrogeologico), il secondo connesso ai nuovi compiti (partecipazione, concertazione e incentivazione) che, pur risolvendosi in attività meno complesse della realizzazione diretta di infrastrutture, richiedono un impegno organizzativo molto gravoso per la messa a punto di procedure di programmazione e controllo che coinvolgono necessariamente amministrazioni centrali, regioni, enti locali e Unione Europea.

D'altra parte, come sarà di seguito riferito più dettagliatamente, l'adattamento della struttura organizzativa del Ministero alle nuove complesse funzioni non è intervenuto senza ostacoli, in ragione dei ritardi e delle incertezze che hanno caratterizzato il processo di riorganizzazione conseguente alla riforma delle amministrazioni centrali ed al decentramento amministrativo (operatività dei nuovi centri di responsabilità, nomina della catena dirigenziale, adeguamento della struttura del bilancio al nuovo assetto organizzativo ecc.).

2.2 La spesa complessiva per la tutela dell'ambiente e la spesa del Ministero.

Le risultanze del consuntivo 2001 indicano che il bilancio dello Stato ha complessivamente destinato alla tutela dell'ambiente (divisione 5 della COFOG) 5.284,3 mld, riservando al Ministero dell'ambiente 2.610 mld. Stanziamenti minori sono stati attribuiti al Ministero dei lavori pubblici (1.134 mld) ed a quello del tesoro (971 mld), mentre notevolmente minore è stato l'apporto delle risorse stanziate per le altre amministrazioni.

Risulta, pertanto, che il Ministero dell'ambiente ha gestito circa il 50% (58% nel 2000) delle risorse finanziarie complessivamente destinate. Una dotazione dell'ordine del 21% (18% nel 2000) è stata attribuita al Ministero dei lavori pubblici con un'incidenza di oltre il 43% dello stanziamento destinato al comparto della "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". La gestione delle risorse ambientali di competenza del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica incide per una quota di poco superiore al 18% (17% nel 2000).

Stanziamenti notevolmente inferiori sono di pertinenza del Ministero delle politiche agricole e forestali (4%), interamente destinati al comparto della "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". Agli altri Ministeri (interno, trasporti e navigazione, comunicazioni, beni culturali, finanze, difesa, industria e affari esteri) è attribuita una quota inferiore al 4% del totale delle disponibilità (tavola 1).

Gli stanziamenti definitivi di competenza – in forte crescita nel 1999 e nel 2000 – si sono ridotti nel 2001, risultando pari a 2.610 miliardi di lire, con una diminuzione di circa il 20% rispetto all'anno precedente (tavola 2).

Anche gli impegni totali (su competenza e su residui di stanziamento) hanno segnato una marcata riduzione (pari a circa il 18,5%) ben superiore alla modesta flessione registrata nel 2000. La dinamica dei pagamenti, già in rapida decelerazione nel 2000, ha segnato anch'essa una diminuzione importante, sostanzialmente in linea con quella degli impegni (circa il 18%).

Tali riscontri di sintesi confermano, nelle risultanze di consuntivo, quanto già rilevato sul perdurare delle difficoltà di adeguamento dell'amministrazione alle complesse novità sul piano del decentramento, della riorganizzazione interna e dei nuovi indirizzi strategici della programmazione degli interventi.

Tavola 1

Stanziamenti definitivi di competenza

(milioni di lire)

FO II livello	totale FO di II livello	ambiente	% *sul tot FO II liv.*	tesoro	% *sul tot FO II liv.*	LL.PP.	% *sul tot FO II liv.*	politiche agricole	% *sul tot FO II liv.*	altre amm.ni (*)	% *sul tot FO II liv.*
5.1.	*342.936*	217.984	*63,56*	124.953	*36,44*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*
5.2.	*1.164.172*	884.382	*75,97*	243.078	*20,88*	36.714	*3,15*	0	*0,00*	0	*0,00*
5.3.	*978.326*	572.735	*58,54*	312.550	*31,95*	88	*0,01*		*0,00*	92.953	*9,50*
5.4.	*2.513.257*	676.047	*26,90*	450.087	*17,91*	1.096.849	*43,64*	214.739	*8,54*	75.536	*3,01*
5.5.	*140.107*	139.180	*99,34*	0	*0,00*	928	*0,66*	0	*0,00*	0	*0,00*
5.6.	*145.458*	119.627	*82,24*	0	*0,00*	0	*0,00*	0	*0,00*	25831	*17,76*
tot FO 8	*5.284.256*	*2.609.955*	*49,39*	*1.130.668*	*21,40*	*1.134.579*	*21,47*	*214.739*	*4,06*	*194.320*	*3,68*

5. *TUTELA DELL'AMBIENTE*
5.1. gestione dei rifiuti
5.2. gestione delle acque reflue
5.3. riduzione dell'inquinamento
5.4. protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici
5.5. ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente
5.6. tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile
(*) Interno, trasporti, comunicazioni, beni culturali, finanze, difesa, industria e affari esteri

La limitata capacità di spesa, in presenza di una massa spendibile che ha superato i 5.600 mld, si è tradotta in una lievitazione consistente dei residui totali finali che hanno di poco superato i 3.600 miliardi di lire, con un aumento di poco inferiore al 18% rispetto al già elevatissimo livello del 2000.

Non sembrano, infine, essersi modificate in modo significativo le condizioni alla base della formazione dei residui perenti che, anche nel 2001, sono risultati di poco inferiori ai 300 miliardi di lire, un livello elevato se rapportato al volume degli impegni effettivi e al comportamento medio delle altre amministrazioni.

Tavola 2

(in milioni di lire)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali	Residui perenti
Gestione dei rifiuti	217.983	610.504	335.563	143.233	128.561	468.782	23.559
Gestione delle acque reflue	884.381	1.409.531	599.477	886.699	525.603	880.787	81.116
Riduzione dell'inquinamento	572.734	1.859.404	962.055	539.258	470.722	1.327.108	155.621
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	676.048	1.373.734	845.508	673.159	630.893	726.153	30.494
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	139.180	225.650	125.868	144.862	114.184	100.928	331
Altro	119.627	183.896	144.030	111.803	74.220	96.727	3.634
Totale Amministrazione	**2.609.953**	**5.662.720**	**3.012.501**	**2.499.015**	**1.944.183**	**3.600.484**	**294.755**

2.3 Gli indicatori contabili e finanziari.

L'analisi degli indicatori contabili – che consente di confrontare i risultati gestori del 2001 con gli andamenti degli anni precedenti e con i valori medi della spesa statale – pone in evidenza una situazione critica non difforme da quella segnalata nella relazione dello scorso anno, ma con qualche ulteriore accentuazione dello scarto negativo rispetto al generale comportamento della spesa statale (tavola 3).

Tavola 3

	Impegni totali/massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa			Pagamenti in c.competenza/impegni competenza			Pagamenti residui/residui iniziali		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Gestione dei rifiuti	94,3	90,9	59,6	72,5	76,8	54,9	82,9	59,4	38,3	66,3	53,1	49,5	34,4	24,1	17,5
Gestione delle acque reflue	98,5	94,2	97,8	75,1	63,7	42,5	81,3	68,3	87,7	67,4	44,4	38,6	45,9	41,8	36,6
Riduzione dell'inquinamento	97,8	87,2	89,0	49,6	55,2	51,7	78,3	42,3	48,9	45,4	37,6	37,4	30,2	17,0	21,8
Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	89,6	94,0	93,3	79,5	75,7	61,5	84,4	73,1	74,6	71,0	63,5	42,8	55,4	28,7	51,9
Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente	93,6	83,7	98,3	65,3	69,7	55,8	93,5	57,8	90,7	50,6	27,4	38,3	79,4	68,1	71,3
Altro	83,8	79,2	84,7	67,5	63,8	78,3	62,5	78,3	51,5	45,3	52,4	47,0	38,3	46,6	40,0
Totale Amministr.ne	**94,7**	**91,2**	**90,8**	**64,1**	**66,3**	**53,2**	**80,7**	**62,1**	**64,5**	**62,0**	**56,3**	**40,4**	**38,7**	**26,6**	**32,4**
Totale spesa di bilancio	**92,3**	**93,1**	**95,9**	**86,5**	**85,0**	**86,1**	**90,9**	**90,8**	**93,4**	**88,7**	**88,3**	**94.9**	**58,2**	**44,2**	**34,8**

Infatti, mentre la "capacità di impegno" (vicina al 91% ed espressa dal rapporto impegni totali/massa impegnabile) resta inferiore al valore rilevato per il complesso della spesa statale (circa il 95%), si è accentuata la difficoltà dell'amministrazione di tradurre tali impegni in effettive erogazioni di cassa.

Ciò emerge dall'osservazione della sequenza massa spendibile-autorizzazioni di cassa-pagamenti, dalla quale si ricava un'ulteriore marcata limitazione del "tetto di spesa" costituito dalle autorizzazioni, discese ad un valore insolitamente basso (53% della massa spendibile) che non trova riscontro presso le altre amministrazioni (la media si attesta oltre l'86%) e che può essere ricollegato ad una impropria valutazione, in sede di approvazione del bilancio di previsione, delle effettive capacità realizzative del Ministero.

Un'ulteriore analisi permette di sottolineare come tali scostamenti rispetto alla media della spesa statale siano riferibili tanto alle erogazioni di cassa effettuate in conto competenza dell'anno, quanto ai pagamenti in conto residui, che evidenziano entrambi una velocità di realizzazione (o di smaltimento) molto più lenta rispetto alla spesa statale totale.

L'effettuato esame degli indicatori contabili aggregati del Ministero può tuttavia essere ulteriormente qualificato alla luce delle diversità dei fattori che sono alla base degli scostamenti segnalati.

A questo fine si deve analizzare, ad un maggiore grado di disaggregazione, la gestione contabile dei capitoli di spesa. Per il Ministero dell'ambiente tale analisi è favorita dall'elevato "indice di concentrazione delle dotazioni finanziarie (tavola 4) che mostra come sui complessivi 434 capitoli del bilancio 2001, i primi dieci per dimensioni quantitative dello stanziamento assorbono quasi i tre quarti delle intere risorse a disposizione del Ministero, i primi cinque raggiungono quasi il 60% ed un solo capitolo (cap. 8644 relativo al "Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento") copre oltre il 25% degli stanziamenti totali.

La situazione contabile di tali capitoli è notevolmente diversificata.

Quello di maggiori dimensioni (cap. 8644), infatti, presenta a consuntivo, stanziamenti definitivi ed impegni di importo quasi doppio rispetto all'autorizzazione di cassa concessa. La ragione risiede nella asimmetria tra l'assegnazione delle dotazioni finanziarie, legata alle determinazioni della legge pluriennale di spesa (piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento) e la capacità di spesa in termini di cassa, connessa all'effettivo stato di avanzamento dei lavori. Secondo l'Amministrazione tale scostamento dovrebbe esaurirsi nel 2002, quando saranno gestite solo risorse (in conto residui) in termini di pagamenti.

Una situazione del tutto opposta si osserva con riguardo ai capitoli 9001 (interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio) e 9208 (fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile) relativamente ai quali – pur essendo sostanzialmente allineati gli stanziamenti di competenza ed i limiti dell'autorizzazione di cassa – risulta basso il livello delle erogazioni a causa della ritardata assunzione degli impegni avvenuta alla fine del 2001.

Infine, per il cap. 7685 (piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli) non si sono realizzate le condizioni per l'assunzione degli impegni – a seguito delle complesse procedure autorizzative – così che si è determinata la formazione di residui di stanziamento per l'intera consistenza delle risorse assegnate.

Tavola 4

Indice di concentrazione delle risorse

(in milioni di lire)

cap.	denominazione	F.O.	Stanziamenti di competenza	% di concentraz.
8644	Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento	5214 5216	677.124	25,9
7082	Realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti	5111/4 5214/7 5311/5 5411/3 5415/6 5417	356.000	13,6
9001	Attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	5417	250.290	9,6
9208	Fondo per incentivare le misure e gli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile	5311/5	140.000	5,4
2001	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi	5411 5415 5511	122.100	4,7
4759	Contributo obbligatorio dell'Italia al fondo multilaterale per il protocollo di Montreal per la protezione della fascia dell'ozono	5313	97.300	3,7
3955	Spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo	5312 5411 5412	91.000	3,5
8681	Somme occorrenti per il completamento di opere infrastrutturali nelle aree depresse	5215 5217	72.775	2,8
7240	Contributo all'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA)	5511	65.000	2,5
7685	Piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli	5114	50.000	1,9

un solo capitolo		25,9%
primi cinque		59,2%
primi dieci		73,6%
Totale amministrazione		**2.609.953**
Totale capitoli		**434**

2.4 Analisi delle spese per funzioni obiettivo e per Centri di responsabilità.

Preliminarmente, va segnalato che con il bilancio di assestamento, approvato nella seconda parte del 2001 è stata adeguata la struttura del bilancio stesso alla nuova articolazione organizzativa dell'Amministrazione, in relazione alla quale sono stati costituiti undici centri di responsabilità in luogo degli otto precedentemente operanti.

L'adattamento è, tuttavia, avvenuto con modalità e procedure che hanno eluso la necessità di cogliere l'occasione della riorganizzazione amministrativa per una razionalizzazione anche delle assegnazioni delle u.p.b. e dei capitoli di bilancio alle specifiche "missioni" della politica ambientalistica e, quindi, ai nuovi centri di responsabilità.

L'incrocio tra funzioni obiettivo e centri di responsabilità appare, pertanto, ancora il frutto di imputazioni pro-quota che rispondono all'esigenza di adottare criteri di sistemazione a posteriori dei dati di consuntivo, piuttosto che all'altra – più rilevante - di ridefinire i compiti effettivi della nuova struttura.

Le risultanze finanziarie del rendiconto 2001 confermano innanzi tutto la carenza di leggi di spesa permanenti che si ripercuote anche sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra i principali settori di intervento della politica di spesa ambientale. Se si osservano i dati di consuntivo relativi all'ultimo triennio, si evidenzia, infatti, una grande variabilità nella composizione della spesa gestita dal Ministero (Grafico 1).

Con riferimento alle funzioni-obiettivo di terzo livello, il rendiconto 2001 indica una prevalenza di stanziamenti di competenza nel settore della "Gestione delle acque reflue" (34%), seguito nell'ordine dai settori "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" (26%), "Riduzione dell'inquinamento" (22%), "Gestione dei rifiuti" (8%), "Ricerca e sviluppo" (5%) e dagli interventi non classificabili (5%).

Si è già osservato come tale struttura della spesa non rifletta, tuttavia, scelte programmatiche di medio periodo circa le priorità da assegnare alle diverse tipologie di interventi, quanto piuttosto l'andamento dei rifinanziamenti annuali. Ciò è confermato dal raffronto tra la composizione percentuale del consuntivo 2001 e quella degli anni precedenti, raffronto che evidenzia un'instabilità nelle quote assegnate alle diverse tipologie di interventi.

Non introduce elementi informativi di grande rilievo l'analisi fino al quarto livello delle funzioni obiettivo, consentita dalle elaborazioni condotte dalla Corte dei conti d'intesa con le Amministrazioni. Infatti, se si osservano i dati relativi agli stanziamenti definitivi di competenza, si nota una pressoché uniforme distribuzione delle risorse finanziarie tra le funzioni di quarto livello nelle quali sono disaggregate le funzioni di livello superiore. Così, nell'ambito della funzione di terzo livello "Gestione delle acque reflue", lo stanziamento maggiore riguarda gli interventi per il trattamento delle acque agricole e industriali, mentre le altre funzioni di quarto livello vedono assegnati stanziamenti di pari importo. Il quadro è analogo per le altre principali funzioni. In particolare, nel settore della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici, tutte le funzioni di quarto livello hanno un identico stanziamento finanziario.

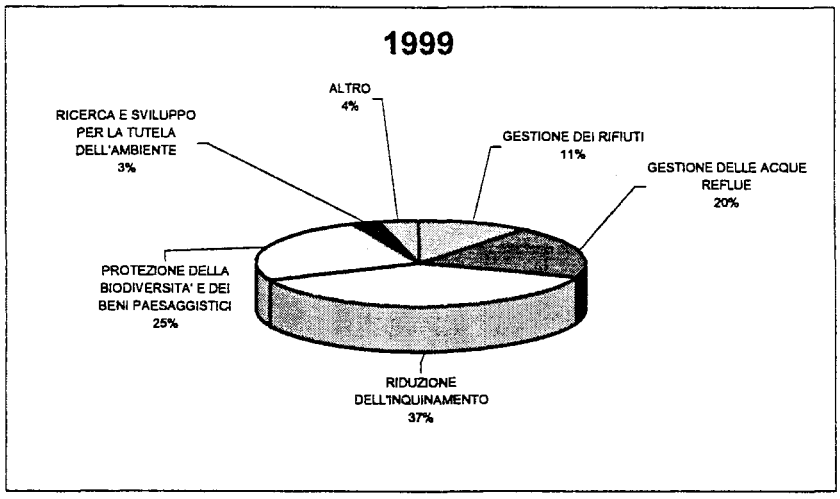
E' interessante analizzare il grado di frammentazione delle responsabilità nell'attuazione degli interventi relativi ad ogni funzione-obiettivo. A tal fine, si è proceduto a verificare quanti centri di responsabilità – e con quale incidenza – siano stati assegnatari di risorse finanziarie riferibili a ciascuna funzione-obiettivo di terzo livello (tavola 5). Ne emerge una situazione molto diversificata: ad una funzione (gestione delle acque reflue) pressoché integralmente affidata al CDR corrispondente (cdr "Tutela delle acque interne"), fa riscontro, all'estremo opposto, la funzione "Riduzione dell'inquinamento" frammentata in ben nove centri di responsabilità, compresa una quota rilevante di risorse nel fondo di Gabinetto. Nel mezzo si collocano le altre funzioni-obiettivo per le quali la molteplicità di centri di responsabilità coinvolti nella realizzazione delle attività, da una parte, potrebbe rappresentare l'indice di maggiore complessità della gestione e, dall'altra, dare anche conto di un'incompiuta operazione di riordino delle appostazioni di bilancio coerente con il nuovo disegno organizzativo.

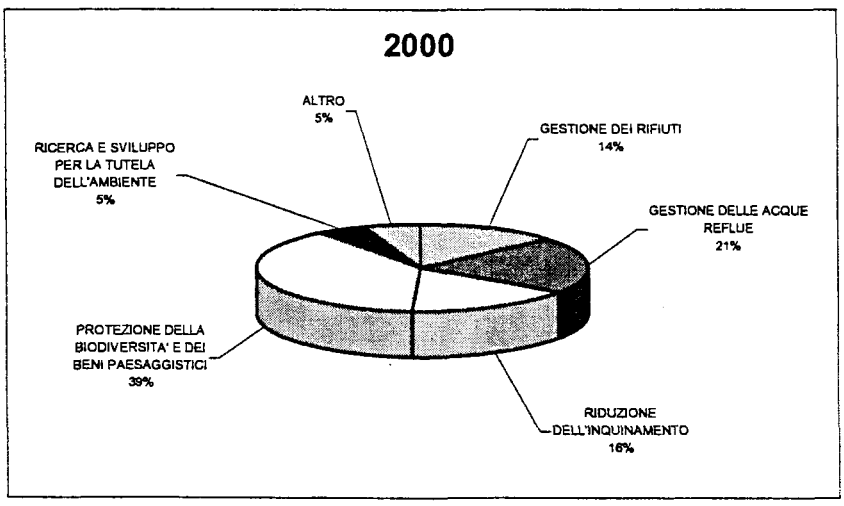
Tuttavia, un diverso indicatore della complessità della gestione può essere tratto dall'incrocio tra funzioni-obiettivo di terzo livello e capitoli di bilancio gestiti (per intero o pro-quota) da diversi CDR. La tavola 6 offre, al riguardo, un quadro differenziato ma che, nella sostanza, conferma quanto già evidenziato.

Grafico 1

SETTORI DI INTERVENTO NEL TRIENNIO 1999-2001

(Composizione percentuale su stanziamenti definitivi di competenza)





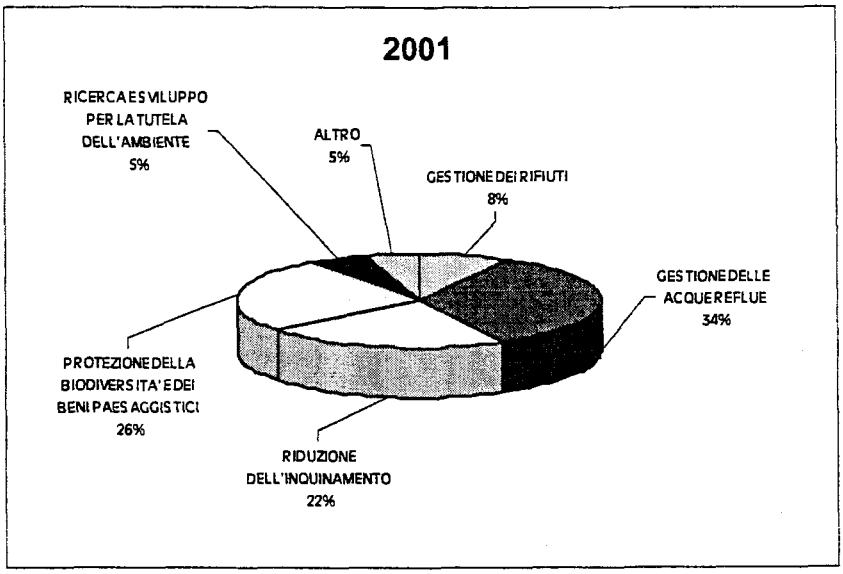

2001
RICERCA E SVILUPPO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE 5%
ALTRO 5%
GESTIONE DEI RIFIUTI 8%
GESTIONE DELLE ACQUE REFLUE 34%
PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI 26%
RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO 22%

Tavola 5

(in milioni di lire)

F.O.	denominazione	CDR	stanz.comp.	% su Tot. Amm.ne	% su Tot. F.O.
511	*Gestione dei rifiuti*	Gabinetto	83.481	3,2	38,3
		AA.GG. e del personale	5.991	0,2	2,7
		Rifiuti e bonifiche	128.397	4,9	58,9
		Tutela delle acque interne	114	0,0	0,1
	Totale		**217.983**	**8,4**	**100,0**
521	*Gestione delle acque reflue*	Gabinetto	83.434	3,2	9,4
		AA.GG. e del personale	6.018	0,2	0,7
		Tutela delle acque interne	794.929	30,5	89,9
	Totale		**884.381**	**33,9**	**100,0**
531	*Riduzione dell'inquinamento*	Gabinetto	113.400	4,3	19,8
		AA.GG. e del personale	7.438	0,3	1,3
		Rifiuti e bonifiche	402	0,0	0,1
		Inquinamento atmosferico e rischi industriali	32.238	5,6	5,6
		Difesa del mare	80.624	3,1	14,1
		Tutela delle acque interne	24.970	9,6	4,4
		Protezione internazionale dell'ambiente	124.307	4,8	21,7
		Difesa del territorio	1.200	0,0	0,2
		Sviluppo sostenibile	188.155	7,2	32,9
	Totale		**572.734**	**21,9**	**100,0**
541	*Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici*	Gabinetto	124.600	4,8	18,4
		AA.GG. e del personale	9.198	0,4	1,4
		Conservazione della natura	204.992	7,9	30,3
		Difesa del mare	71.172	2,7	10,5
		Difesa del territorio	260.586	10,0	38,5
		Sviluppo sostenibile	5.500	0,2	0,8
	Totale		**676.048**	**25,9**	**100,0**
551	*Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente*	Gabinetto	2.485	0,1	1,8
		AA.GG. e del personale	120.969	4,6	86,9
		Conservazione della natura	12.100	0,5	8,7
		Rifiuti e bonifiche	2.029	0,1	1,5
		VIA	804	0,0	0,6
		Tutela delle acque interne	16	0,0	0,0
		Sviluppo sostenibile	777	0,0	0,6
	Totale		**139.180**	**5,3**	**100,0**
561	*Tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile*	Gabinetto	16.185	0,6	13,5
		AA.GG. e del personale	9.187	0,4	7,7
		Conservazione della natura	6.968	0,3	5,8
		VIA	36.135	1,4	30,2
		Tutela delle acque interne	677	0,0	0,6
		Protezione internazionale dell'ambiente	1.245	0,0	1,0
		Difesa del territorio	2.997	0,1	2,5
		Sviluppo sostenibile	46.233	1,8	38,6
	Totale		**119.627**	**4,6**	**100,0**
	Totale Amministrazione		**2.609.953**	**100,0**	

Tavola 6

(in milioni di lire)

F.O.	denominazione	totale F.O.	capitolo	stanz.comp.	% cap./tot. F.O.
511	*Gestione dei rifiuti*		7082	71.200	32,7
			7685	50.000	22,9
			7614	38.000	17,4
			7687	14.000	6,4
			7081	12.200	5,6
			7686	10.000	4,6
	n. 85 cap.	217.983		195.400	89,6
521	*Gestione delle acque reflue*		8644	677.124	76,6
			8681	72.776	8,2
			7082	71.200	8,1
	n. 76 cap.	884.381		821.100	92,8
531	*Riduzione dell'inquinamento*		9208	140.000	24,4
			9203	27.300	4,8
			4759	97.300	17,0
			7082	89.000	15,5
			3955	72.800	12,7
			7081	24.400	4,3
			9261	17.300	3,0
			8647	11.293	2,0
	n. 187 cap.	572.734		468.100	81,7
541	*Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici*		9001	250.290	37,0
			7082	124.600	18,4
			2001	112.333	16,6
			3957	32.253	4,8
			7449	20.000	3,0
			3955	18.200	2,7
			7437	10.500	1,6
	n. 167 cap.	676.048		568.176	84,0
551	*Ricerca e sviluppo per la tutela dell'ambiente*		1550	32.450	23,3
			1565	22.100	15,9
			7240	65.000	46,7
			2001	9.768	7,0
	n. 119 cap.	139.180		129.318	92,9
561	*Tutela dell'ambiente non altrimenti classificabile*		9202	30.440	25,4
			2674	16.243	13,6
			7802	7.760	6,5
			9209	6.099	5,1
			1401	1.503	1,3
			2601	4.256	3,6
			1541	3.510	2,9
			9021	2.987	2,5
			7531	2.093	1,7
			2880	2.000	1,7
			2691	1.760	1,5
			5401	1.502	1,3
	n. 186 cap.	119.627		80.153	67,0
	Totale Amministrazione	**2.609.953**			

Si può, infatti, osservare che la funzione obiettivo "Gestione delle acque reflue", alla quale sono riferibili 76 capitoli di bilancio (o quote di essi), in realtà gestisce quasi il 93% delle risorse assegnate con soli tre capitoli. Una situazione analoga si riscontra per la funzione "Ricerca e sviluppo" che raggiunge il 93% delle risorse gestite con quattro dei 119 capitoli attribuiti. Più frammentata è la gestione delle altre funzioni, che comunque mostrano una generale concentrazione di risorse su un numero relativamente contenuto di capitoli.

Vi è, piuttosto, da rilevare che solo pochi capitoli di bilancio sono esclusivamente destinati ad una funzione obiettivo, essendo la maggior parte di essi di natura "promiscua", a seguito della genericità (o non sufficiente identificazione) delle finalità programmatiche. Un intervento di razionalizzazione e di semplificazione nella direzione di una maggiore corrispondenza tra capitoli e funzioni obiettivo, anche di quarto livello, potrebbe rendere più efficace il monitoraggio delle attività e più significativa la rendicontazione.

In conclusione, va rilevato che l'effettuato esame dei principali indicatori contabili con riferimento alla spesa totale dell'Amministrazione (tavola 3), non modifica sostanzialmente il giudizio espresso nella relazione dello scorso anno.

Lo stesso esame conferma, in primo luogo, che il basso coefficiente delle autorizzazioni di cassa (il rapporto tra queste e la massa spendibile) appare una caratteristica permanente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con un valore medio disceso nel 2001 a poco più del 53% (nel triennio anteriore valori compresi tra il 58,5% e il 66,3%) risultando, quindi, di oltre il 30% inferiore al coefficiente della spesa statale complessiva. Su tale scostamento negativo incide in misura determinante, nel 2001, la funzione "Gestione delle acque reflue" – che assorbe la quota maggiore di dotazioni finanziarie del Ministero – con un coefficiente dell'ordine del 42%. Poco sopra al 50% si collocano, peraltro, anche le funzioni "Riduzione dell'inquinamento", "Gestione dei rifiuti" e "Ricerca e sviluppo".

Molto diverso appare il quadro se si guarda al rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa. In questo caso le differenze tra settori di intervento sono maggiori e, talvolta, i ruoli si invertono: la gestione delle acque reflue, per la quale il limite giuridico-contabile delle autorizzazioni di cassa poneva un tetto assai basso, mostra un'elevata capacità di tradurre in erogazioni le limitate risorse di cassa disponibili (87,7%), mentre nella gestione dei rifiuti il basso coefficiente delle autorizzazioni non ha impedito che, anche a livello dei pagamenti effettuati, l'amministrazione restasse ben al di sotto delle disponibilità (38,3%).

Come già osservato con riguardo ai capitoli di maggiori dimensioni, deve ancora evidenziarsi che la difformità delle risultanze contabili discende da fattori diversificati come ed esempio dalla complessità delle procedure e dalla attuazione degli impegni a fine periodo.

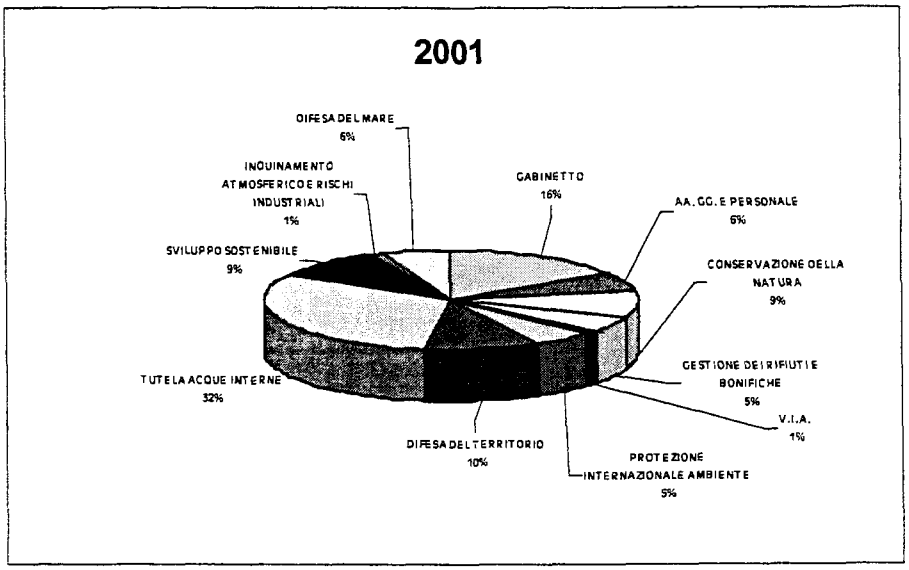
I riflessi dell'attuazione della riforma dell'amministrazione sul rendiconto sono evidenziati, per la prima volta, solo con il consuntivo per il 2001. L'analisi della distribuzione delle risorse per centri di responsabilità ha, quindi, significato soltanto con riguardo al 2001, essendo precluso ogni confronto con gli anni precedenti, nei quali operava una diversa struttura ministeriale.

A differenza di quanto si rilevava a consuntivo nel 2000, allorché per le vicende più volte ricordate oltre il 55% delle dotazioni finanziarie dell'anno risultava contabilmente attribuito al CDR "Gabinetto", nel 2001 – pur restando al fondo di Gabinetto una quota importante di risorse (circa il 16%) – l'assegnazione maggiore (quasi il 32%) riguarda il CDR "Tutela delle acque interne", mentre altri tre centri ("Difesa del territorio", "Sviluppo sostenibile" e "Conservazione della natura") hanno gestito risorse per quote comprese tra l'8 e il 10% (Grafico 2).

Grafico 2

CENTRI DI RESPONSABILITA' 2001

(Composizione percentuale su stanziamenti definitivi di competenza)



3. L'attività svolta.

3.1 Le modifiche organizzative.

Oltre alle indicate difficoltà, connesse essenzialmente alla stratificazione della legislazione di spesa, ulteriori circostanze di carattere organizzativo hanno influito sfavorevolmente nel corso del 2001.

Deve infatti notarsi che - oltre all'elemento negativo costituito ancora una volta dal ritardo nella definizione della programmazione annuale da parte dell'organo politico - le innovazioni della struttura amministrativa, recate dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 178 del 27 marzo 2001 di organizzazione del Ministero, si sono sovrapposte ad una già indicata situazione negativa ereditata dall'anno precedente.

In effetti, essendosi avviato in concreto il processo di riorganizzazione del Ministero, connesso alla riforma delle Amministrazioni centrali e del decentramento amministrativo, solo nel secondo semestre del 2000, le relative conseguenze si sono ripercosse non solo sulla gestione dell'attività ordinaria dello stesso anno, ma anche sulla programmazione e sulla esecuzione delle attività da realizzarsi durante l'anno successivo.

Alla nomina dei dirigenti di prima fascia, avvenuta nel mese di marzo del 2000 con la pubblicazione del d.P.R. n. 549/1999, che aveva fissato le strutture (provvisorie) di livello dirigenziale generale in dieci Servizi, è seguita nel novembre la ripartizione e l'attribuzione delle risorse alle strutture operative sottordinate.

Con riferimento poi al profilo del decentramento amministrativo, di cui al d.lgs 31 marzo 1998, n. 112, va evidenziato come rilevanti conseguenze gestionali siano derivate anche dall'accordo per il completamento del federalismo che, per il settore ambientale, è stato concluso con l'emanazione del relativo d.P.C.M. del 12 ottobre 2000 e, quindi, quasi al termine dell'anno.

In relazione ai menzionati fatti riorganizzativi - come detto - si è anche provveduto in corso d'anno alla ristrutturazione del bilancio ministeriale.

Tuttavia, nel delineato quadro, l'ulteriore elemento che nel corso del 2001 ha inciso sul funzionamento dell'intera struttura amministrativa, è costituito dalla inoperatività "di fatto" della riforma recata dagli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 300 del 1999, che avevano suddiviso le funzioni del nuovo dicastero dell'ambiente in "quattro aree funzionali", in relazione alle quali il regolamento di organizzazione n. 178 del 2001 ha istituito corrispondenti dipartimenti.

Per completezza va segnalato che nel Dipartimento per lo sviluppo sostenibile e le politiche del personale sono state incardinate le Direzioni per lo sviluppo sostenibile, per la protezione internazionale dell'ambiente, per le politiche del personale e gli affari generali e per i sistemi informativi e statistici; il Dipartimento per la protezione ambientale si articola nelle Direzioni per la valutazione di impatto ambientale, per l'inquinamento ed i rischi industriali, per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche, mentre fanno parte del Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali le Direzioni per la difesa del territorio e per la conservazione della natura. Nel Dipartimento delle risorse idriche sono infine confluite le Direzioni per la tutela delle acque

interne e quella per la difesa del mare. Con d.P.C.M. del 10 aprile 2001 è stato anticipato il trasferimento alla Direzione per la difesa del territorio delle competenze già facenti capo all'ex Ministero dei lavori pubblici, conferite alla nuova struttura ministeriale a seguito della riforma.

In effetti, a causa della mancata adozione da parte dell'organo politico degli atti necessari al concreto funzionamento degli istituiti centri di responsabilità, la riforma non ha potuto fino ad ora avviarsi.

Infatti, per rendere operativo il regolamento n. 178 del 2001 era necessario provvedere con appositi decreti alla nomina dei capi dipartimento, dei dirigenti titolari degli uffici di livello dirigenziale generale e di quelli titolari delle unità operative di seconda fascia.

I provvedimenti non sono stati emanati nel corso del 2001 (tale situazione di inattività tuttora permane) con le gravissime ripercussioni sulle possibilità gestionali dell'Amministrazione di seguito indicate.

L'anomalia, infatti, è resa evidente dal recente d.m. 1° marzo 2002 che assegna le risorse ai centri di responsabilità previsti dall'ordinamento organizzativo soppresso, con la evidente finalità di considerare effettiva una struttura amministrativa non più esistente a decorrere dalla data di nomina del governo costituito a seguito delle elezioni politiche secondo espressa disposizione dello stesso d.lgs. n. 300 del 1999.

In proposito va sottolineato come con la deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità n. 9/2002/P del 7 marzo 2002, che ha ricusato il visto ad un provvedimento di incarico temporaneo di reggenza inviato dall'Amministrazione, la Corte abbia già avuto modo di censurare la persistenza dell'anomalia.

In sostanza, è stato affermato che il comportamento omissivo dell'Amministrazione, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, pone l'intera dirigenza – tuttora ancorata ad un sistema organizzativo soppresso - in una posizione di delegittimazione con riflessi censurabili anche sotto il profilo gius-contabile, considerata l'impossibilità di applicazione delle fonti ordinamentali (d.lgs. n. 300 del 1999 e d.P.R. n. 178 del 2001). La Corte ha incidentalmente censurato anche il già citato d.m. del 1° marzo, atteso che le iniziative impropriamente assunte con lo stesso potrebbero determinare una gestione di fatto in contrasto con il principio della separazione tra la funzione di indirizzo politico esercitabile con apposita direttiva e la funzione di mera gestione intestata all'apparato amministrativo.

Inattuato risulta anche l'art. 38 del d.lgs. n. 300 che istituisce l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, rinviando agli artt. 8 e 9 dello stesso per quanto riguarda l'ordinamento, il personale e la relativa dotazione finanziaria.

Alla nuova Agenzia sono affidati i compiti già attribuiti all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali limitatamente al Servizio geologico ed al Servizio idrografico e mareografico, operanti nell'ambito dello stesso Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Allo stesso organismo saranno trasferite le risorse umane e finanziarie appartenenti alle soppresse strutture.

Modifiche all'organizzazione della nuova Agenzia sono state poi apportate dall'articolo 2, comma 2, della legge 23 marzo 2001, n. 93 e dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni nella legge 9 novembre 2001, n. 401 che ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la protezione civile.

Alla data del 31 dicembre 2001 nessuna attività risultava effettuata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'emanazione dello statuto della nuova Agenzia, necessario al fine di rendere effettiva la previsione del d.lgs. n. 300 del 1999. Ed invero la procedura per l'emanazione dello statuto è stata attivata solo nel corso dell'anno 2002; al momento la proposta di statuto, approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, è all'esame del Consiglio di Stato.

Nell'attesa della definizione del procedimento, le competenze del Presidente del Consiglio, per quanto attiene il funzionamento del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali e dei Servizi tecnici geologico e idrografico-mareografico, sono state - come nell'anno 2000 - attribuite al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

La descritta situazione organizzativa ha senza dubbio avuto anche ripercussioni sull'assetto redistributivo delle funzioni amministrative definito dal d.lgs. n. 112 del 1998, la cui piena operatività era prevista per l'anno 2001, se si considera che la stessa direttiva ministeriale sugli obiettivi da raggiungere – come si è detto adottata peraltro ad anno inoltrato (nel mese di maggio) – riteneva essenziale che entro quella data tutti i Servizi interessati procedessero al definitivo trasferimento alle Regioni dei "relativi documenti", provvedendo anche in ordine agli atti procedimentali necessari per il trasferimento delle risorse residue.

Dalla documentazione acquisita non risulta che i relativi adempimenti siano pervenuti a conclusione nei tempi previsti.

Il carente funzionamento degli organismi di controllo interno, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1999, ha poi ulteriormente aggravato le difficoltà operative. Infatti, non essendo ancora istituite le strutture per i controlli di regolarità amministrativa-contabile e di gestione e per la valutazione della dirigenza, si è provveduto nel settembre 2001 alla nomina del Presidente del Collegio direttivo del Servizio per il controllo strategico e non a quella dei componenti dello

stesso, con la conseguente impossibilità di esercitare completamente le competenze che il d.P.R. n. 245 del marzo dello stesso anno aveva attribuito allo stesso Servizio.

Nell'ambito delle problematiche organizzative va infine evidenziato che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si avvale sempre di più di considerevoli apporti esterni, peraltro previsti dallo specifico ordinamento sia in modo permanente sia nell'ambito di specifici obiettivi o programmi da realizzare. Questa opportunità, in linea di principio, non solo non appare impropria ma può risultare di notevole valenza per la funzionalità dell'attività amministrativa e per il migliore perseguimento dei risultati.

Tuttavia, il sistema di individuazione degli esperti, soprattutto allorché si esaurisce nell'ambito dei poteri dell'organo politico senza la partecipazione della dirigenza che dovrà utilizzare l'apporto dei medesimi, può indurre perplessità sotto il profilo della coerenza con la separazione dei compiti politici da quelli di gestione. Inoltre, la mancanza di procedure oggettive di selezione, sia delle professionalità da acquisire che dei candidati da selezionare, rischia di introdurre una struttura informale, fiduciaria dell'organo politico, che si affianca all'apparato ufficiale dell'Amministrazione e che con questo interagisce.

Inoltre, il consistente ricorso ai supporti esterni, non limitato a specifiche finalità o attività, anche se definito nel tempo, potrebbe avere l'effetto di surrogare in modo permanente le risorse umane dell'Amministrazione e provocare duplicazioni di strutture e di spesa.

3.2 I provvedimenti adottati.

La normativa dell'anno 2001 e dei primi mesi dell'anno 2002 di interesse per il Ministero risulta coerente con alcuni obiettivi specifici privilegiati dai documenti di programmazione.

Particolare attenzione è stata rivolta alla lotta per la riduzione dell'inquinamento. Innanzi tutto in questo settore deve essere segnalata la legge 22 febbraio 2001, n. 36 che costituisce la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, diretta a porre i principi fondamentali volti ad assicurare sia la tutela della salute dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli dei suddetti campi sia la promozione della ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine prodotti dai campi e sia infine la promozione dell'innovazione tecnologica e delle azioni di risanamento volte a minimizzare gli effetti degli stessi, assicurando altresì la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Prendendo in considerazione gli individui, come lavoratori e come membri della popolazione, la menzionata legge prevede la fissazione di limiti di esposizione e di valori di attenzione dei campi, imponendo per i primi il tassativo divieto di superamento a prescindere da ogni altra valutazione e per i secondi nei soli ambienti abitativi, scolastici o comunque adibiti a

permanenze prolungate e ciò come misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine.

La normativa indica inoltre (in linea con il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in rapporto alla finalità della legge) le funzioni di competenza statale e quelle di competenza di Regioni, Province e Comuni; istituisce il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico; dispone l'adozione del catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici nell'ambito del sistema informativo e di monitoraggio di cui al d.P.R. n. 335 del 1997; prevede che le Regioni adottino un piano di risanamento al fine di adeguare gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità; determina infine le sanzioni applicabili in caso di inadempienza delle prescrizioni di piano ed in caso di superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione e di violazione delle misure di tutela stabilite dalla legge.

Nell'ambito degli interventi contro l'inquinamento si colloca anche il D.M. n. 468 del 18 settembre 2001, contenente il regolamento recante il "programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" dei siti inquinati, che provvede alla individuazione degli interventi di interesse nazionale relativi a siti ulteriori rispetto a quelli già individuati dalle leggi n. 426 del 1998 e n. 388 del 2000, alla definizione degli interventi prioritari, alla determinazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti beneficiari, alla determinazione dei criteri di finanziamento degli interventi, alla disciplina delle modalità per il monitoraggio ed il controllo sull'attuazione dello stesso programma.

Sempre in tale ambito vanno segnalati, per gli effetti positivi che possono produrre, il d.m. 5 aprile 2001 relativo ai contributi diretti ai cittadini per l'acquisto di veicoli elettrici, a metano e GPL e per l'installazione di impianti a metano e GPL ed il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2002, contenente la disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione.

Di rilievo risulta anche il decreto del Direttore generale del Servizio inquinamento atmosferico e rischi industriali del 16 marzo 2001 che ha definito ed avviato per il periodo 2000-2002 il programma per consentire la realizzazione dei "tetti fotovoltaici".

Relativamente agli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile sono significativi sia il d.m. 25 ottobre 2001, istitutivo dei premi per il migliore progetto per "una città sostenibile delle bambine e dei bambini" e per "l'iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini" da assegnarsi ai Comuni italiani, che il d.m. n. 1076 del 15 aprile

2002, con il quale vengono dettate norme per il cofinanziamento dell'attuazione di iniziative presentate dai Comuni e finalizzate alla sensibilizzazione e informazione dei cittadini sulle tematiche della mobilità sostenibile ed al più efficace svolgimento della campagna per le "domeniche ecologiche".

Con riferimento al controllo del ciclo delle acque e alla difesa del suolo risultano emanati rispettivamente, in materia di acque, il d.m. 22 novembre 2001 che con grande ritardo stabilisce le "modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art. 20 comma 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36" e, nel settore della difesa del suolo, il d.m. 4 maggio 2001 con cui si disciplina l'organizzazione ed il funzionamento del Comitato di coordinamento e armonizzazione dei programmi di cartografia geologica e geotematica istituito dal d.l. 279/2000 convertito con modificazioni dalla legge n. 365 del 2000. Detto organo, tra l'altro, oltre a formulare pareri, proposte e osservazioni in ordine a diverse attività nel settore delle scienze geologiche, promuove e coordina le attività per la realizzazione della cartografia geologica, della cartografia geotematica, delle risorse naturali e dei rischi geologici e delle relative banche dati di interesse nazionale e predispone il programma triennale per la realizzazione delle predette attività da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome individuando le relative risorse finanziarie.

Non risulta invece adottato il "piano nazionale per lo sviluppo sostenibile"che il D.p.e.f. indicava come uno degli obiettivi prioritari da perseguire "in tempi brevi".

Va infine segnalato che particolare interesse riveste la legge n. 93 del 23 marzo 2001, recante disposizioni varie in campo ambientale, adottata ad integrazione o modifica di normative precedenti, poiché interviene in materia di emissioni dei gas-serra, di rifiuti, di aree naturali protette, di bonifica e ripristino di siti inquinati, di inquinamento marino e di attività minerarie.

Con la legge n.93 sono state anche assegnate considerevoli risorse all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 300 del 1999 (ovvero all'ANPA fino all'effettiva operatività della prima) ed alle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, allo scopo di assicurare uno standard minimo omogeneo di controlli sull'ambiente e sul territorio, di finanziare lo sviluppo delle agenzie regionali, di adeguare la rete e la strumentazione dei laboratori per i controlli ambientali e di realizzare il coordinamento del sistema informativo ambientale, ivi compresa la cartografia geologica e geotematica, con i sistemi informativi geologici per la realizzazione di carte del rischio idrogeologico.

3.3 Il personale impiegato.

Con l'adozione del d.P.R. n. 178 del 2001 è stata definita la nuova dotazione organica del Ministero con la consistenza di 998 unità (compresi i dirigenti), costituita dal personale in servizio alla data del 1° gennaio 2001 presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e presso la Direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici. Detta dotazione sarà ridotta conformemente a quanto previsto dai provvedimenti assunti in attuazione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998 per i ministeri soppressi.

In attesa della istituzione del ruolo unico del personale non dirigente, periodo nel quale devono comunque essere portati a compimento i processi di riqualificazione previsti per il personale appartenente ai Ministeri soppressi, il decreto legislativo fa salva la possibilità di utilizzazione del personale stesso nelle diverse articolazioni dipartimentali.

E' infine prevista la omogeneizzazione delle indennità di amministrazione corrisposte al personale confluito nel ruolo unico.

In merito all'attuazione di quanto sopra si rileva che, in presenza della difficoltà relativa alla individuazione del personale dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici da trasferire nel ruolo del nuovo Ministero, è stata raggiunta un'intesa per differire il trasferimento allo scopo di prendere in esame le richieste del personale di permanere nella Amministrazione di provenienza. Il differimento adottato ha evitato la discontinuità gestionale di quel personale, in presenza di un bilancio non ancora rimodulato sulla nuova struttura delineata dal d.P.R. n. 178 del 2001.

Tuttavia, dalla data del pagamento degli stipendi del mese di aprile 2002, i dipendenti dell'ex Ministero dei lavori pubblici, tuttora in servizio presso la Direzione generale della difesa del suolo, sono amministrati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Con successivi provvedimenti adottati d'intesa fra le due Amministrazioni – prodromici alla costituzione del ruolo unico - si provvederà in merito alle richieste di mobilità di cui si è prima fatto cenno. Nella descritta situazione non è stato quindi possibile procedere alla prevista omogeneizzazione dell'indennità di amministrazione.

Così pure non sono pervenute a compimento le procedure di riqualificazione del personale volute dal regolamento di riorganizzazione; l'Amministrazione ha invece provveduto al completamento ed all'attuazione dei programmi di formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale concordati in sede di contrattazione integrativa.

In detta sede nel corso del 2001, con la stipula del contratto del 26 febbraio, sono stati raggiunti alcuni obiettivi individuati dal CCNL di settore del 1999.

In particolare, è stata prevista la nuova classificazione del personale mediante l'istituzione di tre distinti settori (amministrativo-finanziario, tecnico-ambientale, statistico-informatico) nei quali far confluire, a seguito della identificazione delle vacanze di organico, i profili professionali ed individuata la metodologia per la definizione dei criteri di copertura dei posti vacanti susseguenti al passaggio di posizione economica all'interno delle aree funzionali; sono stati anche fissati i criteri di valutazione dei titoli per l'attribuzione delle posizioni super previste dal menzionato CCNL.

Nel contratto integrativo del 26 febbraio vengono anche indicati i criteri di ripartizione del fondo unico di amministrazione, la cui consistenza è destinata a finanziare per il 57% i passaggi economici verticali nell'ambito delle aree professionali, per il 6% i passaggi economici orizzontali, per il restante 37% il miglioramento della produttività collettiva.

Come negli anni precedenti – a causa della lenta evoluzione del processo di riorganizzazione delle strutture ministeriali – manca l'attribuzione di risorse da destinare al pagamento delle indennità previste per gli incarichi relativi alle posizioni organizzative.

In merito alla consistenza del personale dell'Amministrazione al 31 dicembre 2001 ed alla relativa spesa, va segnalato che a seguito della riorganizzazione del Ministero il personale dirigente è aumentato passando da 57 alle attuali 67 unità, di cui 11 sono collocate in prima fascia e 56 in seconda. Tuttavia dei 67 posti in organico ne risultano conferiti solo 38 (10 in prima fascia e 28 in seconda) con un notevole scostamento tra le previsioni della pianta e gli incarichi effettivamente ricoperti ed incidenze negative sul funzionamento delle articolazioni strutturali dei centri di responsabilità.

Gli incarichi dirigenziali conferiti hanno comportato una spesa complessiva di 7.336,4 milioni ed un incremento della stessa rispetto all'anno precedente di oltre un miliardo (1.152,1 milioni).

La copertura dell'organico del personale non dirigenziale risulta sottodimensionata (i dati si riferiscono al solo personale dell'ex Ministero dell'ambiente): al 31 dicembre 2001 erano in servizio 558 unità con una carenza di 373 rispetto alla dotazione organica prevista dal d.P.R. 178/2001 ed una diminuzione di 47 dipendenti rispetto al 2000.

Attenua tale carenza la circostanza che in aggiunta al personale di ruolo, l'Amministrazione si è avvalsa della collaborazione di personale di altre amministrazioni in posizione di comando per complessive n.133 unità nelle varie qualifiche.

A seguito della conclusione delle procedure del corso di riqualificazione per il conseguimento della qualifica immediatamente superiore a quella posseduta, tenuto in

attuazione dell'art 6 della legge 8 ottobre 1997, n. 344, sono stati perfezionati 118 contratti individuali di lavoro col personale dell'ex Ministero dell'ambiente.

Va infine segnalato, per una completa ricognizione della situazione complessiva del personale utilizzato, che nel corso dell'anno hanno chiesto il part-time 59 dipendenti con una complessiva riduzione di spesa di 479,5 milioni.

3.4 L'attività contrattuale.

L'attività contrattuale del Ministero – come per tutte le Amministrazioni - è in buona parte diretta all'acquisizione dei mezzi necessari per il funzionamento dell'apparato (acquisto di beni di uso necessario, apparecchiatura informatica, ecc.) e per consentire la formazione del personale.

Notevole parte di tale attività – in effetti quella più consistente per il raggiungimento dei fini istituzionali - concerne i contratti con i quali sono stati affidati incarichi di studio su attività o problematiche inerenti la tutela dell'ambiente ovvero per il monitoraggio delle condizioni ambientali.

In proposito vanno segnalati, per la rilevanza che rivestono, il contratto di incarico di monitoraggio delle acque marine costiere e per la mappatura della poseidonia ed il contratto di noleggio di unità di altura per garantire lungo le coste l'azione di prevenzione e di intervento antinquinamento conferiti dalla Direzione per la difesa del mare; il contratto per il monitoraggio delle aree industriali a rischio e i contratti con gli aeroporti finalizzati al monitoraggio dell'ambiente negli ambiti portuali stipulati dalla Direzione dell'inquinamento atmosferico e rischi industriali.

Di rilievo, per la migliore conoscenza della situazione ambientale, sono anche - fra i numerosi menzionati – gli incarichi per studi sulla flora, sulla biodiversità e sugli organismi geneticamente modificati (Dir. conservazione natura), sulle nuove tecnologie per la quantificazione del danno ambientale, sulla bonifica di falde e suoli contaminati, sulla sanità nella gestione dei rifiuti, sull'inquinamento atmosferico nelle aree urbane e dell'impatto dello stesso sulla salute (Dir. per lo sviluppo sostenibile), sull'attività regolatrice nel campo della valutazione del rischio ambientale dei prodotti fitosanitari e dei biocidi (Dir. per la valutazione dell'impatto ambientale).

Altri studi sono stati commissionati in tema di diffusione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico per il perseguimento di una organica politica nel settore.

Di non minore importanza risultano infine, sotto il profilo del risultato complessivo, i rapporti contrattuali finalizzati ad una migliore informazione sull'attività del Ministero e sull'esigenza del rispetto dell'ambiente da parte della collettività.

4. La problematica della valutazione dell'attività sulla base della misurazione dei risultati.

Per effettuare una valutazione dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sulla base della misurazione dei risultati occorre innanzi tutto definire la problematica metodologica della misurazione degli stessi, problematica questa che non appare del tutto agevole da affrontare in relazione alla peculiarità dell'azione che la stessa Amministrazione attualmente è chiamata a svolgere, peraltro già evidenziata nella parte che precede.

La circostanza che il Ministero non produca, prevalentemente, servizi ma attività di regolazione (programmazione, propulsione, coordinamento, valutazione e controllo) - collegata da un lato all'evoluzione del concetto stesso di "spesa ambientale" secondo quanto definito in sede comunitaria (nozioni di "sviluppo sostenibile" e di "integrazione della componente ambientale in tutte le politiche settoriali pubbliche") e dall'altro alle procedure di decentramento e federalismo che hanno sempre più fatto acquistare peso alle amministrazioni regionali e locali nella programmazione e nella realizzazione – rende oggettivamente difficoltoso identificare quale sia l'attuale "prodotto" da misurare, anche in considerazione della crescente influenza nella determinazione delle politiche ambientali delle sedi nazionali e comunitarie.

Nonostante le cennate difficoltà, le conseguenze dell'azione dell'Amministrazione devono comunque essere considerate sia in termini di attività (output) che di impatto (outcome).

Con il primo elemento si prende in esame il prodotto immediato in termini di risultati dell'azione dell'Amministrazione, in genere collegati agli obiettivi programmati (efficacia interna, efficienza, economicità), prodotto questo che può essere misurato utilizzando i principali indicatori di output messi a punto dall'attuale metodologia di valutazione. Tali possono essere gli indicatori finanziari e contabili sull'utilizzo delle risorse assegnate in bilancio, collegate con la tempistica del loro utilizzo rispetto al ciclo istituzionale del bilancio, la rispondenza alla tempistica prevista nella programmazione di azioni ed interventi, il raggiungimento di quantità minime di risultato, generalmente connesse ad indicatori istituzionali, quando fissati, in particolare nei documenti di programmazione annuali (D.p.e.f., legge finanziaria, programmi settoriali, ecc.).

Con il secondo elemento si dovrebbe invece misurare l'effettivo impatto (efficacia esterna) dell'azione dell'Amministrazione sul contesto che ne rappresenta la missione istituzionale, costituita dall'insieme degli interessi definibili, mediante l'apposita disciplina

normativa, generale e specifica (standard, valori guida, valori minimi e massimi, soglie di accettabilità ecc.), come "tutela dell'ambiente".

Ma tale seconda tipologia di valutazione incontra difficoltà definitorie ancora maggiori della prima. Infatti, la rappresentazione del contesto ambientale, le cui modificazioni sono l'effettivo risultato cui tende l'azione dell'Amministrazione, è soggetta non solamente a definizioni descrittive altamente dinamiche - connesse al continuo evolversi della conoscenza scientifica e della frontiera tecnologica - ma anche ad una marcata interconnessione istituzionale, funzionale, tecnica ed operativa, che riduce in modo rilevante la chiarezza dell'orizzonte di riferimento, specie a medio/lungo termine, nonché la significatività autonoma dell'azione del Ministero nel perseguire tale orizzonte.

Per entrambi questi "prodotti" occorre quindi verificare l'esistenza dei presupposti necessari a svolgere il percorso occorrente per effettuare l'identificazione dei prodotti stessi (sia output che outcome), la misurazione rispetto a indici e standard che ne costituiscono il "dover essere" di riferimento per definire il trend di modifica, la determinazione del rapporto causa/effetto tra comportamento dell'Amministrazione e risultato rilevato.

La prima rilevazione per valutare in via generale il risultato dell'Amministrazione – da compiere tuttavia alla luce della perdurante situazione organizzativa e funzionale di transito dovuta alle conseguenze delle modifiche strutturali in corso di attuazione nel 2001 - deve consistere nel considerare, in termini generali, la correttezza, adeguatezza e tempestività del percorso effettuato per realizzare gli obiettivi delle politiche stabilite dal Governo nel settore della tutela ambientale, partendo dagli obiettivi posti dal D.p.e.f., dalla legge finanziaria, dagli altri documenti di programmazione e dalla legislazione settoriale approvata in corso d'anno, che complessivamente costituiscono il sistema di riferimento per pervenire alla determinazione dell'outcome, da considerare mediante appropriati indicatori di efficacia esterna.

In effetti, questa valutazione relativamente al 2001 può solo portare a conclusioni generali per i motivi ampiamente espressi in precedenza.

E' stata infatti già rilevata la mancanza di un coerente e riconoscibile "profilo" degli obiettivi di politica settoriale nel D.p.e.f. che non evidenzia una considerazione strutturata della situazione di politica ambientale da perseguire, né di breve, né di medio periodo, limitandosi a generali affermazioni di principio, spesso ricavate dalle politiche comunitarie; in tale linea si pone conseguentemente anche il documento di programmazione annuale dell'Amministrazione.

La ripartizione delle risorse infine – anche questo è stato già rilevato - appare improntata al mero riconoscimento dell'allocazione delle stesse nei capitoli di pertinenza dei rispettivi CDR, mentre la ripartizione del fondo allocato all'Ufficio di Gabinetto si limita a distribuire le

risorse per la prosecuzione dei principali programmi nazionali gestiti dal Ministero, senza alcuna analisi che giustifichi priorità finanziarie e determinazione di obiettivi misurabili da conseguire.

Anche la valutazione dell'adeguatezza della politica di programmazione interna dell'Amministrazione - intesa come programmi messi a punto dai dirigenti responsabili dei rispettivi centri di responsabilità - ripercorre in maniera pressoché analoga la rilevazione delle carenze descritte per la programmazione strategica.

Passando all'esame dell'output vanno ancora una volta richiamate le caratteristiche del settore ambientale a dimostrazione della difficoltà di identificazione, oltre che un "prodotto" stabile, riconoscibile, autonomo e misurabile, anche l'autonoma "responsabilità" dell'Amministrazione sull'efficacia delle politiche realizzate.

Tuttavia, l'output dell'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (in quanto – come detto - Amministrazione principalmente di regolazione), può ricondursi a tre principali tipologie: programmi/progetti, attività di bilancio, attività autoritativa/regolativa.

Per ciascuna di queste occorre una valutazione del conseguimento degli obiettivi (con i limiti sopra descritti derivanti dal contenuto della programmazione), basata sui tre parametri previsti dal vigente sistema incentrato sul d.lgs. n. 286 del 1999: efficacia interna, efficienza, economicità, da effettuare sulla base di un set di indicatori preventivamente definiti, significativi e condivisi.

Peraltro, la mancanza o comunque la scarsità di prodotti standardizzati richiede la definizione e l'applicazione di specifici "indicatori" di prossimità, la cui determinazione tecnico-statistica appare complessa e in molti casi non univocamente definibile; in tal senso, il riscontro con la strumentazione in corso di apprestamento sia in sede comunitaria che internazionale (in particolare l'OCSE) conferma l'effettività del problema.

In concreto, fino ad oggi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio non ha definito alcuno degli elementi occorrenti per avviare il processo di verifica sistematico dell'output. Infatti, oltre alla mancata istituzione delle strutture preposte ad effettuare il controllo di gestione, non è stato avviato alcun sistema di determinazione di indicatori di output specifici per le varie tipologie di prodotto del Ministero e non è stato strutturato il sistema per consentire un'adeguata e costante alimentazione dei dati, indispensabile al processo di monitoraggio e valutazione.

Il percorso valutativo per il Ministero dell'Ambiente richiederebbe peraltro anche due ulteriori e specifici elementi – e tale esigenza scaturisce dalle peculiarità del settore ambientale più sopra richiamate - costituiti dalla considerazione delle implicazioni dell'orizzonte temporale

significativo (per l'output rispetto al ciclo del bilancio dello Stato e per l'outcome, rispetto agli orizzonti di medio/lungo termine definiti dai documenti di programmazione) e dalla definizione e traduzione in un sistema di indicatori del fattore di esternalità, inteso come livello della partecipazione di altri soggetti istituzionali.

Gli stressi elementi sono anche di grande rilevanza per la determinazione del processo di valutazione che concerne l'outcome e di cui si parlerà successivamente.

Rispetto alle tre categorie di prodotto individuate (programmi/progetti, attività di bilancio, attività autoritativa/regolativa) possono essere considerati quattro specifici indicatori di risultato: finanziari-contabili, di tempestività, di efficienza (mezzi/costi), di risultato fisico. Per ciascuna delle tre categorie di output occorre verificare la disponibilità dei dati riferiti ai quattro indicatori riportati, in mancanza dei quali l'attività di valutazione si riduce fino a trasformarsi in attività conoscitiva di quanto realizzato in termini descrittivi, valutabile quindi solo in modo improprio.

In particolare, per la valutazione dell'efficienza, risulta imprescindibile attivare la rilevazione dei costi delle attività, passando dai dati desunti dalle tradizionali fasi della gestione del bilancio alla contabilità analitica. Come approssimazione, in attesa dell'attivazione della contabilità analitica, dovrebbe essere possibile rilevare in termini finanziari il tempo-persona impiegato per le specifiche attività e il relativo andamento di bilancio, con riferimento ai livelli di funzione obiettivo considerati adeguati.

La definizione e la considerazione di dettaglio dei risultati della rilevazione dell'output e della sua valutazione con la sommaria metodologia descritta, esulano dagli obiettivi di questa analisi, anche in quanto, per il 2001, non potrebbero che tradursi in un tentativo di ricostruzione "ex post", stante la mancata predisposizione dell'apparato di rilevazione dei dati e di sua valutazione da parte dell'Amministrazione.

E' peraltro utile verificare quantomeno la composizione tipologica delle tre categorie di prodotto ed effettuare brevi considerazioni sulla presenza o meno delle condizioni necessarie ad effettuare una pur sommaria valutazione di output.

La prima e maggiore tipologia di prodotto è costituita da programmi e progetti, intesi come attività non ripetitiva con durata limitata, risorse dedicate e obiettivo specifico ed unico. Sulla tipologia programmi e progetti dovrebbe potersi verificare l'effettivo output prodotto mediante la rilevazione di indicatori tipici quali principalmente: avanzamento fisico, scostamento dal cronogramma, andamento dei costi.

I principali programmi, individuabili dalla direttiva del Ministro sul programma annuale di attività per il 2001, sono codificati da specifici provvedimenti descrittivi e formali, derivanti

da precise norme di legge che li prevedono; in altri casi, la previsione programmatica appare più come un'indicazione di priorità al fine di mettere a punto apposite iniziative, peraltro sempre senza indicazioni specifiche su obiettivi, tempi, modalità e risorse.

Per i programmi strutturati è possibile ottenere dati sull'andamento della loro attuazione. Tuttavia, a parte i dati finanziari e contabili, il set di indicatori descrittivi in termini fisici, si limita all'output formale previsto dai programmi stessi, ai quali si aggiungono elementi specifici informativi dei singoli programmi che però non rientrano in un sistema coordinato e quindi confrontabile; spesso hanno una connessione non chiara con l'output specifico del programma stesso e rappresentano pertanto elementi informativi e non indicatori per valutazione.

La tempistica di attuazione è ricavabile solo come dato esposto, spesso in modo aggregato e non analitico, ma soprattutto al di fuori di un quadro di confronto sistematico con la tempistica prevista, al fine di rilevarne scostamenti e cause.

Infine, è del tutto assente qualunque specifica rilevazione di indicatori in termini di risorse umane e strumentali utilizzate, necessarie per poter effettuare una valutazione in termini di efficienza interna e di economicità.

Anche sotto il profilo della individuazione delle responsabilità operative, in termini di centro di responsabilità al quale è affidata la realizzazione e di funzione-obiettivo alla quale ricondurre l'attività svolta, il quadro è incoerente e non organizzato, non consentendo così una ricostruzione completa del sistema.

Nell'insieme, appare una situazione molto differenziata, in cui l'elemento costante è il notevole ritardo nel completamento delle iniziative programmate. Tuttavia, la menzionata assenza di un apposito sistema di monitoraggio dei programmi, sia coordinato che specifico per le singole fattispecie, non consente di effettuare un'adeguata analisi sulle diverse motivazioni dei ritardi e sulle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio.

Deve, pertanto, richiamarsi l'attenzione sulla necessità di prevedere e attuare un preciso sistema di monitoraggio che consenta di esaminare e valutare i programmi dell'Amministrazione che costituiscono ancora l'elemento più rilevante, quantomeno in termini di utilizzo delle risorse finanziarie.

Dopo avere rinviato per quanto concerne l'attività finanziaria/contabile (seconda tipologia di prodotto) alla relativa parte specifica che precede, va subito osservato che ancora più difficoltosa è l'applicazione di indicatori di output alla attività procedurale-regolativa costituita dalla predisposizione degli strumenti normativi secondari, dall'istituzione di parchi nazionali e aree marine protette, dall'attuazione delle norme comunitaria, dalla definizione di standard di

riferimento in materia ambientale, dal sistema di valutazione dei dirigenti, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale.

Infatti, anche se è quasi sempre rintracciabile nelle disposizioni di riferimento una tempistica per la realizzazione delle attività, risulta assente un quadro sistematico che - in particolare, per le attività di predisposizione degli strumenti normativi secondari, per l'attuazione della normativa comunitaria e per la definizione di standard di riferimento in materia ambientale, articoli l'intero percorso che inizia con la individuazione delle priorità nella direttiva annuale e si conclude con la puntuale assegnazione ai C.d.R. responsabili della loro realizzazione, con contestuale indicazione delle risorse attribuibili sia finanziarie ma soprattutto, data la tipologia di attività, umane e strumentali.

Per tali attività - spesso connotate da una complessa procedura interistituzionale che indubbiamente presenta problemi di rilevazione dell'autonoma capacità/responsabilità operativa dell'Amministrazione - sarebbe comunque indispensabile che venga apprestato dall'organo politico uno specifico e coordinato (dall'organo politico) sistema di monitoraggio, in grado di tenere sotto controllo il quadro complessivo delle attività e di rilevare tempestivamente l'insorgere di criticità, sia tecniche e metodologiche, sia istituzionali e politiche.

Tale necessità sarà ancora più sentita in futuro quando il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sarà sempre più destinato ad assumere connotazioni di amministrazione di propulsione, regolazione e controllo. Il quadro di queste attività, che spesso costituiscono anche il presupposto per definire il contesto di riferimento in termini di tutela ambientale al quale parametrare l'attività operativa sia dell'Amministrazione che degli altri operatori istituzionali e privati, deve potersi giovare di specifici indicatori di output, basati su appositi set di dati, alimentanti e messi a punto con la collaborazione dei centri di responsabilità deputati e del SECIN, quale supporto strategico finale all'opera dell'organo politico. Allo stato attuale quindi, l'attività di verifica non può che limitarsi a prendere atto dell'attività svolta, confrontata alle previsioni normative o di programmazione settoriale governativa, da ricavare mediante un'autonoma ricostruzione, in mancanza di un adeguato quadro di riferimento fissato nella direttiva annuale, senza poter rilevare in modo sistematico le cause di eventuali ritardi o mancati completamenti, né valutare tale prodotto in termini di efficienza ed efficacia interna.

Le più volte richiamate modificazioni funzionali e strutturali che hanno recentemente riguardato l'Amministrazione incidono anche nella valutazione dell'outcome. Infatti, la metodologia da adottare deve tenere presente il rapido cambiamento in corso sia del prodotto immediato dell'Amministrazione (output) sia dei meccanismi di causa/effetto tra l'attività

dell'Amministrazione e l'effettivo risultato in termini di modificazioni conseguite nel contesto ambientale.

Occorre quindi verificare quali siano le principali fasi del processo di rilevazione/valutazione dell'outcome, per rilevarne le criticità e gli eventuali rimedi da apportare. Detto processo si realizza con la scelta del set di indicatori e dei dati alimentanti, con l'individuazione del contesto di riferimento e con l'analisi del trend evolutivo effettuata sulla base dei parametri prescelti, con la identificazione del vincolo causa/effetto tra tali risultati e l'attività dell'Amministrazione.

La scelta dei dati base alimentanti per la determinazione degli indicatori per l'outcome è sicuramente un problema essenziale.

Fino ad oggi infatti, a parte la pubblicazione della "relazione sullo stato dell'ambiente" - spesso non tempestiva rispetto al termine biennale previsto dalla legge e con contenuti variabili e non del tutto sistemici - è mancata l'effettiva attuazione del progetto rappresentato dal "sistema informativo nazionale per l'ambiente" (SINA). Deve inoltre rilevarsi che solo dal 1998 l'ANPA ha avviato in modo organico il progetto di realizzazione del sistema informativo che, mediante il progetto "centri tematici nazionali", ha condotto alla strutturazione di un sistema di rete distribuita denominata "SINAnet". E' importante rilevare che il risultato prodotto, costituito dallo "Annuario dei dati ambientali", è stato presentato nell'aprile 2002 dall'ANPA, in collaborazione con il SISTAN.

L'iniziativa è significativa non solo per i dati immediati che rende disponibili in modo sistematico ma, soprattutto, perché costituisce un affidabile sistema di alimentazione dei dati costante nel tempo e implementabile nella struttura, che potrà fornire elementi di riscontro dell'efficacia nel tempo delle politiche ambientali intraprese.

Il passaggio dalla definizione del sistema al suo utilizzo per la verifica puntuale degli outcome delle politiche ambientali prodotte dall'Amministrazione deve comunque essere ancora approntato.

In particolare, al fine di mettere a punto un adeguato collegamento funzionale che rilevi il legame di causa-effetto fra l'intervento dell'Amministrazione ed il risultato raggiunto, appare opportuno che sia raffrontata la struttura dell'Annuario dei dati ambientali al sistema rappresentato dall'articolazione Cofog delle funzioni-obiettivo di pertinenza dell'Amministrazione e, in un secondo momento, all'articolazione organizzativo-funzionale costituita dai CDR e dall'articolazione di bilancio (U.P.B. e capitoli). Solo una tendenziale coerenza di questi tre sistemi consentirà, in prospettiva, una corretta programmazione,

articolazione attuativa, monitoraggio e valutazione della dinamica operativa dell'Amministrazione.

In quanto alle effettive risultanze dei dati acquisiti l'Annuario propone, in questa prima esperienza, una valutazione "semplificata" che evidenzia il trend dei fenomeni monitorati in termini di "allontanamento", "indifferenza" e "miglioramento" verso gli obiettivi. Peraltro, la mancanza già rilevata di una sistemica complessiva degli obiettivi - da intendere come elementi specifici, quantificabili, raggiungibili, misurabili e verificabili - e di un metodo per il loro aggiornamento costante e coordinato sulla base delle politiche settoriali nazionale e comunitaria, nonché della determinazione delle puntuali azioni per il conseguimento degli obiettivi stessi, riduce l'attuale significatività del prodotto, che deve essere considerato come un fondamentale elemento di un coerente sistema di valutazione dell'outcome, ancora mancante di altri elementi fondamentali.

Va segnalato infine che la sintesi dell'Annuario propone un interessante "test", applicando i risultati desunti dagli indicatori relativi alle quattro tematiche prioritarie previste nel VI° programma ambientale dell'Unione Europea, per le quali, peraltro, la definizione degli obiettivi presenta le stesse carenze e genericità risultate dalla programmazione nazionale.

Il "test" evidenzia una grande variabilità di risultati, fatta eccezione per il tema dei cambiamenti climatici e dei rifiuti, che sono nettamente negativi (tavola 7).

Tuttavia, l'Annuario non può, dato il suo prevalente obiettivo conoscitivo, effettuare un'analisi dinamica che colleghi questi risultati a consapevoli attività istituzionali nel settore della politica ambientale sia del Governo che del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, limitandosi, al momento, a prendere atto dei mutamenti prodottisi nell'arco temporale considerato.

E' quindi evidente l'imprescindibilità di formulare uno specifico progetto operativo che consenta di valutare l'impatto sul contesto ambientale della consapevole e autonoma attività del Ministero al fine di consentire, in prospettiva, una programmazione, attuazione e valutazione che sempre più abbia come riscontro l'effettiva efficacia dell'attività.

Tavola 7

Tematiche prioritarie VI° Programma Ambientale UE	Indicatori Headline ambientali comunitari	Tendenza EU	Indicatori ambientali Annuario Sinanet	Copertura spaziale	Copertura temporale	Tendenza Italia
I° CAMBIAMENTI CLIMATICI						
1. Cambiamenti climatici	Emissioni di gas ad effetto serra	⇩	Stima delle emissioni nazionali di gas climalteranti	> 70%	1958-1997	⇩
II° NATURA E BIODIVERSITA'						
2. Natura e biodiversità	Area a protezione speciale" designate	⇕	Superfici delle aree protette	> 70%	2000-2001	⇕
3. Qualità dell'aria	Inquinamento dell'aria sostanze acidificanti	⇕	Stima delle emissioni nazionali in atmosfera delle sostanze acidificanti	> 70%	1980-1999	⇩
III° AMBIENTE E SALUTE DELL'UOMO						
4. Qualità dell'aria	Sostanze che producono smog - precursori dell'ozono	⇦	Stima delle emissioni nazionali in atmosfera delle sostanze precursori dell'ozono	> 70%	1980-1999	⇦
5. Aree urbane	Inquinamento dell'aria nelle aree urbane - particolati, biossido di zolfo, biossido di azoto e ozono	⇕	Qualità dell'aria: concentrazioni in aria al livello del suolo O_3	> 70%	1998-1999	⇨
6. Qualità delle acque	Inquinamento delle acque - concentrazioni di nitrati azoto e di fosforo nei grandi fiumi	⇕	LIM, IBE, SECA (Stato Ecologico Corsi d'Acqua)	40%-70%	2000	⇨
7. Sostanze chimiche	nessun indicatore a causa della mancanza di dati confrontabili	N.D.	contaminazione da fonti diffuse e puntuali, siti contaminati, qualità dei suoli	> 70%	1990-2000 (media)	⇕
IV° RIFIUTI E RISORSE						
8. Rifiuti	Rifiuti urbani, rifiuti pericolosi	⇕	Produzione rifiuti	> 70%	1995-1999	⇨
9. Uso delle risorse	Consumo di energia	⇩	Non sono presenti indicatori confrontabili con quelli europei			
10. Quantità delle acque	Prelievo delle acque a livello europeo	⇕	Prelievi di acqua per uso potabile	> 70%	1992-1998	⇦
11. Uso del territorio	Uso del territorio-terreno arabile, pascoli permanenti, terreni agricoli permanenti, foreste, aree edificabili, lunghezza della rete stradale	⇕	Uso del suolo	> 70%	1996	⇨

Legenda

freccia verso l'alto = tendenza al miglioramento dei dati sui risultati ambientali

freccia verso il basso = tendenza al peggioramento dei dati sui risultati ambientali

freccia orizzontale = stabilità dei dati sui risultati ambientali

(Fonte: elaborazione dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - "Primo popolamento degli indicatori SINAnet - marzo 2002")

ANALISI SPECIALI

PAGINA BIANCA

Le risorse finanziarie pubbliche nelle aree depresse del Mezzogiorno: andamenti delle erogazioni e strumenti per lo sviluppo.

1. La situazione sintetica delle erogazioni aggiuntive e complessive in conto capitale nelle aree depresse.
2. In particolare: le erogazioni delle risorse aggiuntive secondo il "conto risorse e impieghi".
3. In particolare: le erogazioni complessive in conto capitale secondo la banca dati "conti pubblici territoriali": *3.1. La verifica* ex ante *del principio di addizionalità.*
4. La ricostruzione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinato alle aree depresse*: 4.1. La elaborazione della Corte dei conti; 4.2. Il confronto tra le diverse ricostruzioni della spesa destinata alle aree depresse.*
5. Le assegnazioni del fondo per le aree depresse.
6. La costruzione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006: *6.1. Le erogazioni del QCS 2000-2006; 6.2. La riserva di premialità; 6.3. L'art. 73 della legge n. 448 del 2001 e la delibera CIPE n. 36 del 2002.*
7. Gli accordi programma quadro.
8. Gli studi di fattibilità.
9. I completamenti.
10. Il *project financing*.
11. Gli incentivi automatici.
12. I nuclei di valutazione e verifica.
13. Le erogazioni del QCS 1994-1999.
14. La delibera Cipe n. 121 del 2001 in materia di riparto di risorse per infrastrutturazione.

PAGINA BIANCA

1. La situazione sintetica delle erogazioni aggiuntive e complessive in conto capitale nelle aree depresse.

La erogazione delle risorse finanziarie pubbliche aggiuntive in conto capitale nelle aree depresse del Mezzogiorno fa registrare, dopo un rallentamento nel corso del 2000, una consistente ripresa nel 2001.

Prendendo, invece, in esame i dati, disponibili fino al 1999, relativi all'intero volume delle spese in conto capitale (ordinarie e aggiuntive), si osserva un calo della quota destinata al Mezzogiorno.

Tale tendenza delle risorse complessive, ove non contrastata da appropriate politiche di sviluppo, potrebbe mettere a rischio il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie a partire dal 2000, che dovrà essere dimostrato dai governi nazionali dei paesi dell'Unione europea nel luglio del 2003.

2. In particolare: le erogazioni delle risorse aggiuntive secondo il "conto risorse e impieghi".

Passando, in particolare, all'esame degli andamenti delle risorse aggiuntive delle spese in conto capitale, occorre premettere che si intendono per tale tipologia di spese quelle di origine comunitaria e il loro cofinanziamento nazionale nonché le risorse nazionali appositamente destinate alle aree depresse (in particolare, quelle allocate nel "fondo per le aree depresse", oggetto di riparto da parte del CIPE, art. 1 della legge n. 208 del 1998).

Va inoltre precisato che le spese in conto capitale includono sia gli investimenti in capitale fisso (per infrastrutture materiali e immateriali), sia i trasferimenti.

La ricostruzione delle risorse aggiuntive in conto capitale viene operata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione attraverso la elaborazione di un apposito documento contabile denominato "conto risorse e impieghi".

Il conto considera sia le risorse finanziarie allocate nel bilancio dello Stato, sia i trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie.

Il conto considera, inoltre, la gestione di tesoreria, ovvero i tiraggi dai conti correnti degli enti destinatari del trasferimento di risorse finanziarie dal bilancio dello Stato.

Le voci che concorrono alla formazione del conto:

a) considerano i flussi di cassa originati dalle variazioni di bilancio dal capitolo fondo per le aree depresse a quelli ad imputazione diretta (capitolo 9012, fino al 1999, capitolo 8590 fino al 2001, capitolo 7483 dal 2002), oltre ad altri capitoli di minore consistenza;

b) considerano i flussi di cassa di origine comunitaria per il cofinanziamento nazionale quantificati come somma degli impieghi (tesoreria e bilancio) destinati dal bilancio della Unione europea ai fondi strutturali ed ai PIC (obiettivi 1, 2 e 5b);

c) non considerano gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, ritenendo l'intervento non specifico per le aree depresse ma di natura più generale di politica di sviluppo;

d) non considerano, nella logica di rappresentare l'impatto delle risorse finanziarie sull'economia, i pagamenti delle rate di ammortamento dei mutui e dei relativi interessi, trattandosi di oneri connessi ad interventi che hanno già prodotto in passato i propri effetti sul sistema economico;

e) non considerano le spese per il funzionamento delle amministrazioni centrali e locali responsabili delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse;

f) non considerano altri capitoli a destinazione mista, non essendo stato possibile (per lo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione) procedere ad una individuazione delle quote da ripartire.

L'impostazione del conto risorse impieghi intende monitorare l'afflusso delle erogazioni direttamente al sistema economico, anche se, per la parte dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti pubblici territoriali, il conto non può cogliere l'effettiva destinazione delle risorse al sistema economico.

Il confronto intertemporale offerto dal conto risorse e impieghi (Tabella 1) mostra che, rispetto alla crescita degli impieghi registrata nel 1998 e nel 1999 (pari, rispettivamente, al 13,2% e al 18,5%), nel 2000 rispetto al 1999, si è registrata una contrazione pari all'11,2%.

Tale contrazione è da imputare alle seguenti ragioni:

a) caduta nel 2000 delle erogazioni dai conti di tesoreria da parte del Ministero dell'industria per l'incentivazione delle imprese (legge n. 488 del 1992 e altre);

b) i tiraggi delle regioni sui conti correnti di tesoreria relativi ai programmi comunitari mostrano nel 2000 una leggera contrazione sia per quanto riguarda i conti correnti delle regioni UE, sia per quelli relativi ai fondi del Ministero dell'economia e delle finanze (IGFOR) e del Ministero del lavoro; a tale rallentamento fa riscontro una consistente accelerazione nella prima metà del 2001 dei tiraggi dai conti di tesoreria regionali per i programmi comunitari;

c) un aumento nel 2000 pari al 52,4% dei pagamenti diretti dal bilancio dello Stato al sistema economico e un incremento dei pagamenti del Ministero dell'economia per il finanziamento della programmazione negoziata e per l'imprenditoria giovanile;

d) una leggera riduzione degli accrediti sui conti correnti di tesoreria nel 2000: si tratta degli accrediti sui conti ordinari delle regioni, sui conti di altri enti (comuni, province, Anas, Ministero dell'industria, provveditorati, ecc.) e sul fondo dell'occupazione.

Le risultanze del conto risorse e impieghi, che costituiscono oltre che uno strumento di monitoraggio degli andamenti di cassa anche un segnalatore di criticità dell'attuazione degli interventi e più in generale delle politiche pubbliche di settore, dovrebbero sollecitare, da parte governativa, un approfondimento sulle correlazioni con le retrostanti difficoltà mostrate dall'attuazione degli strumenti per lo sviluppo ed evidenziate nel "Quarto rapporto del Dipartimento per le politiche e lo sviluppo 2000-2001" presentato come allegato alla Relazione previsionale e programmatica per il 2002.

Peraltro, lo strumento offerto dal conto risorse impieghi, impostato com'è a dare riscontro dei soli andamenti di cassa e non invece della dinamica dell'intero processo di spesa, che va dall'allocazione in bilancio (stanziamenti) al momento del pagamento, non si presta a considerazioni strettamente gestionali allo scopo di monitorare eventuali scostamenti tra i momenti programmatori e quelli più strettamente realizzativi.

Va evidenziato che, per il 2001, i dati provvisori mostrano un'inversione di tendenza con un recupero sul 2000 di 47,4 punti percentuali. Da una prima analisi dei dati forniti nella seconda metà di maggio 2002, il recupero degli impieghi è da imputare principalmente: all'andamento del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (+143%); ai pagamenti destinati alle regioni obiettivo 1 (+111,4%); allo strumento degli incentivi fiscali automatici. Il dato degli impieghi diretti dal bilancio dello Stato, che aveva presentato nel 2000 rispetto al 1999 un incremento dei pagamenti pari al 52,4%, presenta nel 2001 una consistente flessione (-41,9%).

Tabella 1

Conto risorse e impieghi nelle aree depresse con flussi comunitari e al netto degli sgravi fiscali
Mezzogiorno (1)

Spese in conto capitale aggiuntive, specificatamente destinate alle aree depresse

(flussi di cassa in milioni di euro)

Voci	1997	1998	1999	2000 (2)	2001 provvisori	Var. % 00/01
Risorse						
Bilancio Stato	*3.348,7*	4.990,7	6.258,4	8.503,5	7.155,5	-15,9
Fondo tesoro IGFOR) e lavoro (FSE)	4.179,7	3.940,8	4.989,0	3.607,5	6.862,7	90,2
Altro (2)	580,5	717,6	59,6	58,9	98,6	67,5
Totale risorse	**8.108,9**	**9.649,1**	**11.307,3**	**12.169,8**	**14.116,8**	**16,0**
Utilizzo (+) accumulo (-) disp.tà tesoreria	192,6	-250,0	-165,8	-2.279,6	466,4	-120,5
Totale	8.301,5	9.399,1	11.141,5	9.890,1	143.583,2	47,5
Impieghi						
Bilancio Stato	1.213,7	1.081,5	819,6	1.249,8	725,1	-42,0
Min Industria pag. in transito su sistema bancario(3)	532,5	498,9	194,2	-449,3	-385,8	-14,1
Min Industria conti tesoreria pag. rettificati (4)	2.593,6	1.941,4	2.117,5	1.672,8	2.563,7	53,3
Società impren. Giovanile	149,8	165,3	274,2	288,7	382,2	32,4
Regioni conti UE ob. 1	1.153,2	1.551,4	1.523,5	1.333,0	2.817,3	111,4
Min. Tesoro IGFOR e Min. lavoro	710,6	642,5	1.086,1	934,8	2.271,9	143,0
Programmaz. negoziata da Cassa D.P.	0,0	0,0	293,9	*326,9*	244,8	-25,1
Altri conti tesoreria Stato e enti pub.ci	724,6	114,7	137,9	186,4	223,6	19,9
Pagamenti al sistema economico	*7.078,0*	*5.995,5*	*6.446,9*	5.543,1	*8.842,8*	*59,5*
INPS fondo occupazione	0,0	685,6	606,8	946,7	1.404,2	48,3
Altri enti con conti in tesoreria	601,7	1.590,5	2.686,6	2.318,9	2.880,8	24,2
Accrediti su conti ordinari regioni	417,3	1.034,8	1.262,7	943,6	1.254,5	33,0
Accrediti su conti tesoreria	**1.019,0**	**3.310,9**	**4.556,2**	**4.209,1**	**5.539,5**	**31,6**
Capitoli bilancio	204,5	92,8	138,4	137,9	200,4	45,3
Totale Impieghi	**8.301,5**	**9.399,2**	**11.141,5**	**9.890,1**	**14.582,7**	**47,4**
Totale impieghi rettificato dei pag.ti Min.Industria in transito su sistema bancario	**7.769,1**	**8.900,3**	**10.947,3**	**10.339,5**	**24.968,5**	**44,8**

(1) Include le risorse di parte nazionale e comunitaria specificatamente destinate alle aree depresse, al netto degli sgravi fiscali. Le risorse si aggiungono alle risorse ordinarie erogate nell'area.
(2) Per il 1998 è incluso un giroconto di 1.200 mld di lire proveniente dal conto "Fondo innovazione tecnologica".
(3) Dal 1999, l'importo è immediatamente utilizzabile dalle imprese senza giacere sui conti delle banche concessionarie (l. n. 448/98, art. 30, c. 1). Il segno positivo (o negativo) indica un accumulo (o decumulo) dei fondi in giacenza sul sistema bancario tenuto conto dei pagamenti effettuati dal Ministero dell'industria.
(4) I dati sono rettificati con i pagamenti del Ministero dell'industria in transito sul sistema bancario e rappresentano l'effettivo afflusso sull'economia. Per il 1998 il mandato di pagamento di dicembre pari a 1.983 mld di lire è stato registrato in uscita dalla tesoreria nel gennaio 1999.

Fonte. Conto Risorse – Impieghi. Gruppi monitoraggio dei flussi di cassa, Ministero dell'economia e delle finanze.

3. In particolare: le erogazioni complessive in conto capitale secondo la banca dati "conti pubblici territoriali".

Come sopra anticipato, i dati relativi al complesso della spesa totale in conto capitale sono riferiti al periodo 1996-1999 e sono resi disponibili da una apposita banca dati denominata "conti pubblici territoriali" (CPT).

Si tratta di una banca dati che nasce per colmare la lacuna delle fonti statistiche nazionali a dare informazioni circa la ripartizione territoriale dei flussi di spesa ed entrata pubblica e per fornire un supporto al miglioramento dei processi decisionali pubblici ai vari livelli di governo. Ulteriore esigenza è quella di predisporre un indicatore idoneo a verificare il principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali (art. 9 del reg. CEE n. 2081 del 1993 e art. 11 del reg. CEE n. 1260 del 1999).

La predetta banca dati fa riferimento ad un aggregato denominato "settore pubblico allargato" ed a una definizione delle spese in conto capitale riferita all'aggregato "spese connesse allo sviluppo", che è più ampio rispetto a quello utilizzato nella contabilità pubblica. Ciascun ente viene considerato attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo (consolidamento). La ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati. La banca dati pur essendo completa, affidabile ed esaustiva difetta di tempestività. Infatti, il conto è aggiornato ai dati di due anni antecedenti l'anno di riferimento. Per tale ragione il Ministero dell'economia e delle finanze sta elaborando un indicatore anticipatore del CPT.

Va inoltre puntualizzato che i dati del CPT sono espressi in termini di cassa, mentre quelli di contabilità nazionale di fonte Istat sono compilati in base al criterio della competenza economica.

La spesa in conto capitale totale include (a) le spese di investimento (pari al 68/71% del totale) per l'acquisto diretto, da parte delle amministrazioni, di beni mobili ed immobili, (b) la spesa indiretta per trasferimenti in conto capitale alle imprese e alle famiglie (26/29% del totale), nonché (c) le spese correnti relative alla formazione professionale, in quanto considerate spese in "capitale umano" (2/3% del totale).

Per quanto la quota degli investimenti pubblici sia nel Mezzogiorno più bassa della media nazionale, la Tabella 2 mostra che la quota delle spese in conto capitale risulta più elevata nel Mezzogiorno rispetto alla media italiana. Va peraltro evidenziato come nel Mezzogiorno l'impegno finanziario sia legato al maggior flusso di incentivi (3,4% del PIL contro l'1,9% del Centro-nord) e non ad un'incisiva azione volta a colmare la carenza delle infrastrutture.

Tabella 2

Ripartizione delle spese pubbliche in conto capitale secondo la banca dati Conti pubblici territoriali

(in milioni di euro)

Voci	Spese di investimento		Spese di investimento + trasferimenti di capitale		Spese connesse allo sviluppo	
Italia	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Val. assoluti	31.986,4	34.555,0	45.253,7	47.085,1	46.323,6	48.586,8
% sul totale	5,1	5,2	7,3	7,1	7,4	7,3
% sul PIL	3,0	3,1	4,2	4,3	4,3	4,4
Variazione m.a.	8,3	8,0	7,4	4,0	7,4	4,9
Mezzogiorno						
Val. assoluti	10.424,5	10.728,8	17.333,6	17.111,9	17.806,4	17.706,0
% sul totale	5,9	5,8	9,8	9,2	10,1	9,5
% sul PIL	4,0	4,0	6,6	6,4	6,8	6,6
Var. m.a.	4,5	2,9	4,0	-1,3	4,8	-0,6
Quota Mezzogiorno/ Italia	32,6	31,0	38,3	36,3	38,4	36,4

Il raffronto tra i dati del conto risorse e impieghi e quelli mostrati dal CPT, pur nella consapevolezza delle differenze che connotano le due banche dati sia in termini di metodologia di rilevazione che per aggregato di riferimento, rivela che al termine del periodo preso in considerazione risulta un rallentamento nella erogazione delle risorse pubbliche in conto capitale di tipo ordinario; talché è possibile affermare che l'impegno finanziario aggiuntivo nel Mezzogiorno nel periodo 1998-1999 non sarebbe stato effettivamente aggiuntivo bensì in parte sostitutivo dell'impegno delle risorse ordinarie.

L'insoddisfacente risultato merita un'attenta riflessione dal momento che il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 richiede, per il conseguimento dell'addizionalità, non solo il pieno utilizzo dei fondi comunitari e degli altri fondi "specificatamente destinati" ma anche l'impegno e il pieno utilizzo nel Mezzogiorno delle risorse finanziarie ordinarie per una quota pari a circa il 30% del totale nazionale delle risorse ordinarie.

A questo obiettivo sono rivolte le Intese istituzionali di programma Stato-regioni e i relativi Accordi di programma quadro specificatamente rivolti ad indirizzare territorialmente le risorse ordinarie.

Il ritardo con il quale sono stati resi operativi gli Accordi di programma (il primo di questi è stato siglato nel marzo del 1999) ha concorso a determinare il non adeguato utilizzo delle risorse ordinarie.

Ulteriori strumenti per accelerare l'impiego delle risorse in conto capitale è il rafforzamento dei corpi tecnici delle amministrazioni e il rilancio degli studi di fattibilità.

3.1 La verifica ex ante *del principio di addizionalità.*

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento CEE n. 1260 del 1999, stabilisce che, per ciascun obiettivo, ogni Stato membro debba mantenere, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche, o assimilabili, a finalità strutturali, almeno allo stesso livello raggiunto nel periodo di programmazione precedente.

Con riferimento alla verifica *ex ante* dell'addizionalità per le regioni dell'obiettivo 1, l'art. 11 stabilisce che, attraverso un calcolo indicativo allegato al Piano, la Commissione e lo Stato membro determinano il livello delle spese che lo Stato manterrà nell'insieme delle regioni coperte dall'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione.

Il metodo di calcolo è esemplificato in una apposita tabella riportata in un *Vademecum* (*Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006*), definito in sede europea, sulla cui base sono state effettuate le elaborazioni funzionali alla verifica *ex ante* del principio di addizionalità.

Per la ricostruzione dei dati di base, l'Italia continua ad avvalersi della citata banca dati relativa alla ricostruzione di "conti pubblici territoriali" per tutte le regioni italiane, avente come oggetto la territorializzazione della spesa dell'intero settore pubblico allargato e delle imprese di pubblica utilità, già utilizzata per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica dell'addizionalità effettuata nel periodo 1994-1999.

Le spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2000-2006, al netto dei Fondi strutturali, cresce significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente.

In particolare, l'esame dell'addizionalità, quale risulta dalla predetta tabella, consente di affermare che la spesa pubblica nazionale nelle regioni dell'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 2000-2006, si dovrebbe mantenere ad un livello medio annuo di 19.591,5 milioni di euro a prezzi 1999, quindi ad un livello significativamente più alto rispetto a quello realizzato nel periodo 1994-99 e pari a 16.308 milioni di euro.

Se si considera il contributo delle varie componenti del settore pubblico, si evidenzia che il settore pubblico in senso stretto contribuisce in modo determinante al rispetto del principio di addizionalità, mentre la componente definibile come "extra-bilancio" decresce leggermente (da 3.275,8 euro nel periodo base a 2.795,7 nel periodo di programmazione successivo). Del resto, la maggior parte degli enti economici e delle aziende autonome considerati sono stati recentemente trasformati in S.p.a. Pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, le evidenze contabili di tali soggetti hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento.

4. La ricostruzione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinato alle aree depresse.

Il criterio adottato dalla Corte per ricomporre le previsioni del bilancio dello Stato destinate alle aree depresse secondo la classificazione per funzioni-obiettivo si fonda sull'analisi dei singoli capitoli di spesa, che costituiscono l'unità elementare del c.d. bilancio amministrativo.

Nell'individuazione dei capitoli di spesa o quota percentuale degli stessi da ritenere imputabili alle aree depresse, si è operato in stretta collaborazione con le amministrazioni dello Stato interessate.

E' stato così possibile selezionare i capitoli in ragione:

a) della loro denominazione;
b) della norma sostanziale presupposto della iscrizione in bilancio della relativa spesa;
c) delle indicazioni fornite dalle amministrazioni responsabili della gestione in base alle quali è stato poi possibile individuare, nei casi più complessi (es. pluralità di leggi di spesa presupposto di un medesimo capitolo), la frazione di previsione di spesa da imputare alle aree depresse.

Per completezza di informazione, si è tenuto conto di tutte le spese destinate, direttamente o indirettamente, alle aree depresse, e più precisamente:

delle spese per investimenti;

delle spese per interventi;

delle spese per ricostruzioni a seguito di calamità;

delle spese per quota capitale ed interessi dei mutui a carico dello Stato;

delle spese di funzionamento necessarie a gestire i fondi destinati alle aree depresse.

Individuati i capitoli e i loro importi, si è provveduto alla ricomposizione della spesa destinata alle aree depresse secondo la classificazione funzionale fino al dettaglio del quarto livello. Va precisato che la denominazione dei tre primi livelli della classificazione funzionale ricalca quella prevista, in sede europea, dalla COFOG. Le denominazioni del quarto livello previste dalla Corte divergono invece da quelle indicate nella legge di bilancio.

Esiste, inoltre, una ulteriore differenza tra la elaborazione funzionale della Corte e quella contenuta nella legge di bilancio e nel conto consuntivo. Infatti, la Corte, anche in considerazione dei risultati dell'istruttoria che viene svolta in modo analitico in contradditorio con le singole amministrazioni, ha ritenuto di apportare talune "correzioni" agli importi indicati nel terzo livello funzionale; talché, la elaborazione della Corte non coincide con quella effettuata dalla Ragioneria.

4.1 La elaborazione della Corte dei conti.

Secondo la elaborazione della Corte dei conti, effettuata per il 2001, gli stanziamenti complessivi ammontano a 28.453 miliardi di lire, impegnati, in conto competenza, per l'80%. I pagamenti sulla massa spendibile sono pari al 39%.

Gli stanziamenti maggiori, pari a 9.798 miliardi di lire, impegnati e pagati per circa il 75%, sono destinati alla funzione-obiettivo "interventi di sviluppo economico", ai quali si aggiungono 2.770 miliardi - quasi interamente impegnati, ma pagati per il 19% - destinati alla funzione "sostegno alle imprese manifatturiere".

Le risorse destinate a sgravi contributivi, pari a 2.096 miliardi, sono state impegnate per l'89% e pagate per il 56%; 1.593 miliardi sono destinati ad "interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico". I pagamenti sono pari al 18%.

Circa 2.324 miliardi sono destinati agli "interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale"; tali risorse sono state impegnate per il 97,5% e pagate per il 67,1%.

I restanti settori, quali il trasporto, l'agricoltura, l'ambiente e l'istruzione presentano stanziamenti sotto i 500 miliardi di lire.

4.2 Il confronto tra le diverse ricostruzioni della spesa destinata alle aree depresse.

Particolare interesse presentano le tabelle 11 e 12 allegate al d.d.l. di bilancio per il 2002, poiché esse costituiscono una novità in materia di evidenziazione delle risorse destinate alle aree depresse.

Le tabelle rappresentano i capitoli di bilancio dello Stato presi in considerazione per evidenziare la destinazione delle risorse di bilancio alle aree depresse.

La elaborazione delle tabelle in sede di formazione del disegno di legge di bilancio per il 2002, che, però, non risultano allineate ai dati definitivi riportati nella successiva legge di bilancio, e la mancata esplicitazione dell'entità dei singoli capitoli considerati (attraverso l'indicazione delle diverse percentuali del capitolo imputate nella costruzione della tabella), costituiscono un limite alla significatività delle tabelle medesime. Tuttavia, attraverso una "proiezione" al 2001 delle predette tabelle 11 e 12 (costruite per il 2002), pur con i limiti che tale operazione comporta, si è tentato di evidenziare l'entità delle risorse destinate alle aree depresse secondo la metodologia utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato.

In proposito, è stato anche effettuato un confronto tra la predetta ricomposizione della spesa destinata alle aree depresse e le elaborazioni effettuate dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (con il conto risorse impieghi) e dalla Corte dei conti.

Lo stanziamento comune alle tre elaborazioni è pari circa a 15.000 miliardi.

Il totale considerato nel conto risorse e impieghi del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ammonta a 17.000 miliardi di lire, di cui circa l'89% è comune alle altre due elaborazioni Ragioneria e Corte dei conti. L'1,9% delle risorse considerate dal conto risorse impieghi è comune con la elaborazione della Corte dei conti e lo 0,1% con quella della Ragioneria. L'8,6% delle risorse è stato considerato soltanto dal conto risorse impieghi ed è rappresentato quasi esclusivamente dal capitolo 2710 contenuto nello stato di previsione del Ministero dell'economia "fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio". Tale capitolo, in considerazione della denominazione dello stesso, non appare direttamente riferibile alle aree depresse. Per quanto concerne il conto risorse impieghi, va precisato che, trattandosi di una ricostruzione di risorse "destinate all'economia" in termini di pagamenti, non sono rappresentate le risorse contenute in capitoli fondo, in quanto non ancora trasferite ai capitoli di diretta imputazione.

L'ammontare selezionato dalla Ragioneria generale è pari a circa 32.100 miliardi di lire, di cui il 48% è in comune con le altre elaborazioni; il restante 39% è condiviso dalla elaborazione della Corte dei conti e lo 0,10% da quella effettuata dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione. Il 13% è rappresentato da fondi per la ricostruzione post-terremoto, da fondi destinati alle regioni e alle intese di programma; pertanto, tenuto conto della denominazione del pertinente capitolo non è chiaro in quale misura tali risorse siano state destinate alle aree depresse.

Lo stanziamento calcolato dalla Corte è pari a circa 25.800 miliardi di lire (al netto delle spese di funzionamento). Di tali risorse, il 34,4% è condiviso dalle altre elaborazioni; l'1,3% soltanto da quella effettuata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e il 43% dalla R.G.S. Il 21% è rappresentato da fondi destinati allo sviluppo economico e sociale delle aree depresse, da fondi per la ricostruzione post-terremoto e dalle rate di ammortamento dei mutui.

A tale proposito si precisa che l'elaborazione della Corte comprende:

a) i mutui (quota capitale e interessi);
b) le risorse destinate alla ricostruzione post terremoto in quanto esse, comunque, concorrono allo sviluppo economico-sociale, migliorando la situazione ambientale ed in molti casi la quantità e qualità degli insediamenti industriali;
c) le spese di funzionamento, e cioè i costi delle amministrazioni centrali dello Stato per gestire le attività ed i fondi destinati alle aree depresse. (Si precisa che di dette spese non si è tenuto conto nel confronto tra le elaborazioni Corte dei conti, R.G.S. e Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione).

L'esigenza di maggiore trasparenza in ordine alle risorse finanziarie destinate alle aree depresse, anche in relazione al loro riparto territoriale, necessiterebbe di una maggiore cura nella elaborazione dei documenti contabili previsionali e consuntivi dello Stato.

5. Le assegnazioni del fondo per le aree depresse.

Sempre sul versante della programmazione delle risorse finanziarie, e segnatamente al fine di ricomporre le finalizzazioni della spesa destinate alle aree depresse dal bilancio dello Stato, assumono rilevanza le assegnazioni delle risorse finanziarie allocate nel Fondo per le aree depresse da parte del CIPE (ai sensi dell'art. 1 della legge n. 208 del 1998).

La tabella che segue illustra le finalizzazioni delle risorse finanziarie appostate nel bilancio dello Stato, cui viene data attuazione attraverso appositi provvedimenti amministrativi di variazione di bilancio sulla base delle delibere del CIPE.

Come si evince dalla tabella, si prevede, in prospettiva, una consistente destinazione delle risorse agli incentivi e una progressiva riduzione dello strumento della programmazione negoziata.

Tabella 5

Interventi nelle aree depresse - Assegnazioni CIPE

Tipologia di intervento	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Incentivi a capitale e lavoro	1.142,40	2.590,04	2.448,00	3.180,86	1.888,68	4.502,48	15.752,46
Promozione sviluppo imprenditoriale	584,63	1.388,75	2.008,50	3.034,18	1.344,34	1.142,41	9.502,81
di cui programmazione negoziata	*558,81*	*1.311,28*	*1.879,39*	*2.764,59*	*1.313,35*	*1.114,00*	*8.941,42*
Infrastrutture e altri investimenti pubblici	780,88	1.970,79	2.790,94	5.045,77	2.349,88	950,80	13.889,06
di cui alle amministrazioni centrali	*558,81*	*1.255,54*	*1.356,74*	*1.980,08*	*23,24*	*86,25*	*5.230,66*
di cui alle Regioni	*206,58*	*154,94*	*206,58*	*206,58*	-	-	*774,68*
di cui alle Intese istituzionali di programma	*15,49*	*590,31*	*1.227,62*	*2.859,11*	*2.326,64*	*864,55*	*7.883,72*
Altri interventi	987,98	1.041,69	1.155,83	1.115,55	-	-	4.301,05
di cui per cofinanziamenti comunitari	*206,58*	*335,70*	*542,28*	*619,75*	-	-	*1.704,31*
Totale complessivo	***3.495,89***	***6.991,27***	***8.403,27***	***12.376,36***	***5.582,90***	***6.595,69***	***43.445,38***

Consistente è anche l'impiego delle Intese istituzionali di programma, strumento per la allocazione e riqualificazione delle risorse ordinarie per gli investimenti pubblici.

6. La costruzione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

Per dare attuazione agli impegni concernenti l'addizionalità assunti con il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, il Governo, nel D.p.e.f. 2002-2006, ha aggiornato il quadro finanziario di medio-lungo termine relativo alla programmazione territoriale della spesa in conto capitale totale (presentato per la prima volta nel contesto del D.p.e.f. 2000-2003), con la evidenziazione del valore, pari al 45% della quota di spesa pubblica in conto capitale, da destinare mediamente al Mezzogiorno nel periodo 2000-2008, al fine di conseguire l'obiettivo di portare la crescita dell'area oltre il 4% della media comunitaria.

La ripartizione programmatica della spesa nel Mezzogiorno ipotizza un utilizzo delle quote ordinarie e aggiuntive pari, inizialmente, al 37% nel 1999, per poi raggiungere un picco attorno al 49% nel 2006 e scendere nei due anni successivi, così realizzando, mediamente, l'obiettivo prefissato del 45%.

La verifica dell'obiettivo è prevista per il mese di luglio 2003 e, successivamente, nel 2005. La sanzione, in caso di inottemperanza, prevede la sospensione degli impegni dei fondi comunitari.

L'importanza del predetto quadro programmatico offre alle regioni un punto di riferimento su cui basare la propria programmazione; infatti, nella definizione delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma si fa riferimento al predetto quadro programmatico.

Tabella 3

Voci	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	media
Italia												
Risorse ordinarie	27,4	29,3	31,2	33,3	39,0	39,7	39,2	40,3	38,8	42,4	47,8	40,1
Risorse aggiuntive	9,6	10,6	10,1	12,7	10,0	13,1	16,1	17,0	18,8	17,9	15,2	15,1
Aree depresse	-	-	-	5,5	6,9	7,4	7,7	8,0	8,6	9,5	11,2	8,1
comunitarie	-	-	-	7,2	3,2	5,7	8,3	8,9	10,2	8,4	4,0	7,0
Spesa in c/capitale	36,9	39,9	41,3	46,0	49,0	52,8	55,3	57,2	57,6	60,2	63,0	55,1
Mezzogiorno												
Risorse ordinarie	n.d.	n.d.	7,7	8,2	10,6	11,8	12,4	13,2	12,5	13,5	15,4	12,2
Risorse aggiuntive	n.d.	n.d.	7,8	9,2	8,4	11,0	12,8	13,5	15,8	15,1	12,9	12,3
Aree depresse	-	-	-	4,7	5,8	6,3	6,6	6,8	7,3	8,1	9,5	6,9
comunitarie	-	-	-	4,6	2,6	4,7	6,2	6,7	8,5	7,0	3,4	5,5
Spesa in c/capitale	14,2	14,5	15,5	17,5	19,0	22,8	25,2	26,8	28,3	28,6	28,3	24,6
Quota Mezzogiorno su Italia %												
Risorse ordinarie	-	-	-	*24,7*	*27,2*	*29,8*	*31,6*	*32,9*	*32,3*	*31,8*	*32,2*	*30,5*
Risorse aggiuntive	-	-	-	*73,1*	*84,0*	*84,0*	*79,9*	*79,8*	*84,1*	*84,5*	*84,8*	*81,9*
Aree depresse	-	-	-	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*	*85,0*
comunitarie	-	-	-	*64,0*	*82,0*	*82,7*	*75,2*	*75,1*	*83,2*	*84,0*	*84,4*	*78,3*
Totale spesa in conto capitale	*38,6*	*36,6*	*37,6*	*38,0*	*38,8*	*43,2*	*45,6*	*46,8*	*49,2*	*47,4*	*44,9*	*44,6*

Per gli anni 1998 e 1999, la quota complessiva di risorse, ordinarie e aggiuntive, destinata al Mezzogiorno è stimata in base alle rilevazioni della banca dati CPT; non viene invece tentata una stima del riparto delle risorse Mezzogiorno a seconda della natura delle risorse, aggiuntive o ordinarie.

Per gli anni a partire dal 2000, la stima è così ottenuta:

a) per le risorse ordinarie, la quota Mezzogiorno è ricavata come somma di una quota commisurata al PIL delle regioni meridionali (tale da assicurare nelle due aree la medesima quota di risorse ordinarie per unità di prodotto), pari a circa il 24% all'inizio del periodo per poi aumentare fino al 26% (a seguito dell'ipotesi programmatica di accelerazione del PIL meridionale), e di una "quota perequativa pari all'1% nel 2000 e 2001 per poi crescere fino al 7% e oltre nel triennio 2004-2006 e ridiscendere al 6% nel 2007-2008;

b) per quanto riguarda le risorse per le aree depresse destinate al Mezzogiorno, si ipotizza una quota pari all'85%;

c) le risorse comunitarie e i relativi cofinanziamenti risultano, invece, determinati anche nell'allocazione per aree territoriali dal riparto della programmazione 1994-1999 e 2000-2006.

6.1 Le erogazioni del QCS 2000-2006.

I primi risultati delle erogazioni del QCS 2000-2006 (aggiornati all'ottobre 2001) non appaiono soddisfacenti.

Oltre a problemi connessi all'appesantimento delle procedure comunitarie, la causa dei ritardi delle erogazioni, il cui ritmo è, comunque, più basso che negli altri paesi dell'Unione, richiede che le amministrazioni accelerino i processi di modernizzazione amministrativi e gestionali.

L'urgenza nel provvedere è evidenziata dal fatto che il primo eventuale disimpegno automatico è previsto alla fine del 2002.

Tabella 4

Erogazioni del QCS 2000-2006: stato di attuazione al 30 giugno 2001 (milioni di euro)

Programmi	Risorse totali	Impegni	Erogazioni	%	%
	A	B	C	B/A	C/A
Basilicata	1.614,449	79,966	40,144	5,0	2,5
Calabria	5.280,224	170,433	25,091	3,2	0,5
Campania	9.247,485	576,831	188,9	6,2	2,0
Molise	618,599	69,482	18,353	11,2	3,0
Puglia	6.695,377	243,698	19,807	3,6	0,3
Sardegna	3.892,458	458,697	99,459	11,8	2,6
Sicilia	10.193,751	110,485	30,3	1,1	0,3
Scuola per lo sviluppo	718,406	151,309	0	21,1	0,0
Pesca	276,502	104,182	3,207	37,7	1,2
Sviluppo imprend. Locale	3.919,307	515,753	268,401	13,2	6,8
Ricerca scient. Sviluppo					
Alta formazione	2.038,702	181,088	77,518	8,9	3,8
Sicurezza svil. Mezzogiorno	1.117,645	96,269	2,502	8,6	0,2
Assistenza tecnica e azioni di sistema	432,614	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trasporti	n.d.	n.d.			
Totale	**46.045,52**	**2.758,19**	**773,682**	**6,0**	**1,7**

6.2 La riserva di premialità.

Il QCS 2000-2006 ha introdotto un meccanismo di incentivazione dei comportamenti virtuosi delle amministrazioni responsabili (sei regioni e sette amministrazioni centrali), pari a complessivi 4.600 milioni di euro, che rappresentano il 10% delle risorse pubbliche del QCS. Il

meccanismo è tale che ciascuna amministrazione può: a) perdere l'intera riserva premiale; b) accedere al 10% "proprio"; c) incassare un premio più elevato del 10%.

Il sistema di premialità si articola in due riserve, una comunitaria pari al 4% della dotazione iniziale di bilancio prevista dal regolamento CEE n. 1260 del 1999, ossia 996 milioni di euro, e una nazionale pari al 6% della dotazione di bilancio iniziale istituita dall'Italia, pari a 1.325 milioni di euro, a cui va aggiunto un equivalente ammontare di risorse di cofinanziamento nazionale.

Sono previsti appositi criteri e indicatori relativi alle due componenti premiali nonché gli importi finanziari a rischio (inclusivi del cofinanziamento nazionale).

Il monitoraggio dei criteri del sistema premiale è assicurato da un Gruppo tecnico istituito con decreto del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il soddisfacimento dei criteri e degli indicatori è previsto per il 30 settembre 2002 e per il 31 luglio 2003.

Per la riserva di premialità del 6%, particolarmente critica è, per ora, la situazione degli indicatori "Attuazione del servizio idrico integrato" e "Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali"; per la riserva del 4%, rivelano criticità l'indicatore "Qualità del sistema degli indicatori e delle procedure di monitoraggio" e l'indicatore "Finanza di progetto".

6.3 L'art. 73 della legge n. 448 del 2001 e la delibera CIPE n. 36 del 2002.

Particolare interesse riveste l'art. 73 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002). Con la predetta disposizione, si prevede che i fondi nazionali vengono assegnati per finanziare progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con specifico riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006, e con ricorso a metodi premiali.

La novità introdotta dalla norma è quella di avere esteso le logiche programmatorie e di premialità previste per l'assegnazione dei fondi comunitari anche a quelli nazionali.

Con la delibera n. 36 del 2002, il CIPE, nel ripartire, per il triennio 2002-2004, complessivi 2.744,363 milioni di euro, ha destinato il 76,4% delle risorse alle regioni e alle province autonome; di tali risorse, il 51,8% verrà assegnato nel 2004.

7. Gli Accordi di programma quadro.

In attuazione delle Intese istituzionali di programma, avviate dal 1999, sono stati stipulati, fino all'ottobre 2001, 81 Accordi di programma quadro (APQ).

Lo strumento contribuisce all'obiettivo, aggiornato nel D.e.p.f. 2000-2006, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie del prossimo settennio.

In base ai dati forniti dal Ministero dell'economia, risulta che le risorse ordinarie (statali, regionali e di altri enti locali) attivate dagli APQ (evidenziati nella tabella che segue) sono pari al 29,6% del totale. Se si tiene conto delle risorse relative all'APQ per la Puglia (in istruttoria nell'ottobre 2001) dovrebbe essere superata la soglia programmata del 30%.

Tabella 6

Accordi di Programma quadro e risorse pluriennali totali pubbliche e private assegnate per regione

Regioni e Province Autonome	Numero	Milioni di euro	Miliardi di lire	%
Piemonte	4	1.038	2.009	2,6
Lombardia	8	5.154	10.057	13,2
Liguria	4	256	496	0,7
Nord-Ovest	**16**	**6.488**	**12.463**	**16,5**
Veneto	3	488	945	1,2
Emilia Romagna	4	9.835	19.044	25,0
Nord-Est	**7**	**10.323**	**19.989**	**26,2**
Toscana	6	7.161	13.866	18,2
Umbria	7	855	1.655	2,2
Marche	7	609	1.179	1,5
Lazio	3	862	1.668	2,5
Centro	**23**	**9.487**	**18.369**	**24,1**
Abruzzo	7	52	101	0,1
Molise	2	28	55	0,1
Campania	7	2.467	4.777	6,3
Basilicata	4	1.050	2.033	2,7
Calabria	2	1.546	2.993	3,916,0
Sicilia	5	6.301	12.201	4,1
Sardegna	6	1.605	3.108	33,2
Mezzogiorno	**33**	**13.050**	**25.268**	**100,0**
Italia	**79**	**39.340**	**76.189**	
APQ terremoto Marche ed Umbria	2	11.146	21.582	
Totale	**81**	**50.494**	**97.771**	

Va però precisato che l'assegnazione delle risorse nella misura del 30% non implica automaticamente che esse vengano erogate in pari misura.

Infatti, permane problematico colmare le gravi carenze di progettualità e quindi di realizzabilità degli investimenti.

A tal fine, il Ministero, sulla base della legge n. 144 del 1999, ha intrapreso la via della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, anche attraverso un recupero della qualità dei progetti delle opere, allo scopo di evitare l'assegnazione di fondi senza progetti.

Si fa, in primo luogo, riferimento agli "studi di fattibilità", la cui funzione è quella di verificare, appunto, le condizioni di fattibilità economica, istituzionale e territoriale-ambientale dei progetti di investimento pubblico.

8. Gli studi di fattibilità.

Lo stato di attuazione degli studi fattibilità (rappresentato nella tabella che segue) evidenzia 286 studi in svolgimento (per i quali è stato affidato il servizio) su un totale di 320

iniziative. La percentuale è pari a circa il 79%. Lo stato di attuazione è superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Tabella 7

Stato attuazione del primo ciclo CIPE studi fattibilità

Regioni e Province Autonome	Totale degli studi esclusi i definanziamenti	Totale degli studi di importo superiore a 80 milioni	Totale studi affidati	Percentuale complessiva si attuazione G=F:C
Piemonte	11	10	6	60,0
Valle d'Aosta	1	1	0	-
Lombardia	0	0	0	-
Liguria	4	4	0	-
P.A. Trento e Bolzano	0	0	0	-
Veneto	11	9	9	100,0
Friuli V.G.	5	3	3	100,0
Emilia-Romagna	3	2	0	-
Toscana	3	3	3	100,0
Lazio	11	11	10	90,9
Centro-Nord	**49**	**43**	**31**	**72,0**
Abruzzo	16	16	15	93,7
Molise	12	11	11	100,0
Campania	101	85	85	100,0
Puglia	36	35	30	85,7
Basilicata	15	14	14	100,0
Calabria	61	48	48	100,0
Sicilia	61	55	50	90,9
Sardegna	13	13	2	7,7
Mezzogiorno	**315**	**277**	**255**	**92,0**
Italia	**364**	**320**	**286**	**78,5**

Permangono criticità in relazione alla redazione dei bandi, alla conduzione delle procedure di gara, alla capacità di confronto tra le diverse istituzioni coinvolte, alla capacità di risposta delle società di consulenza.

9. I completamenti.

Un ulteriore strumento per sostenere lo sviluppo delle aree depresse è stato l'intervento finanziario, deliberato dal CIPE nel 1998 (con la destinazione, originariamente, di 3.500 miliardi), per il completamento di opere pubbliche incomplete e ritenute utili.

La tabella che segue illustra, al mese di ottobre 2001, lo stato di ultimazione degli interventi: ne risultano completati 24, pari a circa l'8% delle opere, corrispondente al 2% in termini di importi.

Lo scostamento indica che le opere ultimate sono quelle con gli importi minori.

Tabella 8

Stato di attuazione dei completamenti al 31 ottobre 2001

(importi in milioni di lire)

Regioni e Province autonome	Numero	Finanziamento CIPE	Costo attualizzato delle opere	Numero	Finanziamento CIPE	Costo attualizzato delle opere	Numero	Finanziamento CIPE
Abruzzo	9	52.590	352.568	1	3.000	20.635	21	139.998
Basilicata	1	25.000	n.d.	0	0	0	8	92.000
Calabria	44	152.827	948.509	5	7.104	33.834	49	217.377
Campania	39	585.273	3.201.840	4	29.912	134.419	51	756.279
Molise	8	11.400	53.011	3	2.250	12.961	11	39.310
Puglia	33	219.669	995.525	4	9.696	37.758	54	340.098
Sardegna	5	109.540	279.390	0	0	0	9	158.042
Sicilia	20	662.485	4.586.437	1	1.605	11.734	28	834.197
Totale Mezzogiorno	**159**	**1.818.784**	**10.417.280**	**18**	**53.567**	**251.341**	**231**	**2.577.301**
Emilia Romagna	2	8.600	49.218	0	0	0	3	10.900
Friuli Venezia-Giulia	3	20.000	394.200	0	0	0	5	32.029
Lazio	16	40.693	258.263	962	962	1.580	22	63.728
Liguria	3	41.624	837.660	0	0	0	3	41.624
Lombardia	4	17.700	275.244	2.000	2.000	91.688	4	17.700
Piemomte	5	40.281	261.441	0	0	0	8	65.281
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0	1	3.550
P.A. Trento	2	2.224	6.701	0	0	0	2	2.224
Toscana	12	44.503	130.643	1.800	1.800	14.382	14	49.540
Valle d'Aosta	1	4.100	62.866	0	0	0	1	4.100
Veneto	7	39.894	203.501	794	794	21.300	8	46.894
Totale Centro-Nord	**55**	**259.619**	**2.479.737**	**5.556**	**5.556**	**128.950**	**71**	**337.570**
Totale Italia	**214**	**2.078.403**	**12.897.017**	**59.123**	**59.123**	**380.2911**	**302**	**2.914.871**

10. Il *project financing*.

L'esigenza del rilancio delle opere pubbliche ha indotto il legislatore a prevedere il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, anche attraverso il ricorso al *project financing*.

Dalla relazione presentata al CIPE il 31 luglio 2001 sull'attività dell'Unità tecnica finanza di progetto (UFP), risulta che l'attività di assistenza dell'UFP ha riguardato 67 progetti (per un importo di circa 17.000 miliardi di lire), dei quali il 43% nel settore dell'edilizia sociale, il 22% in quello dei trasporti e della viabilità, il 21% nel settore degli impianti sportivi e strutture ricettive, il 6% nel settore delle risorse idriche, il 5% nel settore dei beni culturali e il 3% in quello dell'ambiente.

Come evidenziato nel primo rapporto sulla "premialità" (su cui v. *supra*), l'attenzione sulle potenzialità di tale strumento non risulta ancora sufficientemente avvertita da parte delle amministrazioni pubbliche.

11. Gli incentivi automatici.

Gli interventi di agevolazione diretta alle imprese costituiscono una importante politica di rilancio dell'economia del Mezzogiorno. La Relazione 2001 sugli interventi di sostegno alle attività produttive realizzata dal Ministero delle attività produttive segnala che le agevolazioni approvate per l'accumulazione di capitale (escludendo gli aiuti al lavoro e all'occupazione) sono state, nel periodo 1997-2000, pari a 51.161 miliardi di lire, lo 0,5% del PIL. Di queste, oltre il 57% è stato destinato al Mezzogiorno.

I due principali interventi agevolativi nelle aree depresse riguardano gli interventi di cui alla legge n. 488 del 1992 e quelli collegati al credito di imposta.

12. I nuclei di valutazione e verifica.

Particolarmente rilevante ai fini del monitoraggio dell'andamento degli investimenti pubblici è la previsione, contenuta nell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, della rete federata dei nuclei di valutazione e verifica.

L'attività di progettazione della rete federata dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali, pur con un ritardo di tre anni rispetto alla legge istitutiva (legge n. 144 del 1999), sembra giunta nella fase di conclusione.

Va in proposito evidenziato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 314 del 2001, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, sollevate da una provincia autonoma. La Corte ha affermato che tale disposizione riveste i caratteri di norma fondamentale di riforma economico-sociale, per essere rivolta ad enunciare principi di organizzazione riconducibili alle esigenze della necessaria valutazione tecnico-economica delle decisioni concernenti gli investimenti e del monitoraggio su scala nazionale; ciò in vista della creazione di un quadro coordinato ed unitario che assegna ai nuclei la valutazione dell'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento e del razionale impiego delle risorse progettuali e finanziarie, onde pervenire all'unitaria ricomposizione del quadro generale degli interventi pubblici.

La tabella che segue illustra il riparto, per regioni e province autonome (disposto dal CIPE con delibera del 3 maggio 2001), delle risorse finanziarie pubbliche 2001 pari a complessivi 28 miliardi di lire.

Tabella 9

Quote di riparto per regioni e province autonome per l'anno 2001
Delibera CIPE del 3 maggio 2001

Risorse destinate alla Rete dei nuclei di valutazione tecnica per l'anno 2001

(in milioni di lire)

Regioni e Province autonome	Quota fissa	Quota variabile	Totale	%
	1	2	3 (=1+2)	4
Emilia Romagna	500	989	1.489	5,32
Friuli Venezia-Giulia	500	281	781	2,79
Lazio	500	1.160	1.660	5,93
Liguria	500	383	883	3,15
Lombardia	500	2.243	2.743	9,80
Marche	500	307	807	2,88
P.A. Bolzano	500	129	629	2,25
P.A. Trento	500	122	622	2,22
Piemonte	500	1.060	1.560	5,57
Toscana	500	810	1.310	4,68
Umbria	500	191	691	2,47
Valle d'Aosta	500	38	538	1,92
Veneto	500	1.058	1.558	5,57
Totale Centro-Nord	**6.500**	**8.771**	**15.271**	**54,54**
Abruzzo	500	520	1.020	3,64
Basilicata	500	337	837	2,99
Calabria	500	936	1.436	5,13
Campania	500	2.171	2.671	9,54
Molise	500	197	697	2,49
Puglia	500	1.538	2.038	7,28
Sardegna	500	924	1.424	5,09
Sicilia	500	2.106	2.606	9,31
Totale Mezzogiorno	**4.000**	**8.729**	**12.729**	**45,46**
Totale Italia	**10.500**	**17.500**	**28.000**	**100,00**

13. Le erogazioni del QCS 1994-1999.

Lo stato di attuazione delle varie forme di intervento è rappresentato dalla tabella che segue.

I dati relativi ai pagamenti sulle spese programmate per le regioni dell'obiettivo 1 sono elevate per il totale multiregionale (pari al 90,3%); per gli interventi regionali, l'indicatore presenta un valore pari all'84,8%; per quelli di assistenza tecnica UE, la percentuale dei pagamenti sulla spesa programmata è pari al 70,1%.

Tabella 11

Stato di attuazione delle forme di intervento per le regioni ob. 1

Stato di attuazione al 30 settembre 2001

(importi in migliaia di euro)

FORME DI INTERVENTO	spese programmate	pagamenti	% pagamenti su spese programmate
	1	2	3=2/1
Multiregionali			
PO M.L. FORMAZIONE ITALIANI ALL'ESTERO	37.333	31.931	85,5
PO ATT. SOSTEGNO SERVIZI AGRICOLTURA	231.429	161.089	69,6
PO VALORIZZAZIONE PRODUZIONI AGRICOLE	102.690	42.440	41,3
PO SOSTEGNO PROD. ORTOFRUTTICOLI	8.226	8.176	99,4
SFOP PESCA ACQUACOLTURA	438.769	378.685	86,3
PO AMBIENTE	106.954	59.321	55,5
GP PORTO GIOIA TAURO REGIONE CALABRIA	120.000	124.500	103,8
ASSISTENZA TECNICA QCS	30.715	6.223	20,3
PO PATTI TERRITORIALI	235.211	83.825	35,6
PO INDUSTRIA E SERVIZI	5.634.354	5.343.881	94,8
PO ENERGIA	465.706	469.239	100,8
SG PROGETTO B.I.C.I.	25.000	2.007	8,0
SG PROGETTO SEPRI	18.783	6.928	36,9
SG CONFCOMMERCIO-CARTESIO	25.435	11.860	46,6
SG OASIS	22.526	7.814	34,7
SG FICEI	4.883	1.303	26,7
SG ALIMENTARIA	31.755	12.051	37,9
PO SICUREZZA SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	290.532	213.098	73,3
PO M.L. EMERGENZA OCCUPAZIONE SUD	454.267	301.615	66,4
PO M.L. ASSIST.TECNICA E AZIONI INNOV.	106.133	66.092	62,3
PO M.L. FORMAZIONE FORMATORI	192.933	120.685	62,6
PO PARCO PROGETTI	69.884	30.698	43,9
P.O. RISORSE IDRICHE	1.652.696	1.435.645	86,9
PO INFRASTRUTTURE STRADALI	498.000	469.130	94,2
PO MPI	531.743	518.487	97,5
PO TELECOMUNICAZIONI	1.155.210	1.220.489	105,7
PO FERROVIE	2.033.509	1.852.489	91,1
PO INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI	110.000	73.397	66,7
PO SVILUPPO/VALORIZ. TURISMO	238.680	175.935	73,7
SG PARCHI LETTERARI	29.310	28.248	96,4
PO RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO	1.309.000	1.422.479	108,7
PO PROTEZIONE CIVILE	268.592	201.454	75,0
Totale multiregionale	**16.480.258**	**14.881.213**	**90,3**

Regionali			
POP ABRUZZO	361.678	393.115	108,7
POM FEOGA ABRUZZO	189.850	175.955	92,7
POP BASILICATA	1.261.913	1.295.952	102,7
SG BIC BASILICATA	10.778	9.515	88,3
POP CAMPANIA	3.090.921	2.584.212	83,6
PO PIANURA	55.300	8.202	14,8
SG ZOOTECNIA	66.470	5.086	7,7
SG BANCA PROVINCIA DI NAPOLI	47.790	9.310	19,5
POP CALABRIA	1.257.228	1.157.775	92,1
POM FEOGA CALABRIA	508.173	476.382	93,7
SG AREA DI CRISI DI CROTONE	72.367	54.607	75,5
SG AREA DI CRISI DI GIOIA TAURO	63.180	35.448	56,1
POP MOLISE	616.832	607.989	98,6
POP PUGLIA	2.471.493	1.926.829	78,0
SG AREA DI CRISI DI MANFREDONIA	51.532	37.489	72,7
SG AREA DI CRISI DI BRINDISI	73.223	17.051	23,3
SG AREA DI CRISI DI TARANTO	49.694	15.415	31,0
POP SARDEGNA	1.816.026	1.672.507	92,1
POP SICILIA	3.194.598	2.522.556	79,0
SG AREA DI CRISI DI SIRACUSA	50.221	11.918	23,7
SG BIC SICILIA	21.372	9.526	44,6
SG AREA DI CRISI DI GELA	38.815	12.499	32,2
Totale regionale	**15.369.453**	**13.039.339**	**84,8**

Assistenza tecnica UE			
AT - PO RISORSE IDRICHE	15	15	102,0
AT - PO TURISMO - CLES	12	12	103,9
P.O.STUDIO VALUTAZIONE TELECOM	42	0	0,0
AT - G.P. PORTO GIOIA TAURO	39	39	101,2
AT - POP SICILIA-ECOSFERA	12	13	104,7
AT - POP SICILIA - A.ANDERSEN	12	13	106,2
Totale Assistenza tecnica UE	**132**	**92**	**70,1**
Totale	**31.849.843**	**27.920.644**	**87,7**
Di cui			
Totale FESR	**23.176.392**	**21.013.899**	**90,7**
Totale altri fondi	**8.673.451**	**6.906.745**	**79,6**

N.B. Per alcuni di questi interventi è in corso l'istruttoria di una domanda di proroga da parte dei Servizi della Commissione europea.

Fonte: Ministero Economia e Finanze - S.I.R.G.S.

La tabella successiva mostra lo stato di attuazione della fase di intervento 1994/1999 dei programmi delle regioni del centro-nord.

Tabella 12

Fase di intervento 1994/1999 - programmi regioni centro-nord

Stato di attuazione al 30 settembre 2001

(importi in migliaia di euro)

DOCUP	Spese totali programmate	Pagamenti	2/1 %
	(1)	(2)	
Emilia Romagna	41.902	39.477	94,2
Friuli Venezia Giulia	109.945	79.466	72,3
Lazio	179.941	99.604	55,4
Liguria	330.292	262.117	79,4
Lombardia	89.104	69.880	78,4
Marche	83.393	61.101	73,3
Piemonte (prorogato al 30.9.02)	*933.274*	*686.072*	*73,5*
Toscana	499.600	430.844	86,2
Umbria	121.255	105.954	87,4
Valle D'Aosta (prorogato al 30.6.02)	*30.934*	*30.094*	*97,3*
Veneto	289.775	194.497	67,1
Totale (al netto dei Docup prorogati)	**1.745.206**	**1.342.941**	**77,0**
Totale (11 Docup)	*2.709.414*	*2.059.106*	*76,0*
P.A. Bolzano	148.098	134.617	90,9
Emilia Romagna	208.197	159.463	76,6
Friuli Venezia Giulia	197.895	234.791	118,6
Lazio	428.767	310.061	72,3
Liguria	142.959	132.643	92,8
Lombardia	223.929	207.544	92,7
Marche (prorogato al 31.12.02)	*795.812*	*548.895*	*69,0*
Piemonte (prorogato al 30.9.02)	*373.968*	*283.881*	*75,9*
Toscana	603.391	565.267	93,7
P.A. Trento	56.452	55.489	98,3
Umbria (prorogato al 31.12.02)	*1.105.053*	*724.609*	*65,6*
Valle D'Aosta	14.282	13.207	92,5
Veneto	874.808	644.549	73,7
Totale (al netto dei Docup prorogati)	**2.898.778**	**2.457.631**	**84,8**
Totale (13 Docup)	*5.173.611*	*4.015.016*	*77,6*

Fonte: Ministero Economia e Finanze - IGRUE

14. La delibera Cipe n. 121 del 2001 in materia di riparto di risorse per infrastrutturazione.

Le politiche di infrastrutturazione nel Mezzogiorno costituiscono un fattore necessario per adeguare la competitività del territorio all'attrazione di risorse economiche e finanziarie.

Tuttavia, pur essendo state inserite dette politiche nell'ambito della nuova programmazione per lo sviluppo delle aree depresse (da una stima complessiva, il 42% delle risorse programmate e cioè 41.300 miliardi di lire è destinato a interventi infrastrutturali), i risultati finora raggiunti non sono ancora soddisfacenti.

A tale riguardo, va, comunque, evidenziato che con delibera CIPE 121 del 2001, in attuazione della legge obiettivo n. 443 del 2001, rilevanti risorse sono state destinate a finanziare il programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi.

La tabella che segue rappresenta il riparto delle risorse.

(in milioni di euro)

	CENTRO-NORD	%	SUD	%	Totale
Progettazione	191,40	58,4	136,34	41,6	327,74
Lavori	1.251,07	51,4	1.184,70	48,6	2.435,77
TOTALE	1.442,47	52,2	1.321,04	47,8	2.763,51

L'assistenza sociale

1. Le linee programmatiche
2. La legge quadro n. 328 del 2000 e le principali misure di attuazione
3. L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo

1. Le linee programmatiche.

Un elemento di grande attualità che tocca tutti i settori è quello dell'*impatto demografico*, essendo l'Italia uno dei paesi con il più elevato livello di invecchiamento della popolazione, con un incremento della speranza di vita che al 1999 si attestava ai 75,9 anni per gli uomini ed agli 82,3 anni per le donne.[1]

In tale contesto, il piano sull'"inclusione" del giugno 2001 mette in rilievo come, mentre in passato le esigenze assistenziali di disabili, anziani, disoccupati e, comunque soggetti bisognosi di assistenza, abbia trovato risposta nel sistema *famiglia*, ora, proprio per il forte processo di invecchiamento, tale sistema non offra più la *tenuta* necessaria e ad esso debba dunque affiancarsi quello pubblico con l'apprestamento di una rete adeguata di servizi ed il significativo apporto del mondo del volontariato.

Nel contesto della *protezione sociale*, vanno considerati tutta una serie di strumenti che sono mirati a diminuire la soglia di *disagio* sociale.

Uno di essi è dato dalle *pensioni sociali* delle quali fruiscono circa 800.000 persone.

Esse costituiscono un dato di rilievo per la sussistenza delle famiglie ed in tale contesto è stato proposto il provvedimento di *adeguamento delle pensioni minime* contenuto nell'art. 38 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002)[2].

---

[1] Nel 2000, il 18% della popolazione ha 65 anni ed oltre, mentre il 3,9% ha 80 anni ed oltre, con una forte preponderanza per il Nord, dove il rapporto è di 154,6 anziani per 100 giovani da 0 a 14 anni.

[2] (Incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati)
A decorrere dal 1° gennaio 2002 è incrementata, a favore dei soggetti di età pari o superiore a settanta anni e fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità, la misura delle maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici di cui:
all'articolo 1 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, e successive modificazioni;
b) all'articolo 70, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con riferimento ai titolari dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335;

Al riguardo, va constatato l'emergere di un fenomeno che ha un'indubbia rilevanza sociale; a causa dello sbilanciamento tra popolazione attiva ed anziani, in un contesto occupazionale ancora problematico, la rilevanza delle pensioni per le famiglie assume un'importanza determinante, in quanto, in molti casi, queste costituiscono l'unica fonte di reddito; ciò nonostante, sotto il profilo sistematico, le pensioni di anzianità e vecchiaia non possono considerarsi come strumenti tendenti a diminuire il *disagio sociale*.

In tale ambito, oltre alle *pensioni sociali*, e alla cosiddetta *integrazione al minimo*, vanno annoverate le *pensioni di inabilità*, l'*assegno ordinario di invalidità*, l'*assegno per il nucleo familiare*, l'*assegno per il nucleo familiare dei lavoratori*, gli assegni *familiari per mezzadri, coloni e pensionati delle gestioni speciali*, il *Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione*, le *prestazioni di invalidità civile*, l'*assegno di maternità*, l'*assegno a nuclei con almeno tre figli* ed un istituto di particolare interesse, ancora in fase di sperimentazione: il *reddito minimo di inserimento*.

La molteplicità degli interventi necessita di un quadro programmatorio efficiente che viene assicurato dal *Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2000-2003* [3].

Il Piano nazionale, approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001, che si propone di realizzare una struttura *a rete* con una forte connotazione di decentramento su base regionale (infatti, la

---

c) all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, con riferimento ai titolari della pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

2. I medesimi benefici di cui al comma 1 in presenza dei requisiti anagrafici di cui al medesimo comma, sono corrisposti ai titolari dei trattamenti trasferiti all'INPS ai sensi dell'articolo 10 della legge 26 maggio 1970, n. 381, e dell'articolo 19 della legge 30 marzo 1971, n. 118, nonchè ai ciechi civili titolari di pensione, tenendo conto dei medesimi criteri economici adottati per l'accesso e per il calcolo dei predetti benefici.

3. L'età anagrafica relativa ai soggetti di cui al comma 1 è ridotta, fino ad un massimo di cinque anni, di un anno ogni cinque anni di contribuzione fatta valere dal soggetto. Il requisito del quinquennio di contribuzione risulta soddisfatto in presenza di periodi contributivi complessivamente pari o superiori alla metà del quinquennio.

4. I benefici incrementativi di cui al comma 1 sono altresì concessi ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni, che risultino invalidi civili totali o sordomuti o ciechi civili assoluti titolari di pensione o che siano titolari di pensione di inabilità di cui all'articolo 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222.

5.L'incremento di cui al comma 1 è concesso in base alle seguenti condizioni:

a) il beneficiario non possieda redditi propri su base annua pari o superiori a 6.713,98 euro;

b) il beneficiario non possieda, se coniugato e non effettivamente e legalmente separato, redditi propri per un importo annuo pari o superiore a 6.713,98 euro, nè redditi, cumulati con quello del coniuge, per un importo annuo pari o superiore a 6.713,98 euro incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale;

c) qualora i redditi posseduti risultino inferiori ai limiti di cui alle lettere *a)* e *b)*, l'incremento è corrisposto in misura tale da non comportare il superamento dei limiti stessi

d) per gli anni successivi al 2002, il limite di reddito annuo di 6.713,98 euro è aumentato in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente.

6. Ai fini della concessione delle maggiorazioni di cui al presente articolo non si tiene conto del reddito della casa di abitazione.

[3] Il I Piano sociale 2001-2003, ha acquisito il parere favorevole della commissione affari sociali della Camera dei deputati il 28 marzo 2001 ed in tale circostanza si è segnalata l'importanza di precisare i raccordi dell'integrazione sociosanitaria, di definire con maggiore puntualità i livelli essenziali di intervento, con particolare riferimento alla assistenza domiciliare integrata; di incentivare l'associazionismo tra piccoli comuni, precisando il ruolo delle province. La commissione ha altresì richiesto di modificare lo schema ed i parametri di riparto delle risorse per rispondere in maniera più equilibrata ed adeguata alle diverse aree di intervento.

struttura completa del Sistema delle *Politiche sociali* è composta oltre che dal Piano nazionale, da Piani regionali, Piani di zona, dal Fondo nazionale per le politiche sociali e dal sistema informativo), costituisce attuazione della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" - legge 8 novembre 2000, n. 328, e le risorse complessivamente destinate dal Piano (3.579 mld per il 2001; 3.583,3 mld per il 2002; 3.133.3 mld per il 2003)[4] , derivano dai finanziamenti previsti dalla normativa vigente[5]. e, pur non avendo vincolo di destinazione sono indirizzate a determinate aree di intervento: responsabilità familiari (15%); dei minori (10%); degli anziani 60%); della povertà (7%); dei disabili (7%); degli immigrati; della droga; dell'avvio della riforma (1%).

[4] Le risorse afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali per il 2001, ammontano in realtà a 3.080 mld, ai quali si aggiungono dalla legge n. 53/2000 ulteriori 449 mld che, pur non contribuendo alla formazione del fondo, concorrono alla determinazione del complesso degli stanziamenti destinati all'attuazione delle politiche sociali *(fonte: Dipartimento delle politiche sociali).*

5

Legge di riferimento	Settore di intervento	Stanziamenti		
		2001	2002	2003
266/91 e 318/94	**Volontariato:** Osserv.naz.le volont.	800	800	
104/92	**Handicap**: ex comitato naz.e comm.pol.per l'hand.	50	-	-
309/90	**Lotta alla droga:** Drogatel	2.000	2.000	2.000
309/90	**Lotta alla droga:** funzion. organ. valutazione	295	295	295
309/90 (art. 127 c 10)	**Lotta alla droga:** funzion. organ. consultivi	800	800	800
285/97 (art. 8)	**Infanzia:** serv.inform.	3.000	3.000	3.000
284/97 (art. 3 c. 2)	**Handicap:** fondi alle Regioni (ciechi)	12.000	12.000	12.000
284/97 (art. 3 c. 3)	**Handicap:** federazione pro ciechi	2.000	2.000	2.000
Bilancio 1998 (III nota)	**Protezione sociale:** Fam.monoparentali con prole a carico	50.000	50.000	50.000
162/98	**Handicap:** (gravi): fondi alle regioni	59.000	59.000	59.000
309/90	**Lotta alla droga:** fondo naz.le	247.705	247.705	247.705
285/97 (art.1)	**Infanzia:** fondi alle Regioni al netto della l. 53/2000 sui congedi parentali)	287.000	287.000	287.000
40/98 (art.43, c. 1)	**Immigrazione:** fondo nazionale	81.000	81.000	81.000
476/98	**Infanzia:** funzionamento commissione adoz.intern.li	10.200	10.200	10.200
104/92 (art.33)	**Handicap:** agevolazioni ai genitori di persone handicappate	50.000	50.000	50.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato**	15.000	15.000	15.000
328/2000 (art.20)	**Integrazione Fondo politiche sociali**	761.500	761.500	761.500
328/2000 (art.28)	**Senza fissa dimora**	20.000	20.000	-
388/2000 (art.80)	**Reddito minimo inserimento**	350.000	430.000	-
388/2000 (art.81)	**Handicap: (dopo famiglia)**	100.000	-	-
388/2000 (art.81)	**Fondo contro l'abuso sessuale**	20.000	-	-
448/98 (art.65)	**Assegni maternità**	445.000	445.000	445.000
448/98 (art.66)	**Assegni nucleo familiare**	446.000	446.000	446.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato (residui anno 2000)**	10.000	-	
328/2000	**Incremento Fondo politiche sociali (residui anno 2000)**	106.700	-	
53/2000	**Congedi parentali**	499.000	499.000	
Totale stanziamenti		**3.579.050**	**3.583.300**	**3.133.300**

Il piano di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, approvato dalla *Conferenza unificata*, è determinato, ai sensi dell'art. 80, comma 17, della legge n. 388 del 2000 (Finanziaria per il 2001), a decorrere dal 1 gennaio 2001, per tutta l'assistenza sociale e viene rappresentato dalle seguenti tabelle che tengono conto delle finalità perseguite, delle leggi di riferimento che qui si richiamano (per circa 1.400 miliardi di lire) e di altri finanziamenti previsti da altre disposizioni di legge[6]:

Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309: Testo Unico delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope;

Legge 19 luglio 1991, n. 216: interventi urgenti per minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose;

Legge 11 agosto 1991, n. 266: Legge quadro sul volontariato;

Legge 5 febbraio 1992, n. 104: integrazione sociale delle persone con handicap;

Decreto-legge 27 maggio 1994, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 luglio 1994, n. 465: interventi urgenti in favore dell'Albania;

Legge 28 agosto 1997, n. 284: privi di vista e integrazione sociale dei ciechi pluriminorati;

Legge 28 agosto 1997, n. 285: promozione diritti e opportunità per infanzia e adolescenza;

Legge 23 dicembre 1997, n. 451: istituzione Commissione Parlamentare e Osservatorio nazionale per l'Infanzia;

Articolo 59, comma 47, della Legge 27 dicembre 1997, n. 449: istituzione del Fondo per le politiche sociali;

Legge 21 maggio 1998, n. 162: sostegno in favore di persone con handicap grave;

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286: Testo Unico sull'immigrazione e disciplina della condizione dello straniero;

Legge 3 agosto 1998, n. 269: contro abuso sessuale nei confronti di minori;

Legge 15 dicembre 1998, n. 438: contributo statale per associazioni promozione sociale;

- [6] Articolo 20, comma 2, legge quadro n. 328/2000: circa lire 870 miliardi – incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali (lire 106,7 miliardi per il 2000; lire 761,5 miliardi per il 2001);
- Articolo 28, comma 1, legge quadro n. 328/2000: lire 20 miliardi – povertà estrema e senza dimora;
- Articolo 96, legge 21 novembre 2000, n. 342: lire 25 miliardi – contributi alle associazioni di volontariato e Onlus per acquisto di beni strumentali;
- Articolo 80, comma 1, legge finanziaria n. 388/2000: lire 350 miliardi – ampliamento della sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al d.lgs. n. 237/98;
- Articolo 80, comma 15, legge finanziaria n. 388/2000: lire 20 miliardi per i minori vittime di abusi;
- Articolo 81, comma 1, legge finanziaria n. 388/2000: lire 100 miliardi – interventi diretti alla cura ed all'assistenza per soggetti con handicap grave di cui alla legge n. 104/92 che abbiano perso i familiari che ad essi provvedevano.

Articoli 65 e 66 della Legge 23 dicembre 1998, n. 448: assegni di maternità e assegni al nucleo familiare;

Legge 31 dicembre 1998, n. 476: adozioni internazionali;

Legge 18 febbraio 1999, n. 45: tossicodipendenze.

1.- RISORSE FINALIZZATE 2001			
Risorse provenienti da leggi di settore			554.528.750.000
2.- ULTERIORI FINALIZZAZIONI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2001			
art.80, c.14 - Famiglie con anziani non autosufficienti		3.000.000.000	
art.80, c.14 - Cofinanziamento iniziative sperimentali di informazione per le famiglie		20.000.000.000	
	Sommano	23.000.000.000	23.000.000.000
3.- RISORSE INDISTINTE 2001			
- Famiglie monoparentali		50.000.000.000	
- Agevolazioni genitori di figli con handicap grave		20.000.000.000	
- Stanziam. art.20, L. 328/'00 per l'anno 2000		106.700.000.000	
- Stanziam. art.20, L. 328/'00 per l'anno 2001		761.500.000.000	
	Sommano	938.200.000.000	(A)
QUOTA INDISPONIBILE			
Somme a gestione regionale			
- **Ulteriori finalizzazioni legge finanziaria** (precedente punto 2.-)		23.000.000.000	(B)
Somme a gestione del Dipartimento per gli affari sociali			
- **Legge 8 novembre 2000, n.328**			
art.21 - Sistema informativo dei servizi sociali		1.000.000.000	
art.21, c.2 - Commissione tecnica sistema informativo servizi sociali		250.000.000	
art.27 - Commissione di indagine sull'esclusione sociale		250.000.000	
art.29 Disposizioni sul personale - Concorso		7.000.000.000	
- **Legge 23 dicembre 2000, n.388**			
art.80, c.14 - Servizio di telefonia per gli anziani		10.000.000.000	
- **Legge 23 dicembre 1997, n.451**			
artt.2 e 3 - Funzionamento Osservatorio e Centro nazionale documentazione e analisi sull'infanzia		3.000.000.000	
- **Varie**			
Oneri per avvio della riforma e di funzionamento - gestione Dipartimento affari sociali		4.000.000.000	
	Sommano (B)	25.500.000.000	(C)
Restano risorse indistinte [A-(B+C)]			889.700.000.000
TOTALE RISORSE IN CONTO 2001			1.467.228.750.000

MACROATTIVITA'	N.	DESCRIZIONE	STANZIAMENTO	ANALISI DELLE RISORSE PER SOGGETTI GESTORI					
				REGIONI	COMUNI	DIPARTIMENTO AFFARI SOCIALI	ALTRE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	ASSOCIAZIONI	INPS
1) HANDICAP	1	**Legge 5 febbraio 1992, n.104**	59.000.000.000	59.000.000.000					
	2	Art.39, c.2 -Handicap grave							
	3	Art.33 - Agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave	30.000.000.000						30.000.000.000
	4	Art.41 - Comitato e Commissione permanente per l'handicap	50.000.000			50.000.000			
	5	**Legge 28 agosto 1997, n. 284**	12.000.000.000	12.000.000.000					
	6	Art.3, c.1 - Privi di vista				2.000.000.000			
	7	Art.3, c.1 - Contrib. annuo alla Fed. Naz. pro-ciechi	2.000.000.000						
	8	**Legge 23 dicembre 2000, n. 388 - Finanziaria 2001**						100.000.000.000	
	9	Art.81 - Handicap grave con perdita di familiari	100.000.000.000					100.000.000.000	30.000.000.000
	10	TOTALE HANDICAP	203.050.000.000	-	-	2.050.000.000	-	100.000.000.000	30.000.000.000
2) INFANZIA	11	**Legge 28 agosto 1997, n. 285**	287.000.000.000	200.900.000.000	86.100.000.000				
	12	Art.1, c.1 - Fondo per l'infanzia				3.000.000.000			
	13	Art.8 - Funzionamento Servizio d'informazione	3.000.000.000						
	14	**Legge 31 dicembre 1998, n.476**				10.200.000.000			
	15	Art.9 - Funzionamento Commissione per le adozioni internaz.li	10.200.000.000						
	16	**Legge 3 agosto 1998, n.269**							
	17	**Legge 23 dicembre 2000, n. 388 - Finanziaria 2001**							
	18	Art.80, c.15 - Fondo contro l'abuso sessuale	20.000.000.000	20.000.000.000					
	19	TOTALE INFANZIA	320.200.000.000	220.900.000.000	86.100.000.000	13.200.000.000	-	-	-
3) DROGA	20	**D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309**							
	21	Art.127 - Funzionamento Organismi consultivi	800.000.000			800.000.000			
	22	Art.127 - Servizi telefonici - Droga tel	2.000.000.000			2.000.000.000			
	23	Art.127 - Funzionamento Organismi di valutazione	295.000.000			295.000.000			
	24	Art.127 - Fondo nazionale lotta alla droga	247.705.000.000	177.828.750.000		10.600.000.000	59.276.250.000		
	25	TOTALE LOTTA ALLA DROGA	250.800.000.000	177.828.750.000		13.695.000.000	59.276.250.000	-	-
4) IMMIGRAZIONE	26	**Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**	81.000.000.000	64.800.000.000		16.200.000.000			
	27	Fondo naz.le per le politiche migratorie							
	28	TOTALE IMMIGRAZIONE	81.000.000.000	64.800.000.000	-	16.200.000.000	-	-	-
5) VOLONTARIATO	29	**Legge 27 luglio 1994, n.465**							
	30	Art.4 - Funzionam. Osservatorio naz.le e Conferenza naz.le	800.000.000			800.000.000			
	31	**Legge 21 novembre 2000, n. 342**						10.000.000.000	
	32	Art.96, c.1 - Contributi acquisto beni strumentali - anno 2000	10.000.000.000					15.000.000.000	
	33	Art.96, c.1 - Contributi acquisto beni strumentali - anno 2001	15.000.000.000					25.000.000.000	
	34	TOTALE VOLONTARIATO	25.800.000.000	-	-	800.000.000	-		-
6) FAMIGLIA - REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO - SENZA FISSA DIMORA	35	**Legge 23 dicembre 1998, n.448**	445.000.000.000						445.000.000.000
	36	Art.65 - Assegno ai nuclei familiari	446.000.000.000						446.000.000.000
	37	Art.66 - Assegno di maternità							
	38	**Legge 23 dicembre 2000, n. 388 - Finanziaria 2001**							
	39	Art.80, c.1 - Estensione reddito minimo d'inserimento	350.000.000.000		350.000.000.000				
	40	**Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Legge quadro**							
	41	Art.28, c.1 - Senza fissa dimora	20.000.000.000	20.000.000.000					
	42	TOTALE PROTEZIONE SOCIALE	1.251.000.000.000	20.000.000.000	350.000.000.000	-	-	-	891.000.000.000
	43	TOTALE	2.141.850.000.000	554.528.750.000	436.100.000.000	45.945.000.000	59.276.250.000	125.000.000.000	921.000.000.000
RISORSE INDISTINTE	44	**Legge 5 febbraio 1992, n.104**							
	45	Art.33 - Agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave	20.000.000.000	20.000.000.000					
	46	**Legge 27 dicembre 1997, n. 453**							
	47	Somma da erogare alle famiglie monoparentali	50.000.000.000	50.000.000.000					
	48	**Legge 8 novembre 2000, n.328 - Legge quadro**							
	49	art. 20, comma 2 - anno 2000	106.700.000.000	106.700.000.000					
	50	art. 20, comma 2 - anno 2001	761.500.000.000	736.000.000.000		25.500.000.000			
	51	TOTALE RISORSE INDISTINTE	938.200.000.000	912.700.000.000	-	25.500.000.000	-	-	-
	50	TOTALE GENERALE	3.080.050.000.000	1.467.228.750.000	436.100.000.000	71.445.000.000	59.276.250.000	125.000.000.000	921.000.000.000

Per il corrente esercizio finanziario sono stati ripartiti, in base all'art. 80, comma 18 della legge n. 388 del 2000, oltre 3.000 miliardi di lire del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui circa lire 1.400 miliardi sono stati trasferiti direttamente alle Regioni, quali soggetti demandati a dare completa attuazione agli obiettivi previsti dal Piano sociale nazionale.

Per l'individuazione delle modalità e delle procedure per la ripartizione delle risorse destinate alle politiche sociali a valere sul Fondo nazionale, in mancanza del regolamento *delegificato*, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, come prescrive l'articolo 20, comma 5, della legge quadro n. 328 del 2000, si è provveduto, avvalendosi della disposizione del comma 7 del citato art. 17, con d.m. 20 marzo 2001.

Le risorse imputate al Capitolo 6050 del C.d.R. 21 – Famiglia e solidarietà sociale dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono state, quindi, ripartite secondo due metodologie:

Per quanto concerne gli stanziamenti previsti dalle normative di settore, le cosiddette **risorse "finalizzate"** i cui destinatari sono in prevalenza le Regioni, per quanto possibile sono stati utilizzati i criteri previsti dalle normative medesime. E' stato infatti necessario conciliare tali criteri con la disposizione di cui all'articolo 80 della legge finanziaria n. 388 del 2000, il quale, come sopra evidenziato, prevede la ripartizione delle risorse in un'unica soluzione.

Per quanto concerne la ripartizione delle **risorse "indistinte"**, sono stati attribuiti differenti pesi agli obiettivi previsti dal Piano sociale nazionale, in base all'apposita tabella allegata al citato decreto del 20 marzo 2001.

2. La legge quadro n. 328 del 2000 e le principali misure di attuazione.

Nella relazione sul rendiconto 2000, si era posta particolare attenzione ai principi ed alle finalità della legge-quadro 328 del 2000 in un'ottica di *sistema integrato di interventi e servizi sociali* tale da superare il disagio sociale ed i livelli di discriminazione esistenti, in applicazione concreta di quanto sancito negli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione.

In considerazione dei fini perseguiti in un ambito alquanto vasto, la stessa legge ha previsto una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché una valutazione di impatto, sulla base di principi di coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e con le politiche attive dell'istruzione, di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro[7].

[7] L'intento è di promuovere la concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e sociali, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello

In tale contesto, ha grandissimo rilievo il Sistema informativo dei servizi sociali. per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

Sotto altro profilo, si ricorda l'importanza della Carta dei servizi sociali, in cui sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti[8].

Com'è noto, allo Stato spettano poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali[9]; l' individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni[10]; la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; la determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; l'esercizio

---

nazionale, nonché le aziende sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale. Significativa appare la possibilità di avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative ed ai finanziamenti dell'Unione europea.

[8] Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130. Per tutelare le posizioni soggettive e rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

[9] Il Piano nazionale e dei servizi sociali è predisposto ogni tre anni dal Governo, tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4, nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Il Piano nazionale indica le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti; le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate; le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie; gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi - benefici degli interventi e dei servizi sociali; i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109.

[10] Vedasi la recente legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, approvata in seconda lettura dal Parlamento in data 8 marzo 2001.

dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali la quale va, peraltro, approvata dalla Conferenza unificata prevista dall'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

L'attività di programmazione degli interventi viene realizzata a livello regionale[11], in attuazione delle disposizioni dell'art. 128 del d.lgs. n. 112 del 1998 mentre la gestione degli interventi al livello locale spetta ai comuni[12] e, fondamentalmente spetta ad essi la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete.

A tal fine, la definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

E' importante ribadire che il livello essenziale delle prestazioni sociali va raccordato con le misure a carico del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, e di integrazione socio-sanitaria, secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale.

Nel richiamare le ulteriori notazioni, che, nella passata relazione sono state fatte sulle caratteristiche della *legge-quadro*, appare importante verificare quanto delle previsioni sia stato attuato nell'esercizio 2001, tenendo anche conto di quanto disposto dalla legge n. 388 del 2000.

La legge n. 328 del 2000 ha intestato, come si è detto, all'Amministrazione statale, l'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali[13] un ruolo di grande importanza.

---

[11] Le regioni, adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (art. 18 comma 6).

[12] Un ruolo significativo è attribuito anche (art. 4) agli organismi non lucrativi di utilità sociale, di cooperazione, alle associazioni ed agli enti di promozione sociale, alle fondazioni ed agli enti di patronato, alle organizzazioni di volontariato.

[13] Lo Stato ha poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali; al medesimo spetta l' individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni; la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; la determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del d.lgs. 31

Certamente l'aspetto della ripartizione delle risorse disponibili, che è di estrema complessità per la concorrenza di finanziamenti previsti da normative specifiche, o dalla stessa legge, ovvero appostati nella finanziaria 2001, finisce per diventare quello cruciale perché costituisce la sintesi della politica sociale e mette in condizione di attivare la *rete* operativa di cui si è parlato.

Ma la legge n. 328 del 2000 prevedeva interventi significativi, sotto il profilo dell'attività di *indirizzo, coordinamento e regolazione* il cui stato di attuazione è il seguente:

art. 5, comma 3, d.P.C.M. recante "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dell'art. 5 della legge n. 328 del 2000".

art. 10, comma 1, d.lgs. 4 maggio 2001 sul "Riordinamento del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza";

art. 11, comma 1, d.m. recante regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;

art. 12, comma 2, il d.m. recante il regolamento sul "profilo professionale degli assistenti sociali, formazione universitaria ed equiparazione dei titoli di studio" ha acquisito l'intesa della Conferenza unificata ma è attualmente sospeso in quanto il Consiglio di Stato non ha ritenuto osservata la *serie procedimentale* non essendo stato adottato (era previsto un termine di 180 giorni) il d.i. (Sanità, Lavoro, Istruzione e Università) per la definizione dei profili professionali delle figure professionali sociali, sulla base dei parametri individuati dalla Conferenza Unificata;

art. 18, comma 2, d.P.R. 3 maggio 2001 recante "Approvazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2001-2003";

art. 20, comma 7, d.m. 20 marzo 2001 sulla ripartizione annuale del Fondo nazionale per le politiche sociali;

art. 21, comma 2, d.m. sulla istituzione della "Commissione tecnica per il sistema informativo dei servizi sociali";

art. 27, comma 4, d.P.C.M. 21 febbraio 2001, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, (ora le competenze sono del Ministro del lavoro e delle politiche sociali) per l'istituzione della "Commissione di indagine sulla esclusione sociale" di durata triennale;

---

marzo 1998, n. 112; la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali la quale va, peraltro, approvata dalla Conferenza unificata prevista dall'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

art. 28, comma 3. d.P.C.M. 15 dicembre 2000 "Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora".

Non sono stati ancora adottati, oltre al citato regolamento previsto dall'art. 12, primo comma :

art. 12,comma 5, il decreto interministeriale sulle modalità di accesso alla dirigenza per le figure professionali sociali;

art. 13, comma 1, il d.P.C.M. con il quale viene adottato lo *schema di riferimento della Carta dei servizi sociali*;

art. 14, comma 3, il decreto interministeriale, per la *definizione delle modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza*;

art. 15, comma 1, il decreto ministeriale (sentita la Conferenza unificata e di concerto con Salute e Pari opportunità per la *determinazione annuale della quota riservata ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti*;

art. 15, comma 4, il decreto (Lavoro-Salute) per la rideterminazione e riassegnazione dei finanziamenti finalizzati ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, in caso di mancato impegno contabile da parte di una o più Regioni nei tempi previsti dal d.m. di cui all'art. 15, comma 1, sopra indicato;

art. 20, comma 5, il regolamento governativo, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali;

art. 20, comma 11, decreto del Ministro del lavoro e politiche sociali (prima della solidarietà sociale), sentiti i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza Unificata, per la rideterminazione e riassegnazione dei finanziamenti disposti in sede di riparto del Fondo, ad esclusione di quelli finalizzati alla concessione di emolumenti per invalidità civile (art. 24), in caso di mancato impegno contabile da parte delle Regioni ed i Comuni beneficiari nei tempi previsti dal d.m. di riparto medesimo (art. 20, comma 7);

art. 21, comma 3, d.P.C.M. su proposta del Ministro del lavoro (in precedenza della solidarietà sociale, sentita la Conferenza Unificata e l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, per definire modalità e strumenti necessari per il coordinamento tecnico con le Regioni ai fini dell'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;

art. 24, comma 1, d.lgs. sul *riordino degli assegni e delle indennità per invalidità civile, cecità e sordomutismo*.

Dalla panoramica che precede si evince che una consistente parte di attività di competenza dell'Amministrazione non è stata realizzata, soprattutto in sede di verifica degli adempimenti di regioni ed enti locali e di conseguente azione *sostitutiva* da parte dello Stato.

Ancor più importante è la constatazione che non sia stata realizzata quell'azione di *report* al Parlamento, che compete all'Amministrazione e che concerne i risultati conseguiti:

L'art. 18 della legge n. 328 del 2000 prevede, infatti, al comma 5, che venga presentata, nel contesto del piano triennale, a cadenza annuale, una relazione sui *risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano Nazionale*, ma questa relazione non è ancora stata presentata.

Hanno peraltro inciso, al riguardo, sia i ritardi nella presentazione del *Piano triennale* (a maggio 2001), sia l'ulteriore tempo a disposizione delle regioni, per presentare i loro piani. (4 mesi), comunque non rispettato sia, infine, l'ulteriore carenza dei piani di zona da parte dei comuni.

Di grande importanza è anche la relazione al Parlamento (art. 23, comma 1 della legge n. 328 del 2000), per la quale era previsto il termine del 30 maggio 2001, sui *risultati conseguiti in merito alla sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento* introdotto con il d.lgs. n. 237 del 1998.

Al riguardo, va detto che non sono state ancora adottate le procedure per la trasmissione della relazione al Parlamento.

Sono comunque disponibili alcune analisi relative ai costi previsti dalla sperimentazione effettuata in 39 comuni, nel periodo 1999-2000 (in prevalenza dell'Italia meridionale), che si riportano nella seguente tabella:

I costi della sperimentazione al 31 dicembre 2000									
COMUNE	EROGAZIONE MEDIA MENSILE (DICEMBRE 2000)	RISORSE EROGATE ALLE FAMIGLIE		RISORSE STANZIATE DAL MINISTERO (D)	RISORSE A SALDO (E=D-A)				
			Complessive (A)	*A carico dei fondi comunali (B)*	*A carico dei fondi ministeriali (C)*	*B/A%*	*C/A%*		
Nichelino	659.168		3.515.018.900	45.066.721	3.469.952.179	1,28	98,72	3.978.000.000	462.981.100
Limbiate	755.874		1.601.648.519	79.881.823	1.521.766.696	4,99	95,01	2.041.000.000	439.351.481
Cologno Mse	516.129		1.333.020.000	53.323.600	1.279.696.400	4,00	96,00	3.138.000.000	1.804.980.000
Rovigo	574.886		1.820.317.494	67.349.558	1.752.967.936	3,70	96,30	2.700.426.000	880.108.506
Genova (Volti/Pra)	665.971		4.581.562.500	300.000.000	4.281.562.500	6,55	93,45	4.630.000.000	48.437.500
Massa	767.956		10.418.915.668	396.000.000	10.022.915.668	3,80	96,20	10.753.457.000	334.541.332
Civita Castellana	716.900		2.062.000.000	19.000.000	2.043.000.000	0,92	99,08	2.328.894.000	266.894.000
Corchiano	685.526		220.846.115	13.297.740	207.548.375	6,02	93,98	276.997.000	56.150.885
Monterosi	287.500		258.914.540	13.171.500	245.743.040	5,09	94,91	245.744.000	-13.170.540
Onano	1.456.550		204.228.900	18.847.500	185.381.400	9,23	90,77	190.064.000	-14.164.900
Gallese	621.687		311.913.715	24.000.000	287.913.715	7,69	92,31	287.914.000	-23.999.715
Fabrica di Roma	776.894		1.045.450.000	30.450.000	1.015.000.000	2,91	97,09	1.015.149.000	-30.301.000
Canepina	549.847		257.020.050	0	257.020.050	0,00	100,00	268.761.000	11.740.950
Pontecorvo	819.669		3.896.375.208	0	3.896.375.208	0,00	100,00	3.779.764.000	-116.611.208
Alatri	770.183		4.408.909.205	441.375.933	3.967.533.272	10,01	89,99	4.081.181.000	-327.728.205
Caserta	650.945		22.957.660.706	410.400.000	22.547.260.706	1,79	98,21	22.746.032.000	-211.628.706
Orta di Atella	856.057		22.141.043.686	0	22.141.043.686	0,00	100,00	26.036.813.000	3.895.769.314
Napoli	1.193.975		89.016.012.150	1.591.031.800	87.424.980.350	1,79	98,21	92.736.955.000	3.720.942.850
L'Aquila	400.468		9.668.864.349	548.898.000	9.119.966.349	5,68	94,32	9.446.907.000	-221.957.349
Isernia	1.521.636		2.683.480.538	78.159.627	2.605.320.911	2,91	97,09	3.222.000.000	538.519.462
Foggia	382.678		39.007.206.098	2.437.950.380	36.569.255.718	6,25	93,75	39.441.110.000	433.903.902
Andria	641.414		18.714.494.625	935.764.000	17.778.730.625	5,00	95,00	20.347.437.000	1.632.942.375
Bernalda	672.636		3.991.277.101	0	3.991.277.101	0,00	100,00	4.115.703.000	124.425.899
Grassano	744.258		2.364.643.546	0	2.364.643.546	0,00	100,00	2.497.519.000	132.875.454
Isola di Capo Rizzuto	n.d.		21.238.096.350	0	21.238.096.350	0,00	100,00	33.477.149.000	12.239.052.650
Cutro	778.104		19.642.863.613	0	19.642.863.613	0,00	100,00	20.104.346.000	461.482.387
S. Giov. in Fiore	695.280		17.128.062.890	0	17.128.062.890	0,00	100,00	17.627.048.000	498.985.110
Reggio Calabria	928.208		21.743.696.576	0	21.743.696.576	0,00	100,00	23.599.626.000	1.855.929.424
Nardodipace	1.402.533		915.190.000	0	915.190.000	0,00	100,00	1.177.000.000	261.810.000
Enna	662.824		12.565.082.000	607.228.000	11.957.854.000	4,83	95,17	11.957.854.000	-607.228.000
Barrafranca	854.763		13.324.360.120	0	13.324.360.120	0,00	100,00	13.947.853.000	623.492.880
Leonforte	856.939		11.173.416.029	325.439.301	10.847.976.728	2,91	97,09	15.383.544.000	4.210.127.971

Catenanuova	893.750		3.306.215.000	5.601.000	3.300.614.000	0,17	99,83	4.028.697.000	722.482.000
Agira	723.135		4.775.975.128	0	4.775.975.128	0,00	100,00	5.040.000.000	264.024.872
Centuripe	839.147		2.980.494.000	149.024.000	2.831.470.000	5,00	95,00	4.439.832.000	1.459.338.000
Catania (VII-IX-X)	600.461		31.066.000.000	2.485.280.000	28.580.720.000	8,00	92,00	32.077.542.000	1.011.542.000
Sassari	1.334.165		14.082.962.058	0	14.082.962.058	0,00	100,00	25.683.020.000	11.600.057.942
San Nicolò D'Arcidano	959.050		783.372.143	78.336.613	705.035.530	10,00	90,00	1.386.379.000	603.006.857
Oristano	626.394		5.294.144.919	0	5.294.144.919	0,00	100,00	6.003.068.000	708.923.081
TOTALI	***728.518***	***426.500.754.439***		***11.154.877.096***	***415.345.877.343***	***2,62***	***97,38***	***476.238.785.000***	***49.738.030.561***
NORD	***642.798***	***12.851.567.413***		***545.621.702***	***12.305.945.711***	***4,25***	***95,75***	***16.487.426.000***	***3.635.858.587***
CENTRO	***767.751***	***23.084.573.401***		***956.142.673***	***22.128.430.728***	***4,14***	***95,86***	***23.227.925.000***	***143.351.599***
SUD E ISOLE	***729.883***	***390.564.613.625***		***9.653.112.721***	***380.911.500.904***	***2,47***	***97,53***	***436.523.434.000***	***45.958.820.375***
Fonte: Irs, Fondazione Zancan Cles, 2001									
stima									

Su una popolazione complessiva di 2.361.782 persone, i nuclei familiari coinvolti risultano essere 25.591, per un totale di 85.818 beneficiari.

La legge finanziaria per l'anno 2001 ha disposto il prolungamento e l'estensione della sperimentazione RMI per un ulteriore biennio (2001-2002), stanziando 350 miliardi per l'anno 2001 e 430 miliardi per l'anno 2002.

In particolare, è stata autorizzato il proseguimento della sperimentazione per i 39 Comuni precedentemente individuati e sono stati assegnati ad essi i fondi per l'anno 2001 nella misura dei 2/3 del totale dello stanziamento previsto dalla Finanziaria. Inoltre, è stato previsto l'allargamento della sperimentazione ai Comuni inseriti nei Patti territoriali, approvati entro il 30 giugno 2000, all'interno dei quali erano presenti i Comuni della precedente sperimentazione.

Sono stati così individuati 268 nuovi Comuni distribuiti tra i seguenti Patti territoriali: 1) Patto di Rovigo; 2) Patto di Massa Carrara; 3) Patto di Frosinone; 4) patto di Caserta; 5) Patto Nord-Barese Ofantino; 6) Patto di Matera; 7) Patto di Vibo Valentia; 8) Patto di Catania; 9) Patto di Enna; 10) Patto di Caltanissetta; 11) Patto di Oristano.

La popolazione interessata ammonta complessivamente a 2.059.995 unità.

Vanno, infine annoverati alcuni provvedimenti di rilievo adottati in attuazione di altre norme come:

- il d.P.C.M. 20 aprile 2001, con il quale è stato istituito l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo, previsto dalla legge n. 383 del 2000 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale;

- il regolamento (d.m. 28 agosto 2001), previsto dalla legge n. 342 del 2000 su "Misure in materia fiscale", con il quale sono stati indicati i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione di contributi per l'acquisto di beni strumentali da parte delle *ONLUS*.

Non risultano invece adottati provvedimenti in attuazione della legge 20 marzo 2001, n. 125 "Legge quadro in materia di alcol e problemi correlati".

3. L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.

All'interno delle politiche della divisione X Protezione sociale, si rinvengono funzioni obiettivo più direttamente riconducibili alle politiche descritte: si tratta della classe-gruppo 10.4.1. Famiglia, che aggrega le risorse sottese alle strategie finalizzate all'aiuto alle famiglie nella funzione di 4 livello *trasferimenti ed assistenza alle famiglie per protezione sociale*, con 6.750,3 mld. (5.514,8 mld nel 2000) di stanziamenti di competenza (rinvenibili nello stato di previsione dei ministeri del tesoro, della giustizia, dell'interno , dei lavori pubblici, della difesa, del lavoro e delle politiche sociali), che, uniti ai 1.490 mld di residui (788,7 mld), elevano la massa spendibile ad 8.240 mld. (6.303,5 mld), mentre i pagamenti totali sono stati di 6.129 mld. (4.452,8 mld) dei quali 5.208,7 mld. sulla competenza (nello scorso esercizio 4.341,2 mld).

Nella classe-gruppo denominata Esclusione non altrimenti classificabile 10.7 particolare rilievo sociale assume la funzione 10.7.1.1 *lotta alla droga e recupero della tossicodipendenza*, con stanziamenti complessivi di 44,7 mld. (molto al di sotto dei 235,3 mld del 2000); gli impegni totali raggiungono 43,2 miliardi, corrispondenti al 96,6% della massa impegnabile, mentre su di una massa spendibile di 66,9 mld. (nella quale confluiscono 22,3 mld. di residui iniziali) le autorizzazioni di cassa risultano di 57,8 mld e i pagamenti totali sono pari a 20 mld (34,6% delle autorizzazioni di cassa e 29,9% della massa spendibile).

Tale dato merita una riflessione in considerazione dell'insoddisfacente livello dei pagamenti pur in presenza di un ridimensionamento delle risorse a disposizione.

Di analoga rilevanza è la funzione *regolamentazione e sostegno all'immigrazione* 10.7.1.2, attesa l'influenza determinata dall'aumento dei flussi migratori, fenomeno quest'ultimo, in via di nuova regolamentazione che connota la trasformazione della società in senso multietnico. Alla funzione, in base all'esercizio della Corte, risultano 146,85 mld.di stanziamenti definitivi, con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 120,6 mld, corrispondenti all'82,1% con una diminuzione rispetto allo scorso esercizio (*90%* della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 189,9 mld. (risultavano ad

inizio esercizio 43 mld di residui) con 167,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a soli 117,2 mld. con un miglioramento rispetto al 2000 (45,9 mld) che corrispondono al 61,7% della massa spendibile ed al 69,8% delle autorizzazioni di cassa. I valori del 2000 erano rispettivamente 31% e 32%.

La funzione di 4 livello *sostegno alle vittime dell'usura*, indica 121 mld. di stanziamenti di competenza, che, uniti ai 20,2 di residui, portano ad una massa spendibile di 141,2 mld, con pagamenti per 140,1 mld (119,8 mld solo sulla competenza), pari al 99% della massa spendibile, elemento questo che indica la funzionalità delle procedure di erogazione (nello scorso esercizio si era rilevata per le erogazioni di maggiore consistenza, a valere sullo stato di previsione dell'Interno, un livello del 76%).

Per la funzione di 4 livello *sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie indigenti* risultano 118,4 mld. di stanziamenti , con una massa impegnabile di 125,9 mld. (vi concorrono 7,5 mld. di residui di stanziamento), sulla quale risultano effettuati impegni totali per 107,5 mld. (85,4% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 136 mld (risultavano ad inizio esercizio 17,7 mld di residui) con 130 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 100,6 mld (73,9% della massa spendibile e 77,4% delle autorizzazioni di cassa), a fronte dell'80% dell'esercizio 2000.

Per la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime della violenza criminale* gli stanziamenti complessivi ammontano a 65,6 mld., con una massa impegnabile di 78 mld. nella quale confluiscono 12,4 mld. di residui di stanziamento.

Gli impegni sono di 67,9 mld ed i pagamenti totali di 92,2 mld. su di una massa spendibile di 105,6 mld. ed autorizzazioni di cassa per 101,5 mld, con livelli rispettivi dell'87,3% e del 90,8%.

Per la funzione *contributi per il volontariato*, risultano stanziamenti per 168,1 mld (di gran lunga superiori a quelli dell'esercizio passato: 26,3 mld.), con una massa impegnabile di 169,3 mld, sulla quale risultano effettuati 168,9 mld di impegni (99,8% della massa impegnabile a fronte del 77% dell'anno scorso). La massa spendibile ammonta a 188,5 mld., per la presenza di 20,4 mld di residui ad inizio esercizio, con autorizzazioni di cassa per 187,9 mld (99,7% della massa spendibile), mentre i pagamenti totali ammontano a 22,6 mld, abbassandosi dunque le percentuali già modeste del 2000 (68% delle autorizzazioni di cassa e 54% della massa spendibile) al 12% delle autorizzazioni di cassa ed all'11,9% della massa spendibile.

Va sottolineato come, a fronte di stanziamenti ben più elevati di quelli del passato esercizio e di impegni pressoché sovrapponibili alla massa impegnabile le erogazioni siano di livello analogo a quelle del 2000, circa 20 mld.

L'andamento dell'utilizzo delle risorse assegnate, innanzi evidenziato, può risultare più interessante se posto in relazione con l'analisi finanziaria dei dati relativi alle unità di voto con analogo contenuto, nell'ambito del centro di responsabilità competente. Si tratta del C.d.R. 21 Famiglia e solidarietà sociale, già facente parte dello stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri, ed allocato per il 2000 in quello del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., ora Ministero dell'economia e delle finanze, per poi transitare nel 2002 in quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per tale C.d.r. risultano complessivamente destinati 20.188,6 mld di stanziamenti, quasi totalmente impegnati (20.134 mld.sulla competenza) così come i 116,7 mld. di residui di stanziamento. La voce più cospicua è data dai 16.701,8 mld destinati alla unità di voto *invalidi civili*, anche nel 2001, trasferiti integralmente e quindi pagati nell'anno.

La previdenza

1. La spesa pensionistica
2. La verifica della "Riforma previdenziale"
3. La funzione Previdenza
4. La previdenza complementare
5. Le riforme in materia previdenziale
6. Analisi sulle funzioni-obiettivo

1. La spesa pensionistica.

L'analisi della spesa pensionistica, in relazione alla sua incidenza sul PIL, viene considerata un macroaggregato di spesa del settore pubblico di particolare rilievo, in considerazione dell'andamento demografico che segnala l'*invecchiamento della popolazione*.

Nell'analisi *sull'assistenza sociale* si notava come il godimento di un trattamento di pensione costituisca per una parte della popolazione l'unica fonte di reddito.

La verifica della *tenuta* del sistema previdenziale, prevista dalla legge n. 335 del 1995 con la quale è stata realizzata la riforma, è stata realizzata nel 2001 dall'apposita Commissione ministeriale ed è dunque importante considerare le valutazioni alla quale è pervenuta.

Ma, prima ancora è opportuno proporre, come è stato fatto anche negli scorsi anni, l'analisi del contesto macroeconomico che si sintetizza in quella della cosiddetta *curva della spesa pensionistica* che nel punto di massima crescita segnala il raggiungimento della massima incidenza rispetto al PIL e da quel punto inizia la fase discendente segnalata dalla formazione della *gobba* del grafico e si innesca il circuito *virtuoso* della diminuzione di detta incidenza.

In sostanza già questa analisi può indicare l'esigenza di interventi normativi in materia indirizzati alla limitazione di detta spesa che, per le sue caratteristiche, come si diceva nella passata relazione è *anelastica* rispetto al PIL in quanto non subisce modificazioni dirette per

l'andamento del PIL, salvo nel contesto della perequazione dei trattamenti[1], ma certamente costituisce un fattore di rigidità per il sistema economico.

Nella relazione sul rendiconto 2000, veniva richiamata l'analisi[2] realizzata nell'aggiornamento (del dicembre 2000) del documento del *Programma di stabilità*[3].

Il successivo aggiornamento del *Programma di stabilità* del novembre 2001[4] non ritiene mutato in maniera significativa l'andamento della spesa pensionistica, in quanto in base allo scenario demografico EUROSTAT; il tasso di crescita del PIL si attesterebbe all'1,5% su base annua e la spesa pensionistica, senza ulteriori riforme, è destinata ad aumentare dal 13,8% del 2000 al 16% del 2033 per poi diminuire fino a raggiungere il 14,2% nel 2050.

Secondo le tendenze demografiche e macroeconomiche individuate nel D.p.e.f. 2002-2006, tenendo conto dello stanziamento per l'adeguamento delle pensioni minime[5], il valore massimo del 15,9%, verrebbe raggiunto nel 2030 per poi scendere e raggiungere il 13,5% nel 2050.

Come si vede, la proiezione contenuta nel D.p.e.f. è più ottimistica in quanto, oltre a raggiungere livelli inferiori sia al punto più alto della spesa sia al termine del periodo di riferimento (il 2050), indica una netta anticipazione (di tre anni) dell'inizio della fase *discendente*.

Nel quadro delineato, si conferma sostanzialmente l'analisi dello scorso anno sia per lo scenario delineato nel D.p.e.f., salvo, ora, l'indicazione di un livello maggiormente elevato di

---

[1] Basata sulle variazioni percentuali negli indici di prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

[2] In tale contesto, venivano considerati tre diversi scenari riferiti, rispettivamente, il primo, alla struttura del D.p.e.f., il secondo definito "a politiche correnti UE" ed il terzo, definito "di Lisbona" perché considerava tassi di occupazione coerenti con le conclusioni del Consiglio di Lisbona del marzo 2000; commisurati ad un tasso di crescita del PIL di quasi l'1,5% e quindi più elevato rispetto agli altri due scenari (nei quali si attestava per l'Italia ad un livello di poco superiore all'1,4%).
Lo scenario legato al D.p.e.f. mostrava una spesa pensionistica che dal 14,2% del 2000 raggiunge il 15,9% nel 2030 per poi discendere a quasi il 14,5% nel 2045 fino a poco più del 13% nel 2050.
Gli andamenti rappresentati mostravano quindi differenze minime rispetto alle previsioni dello scorso anno, salvo l'anticipazione della *gobba* al 2030.
Ben diversa era la rappresentazione effettuata nel diverso scenario "a politiche correnti UE", non tanto per i livelli raggiunti al 2030 (16%), quanto per la celerità della crescita (già al 15% nel 2010), che manteneva per un lasso di tempo piuttosto rilevante (dal 2010 al 2035) livelli superiori al 15%, con il particolare fenomeno del mantenimento dell'apice (16%) per un quinquennio (dal 2030 al 2035) e di una discesa piuttosto lenta che al 2045 attestava la spesa ancora al 15% per raggiungere il 14% nel 2050.
L'ultimo scenario, quello definito "di Lisbona", risentiva della condizione d'origine di dare per assunto livelli di incremento medio del PIL di circa l'1,5%, superiori di quasi lo 0,1% rispetto ai precedenti, con la conseguenza di mantenere una forte stabilità della spesa pensionistica al 14% fino al 2020 per poi innescare un andamento ciclico e raggiungere i livelli più alti (di poco più del 14,5%) nel 2030, nel 2040 e nel 2045 per poi scendere a circa il 14% nel 2050.

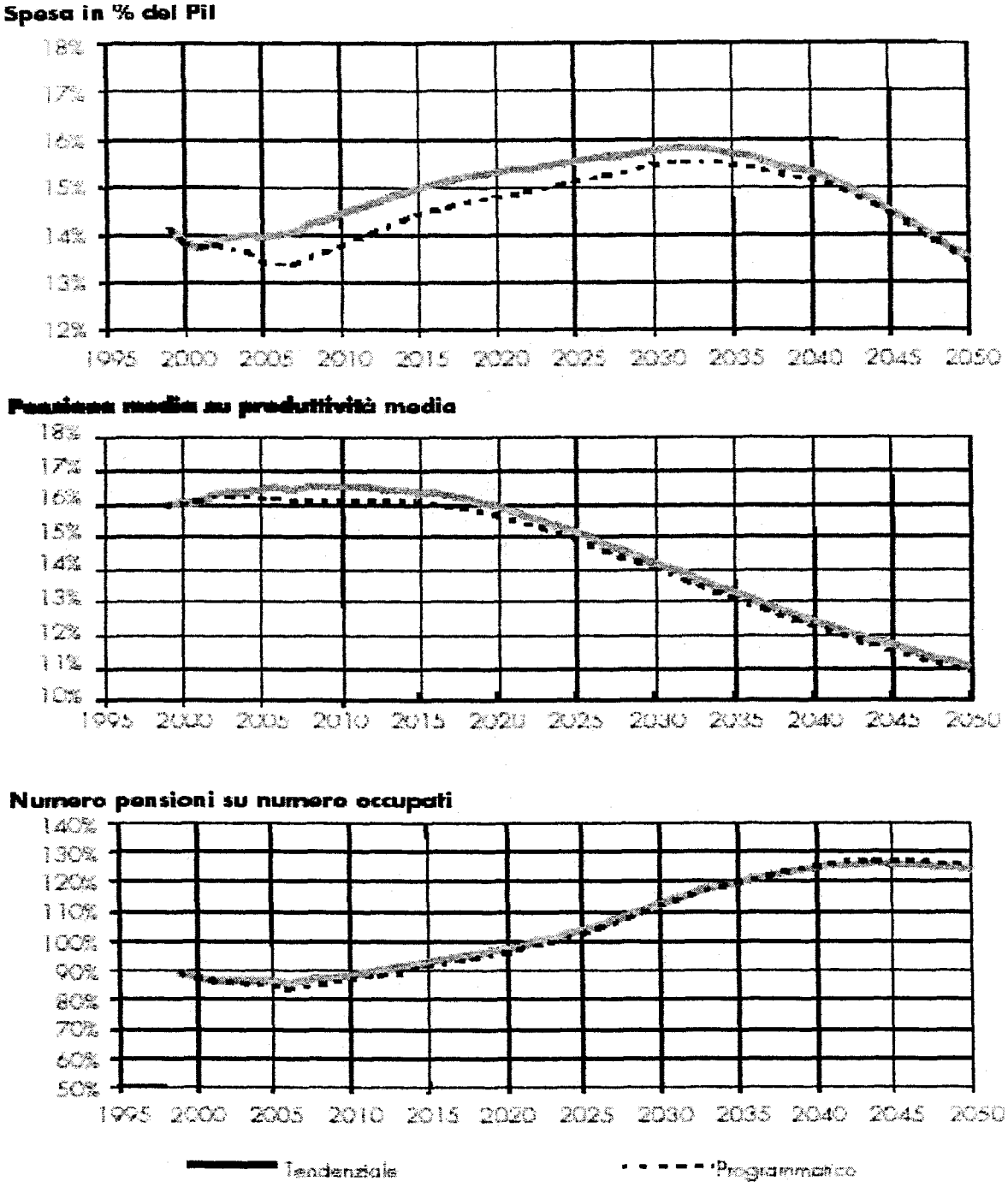
[3] Adottato in attuazione dell'art.4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466 del 1997 del 7 luglio 1997.

[4] Il quale si basa sui Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria predisposti dal Governo Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004 (D.p.e.f. 2002-2006), approvato dal Parlamento,, sulla Relazione previsionale e programmatica per il 2002 e sulla Legge Finanziaria per il 2002.

[5] Per le quali è previsto uno stanziamento di € 2.169 milioni per ognuno degi esercizi 2002-3-4.

spesa al 2050 (13,5% rispetto a 13%), sia per quello del *Programma di stabilità*, con un valore leggermente più alto al 2050 (ora 14,2% rispetto al 14% dello scorso anno) ed il livello più alto (ora 15,9% rispetto al 16% dello scorso anno), raggiunto sempre nel 2030, ma non più mantenuto fino al 2035 in favore di una immediata discesa della spesa.

I grafici seguenti indicano sia l'andamento tendenziale sia quello che sconta gli effetti programmatici del D.p.e.f..



Fonte: D.p.e.f. 2002-2006

E' interessante notare come, oltre al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, in base alle rilevazioni demografiche dell'ISTAT, rilevi ai fini del cennato equilibrio, un'inversione di tendenza nel rapporto fra pensioni e numero di occupati, dovuta alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

Va poi considerato che, a fronte di un significativo incremento della speranza di vita (oltre 3 anni in più per entrambi i sessi al 2050) si riscontra il raddoppio del flusso annuo netto di immigrati (da circa 60 mila a 120 mila l'anno).

In base a tali indicazioni appare condivisibile la considerazione, contenuta nel D.p.e.f., sulla *sostenibilità* a medio termine, della spesa pensionistica, anche se va tenuto sotto controllo il crescente peso dell'*invecchiamento*, e, nel contempo, è necessario favorire sia la nuova occupazione sia la crescita della produttività.

Concorrono dunque a determinare gli andamenti della spesa pensionistica fattori eterogenei, tra i quali hanno comunque il loro peso i provvedimenti, di cui si è parlato nella relazione sul rendiconto 2000, e che non sempre vanno nella direzione di dissuadere dal pensionamento come i due articoli della legge 23 dicembre 2000, n. 388 - legge finanziaria per il 2001 (l'art. 72 concernente il *cumulo tra pensione e reddito da lavoro* e l'art. 75 relativo ad *incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani*)[6].

Del resto, non va sottaciuto che la spesa pensionistica non può comunque essere considerata una *monade* e, come tale, va gestita nel contesto della *spesa* sociale.

In questo senso vanno i provvedimenti più recenti in materia:

L'art. 69, comma 3, della legge n.388 del 2000 (Finanziaria per il 2001) che ha incrementato le maggiorazioni sociali delle pensioni minime previdenziali;

L'art. 70, comma 7 della stessa legge che ha previsto a favore dei soggetti titolari di uno o più trattamenti pensionistici[7] a carico dell'assicurazione generale obbligatoria (e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima) nonché delle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti, la corresponsione di un importo aggiuntivo pari a lire 300.000 annue;

---

[6] Con il primo viene sancita, a decorrere dal 1 gennaio 2001, per le pensioni di *vecchiaia*, la completa cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, mentre, per le pensioni di *anzianità*, sempre a decorrere dal 1 gennaio 2001, viene ammessa, per i trattamenti eccedenti il minimo, la cumulabilità, con i redditi da lavoro autonomo, nella misura del 70%, con il vincolo per l'Amministrazione, che le trattenute relative al cumulo non possano in ogni caso superare il 30% di detti redditi.
Con il secondo viene introdotto un principio completamente nuovo nel sistema normativo previdenziale italiano: al lavoratore dipendente che ha maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento per anzianità - previa rinuncia alla copertura assicurativa per *ivs - invalidità, vecchiaia e superstiti* o forme sostitutive, e, quindi sollevamento dal corrispondente onere contributivo per il datore di lavoro - viene data la possibilità di proseguire nel proprio rapporto di lavoro, purché ciò avvenga per un periodo minimo di due anni rispetto alla prima scadenza utile per il pensionamento (la cosiddetta *finestra*) ed, ovviamente, successiva all'esercizio di detta facoltà, e venga stipulato tra lavoratore e datore di lavoro un contratto a tempo determinato che regoli il rapporto.
Si tratta di una facoltà che può essere esercitata più volte e la conseguenza è che, al momento dell'effettivo pensionamento, il lavoratore percepirà il trattamento pensionistico che gli sarebbe spettato al momento in cui ha esercitato, per la prima volta, detta facoltà.

[7] Il cui importo complessivo annuo, al netto dei trattamenti di famiglia, non superi l'importo del trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

L'art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002) che ha previsto l'*Incremento delle pensioni a favore di soggetti disagiati*, per coloro che hanno settanta o più anni di età e sono in possesso di particolari condizioni, fino a garantire un reddito pari ad € 516,46 al mese per tredici mensilità.

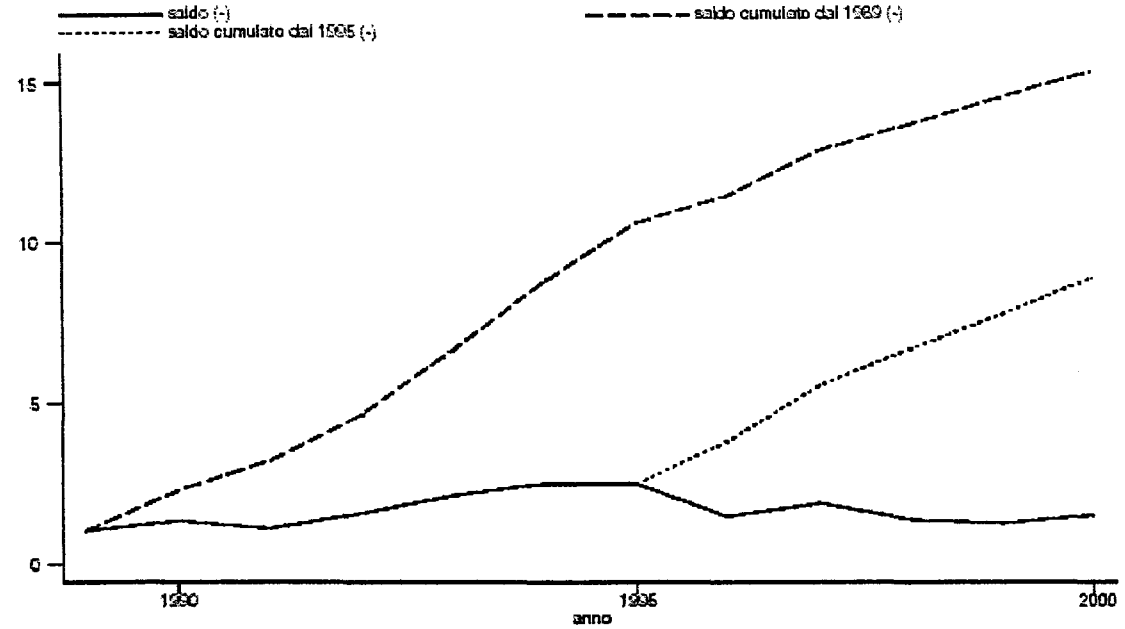
2. La verifica della "Riforma previdenziale".

Nel corso del 2001 è stata effettivamente realizzata la *verifica degli effetti finanziari e dell'attuazione dei "principi generali" introdotti dalla legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti, per il periodo 1996–2000* ed è stata licenziata nel settembre 2001 la relazione finale della Commissione ministeriale, istituita con il d.m. 18 luglio 2001 e nota come *Commissione Brambilla*, dal nome del suo Presidente.

La Commissione, dopo aver effettuato la verifica degli effetti finanziari - che tiene conto anche dei provvedimenti successivi alla legge n. 335 del 1995 e, quindi, in particolare, della legge n. 449 del 1997, la "riforma Prodi", concernente misure di contenimento della spesa e di armonizzazione- ha realizzato un'analisi sulle *proiezioni a medio-lungo termine e le prospettive* ed ha approfondito gli aspetti relativi a *vincoli, obiettivi ed aspetti critici della transizione previdenziale e del nuovo regime contributivo*.

Per quanto attiene alle conclusioni della verifica, la Commissione ha messo in evidenza che- a fronte di una diminuzione, dal livello massimo di spesa, raggiunto nel 1997 al 13,5% del PIL nel 2000, tenendo conto anche della quota a carico della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno) – il deficit accumulato dalle gestioni obbligatorie dal 1989 al 2000 ha raggiunto il 33,7% del PIL e solo nel 2000 si è attestato al 3,3%, mentre al netto della GIAS, è stato del 14,5% dal 1989 al 2000 e, tenendo conto del solo periodo 1995-2000, ha raggiunto l'8,1% del PIL.

Saldo annuo e saldo cumulato delle gestioni obbligatorie (al netto della GIAS) in rapporto al PIL.



Fonte: ***Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti.***

Le risultanze concernenti gli effetti finanziari attesi dalla riforma, in termini di diminuzione della spesa, appaiono positive, manifestandosi un saldo complessivo di 1.877 miliardi di lire, nel periodo 1996-2000, (54.805 miliardi di saldo effettivo rispetto a 52.928 di saldo atteso) al netto delle sopravvenienze dovute agli effetti, dovuti alla riforma, del divieto di cumulo, ancora pienamente in vigore nel periodo considerato ed alle maggiori contribuzioni conseguenti all'armonizzazione dei regimi previdenziali.

Se si considerano anche tali sopravvenienze, il saldo positivo aumenta a circa 5.600 miliardi di lire. In particolare, le maggiori entrate si attestano al 55,5% (61,5% considerando le sopravvenienze).

Dal dato globale positivo la Commissione trae tuttavia alcune considerazioni negative che si concentrano sull'aggregato relativo alle *modifiche al trattamento di reversibilità* ed al *cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL*, per il quale si evidenzia un tendenziale scostamento rispetto ai risparmi attesi, e sui minori costi (per circa 4.000 miliardi di lire) della *previdenza complementare* i quali costituiscono un dato sintomatico *negativo* delle minori adesioni e, dunque, dei minori versamenti ai *fondi*, mentre sono state confermate le maggiori entrate del *parasubordinato*, nonostante il ritardo nell'applicazione della normativa.

Una considerazione positiva attiene poi alla funzione del *Casellario centrale dei pensionati*[8] con la creazione del quale, ad avviso della Commissione, il preesistente rapporto istituzionale, caratterizzato da una pluralità di erogatori (*sistema ente-pensioni*) è stato sostituito da un nuovo rapporto (*sistema previdenza-pensionati*) scaturente dai principi introdotti dalle ultime riforme.

Il Casellario rappresenta ora una base conoscitiva di particolare importanza che ha consentito alla Commissione di costruire un'interessante panoramica del sistema pensionistico[9].

Sulla scorta dei risultati riscontrati, la Commissione ha formulato, per il periodo 2001-2005, previsioni molto positive rispetto a quelle originarie.

Infatti, a fronte di un saldo previsto di 90.367 miliardi di lire, ritiene di poter correggere la previsione in 100.700 miliardi di lire, con un miglioramento di 10.400 miliardi al netto delle ricordate sopravvenienze[10], ed a 15.300 miliardi considerando le stesse.

Quanto alle previsioni sull'incremento della spesa pensionistica, prendendo come esercizio ultimo di riferimento il 2010 (in un arco temporale stimato, come si è visto in precedenza, con una spesa in piena crescita rispetto al PIL), la Commissione individua un tasso di crescita al 2010 del 2,32%, dovuto alla scarsa crescita del PIL (il tasso è stimato attualmente all'1,5%), laddove per neutralizzare la crescita della spesa pensionistica, come si diceva *anelastica* rispetto al PIL, il tasso di crescita dovrebbe essere del 2,5% medio.

---

[8] Realizzato dall'INPS, a seguito della legge n. 85 del 1995, ha obbligato tutti gli Enti erogatori di prestazioni pensionistiche (oltre 700) a comunicare periodicamente la situazione delle pensioni vigenti.

[9] - Al 31.12.1999 il numero complessivo dei pensionati italiani (compresi i titolari di pensioni sociali, di invalidità civile, di rendite per infortuni e malattie professionali e di pensioni di guerra) ammontava a 16,4 milioni (7,6 milioni di uomini e 8,8 milioni di donne) che percepivano complessivamente 22 milioni di trattamenti, per un importo complessivo pari a 329mila miliardi di lire.

- Il 72% dei beneficiari percepisce una sola pensione, il 23% ne cumula due e l'ulteriore 5% ne percepisce almeno 3. La platea dei soggetti deboli è rappresentata da 6,2 milioni di pensionati che percepiscono meno di un milione al mese mentre quella delle posizioni forti conta 328mila pensionati con trattamenti superiori ai 60 milioni di lire annui, provenienti prevalentemente da alcuni settori produttivi (bancari, telefonici, elettrici ed altri) dotati di propri fondi di categoria.

[10] dovute agli effetti, dovuti alla riforma, del divieto di cumulo, ancora pienamente in vigore nel periodo considerato ed alle maggiori contribuzioni conseguenti all'armonizzazione dei regimi previdenziali.

Media delle variazioni annue della spesa pensionistica 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SPESA COMPLESSIVA										
Dipendenti Privati	4,66%	6,51%	4,69%	4,70%	3,67%	4,29%	3,30%	3,91%	3,42%	3,69%
Dipendenti Pubblici	4,31%	4,78%	3,52%	3,30%	3,23%	4,05%	4,19%	4,15%	4,14%	4,22%
Autonomi	5,84%	5,11%	4,20%	4,31%	4,34%	4,12%	4,15%	3,87%	3,74%	3,58%
di cui artigiani e commercianti	*8,67%*	*7,22%*	*6,77%*	*6,87%*	*6,93%*	*6,58%*	*6,59%*	*6,08%*	*5,76%*	*5,44%*
TOTALE	**4,73%**	**5,84%**	**4,30%**	**4,27%**	**3,65%**	**4,20%**	**3,65%**	**3,97%**	**3,66%**	**3,82%**
Indicizzazione	**2,5%**	**3,0%**	**1,8%**	**1,6%**	**1,6%**	**1,6%**	**1,6%**	**1,5%**	**1,5%**	**1,5%**
SPESA AL NETTO DELL'INDICIZZAZIONE										
Dipendenti Privati	2,16%	3,51%	2,80%	3,10%	2,07%	2,69%	1,70%	2,41%	1,92%	2,19%
Dipendenti Pubblici	1,81%	1,78%	1,72%	1,70%	1,63%	2,45%	2,59%	2,65%	2,64%	2,72%
Autonomi	3,34%	2,11%	2,40%	2,71%	2,74%	2,52%	2,55%	2,37%	2,24%	2,08%
di cui artigiani e commercianti	*6,17%*	*4,22%*	*4,97%*	*5,27%*	*5,33%*	*4,98%*	*4,99%*	*4,58%*	*4,26%*	*3,94%*
TOTALE	**2,22%**	**2,84%**	**2,50%**	**2,67%**	**2,04%**	**2,60%**	**2,05%**	**2,47%**	**2,16%**	**2,32%**

Fonte: ***Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti.***

Le conclusioni della Commissione sono dunque nel senso di un aumento della crescita della spesa pensionistica nel periodo considerato e ne individuano le ragioni:

Nella progressiva normalizzazione del numero delle prestazioni di invalidità, dopo la riforma del 1984;

Nell'attenuazione degli effetti indiretti derivanti dai cospicui flussi di *prepensionamenti* verificatisi negli anni precedenti la riforma del 1992, che avevano determinato un contenimento dei flussi di pensionamento ordinari nella seconda metà degli anni novanta.

Nella cessazione per l'anno 2000 degli effetti di inasprimento dei requisiti minimi del pensionamento di vecchiaia.

Tutto ciò nonostante una favorevole congiuntura demografica che determina un effetto di contenimento della spesa nel periodo 2001-2010.

Essa riguarda le classi di età interessate al pensionamento nei prossimi anni le quali appartengono al periodo bellico (in particolare tra il 1941 ed il 1945) interessato dal fenomeno della diminuzione delle nascite.

Tale discorso vale ovviamente per le pensioni di vecchiaia che dovrebbero essere in misura inferiore per tutto l'arco del periodo di previsione considerato.

Del resto a questo fenomeno corrisponde subito dopo quello del *baby boom* degli anni della ricostruzione al quale corrisponde una forte crescita della spesa pensionistica.

Le analisi della Commissione consentono di esprimere una valutazione positiva della stessa azione di verifica dalla medesima condotta, tale da offrire una panoramica molto accurata degli effetti attesi nel medio-lungo periodo.

Appare, al tempo stesso, positivo il riscontro operato sugli effetti della riforma che sono più positivi di quelli attesi e per quel che concerne la crescita nel periodo considerato (fino al 2010), ne sono state evidenziate le ragioni.

Certamente tale aspetto viene enfatizzato da una crescita del PIL limitata (1,5%) e non in grado di neutralizzare quella della spesa pensionistica.

Si è già in precedenza sottolineato che sussiste la consapevolezza, nello stesso DPEF, che è necessario agire sia sulla riduzione dell'indebitamento sia sull'incremento dell'occupazione per incrementare la crescita del PIL e, dunque compensare, al netto di riforme ulteriori, la spesa pensionistica, con la contemporanea incentivazione del ricorso alla previdenza complementare, di cui si dirà in seguito.

Per quanto attiene, infine, al lungo periodo, le analisi in ultimo citate risultano compatibili con il quadro macroeconomico raffigurato dalla *curva* della spesa pensionistica che proprio dagli effetti del *baby boom* trae le fondamentali ragioni della diminuzione del rapporto con il PIL a partire dall'anno 2033.

3. La funzione Previdenza.

Anche nella presente relazione, com'è avvenuto lo scorso anno, si ritiene di particolare interesse l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione[11] e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento*, *del rischio* e *del bisogno*[12], dalla quale è tratta la seguente tabella[13], che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale*.

[11] Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.
[12] Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 2000.
[13] Per la lettura della quale, va tenuto presente che si dispone di dati rettificati per gli esercizi precedenti e, quindi, seppur di poco, diversi da quelli contenuti nella passata relazione.

PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE SECONDO L'EVENTO, IL RISCHIO E IL BISOGNO PER FUNZIONE E PER TIPO DI PRESTAZIONE

Istituzioni pubbliche

(in milioni di euro)

ANNO 2000

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*2.273*	*6.423*	*6.643*	*132.646*	*29.393*	*4.795*	*182.173*
- Pensioni e rendite		6.379		126.662 *(b)*	29.393 *(c)*	919(e)	163.343
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				5.535			5.535
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.273		1.380				3.653
- Indennità di disoccupazione						3.431	3.431
- Assegno di integrazione salariale						445	445
- Assegni familiari			5.260 *(d)*				5.260
- Altri sussidi e assegni *(a)*		44	3	459			506

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 110.941 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev., 1.635 erogati dallo Stato, 443 erogati da altre Ist. Pubb., 13.633 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 28.785 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 27.789 sono pensioni indirette e 996 rendite indirette), 465 erogati dallo Stato, e 143 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende:4.608 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 272 erogati dallo Stato e 380 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

(in milioni di euro)

ANNO 2001

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*2.354*	*6.570*	*6.725*	*137.466*	*30.645*	*4.798*	*188.558*
- Pensioni e rendite		6.533		*(b)*132.828	*(c)*30.645	*(e)*645	*170.651*
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				4.164			*4.164*
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.354		1.396				*3.750*
- Indennità di disoccupazione						3.626	*3.626*
- Assegno di integrazione salariale						527	*527*
- Assegni familiari			*(d)*5.327				*5.327*
- Altri sussidi e assegni *(a)*		37	2	474			*513*

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 116.424 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev.,1.565 erogati dallo Stato, 454 erogati da altre Ist. Pubb., 14.386 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende:30.053 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 29.050 mil di euro sono pensioni indirette e 993 di rendite indirette).
(d) Comprende:4.652 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 281 dallo Stato e 394 erogati da altre Istituzioni pubbliche.
Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001 - Ministero dell'economia e delle finanze

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 2001, 174.681 mil. di euro rispetto ai 168.462 mld dell'esercizio 2000, con un incremento del 3,69%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, dell'1,98% (6.570 ml. di euro del 2001 rispetto ai 6.423 del 2000) per *Invalidità*, del 3,56% (137.466 ml. di euro nel 2001 e 132.746 nel 2000) per *Vecchiaia* e del 4,26% (30.645 ml. di euro nel 2001 e 29.393 nel 2000) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 2000 sul 1999 davano un incremento dell'1,98% per *Invalidità*, del 2,70% per *Vecchiaia* e dell'1,17% per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*[14], si rileva un incremento sull'esercizio precedente, ben più consistente (3,56%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 2000-1999 (2,70%), ed il dato è in linea con le rilevazioni della Commissione per la verifica degli effetti della riforma previdenziale che ha constatato una crescita della spesa pensionistica.

4. La previdenza complementare.

Nell'anno trascorso il settore della previdenza complementare, che costituisce il *secondo pilastro previdenziale*, ha concretamente assunto l'assetto complessivo a suo tempo definito dalla normativa di primo impianto e successivamente modificato dai più recenti interventi in materia fiscale e di introduzione delle forme pensionistiche individuali realizzabili anche per il tramite di polizze di assicurazione sulla vita. Il settore, nelle sue diverse articolazioni, inizia a svolgere nei fatti il ruolo di cerniera tra mondo del lavoro e mercato finanziario. Il non positivo e incerto andamento dei corsi dei titoli nel corso dell'anno ha reso tangibile l'ovvia constatazione che l'accesso ai mercati finanziari da parte del risparmio previdenziale non è privo di rischi; in una congiuntura difficile i fondi pensione hanno tuttavia mostrato una solidità di fondo che è di buon auspicio per il contributo che essi potranno offrire, raggiunte dimensioni adeguate, sia alla realizzazione di un sistema previdenziale adeguato alle aspettative dei lavoratori sia alla stabilità del sistema finanziario.

Gran parte dei fondi pensione di carattere negoziale ha ormai raggiunto la fase operativa; numerosi di essi hanno avviato, conferendo le risorse finanziare ai gestori prescelti, l'attività di investimento delle risorse; molti altri sono attivamente impegnati nella definizione delle

[14] Le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

politiche di gestione delle risorse e nella scelta dei gestori. Alcuni fondi hanno raggiunto in poco tempo dimensioni di grande rilievo in termini di iscritti anche nel confronto internazionale: in tali casi, il progressivo accumulo dei contributi consente, grazie al fenomeno delle economie di scala, di offrire servizi previdenziali a condizioni molto competitive.

Per i fondi pensione di tipo aperto, l'anno trascorso ha invece costituito una fase interlocutoria, sebbene comunque di sviluppo. Dopo che nel triennio precedente la quasi totalità dei gruppi bancari e assicurativi italiani e alcuni importanti operatori stranieri avevano sollecitamente provveduto a istituire fondi pensione aperti, nel 2001 la crescita delle adesioni e del patrimonio dei fondi, pur ancora significativa, ha mostrato segni di rallentamento.

I cospicui investimenti effettuati dagli operatori suggeriscono tuttavia che il comparto mantiene elevate potenzialità di crescita, che per esplicarsi con pienezza presumibilmente attendono una più chiara definizione dell'ambito operativo loro consentito, con particolare riferimento alle adesioni di tipo collettivo.

Il 2001 è stato inoltre caratterizzato dall'avvio dell'operatività delle polizze di assicurazione sulla vita con contenuto previdenziale. Spinte dal lato dell'offerta da condizioni contrattuali in generale più remunerative, per i collocatori, di quelle previste per i fondi pensione aperti, in pochi mesi a partire dalla loro effettiva introduzione esse hanno raggiunto un grado di diffusione elevato e non dissimile, in termini di numero di aderenti se non di somme raccolte, a quello dei fondi aperti.

Per completare il quadro dell'anno trascorso, adeguato rilievo deve essere attribuito ai fondi preesistenti, già operanti prima dell'avvento della nuova disciplina. Nell'ambito del settore della previdenza complementare, essi continuano a svolgere un ruolo importante, e ancora preponderante sotto il profilo delle risorse gestite. Essi inoltre mostrano un'apprezzabile vitalità nel perseguire l'obiettivo di razionalizzare il proprio assetto ordinamentale e organizzativo per adeguarlo all'evoluzione della normativa e delle migliori pratiche in uso nel settore, ponendo talvolta in essere a tale scopo complesse operazioni di trasformazione.

Peraltro, la grande maggioranza dei fondi preesistenti, pur a prezzo di limitazioni operative quanto al bacino degli aderenti, si mostra restia ad abbandonare le prerogative loro concesse dalla legge, riguardo in particolare alle possibilità di investimento, ai modelli gestionali e alle procedure di scelta dei fornitori dei servizi. L'eterogeneità di modelli che sembra pertanto destinata a persistere nel comparto dei fondi preesistenti non deve essere giudicata in modo negativo, in quanto dal confronto tra esperienze diverse possono emergere le soluzioni più appropriate per lo sviluppo del settore.

Tutta l'ampia e diversificata gamma degli strumenti prevista dal legislatore per l'offerta di servizi di previdenza complementare risulta quindi ormai concretamente operante. Accanto a iniziative aventi finalità di lucro, quali quelle intraprese dagli operatori bancari e assicurativi, sono chiamate a interagire nello stesso mercato esperienze aliene da tale finalità, quali i fondi negoziali di nuova istituzione e la quasi totalità dei fondi preesistenti.

La coesistenza nello stesso mercato di operatori differenziati pone problematiche peculiari in termini sia di regolamentazione sia di vigilanza. Esse appaiono spesso non agevolmente affrontabili in base agli schemi concettuali di regolamentazione utilizzati e alle prassi operative di vigilanza seguite in altri comparti dell'intermediazione finanziaria. A tali difficoltà si aggiunge quella di assicurare una complessiva coerenza dell'azione di vigilanza nei confronti di tutte le tipologie di operatori, in ragione dell'unitarietà e della peculiarità della funzione - previdenziale - che essi sono chiamati a svolgere. Alla fine del 2001 i fondi pensione di nuova istituzione (negoziali e aperti) hanno pressoché raggiunto la soglia di 1.300.000 iscritti, con una crescita del 17% rispetto alla fine del 2000. L'attivo netto è risultato pari a 3.200 milioni di euro, con un incremento nel corso dell'anno dell'84%, dovuto quasi integralmente ai contributi raccolti, pari a 1.487 milioni di euro.

I fondi preesistenti si attestano intorno ai 700.000 iscritti, compresi quelli relativi alle forme pensionistiche interne a banche e a compagnie di assicurazione; le risorse destinate alle prestazioni si avvicinano ai 32 miliardi di euro. Complessivamente, pertanto, l'intero settore dei fondi pensione complementari si attesta intorno ai due milioni di iscritti, mentre le risorse complessivamente destinate alle prestazioni sfiorano i 35 miliardi di euro.

Il numero dei fondi di nuova istituzione complessivamente autorizzati è pari a 143, di cui 41 di tipo negoziale e 102 di tipo aperto. Alla fine del 2001 i fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività erano 27, rispetto ai 23 di inizio anno: nel corso del 2001 sono stati infatti autorizzati quattro nuovi fondi, tutti rivolti a lavoratori dipendenti: PREVIMODA, per l'industria tessile e dell'abbigliamento; FONDAPI, per i dipendenti delle piccole e medie imprese industriali; FONTE, per il settore del commercio e del turismo; CONCRETO, per l'industria del cemento e dei materiali da costruzione. Inoltre un fondo di tipo "preesistente" (FILCOOP, diretto a lavoratori delle cooperative dei settori agricolo, forestale e delle bonifiche) è stato autorizzato a trasformarsi in fondo di nuova istituzione, mentre un fondo negoziale precedentemente autorizzato (MEDIOCREDITO CENTRALE) si è sciolto trasferendo le posizioni degli iscritti a un fondo aperto. Nel primo trimestre del 2002 sono stati inoltre autorizzati altri sei fondi: GOMMAPLASTICA, fondo diretto ai dipendenti dell'industria della gomma e della plastica, BYBLOS, rivolto ai lavoratori del settore della carta e delle aziende grafiche ed editoriali,

MEDIAFOND, diretto ai lavoratori delle aziende del gruppo Mediaset, PREVAER, rivolto ai dipendenti delle società di gestione aeroportuale, EUROFER, diretto ai lavoratori delle aziende del gruppo Ferrovie dello Stato, e infine PREVIDOC, rivolto ai dottori commercialisti. A fine marzo 2002 sono quindi 33 i fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività (all. 9).

Gli iscritti ai fondi negoziali hanno superato il milione, con un aumento nell'anno di oltre 124.000 unità. Gli apporti più consistenti sono stati forniti da COMETA (il fondo pensione dei lavoratori dell'industria metalmeccanica che, con un aumento dall'inizio dell'anno di 33.000 iscritti, ha superato i 368.000 iscritti), da EUROFER (il fondo pensione del gruppo Ferrovie dello Stato), da PRIAMO (il fondo pensione degli autoferrotranvieri) e da BYBLOS.

Con riferimento all'insieme dei fondi autorizzati all'esercizio dell'attività rivolti ai lavoratori dipendenti, il tasso di adesione (rapporto tra iscritti effettivi e bacino potenziale) risulta pari al 15,4 per cento. Il dato è inferiore a quello (32,6 per cento) registrato alla fine del 2000, in quanto nell'anno in corso sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività fondi caratterizzati da bacini di potenziale adesione particolarmente ampi.

I fondi negoziali che hanno conferito le risorse in gestione sono saliti a otto, con l'ingresso nel gruppo in settembre di COOPERLAVORO e, in dicembre, di SOLIDARIETÀ VENETO e di LABORFONDS. Nel 2001 il rendimento aggregato dei cinque fondi che già a inizio anno avevano conferito le risorse in gestione è risultato di poco negativo (pari a –0,5%), riflettendo la difficile congiuntura dei mercati finanziari; per lo stesso insieme di fondi il dato riferito al biennio 2000-2001 è positivo e pari al 3%. Gli iscritti ai fondi pensione aperti alla fine del 2001 erano pari a 287.000, con un aumento dall'inizio dell'anno di 64.000 unità. Gli iscritti per adesioni di tipo collettivo sono cresciuti in misura proporzionalmente maggiore, aumentando di oltre il 50% da inizio anno e superando le 32.000 unità.

La struttura del mercato dei fondi aperti è rimasta molto concentrata: la quota di mercato delle prime 5 società promotrici in termini di iscritti è pari al 66,7%. Con riferimento alla quota di mercato delle diverse tipologie di intermediari, si rileva che le SGR, in gran parte appartenenti a gruppi bancari, hanno rafforzato la propria posizione di preminenza (con una quota del 60,8% del totale in termini di attivo netto); seguono le compagnie di assicurazione (21,5%, in leggero calo rispetto all'anno precedente), le banche (12,6%) e le SIM (5,1%). Sempre all'interno del settore dei fondi aperti, nel 2001 si è registrata la diminuzione della quota relativa ai comparti azionari (che comunque rimane maggioritaria e pari al 42,8% in termini di attivo netto), contro un corrispondente aumento della quota dei comparti obbligazionari (che ha raggiunto il 18,8%) e la stabilità della quota dei comparti bilanciati (pari al 38,4%). A tale tendenza ha contribuito il non positivo andamento dei mercati azionari.

Nel 2001 il rendimento medio aggregato dei comparti azionari è infatti risultato negativo e pari a –10%, mentre il rendimento dei comparti obbligazionari è risultato positivo e pari al 2,4%; il rendimento medio aggregato di tutti i comparti (indice generale) è risultato anch'esso negativo e pari a –5,6%. Tuttavia, sia l'indice generale sia quello di ciascuna categoria dei comparti ha fatto registrare quasi sempre un rendimento annuale migliore di quello realizzato in media dai corrispondenti benchmark.

Sulla base dei dati raccolti dalla COVIP in collaborazione con l'ANIA (l'associazione nazionale tra le imprese assicuratrici), si può stimare che i premi raccolti dalle compagnie nel corso del 2001 in relazione ai piani individuali pensionistici attuati mediante contratti di assicurazione sulla vita si attestano intorno ai 380 milioni di euro; il numero di contratti stipulati è valutabile intorno alle 220.000 unità.

L'evoluzione del settore della previdenza complementare, ha, finora, interessato i lavoratori privati in quanto l'impianto normativo delineato dal d.lgs. n. 124 del 1993 è risultato, nei fatti, non adeguato ad assecondare lo sviluppo del sistema per i pubblici dipendenti e necessita di opportuni aggiustamenti normativi.

Con il disegno di legge delega in materia previdenziale (A.C. 2145) si intende incentivare i fondi pensione e, in modo particolare, i fondi per il settore pubblico.

Già in data 2 marzo 2001, comunque, è stato adottato il d.P.C.M. che definisce le modalità di finanziamento dei fondi e disciplina le modalità di trasformazione del *Trattamento di fine servizio* in *Trattamento di fine rapporto* introducendo gli elementi necessari ad assicurare anche l'operatività della gestione dei fondi pensione pubblici.

Primo tra i destinatari della richiamata regolamentazione sarà il Fondo scuola denominato "Esperia" il cui accordo istitutivo è stato siglato nel corso del 2001[15]. Detto fondo presenta momenti di criticità legati alla costituzione dei suoi organi collegiali.

5. Le riforme in materia previdenziale.

E' di particolare attualità il già citato d.d.l. (A.C. 2.145) che prevede la Delega al Governo in una materia di grande rilievo che va dalla materia previdenziale in senso stretto, alla previdenza complementare, a misure di sostegno all'occupazione, alla riforma degli enti previdenziali (per i quali era scaduta la delega della legge n. 144 del 1999).

Gli obiettivi sono i seguenti:

[15] Si richiama quanto sottolineato, al riguardo, nella passata relazione.

- certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti per la pensione stessa;
- introdurre sistemi di incentivazione di carattere fiscale e contributivo che rendano conveniente, per i lavoratori che maturino i requisiti per la pensione di anzianità, la continuazione dell'attività lavorativa;
- liberalizzare l'età pensionabile;
- eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro;
- sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Com'è nella natura di una legge-delega, vengono indicati puntuali principi direttivi per l'azione del Governo.

Vi è un indubbia rilevanza del provvedimento sul fronte della spesa, in quanto le misure sono indirizzate tendenzialmente alla diminuzione della spesa pensionistica, attraverso incentivi al proseguimento del rapporto di lavoro, mantenendo la soglia di benessere mediante l'incentivazione delle forme pensionistiche complementari.

Di segno diverso è la prospettiva di eliminare completamente il divieto di cumulo tra redditi da lavoro e pensioni, perché gli effetti conducono ad un aumento, seppur limitato, della spesa pensionistica.

In sostanza, da un lato, viene ricercata la massima certezza delle posizioni acquisite e, dall'altra, si persegue la massima flessibilità possibile.

L'altro asse di riforma riguarda gli enti previdenziali, ma, in questo caso, non vi sono indicazioni esplicite ma viene fatto riferimento all'esigenza di un riordino che tenga conto del perseguimento di una maggiore funzionalità ed efficacia dell'attività demandata agli enti e della complessiva riduzione dei costi gestionali e per quanto concerne i principi generali ed i criteri direttivi, si richiamano quelli *desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché da quelli indicati nell'articolo 57 della legge 17 maggio 1999, n. 144.*

6. Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata fino alle funzioni di quarto livello, in un contesto ben più ampio che attiene al complesso della *Protezione sociale* al quale corrisponde la *funzione-obiettivo* di primo livello.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*.

Come già era stato osservato nelle passate relazioni, il rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* non è significativo, vertendosi in tema di spese di trasferimento agli enti, che, per loro natura, vedono pressoché coincidere i due valori.

Negli esercizi passati si era sottolineata, al riguardo, la particolare situazione della funzione di secondo livello *Superstiti* che nel 2000 aveva raggiunto il livello del 20,41% di impegni sulla massa impegnabile rispetto al 67,52% del precedente esercizio finanziario, risultato questo fortemente condizionato dall'assoluta mancanza di impegni per le erogazioni *per causa di servizio*, alle quali corrisponde una specifica *funzione-obiettivo* di quarto livello, le cui risorse finanziarie sono state mandate in *economia* (2,5 mld).

Nel 2001, la situazione si è normalizzata e questa funzione, pur non raggiungendo i livelli delle altre, si è attestata al 77,5%.

Ben più approfondita è l'analisi che deve farsi della massa spendibile, ed al riguardo, va innanzitutto precisato che la prima delle funzioni di secondo livello *Malattia ed invalidità* viene, come per l'esercizio precedente, distinta in due F.O. di terzo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Fa quindi capo alla *F.O. Malattia* la funzione di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, mentre la *F.O. Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi.*

Per quanto attiene alla formazione ed all'andamento della massa spendibile della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,95%, mostra un andamento apparentemente migliore rispetto ai precedenti esercizi se riferito al rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (137,2 mld. su 145,8 corrispondenti al 94,1%)[16]. In realtà esiste una forbice di grande rilievo tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa (è nell'ordine del 7,5% : 145,8 mld. su 1934,5 mld) e, quindi, il rapporto tra pagamenti e massa spendibile (7,1%) conferma quanto veniva constatato per gli esercizi precedenti, anche per i 102,9 mld. che vanno in economia.

Continua, dunque a crescere la massa-residui che dai 960,6 mld. del 1° gennaio raggiunge 1964,2 miliardi al 31 dicembre 2001, con un aumento ulteriore (del 104,5% della massa residui,

[16] Il livello dei pagamenti del 1999 era, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 l'analogo riscontro è del 19,59% (251,20 mld su 1.282,34).137,2 mld. su 145,8.

aumento che trova conferma nel minimo tasso di smaltimento residui che è del 3,4% (32,6 mld. su 960,6). Continua dunque il *trend* negativo già segnalato nei passati esercizi.

Si mantiene quindi la constatazione della vischiosità del procedimento di rimborso e dell'esigenza di sottoporre a verifica le sue fasi.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, i pagamenti totali ammontano a 18.305 mld. su 18.589,9 mld. di massa spendibile (il 98,5%), mantenendo il *trend* rilevato negli scorsi esercizi.

Ancora una volta la massa residui raddoppia (raggiungendo 305,2 mld.)[17]. Per quanto i residui raddoppino) il loro rapporto con la massa spendibile (17.550,50 mld) è decisamente esiguo, raggiungendo solo l'1%.

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* che mantiene un livello di pagamenti molto inferiore alla massa spendibile (8,2 mld. su 13,7 pari al 56,1%), ma, va considerato che il livello dei residui si è ridotto a 1,4 mld.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Va, dunque ribadito quanto sottolineato nella relazione sul rendiconto 2000, in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di tali dimensioni da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono infatti realizzati con un apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti complessivi (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 97,7% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 98,9% della massa spendibile). Aumenta il livello complessivo dei residui (da 611,24 mld. a 710,8) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,27% della massa spendibile (710,8 mld su 55.760).

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nello specifico contesto delle gestioni previdenziali.

[17]Tra il 2000 ed il 1999 erano passati da 100,49 mld a 181,78.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione "*Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie*" con l' 87,6% (61 mld su 69,6 di massa spendibile) conferma il livello elevato di pagamenti, sintomatico della positività della procedura di erogazione, ma, va sottolineato, si tratta di una funzione dai valori minimi se rapportati a quelli delle gestioni previdenziali.

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

"*Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*" costituisce spese a carico del Ministero del tesoro, per le quali si nota una significativa diminuzione della massa-residui. Essi, infatti, passano da 2.247 mld. a 1.247,4, con un decremento del 44,3%.

Continua a rilevarsi un forte scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono il 68,9% della seconda, in ulteriore diminuzione rispetto all'82,9% del 2000); va dunque confermato che questo sia il risultato della consapevolezza di non essere in grado di accelerare il circuito erogativo;

"*Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali*" mostra, nell'esercizio 2001, una diminuzione nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa, che dalla sostanziale coincidenza dl 2000, si assesta ad un livello, comunque alto, del 94,6%;

"*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti, come nello scorso esercizio, raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 99,9% con 18,847,9 mld su 18.869,2) con la massa residui sostanzialmente dimezzata, in inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio (182,7 mld al 31 dicembre rispetto ai 301 del 1° gennaio) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.077,6 mld);

"*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra, in netto miglioramento rispetto al passato, un livello di pagamenti del 93,6%, rispetto alle autorizzazioni di cassa (589,6 mld. su 629,7).

Va tenuto conto che esiste una significativa *forcella* tra queste ultime e la massa spendibile (75%). Tale circostanza indica, un miglioramento della consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

E' anche apprezzabile la diminuzione della massa-residui che passa dai 244,2 mld. iniziali ai 226,2 finali.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che, nell'ambito della *Protezione sociale*, si ritiene coerente con l'aggregato della spesa previdenziale è quella denominata "*Superstiti*" che, a sua volta, si suddivide nella coincidente funzione di terzo livello ed in due funzioni di quarto livello, *Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio* ed *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità.*

Per la prima, si registra, rispetto all'inesistenza di pagamenti dell'esercizio 2001, un livello di questi sulla massa spendibile del 57,2% (21,3 mld. su 37,3) che indica la ripresa di un circuito fisiologico, ancora lontano dalla coerenza tra stanziamenti e pagamenti.

Appare chiaro, che in questo caso la scarsa significatività dell'analisi è dovuta alla circostanza che non viene considerata la spesa a carico del Ministero della difesa e legata ai complessi procedimenti che attengono al riconoscimento della "causa di servizio" ed ai conseguenti benefici.

Va, infatti, ribadito come incida, al riguardo, l'alto livello di rischio al quale sono sottoposti i dipendenti di tali amministrazioni e come, esso sia di attualità, soprattutto nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza.

Per quanto attiene alle *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*, si registra la mancanza di pagamenti e la distribuzione della massa spendibile tra residui ed economie.

Anche in considerazione della circostanza che la definizione dei procedimenti di riconoscimento della qualità di superstiti che corrisponde con quella, in precedenza accertata, della dipendenza del decesso del *dante causa* dall'evento calamitoso, i dati del rendiconto 2001 suscitano perplessità.

Infine, va considerata un'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello che rientra nelle funzione di 2° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* che ha caratteristiche improprie rispetto alla natura tipica di una *funzione-obiettivo* sia pure ad un alto livello di aggregazione.

Si tratta di *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale* che mostra un livello di pagamenti pari al 69% (347,4 mld. su 503,5) delle autorizzazioni di cassa, le quali costituiscono l'89,7% della massa spendibile (503,5 mld. su 561,3). Va peraltro osservato che i residui sono aumentati in termini significativi (al 1° gennaio erano 51,5 mld. ed al 31 dicembre 208,4 con un incremento del 304,7%.

Tali elementi indicano l'esigenza di migliorare la dinamica di spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di rilievo come quello previdenziale.

L'occupazione

1. Il Quadro attuale di riferimento
2. I lavori socialmente utili - L.S.U.
3. I Servizi per l'impiego
4. La formazione professionale
5. La delega sul mercato del lavoro; 1.6 analisi finanziaria per funzioni-obiettivo

1. Il quadro attuale di riferimento.

L'inquadramento delle "politiche attive del lavoro"[1] mantiene la sua coerenza con il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"[2].

Anche il D.p.e.f. 2002-2006, mantiene dunque quelle che possono considerarsi come le direttrici fondamentali del sistema[3]:

---

[1] Si richiamano, in proposito, i concetti espressi nella precedente relazione:
Va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.
La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.
La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le "politiche attive" che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

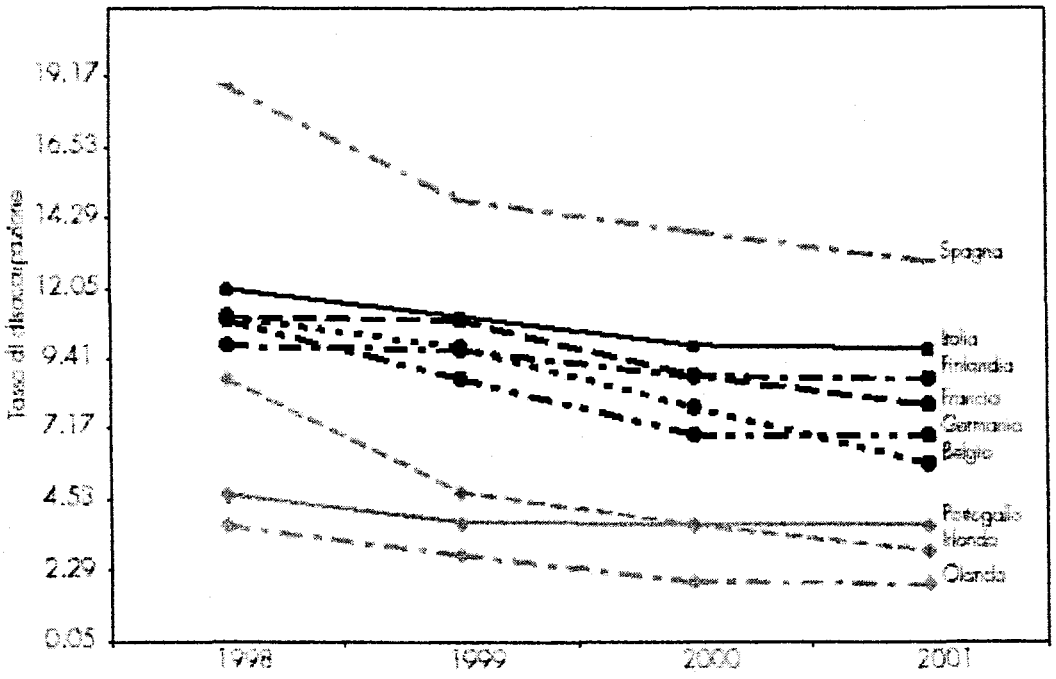
[2]
a) la riforma dei servizi per l'impiego;
b) la formazione quale meccanismo del "welfare", e, quindi non solamente formazione *professionale* quale comunemente intesa, ma nel senso di costante adeguamento ad un mercato del lavoro in continua modificazione, e ciò in attuazione dell' "Accordo per il lavoro" del 24 settembre 1996; tale formazione va comunque individuata a diversi livelli, prevedendosi quindi anche una "Formazione superiore integrata" di livello universitario ed, in tale ambito, un' "Istruzione e formazione *tecnico-superiore*";
c) la realizzazione dei" tirocini formativi" in tutti gli ambiti di formazione ed istruzione, al fine di realizzare un "ponte" tra formazione e lavoro;
d) l'individuazione della "formazione continua" quale strumento dinamico di politica attiva del lavoro.

[3]
a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;

Va constatato che le scelte programmatiche sono indirizzate al raggiungimento di livelli di occupazione e corrispondenti livelli di disoccupazione, con particolare attenzione al lavoro femminile, maggiormente in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, contenute in particolare nel cosiddetto Piano a medio termine varato dal Consiglio Europeo di Stoccolma.

Nel D.p.e.f. 2002-2006 viene posto in rilievo che l'andamento, secondo i dati 2000 è ancora piuttosto lontano dalla media europea, e che tale forbice si accentua per l'occupazione femminile: il tasso di disoccupazione nel 2000, è pari al 10,6% (14,5% quello femminile, 8,1 per cento quello maschile), ed il rapporto tra Nord e Sud Italia indica un divario notevole (rispettivamente 4,6% e 21%).

TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: D.p.e.f. – 2002-2006

b) le misure di inserimento o reinserimento nel circuito occupazionale per i giovani e per quei soggetti per i quali quest'ultimo si prospetta di particolare complessità quali:
- i disoccupati e gli inoccupati di lungo periodo,
- le donne uscite dal mercato del lavoro in occasione della nascita del primo figlio,
- i lavoratori che fruiscono di trattamento straordinario di integrazione salariale da un rilevante periodo di tempo e
- le persone in aree ad elevato livello di disoccupazione;

❖ gli ammortizzatori sociali.

Ancora più significativo Il tasso di occupazione italiano (53,5% nel 2000) è il più basso di tutta l'area euro. In particolare, il tasso di occupazione femminile prossimo al 40% e, dunque, molto lontano dall'obiettivo intermedio fissato dal Consiglio europeo di Stoccolma per gennaio 2005 al 57%.

Le rilevazioni di fonte ISTAT disponibili per il 2001, con alcune riaggregazioni in grado di sottolineare gli aspetti fondamentali, mostrano comunque un significativo incremento dell'occupazione femminile, soprattutto se rapportato all'evoluzione di quella maschile.

Su di un incremento dell'occupazione totale, nel 2001 rispetto al 2000, del 2,1%, si riscontra un aumento dell'occupazione femminile del 3,8% rispetto all'1% di quella maschile.

Tavola 1 - Occupati totali per sesso e classe di età - Media 2001 (dati assoluti in migliaia)

	15-19	*20-24*	*25-34*	*35-44*	*45-54*	*55-64*	*Totale 15-64*	*65 e oltre*	*Totale*
ITALIA	319	1.387	5.991	6.485	5.103	1.885	21.169	345	21.514
Nord-Ovest	100	449	1.916	1.938	1.465	451	6.319	92	6.410
Nord-Est	84	342	1.395	1.396	1.034	346	4.598	82	4.680
Centro	47	243	1.172	1.319	1.067	424	4.271	74	4.345
Mezzogiorno	89	352	1.508	1.832	1.536	664	5.981	98	6.079
									MASCHI
ITALIA	195	794	3.583	4.023	3.287	1.319	13.201	254	13.455
Nord-Ovest	59	242	1.082	1.145	925	305	3.757	67	3.824
Nord-Est	53	183	776	820	641	236	2.710	60	2.769
Centro	27	133	683	792	652	289	2.576	54	2.631
Mezzogiorno	56	235	1.042	1.265	1.069	490	4.158	73	4.231
FEMMINE									
ITALIA	125	593	2.408	2.463	1.816	565	7.968	91	8.060
Nord-Ovest	41	207	834	793	541	146	2.562	25	2.587
Nord-Est	31	159	620	576	393	110	1.889	22	1.910
Centro	20	110	488	526	415	135	1.695	19	1.714
Mezzogiorno	32	117	466	567	467	174	1.823	25	1.848

Tavola 2 - Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni assolute 1995-2001 in migliaia

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-106	-203	266	957	605	-49		1.469	19	1.488
Nord-Ovest	-41	-87	77	305	173	-17		410	5	415
Nord-Est	-27	-91	77	261	137	5		362	12	375
Centro	-11	-26	74	204	110	-30		320	-4	315
Mezzogiorno	-27	1	37	187	185	-6		377	7	384
										MASCHI
ITALIA	-74	-129	23	472	262	-136		417	18	436
Nord-Ovest	-28	-53	8	141	69	-49		87	6	94
Nord-Est	-14	-49	12	125	47	-21		100	7	107
Centro	-11	-22	8	97	33	-41		65	0	64
Mezzogiorno	-21	-5	-5	109	113	-26		165	6	170
FEMMINE										
ITALIA	-32	-75	243	485	343	87		1.052	1	1.053
Nord-Ovest	-13	-34	70	165	104	32		323	-2	321
Nord-Est	-13	-42	65	136	90	25		262	5	268
Centro	0	-4	66	107	76	11		255	-4	251
Mezzogiorno	-6	6	43	77	72	19		212	1	213

Tavola 3 – Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni assolute 2000-2001 in migliaia

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-15	-48	57	223	188	12		417	18	435
Nord-Ovest	1	-26	-4	76	63	5		115	2	117
Nord-Est	-5	-23	4	49	46	-10		62	4	67
Centro	-4	-16	17	49	37	4		87	4	90
Mezzogiorno	-8	16	40	49	42	13		153	8	161
MASCHI										
ITALIA	-14	-25	0	108	73	-17		125	14	139
Nord-Ovest	-3	-12	-13	36	26	-5		29	3	31
Nord-Est	1	-10	-7	28	19	-11		20	2	22
Centro	-6	-13	10	20	7	4		22	3	24
Mezzogiorno	-6	10	10	24	22	-5		55	6	61
FEMMINE										
ITALIA	-1	-24	56	116	115	29		291	4	296
Nord-Ovest	4	-14	9	40	38	10		86	-1	86
Nord-Est	-6	-12	11	21	27	1		42	2	44
Centro	2	-3	7	29	30	0		65	1	66
Mezzogiorno	-1	6	30	25	20	18		98	2	100

Tavola 4 - Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni % 2000-2001

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-4,6	-3,4	1,0	3,6	3,8	0,6		2,0	5,5	2,1
Nord-Ovest	0,6	-5,5	-0,2	4,1	4,5	1,2		1,9	2,0	1,9
Nord-Est	-5,2	-6,2	0,3	3,7	4,7	-2,9		1,4	5,5	1,4
Centro	-7,4	-6,0	1,4	3,8	3,6	0,9		2,1	5,3	2,1
Mezzogiorno	-7,8	4,8	2,7	2,8	2,8	2,1		2,6	9,0	2,7
MASCHI										
ITALIA	-6,8	-3,0	0,0	2,7	2,3	-1,3		1,0	5,6	1,0
Nord-Ovest	-4,7	-4,7	-1,1	3,2	2,8	-1,6		0,8	3,9	0,8
Nord-Est	2,0	-5,4	-0,9	3,6	3,0	-4,5		0,7	3,6	0,8
Centro	-18,8	-8,7	1,5	2,6	1,1	1,3		0,8	4,8	0,9
Mezzogiorno	-9,8	4,7	0,9	1,9	2,1	-0,9		1,3	9,7	1,5
FEMMINE										
ITALIA	-0,9	-3,8	2,4	4,9	6,8	5,5		3,8	5,0	3,8
Nord-Ovest	9,3	-6,4	1,0	5,3	7,5	7,5		3,5	-2,8	3,4
Nord-Est	-15,4	-7,2	1,8	3,8	7,5	0,8		2,3	11,0	2,4
Centro	13,2	-2,6	1,4	5,8	7,7	0,1		4,0	6,7	4,0
Mezzogiorno	-4,2	5,1	6,9	4,7	4,5	11,6		5,7	7,1	5,7

Il mondo del lavoro ha ormai accolto istituti, come il *lavoro temporaneo* (c.d. interinale), il *Telelavoro*, *il rapporto di lavoro a tempo parziale*, oltre ad altri già noti come il *contratto formazione-lavoro*, il *contratto di lavoro a tempo determinato,* oltre ai più recenti *apprendistato* e *tirocini formativi*, che rientrano nel concetto della *flessibilità del lavoro*, considerata un'opzione determinante per la crescita dell'occupazione, ma da supportare con previsioni giuridiche tali da assicurare una valida tutela ai lavoratori.

Un passo importante, in tale contesto, è stato compiuto con l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla Direttiva CE 81 del 15 dicembre 1997, avvenuto con il d.lgs. n. 25 febbraio 2000, n. 61, in materia di rapporto di lavoro parziale (il cosiddetto *part-time*), peraltro oggetto di un contratto collettivo e di un'ulteriore regolamentazione (il d.lgs. n. 100 del 2001).

In un contesto di particolare rilevanza, soprattutto per l'occupazione femminile (che nel settore ha raggiunto il 46% di incidenza), hanno un sensibile peso innovazioni come quella, recata dal d.lgs. n. 61 del 2000, che permette il ricorso ad una *flessibilità* nella gestione del contratto, mediante il ricorso alle cosiddette *clausole elastiche* in base alle quali il datore di lavoro può, con il consenso del lavoratore, modificare la distribuzione temporale della prestazione lavorativa, in precedenza ritenuta una lesione del contratto, e di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari.

In proposito, nel *Libro bianco sul mercato del lavoro*, viene sottolineato come sia impropria la terminologia di *clausole elastiche* trattandosi al più di *clausole flessibili*, in quanto limitate alla collocazione temporale della prestazione lavorativa ad orario ridotto ma non alla sua estensione.

In pratica le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 61 del 2000 avrebbero portato ad un irrigidimento più che ad una reale elasticità, sottraendo tale materia alla sede propria : la contrattazione collettiva.

Il successivo d.lgs. n. 100 del 2001 non avrebbe recato particolari miglioramenti, avendo affermato che la contrattazione collettiva può prevedere clausole elastiche "in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa".

La posizione espressa nel documento che disegna la linea programmatica del Governo in materia, è quella la contrattazione e di alleggerire i *vincoli legislativi* esistenti.

In un contesto che, vede, anche se con i limiti ai quali si è fatto cenno, l'introduzione di forme *flessibili* di lavoro ed al di là di fenomeni diversi - come quello dei "parasubordinati" concernente i lavoratori, con mansioni di medio-basso livello, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, per i quali si pone un problema di apprestamento di particolari tutele (un esempio è quello dell'assicurazione obbligatoria presso INAIL) - la valutazione dell'incremento occupazionale deve tener conto della gamma delle opzioni in campo e, perlomeno, a prescindere dalla forma giuridica del rapporto, va operata una distinzione, nell'ambito del lavoro dipendente, tra occupazione permanente ed occupazione temporanea.

Tavola 5 - Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione e sesso - Media 2001

(dati in migliaia)

	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE
		MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE	
ITALIA	8.434	763	9.197	5.568	751	6.319	14.002	1.514	15.517
Nord-Ovest	2.520	134	2.654	1.886	187	2.073	4.406	320	4.727
Nord-Est	1.689	123	1.813	1.343	167	1.510	3.032	291	3.322
Centro	1.666	125	1.791	1.166	153	1.319	2.833	278	3.111
Mezzogiorno	2.559	381	2.940	1.173	244	1.417	3.732	625	4.357

Tavola 6 - Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione e sesso - Variazioni assolute 2000-2001

(dati in migliaia)

	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE
		MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE	
ITALIA	150	-30	120	251	15	266	401	-15	386
Nord-Ovest	39	-17	22	85	3	88	124	-14	111
Nord-Est	27	2	29	44	3	47	71	5	76
Centro	14	-9	5	51	4	56	65	-4	60
Mezzogiorno	71	-7	64	70	5	75	141	-2	139

A fronte dell'incremento dell'occupazione, va considerato il livello di coloro che sono in cerca di occupazione e che, dunque, sono i destinatari naturali delle *politiche attive del lavoro*:

Tavola 7 - Persone in cerca di occupazione per condizione e sesso - Media 2001

(dati in migliaia)

REGIONI	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca
	MASCHI				FEMMINE				MASCHI E FEMMINE			
ITALIA	1.066	487	481	97	1.201	338	451	412	2.267	826	932	509
Nord-Ovest	116	70	30	16	173	70	37	66	289	140	67	82
Nord-Est	65	35	12	18	108	45	16	48	174	79	28	66
Centro	151	76	59	16	197	68	63	67	348	143	122	83
Mezzogiorno	733	307	379	47	723	155	336	231	1.456	463	715	278

Costituiscono invece il polo opposto i *disoccupati di lunga durata*, caratteristica questa che tende ad assumere caratteristiche endemiche e che impone la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Tavola 8 -Tasso di disoccupazione di lunga durata per classe di età e sesso media 2001

	MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE		
	15-24	25 e più	TOTALE	15-24	25 e più	TOTALE	15-24	25 e più	TOTALE
ITALIA	14,2	3,5	4,5	19,2	6,6	8,0	16,4	4,7	5,9
Nord-Ovest	3,2	1,0	1,2	4,9	2,7	2,9	4,0	1,7	1,9
Nord-Est	1,0	0,6	0,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,0	1,0
Centro	10,3	2,7	3,3	15,1	5,3	6,2	12,6	3,7	4,4
Mezzogiorno	29,2	7,7	10,0	42,7	16,2	20,1	34,8	10,5	13,4

Di particolare interesse è la valutazione dell'andamento complessivo, in un periodo significativo di riferimento, del mercato del lavoro.

In proposito, si richiama il quadro complessivo delle azioni di *policy* poste in essere dall'Amministrazione, realizzato nel Rapporto di monitoraggio 2001-2 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale del lavoro.

Spese per politiche del lavoro negli anni 1996-2002 – dati in migliaia di euro

Tipologia di politiche	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)	2002 (b)
Formazione Professionale	600.383	873.330	1.407.025	825.226	520.127	n.d.	n.d.
Contratti a causa mista	1.563.097	1.729.009	2.075.592	2.465.057	2.449.663	2.520.946	2.612.769
Incentivi alle assunzioni	853.957	1.085.154	1.725.422	1.797.416	2.479.057	3.160.915	2.640.336
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	22.158	31.552	303.312	265.969	230.911	528.773	113.031
Riduzioni contributive a carattere territoriale	2.609.174	2.952.879	1.005.954	721.621	541.415	389.269	93.494
Creazione diretta di posti di lavoro	426.783	570.245	671.020	796.377	602.543	243.845	n.d.
Incentivi all'autoimpiego	0	0	196.989	299.735	568.740	842.181	345.049
Totale politiche attive	**6.105.552**	**6.342.169**	**7.385.312**	**7.191.503**	**7.452.556**	**7.485.929 (c)**	**5.804.679 (c)**
Trattamenti di disoccupaz.	6.646.800	6.380.309	6.319.367	6.167.717	6.041.347	6.673.432	6.499.370
Pensionamenti anticipati	2.910.689	2.408.509	1.666.569	1.392.703	1.254.155	826.221	705.539
Totale politiche passive	**9.557.489**	**8.788.818**	**8.285.936**	**7.560.420**	**7.295.502**	**7.499.653**	**7.204.909**
Riduzioni contributive a carattere settoriale	1.876.488	1.497.985	1.841.788	1.822.622	2.193.979	2.162.813	2.113.891
Totale politiche considerate	**17.539.529**	**16.628.972**	**17.434.036**	**16.575.545**	**16.942.037**	**17.148.405(c)**	**15.123.479(c)**

Nota: gli importi in lire sono stati convertiti in euro al tasso di conversione fisso pari ad 1936,27 anche per gli anni antecedenti la data di fissazione della parità.
(a) preconsuntivo; (b) previsioni di bilancio; (c) dati incompleti

Va precisato che, per la classificazione EUROSTAT, vengono considerati tra le *politiche attive* anche i Lavori socialmente utili e questo spiega, come sottolinea il Rapporto, il rilevante balzo in avanti a circa 7.500 milioni di euro nel 2001 per le *politiche attive* la cui spesa avrebbe superato, in tal modo, quella delle *politiche passive*, un segno questo, ove si fosse trattato di un dato *puro*, del superamento di una logica di assistenzialismo e di opzione preferenziale per gli ammortizzatori sociali.

Del resto, si tratta di un discorso quanto mai attuale, in quanto, dopo la scadenza della delega prevista dalla legge n. 144 del 1999, il cosiddetto *collegato ordinamentale lavoro*, solo di recente si sta mettendo mano alla riforma degli *Ammortizzatori sociali*, con il d.d.l. (A.S. n.

848), concernente la Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro che, all'art. 3, prevede, più specificamente, la delega in materia di ammortizzatori sociali.

La delega, che dovrà essere esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, si propone un primo riordino del sistema, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti; in tale quadro, ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;
- assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato; in questo quadro, definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della strategia europea per l'occupazione;
- razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato; possibilità di scegliere differenti basi imponibili per il calcolo dei contributi e di introdurre disincentivi e penalizzazioni;
- estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate;
- ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni;
- semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice;
- adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori

di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

- monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione europea per la definizione dei piani di azione nazionale per l'occupazione.

Le priorità contenute nel disegno di legge tendono alla costituzione di una rete di strumenti in grado di superare la mera logica assistenziale che, spesso, in passato ha costituito la vera linea-guida per la scelta degli interventi in relazione alle situazioni di crisi.

La storia dei Lavori socialmente utili indica, in fondo, quali difficoltà concrete debbano essere affrontate quando da una logica di *riempimento* di un bacino costituito da lavoratori che sono a rischio di *esclusione* dal mondo del lavoro si deve entrare nella logica opposta della *stabilizzazione* e, quindi, *ricollocazione* nel contesto lavorativo.

Solo economie dinamiche sono infatti in grado di realizzare tale operazione, mentre in aree geo-economiche di crisi occupazionale *endemica* un'opzione del genere non si rivela effettivamente praticabile.

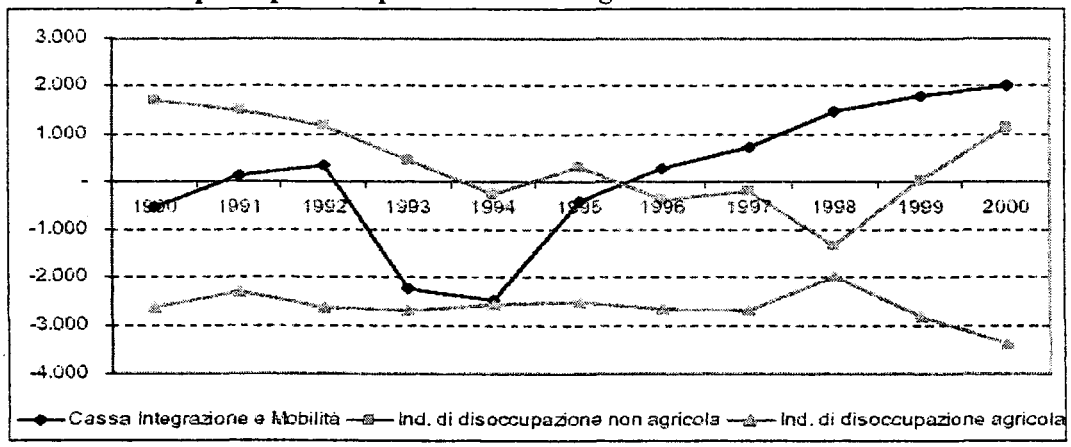
Anche opzioni alternative, a suo tempo create, nell'ambito del sistema produttivo, come le cooperative di *start-up* che rilevano linee di produzione o distribuzione in via di dismissione, nel quadro della legge *Marcora – legge n. 49-85*, novellata dalla legge n. 57 del 2001, oggetto di indagine, in via di conclusione, da parte della Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, mostrano come sia comunque necessario disporre di soluzioni progettuali valide nello specifico contesto geoeconomico.

In tale quadro appare importante considerare la linea propositiva contenuta nel *Libro bianco sul mercato del lavoro*: "*.. importante è ...il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale.* L'erogazione di qualunque forma di "ammortizzatore sociale" dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati, da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra

Centri per l'Impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato.

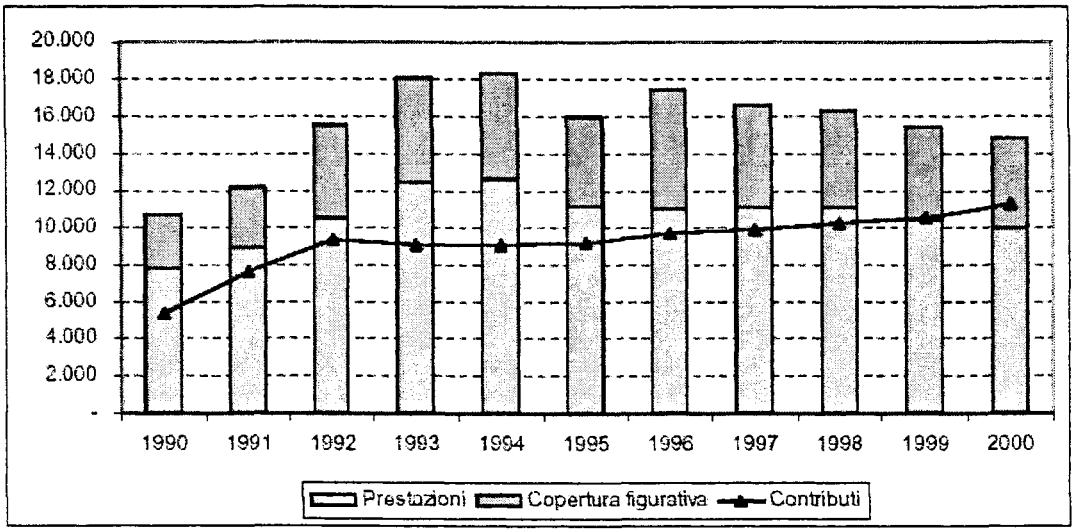
Dalla riforma si attendono, in sostanza, miglioramenti sul fronte del rapporto tra le prestazioni ed i contributi, tenendo presente che già si nota un miglioramento in questo rapporto, ferma restando la peculiarità delle indennità del settore agricolo le quali, come viene sottolineato nel *Libro bianco*, costituiscono delle vere e proprie forme di integrazione del reddito piuttosto che forme di copertura dal rischio della disoccupazione.

Saldo fra prestazioni e contributi nei principali comparti settoriali degli ammortizzatori sociali



Fonte: Libro bianco sul mercato del lavoro – dati INPS

Spesa per ammortizzatori sociali e contributi a finanziamento degli stessi anni 1990-2000



Fonte: Libro bianco sul mercato del lavoro – dati INPS

2. I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella relazione sul rendiconto 2000, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto[4].

L'impianto del d.lgs. n. 81 del 2000 tendeva, infatti, ad assicurare una continuità nell'utilizzazione dei lavoratori da parte dei soggetti che avevano in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione*[5] ma il suo scopo principale era quello di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, scelta questa propedeutica all'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità*[6].

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U. [7] e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U[8].

---

[4]Per quanto attiene ai primi, si ricorda che lo scopo della delega era quello di armonizzare la disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97, che, in attuazione della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, Con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili. Va anche tenuto presente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 127/97, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale.

[5] I quali, in via generale, avessero maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999.

Ad essi andavano aggiunti coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000, avessero fatto domanda per ottenere un'indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante secondo il livello di anzianità contributiva *volontaria* posseduta, o, comunque quantomeno all'assegno previsto per l'*utilizzo in lavori socialmente utili* dall'art.4, p.1 dello stesso d.lgs. (L. 850.000 mensili). anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. n. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U. (Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi).

[6] I "Lavori di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 280/97 vanno tenuti distinti dai "Lavori di pubblica utilità" che costituiscono una tipologia dei "Lavori socialmente utili" prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 468/97.

[7] L'istituto dei "Lavori socialmente utili" è nato come uno strumento dinamico inteso a realizzare *concrete e stabili* opportunità occupazionali e l'idea originaria era quella di permettere la creazione di nuove imprese; in pratica, l'intuizione era quella di una sorta di "effetto volano" in grado di creare nuova occupazione.

Una logica di rilievo che supportava l'impianto degli L.S.U. era quella di creare le condizioni per avviare gli interessati al pensionamento ovvero ad attività di *autoimpiego*.

In realtà, la reiterazione dello strumento ha determinato l'aspettativa in molti di poter transitare in un rapporto a tempo indeterminato, cosa questa al di fuori sia della normativa di riferimento sia delle possibilità concrete.

Per tali ragioni si è ritenuta conclusa l'esperienza dei *Lavori socialmente utili* e, quindi, si è posto il problema del transito ad opzioni maggiormente corrispondenti ad una politica attiva del lavoro.

L'evoluzione della materia, anche grazie alle esperienze e nel quadro del sistema comunitario derivante dal Trattato di Amsterdam, ha portato alla qualificazione di misure assistenziali anche per istituti come gli L.S.U. che originariamente non dovevano avere tale caratteristica, indicandone il necessario abbandono in favore di strumenti più idonei a creare nuova occupazione, e, soprattutto, al superamento dell'equivalenza *lavoro stabile - rapporto a tempo indeterminato:*

E' proprio sul fronte della *stabilizzazione* che sono sorti quei problemi che già si intravedevano al momento del varo della norma.

In sostanza, nella passata relazione veniva sottolineato come le opzioni del d.lgs. n. 81 del 2000[9] fossero state messe in discussione per i successivi interventi operati con il d.l. n. 346 del 2000 e con la legge finanziaria per il 2001.

Le difficoltà che erano state paventate in relazione alla *fattibilità* di un'operazione estremamente complessa come quella del cosiddetto "svuotamento del bacino degli L.S.U.", hanno trovato conferma nella stessa adozione dei provvedimenti citati[10].

Tale situazione è stata oggetto di riflessione nel "*Libro bianco sul mercato del lavoro*" pubblicato nel mese di ottobre 2001 ed è stata costantemente monitorata dall'Amministrazione.

Tenendo conto, dunque, di tutte le considerazioni che nella passata relazione sono state fatte sull'andamento di uno strumento che, pur non rientrando formalmente nella categoria degli "ammortizzatori sociali", è, perlomeno, assimilabile alla stessa, e delle riflessioni[11], come

---

a) la circostanza che i soggetti che fruiscono dei relativi trattamenti siano considerati *occupati*, con i conseguenti equivoci nell'analisi complessiva dell'occupazione, nonostante la precarietà della loro condizione che nel caso dei *lavori socialmente utili* si riferisce a soggetti che, altrimenti, sarebbero completamente al di fuori del circuito dell'occupazione;

b) la modificazione in corso d'opera delle caratteristiche originarie di un determinato istituto, tali da snaturarlo perlomeno in parte.

Per i *lavori socialmente utili* si è ripetuto, infatti, il fenomeno già riscontrato per la *Cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*, e cioè la reiterazione degli istituti, da un lato, con la conseguente creazione di una vera e propria "sacca" o "limbo" di soggetti che continuativamente si trovano in una situazione intermedia tra *occupazione* e *disoccupazione* e per i quali, in pratica, si realizza una rete di *mera assistenza*, e, dall'altro, l'ampliamento dei beneficiari dei medesimi istituti, com'è accaduto nel caso degli L.S.U., con l'estensione di questi anche ai soggetti privi di posizioni previdenziali.

[8]Tale individuazione viene effettuata secondo criteri tra loro molto diversi, in quanto tendono a coprire sia l'ambito di coloro che possono fruire di altre opzioni, sia di coloro che si trovano in posizioni irregolari: fra i primi rientrano coloro che, avendo meno di cinque anni dal pensionamento possono fruire di un contributo a fondo perduto, coloro che sono stati ricollocati e quelli che sono stati avviati in progetti finanziati da Regioni e Province. Tra i secondi si trovano coloro che sono stati dichiarati decaduti o cancellati dalle liste di mobilità, nei casi previsti, per essersi rifiutati all'assegnazione ad attività di L.S.U., e coloro che non rendano la dichiarazione ricognitiva dei periodi di effettivo impegno nei progetti e dei soggetti utilizzatori.

[9] Un'operazione dal tenore piuttosto incisivo e con un termine, quello del 30 aprile 2001, entro il quale realizzare la stabilizzazione occupazionale, con il conseguente svuotamento del bacino degli L.S.U. e la previsione (art. 8, comma 3 del d.lgs. n. 81/2000) di una limitazione al 50% degli assegni e sussidi in atto per il periodo 1° novembre 2000-30 aprile 2001, che, per quanto apprezzabile in quanto costituente un'inversione di tendenza rispetto alle logiche fino a quel momento perseguite, si è mostrata di difficile realizzabilità.

[10] Con il decreto-legge n. 346/2000, per quel che attiene ai *lavori socialmente utili*, oltre al differimento del termine, per la presentazione della domanda per la contribuzione volontaria, al 30 aprile 2001 (il termine originario era posto ai sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000), si è stabilita la possibilità, per il Ministero del lavoro, di stipulare convenzioni, entro il 31 dicembre 2000, *nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'Occupazione*, con le regioni per i casi in cui, *per ragioni straordinarie*, non risulta possibile esaurire il bacino regionale dei lavoratori impegnati in L.S.U..

[11] La tesi di fondo del d.lgs. n. 81/2000 che puntava alla liberazione delle risorse ora impiegate per gli L.S.U., perché le medesime venissero destinate ai *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*, viene dunque mortificata e questo significa anche che, aldilà, delle intenzioni programmatiche, poiché nessuna opzione può evolversi in assenza di un *budget* adeguato, andrà comunque ridisegnato il quadro delle politiche attive del lavoro che, non possono certamente risolversi nella *formazione* che pure vede una sua forte evoluzione, in particolare nel settore della *formazione continua*, e che, comunque deve essere supportata da una forte strategia di interazione con l'individuazione di *reali* sbocchi occupazionali.

quella. di particolare importanza, indicata, appare opportuno registrare che, mentre al 1 gennaio 2001 la platea globale degli L.S.U. era quantificabile in 82.000 unità di cui 20.000 appartenenti al *bacino nazionale,* al 31 dicembre 2001, si è riscontrata una diminuzione di 40.000 unità, con il completo azzeramento del *bacino nazionale*, l'azzeramento delle posizioni detenute dalle regioni Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia e province autonome di Trento e Bolzano (le quali per il 2002 non hanno chiesto alcun intervento del *Fondo per l'occupazione*)[12] ed un intervento irrisorio (pari a 21 unità complessive) per le regioni Lombardia, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna.

Una situazione che, se da un lato appare in significativo movimento rispetto al periodo precedente, dell'altro, mostra uno *zoccolo duro* che sarà molto difficile erodere ulteriormente, riguardando il medesimo regioni con problemi occupazionali di grande rilievo (spicca, infatti, la quota di L.S.U. della Campania che è di 16.607 unità al 31 dicembre 2001).

Appare interessante rilevare che le fasce *problematiche* sono quelle dei possessori di un basso titolo di studio (65% del bacino LSU) e di età compresa tra i 25 ed i 44 anni (65%).

Per l'ultimo dato va tenuto presente che, nel triennio 1998-2001, si sono avuti 15.500 prepensionamenti (una delle opzioni previste dal d.lgs. n. 81 del 2000) che, costituiscono, per loro natura, la soluzione più facilmente praticabile per i soggetti con maggiore anzianità lavorativa.

Nella griglia delle opzioni che hanno favorito la *stabilizzazione* degli LSU, va riscontrata, per una quota rilevante, pari al 48%, l'assunzione diretta da parte dell'*Ente utilizzatore* -nelle due forme dell'*assunzione diretta* (38%) e della *collaborazione coordinata e continuativa* (10%) – e la ricollocazione presso imprese private (sono comprese le cooperative).

Ha certamente influito, nel *trend*, comunque apprezzabile, dell'operazione complessiva che ha riguardato gli LSU, l'agevolazione, concessa alle aziende che assumono LSU, analoga agli incentivi previsti per le imprese, ai sensi dell'art. 78, comma 6 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), nonché quelle espressamente previste dal ricordato d.lgs. n. 81 del 2000.

Dovendo fare un bilancio dei *Lavori socialmente utili*, permane la convinzione del sostanziale fallimento dello strumento, nell'ottica delle *politiche attive*, come tali orientate all'*inserimento nel campo del lavoro*.

[12] Al quale sono imputate, tra gli altri interventi, le erogazioni che riguardano gli LSU e che costituisce oggetto di particolare attenzione nel volume di questa relazione dedicata all'*Auditing contabile-finanziario*.

In sostanza, tale strumento, come è stato sottolineato anche in passato, anche se non è stato inserito in questa categoria, ha svolto le funzioni di *ammortizzatore sociale* e solo in parte ha assicurato la copertura di effettive esigenze della collettività, non altrimenti soddisfatte.

3. I Servizi per l'impiego.

I Servizi per l'impiego costituiscono lo strumento che a livello decentrato è chiamato a gestire gli strumenti di politica del lavoro, in un'ottica evidentemente diversa da quella eminentemente amministrativa che aveva caratterizzato l'epoca precedente all'applicazione del d.lgs. n. 469 del 1997.

In proposito, sia il *Rapporto di monitoraggio 2001-2* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia il monitoraggio realizzato dall'ISFOL, hanno posto in rilievo i progressi compiuti da queste strutture anche nella loro azione di sostegno dei Centri per l'impiego, mettendo anche in rilievo alcuni aspetti, come quello degli effetti indotti dall'applicazione del d.lgs. 181 del 2000, per quel che concerne la dichiarazione dello *status* di disoccupato ai fini dell'esperimento di misure *attive* indirizzate al perseguimento di opzioni lavorative.

Una conseguenza che si è avuta e che era forse imprevista nella sua portata, è che, a causa dell'obbligo per il *disoccupato* di auto-certificare la sua immediata disponibilità al lavoro, si è constatata una contrazione delle iscrizioni nelle liste, anche se in molti casi è prevalsa una interpretazione secondo la quale tale obbligo non incombeva sugli iscritti alle vecchie liste di collocamento.

In realtà, tale situazione costituisce un riscontro della tendenza, invalsa in passato, di mantenere comunque l'iscrizione al collocamento e di accettare nel contempo occasioni di lavoro che oggi viene definito *sommerso*, mantenendo comunque aperta la porta a possibili occasioni fruibili per la posizione detenuta nella lista.

La nuova logica introdotta dal d.lgs. n. 181 del 2000, se intesa in un'applicazione che riguarda anche il vecchio *stock* del collocamento, non permette più tale comportamento.

Più correttamente, dunque, può dirsi che, ad una riduzione degli iscritti non può collegarsi una contrazione del mercato del lavoro, ma, semmai, la costruzione di liste diverse dal passato, che, una volta a regime, riguarderanno soggetti realmente interessati alle azioni di politica attiva poste in essere nei loro confronti.

4. La formazione professionale.

Nell'ambito della formazione professionale, per la quale è prevista l'istituzione di un apposita agenzia *per la formazione e l'istruzione professionale*, ai sensi dell'art. 88 del d.lgs. n.

300 del 1999, va sottolineata, l'istituzione delle *Fondazioni per la formazione continua*, previste dalla legge n. 488 del 2000, che vanno a completare il disegno che fa della *formazione continua* il *collante* che permette al lavoratore di mantenersi adeguato alla competitività del mercato del lavoro e di evitare il rischio di marginalizzazione od espulsione, a causa dei periodi nei quali non ha un contratto di lavoro.

Dette fondazioni, ripartite per settori economici (industria, agricoltura, terziario ed artigianato) amministrano i *Fondi* corrispondenti in base ad accordi di categoria costituiscono l'evoluzione del Fondo.

Si ricorda che nelle passate relazioni si è fatto cenno, nell'ambito delle attività di sostegno al *lavoro temporaneo*[13], alla formazione *continua* tesa, appunto, a colmare i periodi di inattività dei lavoratori e finanziata da un *Fondo per la formazione*, passato ad un regime privatistico in base alla legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), alimentato da contributi erogati dai datori di lavoro interinale, commisurati al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori.

Altri interventi normativi di rilievo sono quelli relativi all'"Accreditamento delle sedi formative ed orientative", operato con il d.m. 25 maggio 2001, che configura una struttura territoriale in grado di erogare servizi formativi orientati all'occupazione, ed alla certificazione del sistema della formazione professionale, disciplinata dal d.m. 31 maggio 2001, in un'ottica modulare che individua tre diverse opzioni: la prima indirizzata ad un percorso formativo completo e come tale in grado di portare al conseguimento di una qualifica, la seconda limitata ad un percorso parziale e la terza diretta alla certificazione di competenze che comunque siano valutabili per l'accesso a titoli od ulteriori percorsi formativi.

Sotto il profilo finanziario, un'indicazione globale della spesa che ricomprende sia quella delle regioni che quella dello Stato e dell'apporto delle aziende, raggiunge, per il 2000, 14.368 miliardi di lire.

---

[13] Trattasi di un istituto che rinviene la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art. 2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto, (art. 3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art. 2).

Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia nel 1996, 1998 e 2000 (valori assoluti in miliardi di lire costanti 2000, composizioni e variazioni percentuali nei due bienni e nel quadriennio).

	1996		1998		2000		Variazioni percentuali negli anni		
Tipo di istituzione	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	1996/1998	1998/2000	1996/2000
Stato	6.416,9	54,2	7.332,0	54,4	7.021,0 (a)	48,9	+14,3	-4,2	+9,4
Ministero P.I.	5.848,5	49,4	6.324,5	46,9	6.871,0	47,8	+8,1	+8,6	+17,5
Ministero Lavoro	568,4	4,8	1.007,5	7,5	150,0	1,1	+77,2	-85,1	-73,6
Regioni	3.309,8	28,0	3.770,5	28,0	4.591,0(b)	32,0	+13,9	+21,8	+38,7
Enti locali	1.169,7	9,8	1.264,9	9,4	1.374,2	9,6	+8,1	+8,6	+17,5
Imprese	941,1	8,0	1.118,4	8,2	1.202,3	8,5	+18,8	+7,5	+27,8
Totale	***11.837,5***	***100,0***	***13.485,8***	***100,0***	***14.368,5***	***100,0***	***+13,9***	***+6,5***	***+21,4***

(a) A questo valore bisogna aggiungere i 180 mld di lire spesi per la formazione del personale delle amministrazioni centrali, non riportati in tabella perché non confrontabili con dati del 1996 e 1998.

(b) Desunto da bilanci di previsione

Fonte: stime Isfol su dati del Ministero della pubblica istruzione, Ministero del lavoro, Ministero del tesoro, Dipartimento della funzione pubblica, Regioni, Isfol eurostat e Inps.

5. La delega sul mercato del lavoro.

Si è già accennato all'A.S. n. 848, che riguarda il disegno di legge in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Si tratta di un'area estremamente vasta che tocca i servizi per l'impiego, gli incentivi finanziari all'impiego, i contratti a contenuto formativo, gli ammortizzatori sociali, l'orario di lavoro, il part-time, le tipologie di lavoro atipico, le possibili modifiche della disciplina sugli effetti dei licenziamenti illegittimi, aspetto questo, di particolare attualità che tocca l'art. 18 dello Statuto di lavoratori (la legge n. 300 del 1970), la revisione della disciplina sull'arbitrato nelle controversie individuali di lavoro.

Inoltre, vengono trattati aspetti generali ma di grandissima importanza come gli strumenti di analisi e monitoraggio, la possibilità di introdurre una procedura facoltativa di certificazione dei rapporti di lavoro, che dovrebbe ridurre l'elevato tasso di conflittualità attualmente rilevabile.

Il disegno di legge, del quale si è data una traccia sintetica, si muove nel solco programmatico tracciato dal *Libro bianco sul lavoro*, al quale si è più volte fatto riferimento e concerne, in buona sostanza tutti profili dinamici del sistema lavoro.

6. Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.

L'analisi finanziaria basata sulla classificazione COFOG[14], varata in sede OCSE, viene l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello[15], ritenute più aderenti alle

[14] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo le natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

In particolare, per quel che riguarda la materia dell'*occupazione*, dalla quarta *F.O.* di 1° livello *Affari economici*, si passa al 2° livello *Affari economici e commerciali del lavoro* ed al terzo *Affari generali del lavoro* senza raggiungere un aggregato funzionale che consenta valutazioni significative.

Al quarto livello si rinvengono le *funzioni-obiettivo*: 1) *Pianificazione del mercato del lavoro*, 2) *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, 3) *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, 4) *Sgravi contributivi per le aree depresse*; 5) *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*; 6) *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* ed 8) *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

Già nell'ambito della *formazione ed utilizzo della massa impegnabile*, che costituisce la prima base di analisi tradizionale nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, si rileva l'insoddisfacente livello degli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* di una serie di funzioni di rilievo.

Si può dire, infatti, che, per alcune *funzioni* di grande incidenza finanziaria il rapporto sia vicino al 100%: *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali* 256,6 mld su 260,6 corrispondenti al 98,5%.

Misure per promuovere l'occupazione presenta impegni totali per 14.042,2 mld su 14.330,2 di massa impegnabile, corrispondenti al 98%;

Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità 2.827 mld su 3006,3, corrispondenti al 94%;

Sgravi contributivi per le aree depresse 1.880,1 mld su 2.096,6, corrispondenti all'89,7%;

Per due funzioni *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* e *Pianificazione del mercato del lavoro* si verifica quella che viene definita "eccedenza" risultando impegnato (al 31 maggio 2002) un ammontare superiore alla massa impegnabile: *per la prima*: 560,8 mld su 557, con 16,8 miliardi di maggiori spese di competenza: *per la seconda*: 108,7 mld su 102,1 con maggiori spese di competenza per 10,46 miliardi.

---

[15] Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.
Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

Per una sola funzione, *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*, non si raggiunge il 50% di impegni, fermandosi questi al 43,4% della massa impegnabile con 40,3 mld su 92,2.

L'alto livello di impegni non sempre si traduce in attuazione dei progetti e, nel campo degli *incentivi all'occupazione* esiste ancora una forte rigidità che trova la sua espressione più evidente il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.[16] di cui si è parlato nelle precedenti relazioni e che ha sottolineato la difficoltà di variare la strategia in corso d'opera.

Le difficoltà incontrate nella *stabilizzazione* dei lavoratori socialmente utili ne sono un'ulteriore conferma.

Oltre a questi aspetti, si richiama la notazione della precedente relazione sulle procedure di erogazione che possono incidere negativamente sull'andamento dei pagamenti.

Si ribadisce l'esempio della funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*, laddove sono gli stessi vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) a rendere necessaria una strategia di interventi mirati che consentano di raggiungere le finalità poste dalla norma.

Ben più marcato è il discorso che può farsi per le *funzioni-obiettivo* che mostrano un andamento che indica evidenti carenze proprio sul piano della individuazione degli interventi e delle connesse metodologie.

Va detto che hanno registrato una certa crescita le funzioni che attengono alla strategia ed alla pianificazione, mentre in passato si era rilevata la mancanza di effettiva progettualità.

Nel corso del 2001, nel campo del mercato del lavoro è stato infatti data priorità alla costruzione di una strategia, con il *Libro bianco sul mercato del lavoro*, ed è stata portata avanti un'azione di monitoraggio che è sfociata nei rapporti del Nucleo per il monitoraggio delle politiche del lavoro, in ultimo il 2001-2.

Qualsiasi ragionamento fatto sul fronte della *massa impegnabile* va comunque verificato su quello della *massa spendibile* dove anche le migliori progettualità sul piano teorico trovano il loro riscontro nell'effettiva realizzazione degli interventi, misurabile con l'indicatore *pagamenti*, vuoi sui residui di provenienza dagli esercizi precedenti, vuoi sulla competenza.

In tale ultimo contesto, come nelle rilevazione sull'esercizio 2000, si notano gli andamenti differenziati di tre funzioni *Misure per promuovere l'occupazione*, *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* e *Sgravi contributivi*

[16] Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

per le aree depresse , con un livello di impegni di assoluto rilievo, ma con un rapporto molto diverso tra pagamenti totali e massa spendibile.

La prima, infatti, con 14.125,7 mld su 17.473,8 , raggiunge l'80,8 %; la seconda con 2.393,5 mld su 6.535,3 solamente il 36,6%; la terza con 1.916,1 mld su 3.167,5 il 60,5%.

Un ulteriore approfondimento è quello consentito dal livello delle autorizzazioni di cassa che dovrebbero dare il segno della valutazione sulla reale fattibilità di un intervento.

Al riguardo, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione* con 14.712,9 su 17.473,8 mostra un livello dell'84,2%, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse* con 3.272,7 su 6.535,3 del 50,1% e *Sgravi contributivi per le aree depresse* con 2.306,6 su 3.167,5 il 72,8%.

Dato per presupposto che ad un basso livello di autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile corrisponda un'attesa limitata sui risultati possibili, è su questa base che può costruirsi l'analisi dei pagamenti.

Al riguardo, la prima delle funzioni in esame indica pagamenti totali per 14.125,7 miliardi su 14.712,9 di autorizzazioni di cassa, raggiungendo quindi un livello del 96% , con un leggero smaltimento della massa residui preesistente(3.009 miliardi al 31 dicembre rispetto agli iniziali 3.281,6).

Diverso è l'andamento della seconda funzione, che raggiunge il 73,3% con pagamenti per 2.393,4 mld su 3.272,7, con residui finali ulteriormente aumentati (di più di 200 miliardi), in quanto, nonostante una forbice del 50% tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, il livello dei pagamenti non è elevato.

La terza funzione mostra 1.916,1 mld di pagamenti su 2.306,6 di autorizzazioni di cassa e raggiunge dunque l'83% in questo rapporto, con residui finali per 707,5 mld, in forte diminuzione rispetto a quelli iniziali che ammontavano a 1.070,9 mld.

La funzione intermedia *Vigilanza, prevenzione e tutela...* nel rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile (433 mld su 1.119,7) indica un 38,7%, basso, che, nel rapporto rettificato con l'autorizzazione di cassa (433 mld su 696,6) aumenta al 62,2%, ma anche se la situazione è decisamente migliorata nei confronti del precedente esercizio (dove non si raggiungeva il 30% in tale ultimo rapporto), rimane il grosso scostamento tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, in un contesto di funzioni di grande rilievo che per essere assicurate dovrebbero utilizzare appieno le risorse finanziarie disponibili in bilancio.

Si è già detto prima di quelle che possono considerarsi le funzioni *strategiche* perché attengono al circuito della programmazione ed a quello del monitoraggio e dell'analisi dei risultati.

Pianificazione del mercato del lavoro con 108,13 mld di pagamenti mostra un'incidenza dell'87,3% sulla massa spendibile (123,8 mld) e del 93,7% sulle autorizzazioni di cassa (115,4 mld).I residui finali ammontano a 23,7 mld, in leggera diminuzione rispetto a quelli iniziali (26,3 mld).

Rispetto al passato esercizio[17], la situazione è nettamente migliorata e più coerente con l'importanza della funzione.

L'altra funzione *strategica* "Rilevazione, analisi e monitoraggio..." presenta 21,7 mld di pagamenti, con un'incidenza del 18,9% sulla massa spendibile (114,7 mld) e del 39,4% sulle autorizzazioni di cassa (55 mld).

Si tratta di rapporti molto bassi e leggermente più alti rispetto all'esercizio 2000[18]; in considerazione dell'ulteriore aumento della massa-residui, che passa da 71,4 mld di residui iniziali a 89,8 di residui al 31 dicembre.

In questo caso, si riscontra un margine rilevante di risorse da destinare alle attività di rilevazione e monitoraggio. Si ricorda che ancora manca un'effettiva rete territoriale di rilevazione, nonostante gli *Osservatori regionali* dovessero essere da tempo a regime, non ancora è stata realizzata la connessione geografica del SIL-Sistema informativo lavoro (del quale si parla nella relazione sul ministero e che è costantemente all'attenzione della Corte dei conti) che deve costituire la *dorsale informativa* ed interattiva sul mercato del lavoro) ed, in ultimo, sono relativamente recenti i prodotti *autonomi* dell'amministrazione.

Molto diversa, ma di grandissimo rilievo per la gestione delle situazioni *cruciali* nel campo del lavoro, è la funzione *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali*, che con 252,7 mld di pagamenti totali su 359,1 di massa spendibile, indica un livello del 65% (molto superiore al 10,6% del 2000), che sale all'87,2% (era solo il 13% nel 2000) nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (252,7 mld su 289,9).

Si nota quindi un consistente miglioramento per questa funzione, rispetto alle considerazioni negative del passato.

L'analisi finanziaria va completata con l'esame, nell'ambito della funzione di 1° livello *Protezione Sociale*, della Quinta funzione di 2° livello *Disoccupazione*, alla quale corrisponde analoga funzione di 3° livello che, a sua volta, si disaggrega, al 4° livello, in *Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati e per cassa integrazione guadagni* ed in *Formazione e riqualificazione professionale.*

---

[17] Infatti, *Pianificazione...* con 34,47 mld di pagamenti totali su 137,79 di massa spendibile, indicava nel 2000 un 25,0% che saliva di poco, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (34,47 su 135,22), fino al 25,5%.

[18] Nel 2000 risultavano 12,35 mld di pagamenti totali su 91,31 di massa spendibile, con un livello del 13,5% che saliva, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (12,35 su 37,54), fino al 32,9%.

Per quanto attiene alla funzione *Sussidi...*, sul fronte del rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* il livello raggiunto dai primi è molto alto con 11.594,1 mld su 11.746,2, corrispondenti al 98,7% (pressoché identico al 98,63% del 2000), e tale livello si mantiene alto anche nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (che, com'è stato sottolineato in precedenza, costituisce il parametro che consente di determinare la reale *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate) che (con 11.762 mld su 11.926,3) raggiunge il 96,6%.

L'andamento è dunque fisiologico, ma è anche la conseguenza degli *automatismi* procedurali che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali,* che, dopo l'unico intervento normativo concernente la ridefinizione dello *status* di "disoccupato", con il ricordato d.lgs. n. 181 del 2000, sono ora oggetto di un progetto di riforma complessiva, introdotto dal disegno di legge concernente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (A.S. 848).

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", si richiama la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo i Consigli Europei, in particolare quello di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nei D.p.e.f. e nei Piani Nazionale per l'Occupazione 2000-1, e nel recentissimo per il 2002 e si ricorda, nel contempo, che gran parte degli interventi sono a valere sul Fondo Sociale Europeo - F.S.E. e quindi solo una quota degli stessi è a carico del bilancio statale ed, in particolare del Fondo di rotazione per la *Formazione professionale*, istituito con la legge n. 236 del 1993.

Nei limiti indicati ne, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (325,9 mld su 374,2) sia leggermente meno elevato rispetto a quello dl 2000 (94%), raggiungendo l'87%, anche se la massa impegnabile è circa la metà di quella del 2000.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (412,9 mld su 903,8) con il 45,7% è più basso di quello del 2000 (47,9%) ed i residui totali con 479,2 mld, diminuiscono di poco rispetto agli iniziali 559,8.

Appare quindi evidente che nonostante la forte diminuzione delle risorse a disposizione sulla competenza, l'andamento della spesa non sia soddisfacente; ne costituisce conferma il livello dei pagamenti sulla competenza che raggiunge il 33,4% (115 mld su 343,9).

Non sembra quindi mantenuta l'accelerazione dei meccanismi di erogazione, riscontrata nello scorso esercizio e ritenuta in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg. n. 1260 del 1999, nonché le nuove *linee-guida di gestione e controllo dei fondi strutturali,* elaborate nel marzo 2001) che fa leva su di un'ottica

programmatica che tende ad attrarre al finanziamento comunitario anche i c.d. *progetti-sponda*[19] ed a consentire l'*overbooking*[20].

[19] Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

[20] La presentazione di progetti anche in esubero rispetto alle reali possibilità di finanziamento comunitario, modulo questo diretto ad evitare l'inutilizzazione di fondi comunitari.

ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

Decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti 2001

ALLEGATO A

DECRETI-LEGGE

A) Decreti-legge emanati e convertiti nel 2001

1. D.L. 19 febbraio 2001, n. 16
   L. 23 marzo 2001, n. 117
   Disposizioni urgenti relative al personale docente della scuola.

2. D.L. 9 febbraio 2001, n. 17
   L. 28 marzo 2001, n. 129
   Interventi per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale al 31 dicembre 1999, nonché per garantire la funzionalità dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

3. D.L. 2 aprile 2001, n. 91
   L. 3 maggio 2001, n. 163
   Proroga dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace.

4. D.L. 2 aprile 2001, n. 90
   L. 8 maggio 2001, n. 188
   Ulteriore finanziamento delle borse di studio per la formazione dei medici specialisti per l'anno accademico 2000-2001.

5. D.L. 5 aprile 2001, n. 98
   L. 14 maggio 2001, n. 196
   Modifica dei termini di durata massima delle indagini preliminari riguardanti taluni delitti contro la personalità dello Stato.

6. D.L. 5 aprile 2001, n. 99
   L. 9 maggio 2001, n. 198
   Disposizioni urgenti in materia di disciplina del prezzo di vendita dei libri.

7. D.L. 24 aprile 2001, n. 150
   L. 23 giugno 2001, n. 240
   Disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni.

8. D.L. 3 maggio 2001, n. 157
   L. 3 luglio 2001, n. 250
   Disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate.

9. D.L. 3 maggio 2001, n. 158
   L. 2 luglio 2001, n. 248
   Disposizioni urgenti in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali.

10. D.L. 3 maggio 2001, n. 159
    L. 2 luglio 2001, n. 249

Proroga di termini in materia di acque di balneazione.

11. D.L. 10 maggio 2001, n. 166
L. 6 luglio 2001, n. 271
Disposizioni urgenti in materia di operazioni di scrutinio conseguenti allo svolgimento contemporaneo delle elezioni politiche e delle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.

12. D.L. 25 maggio 2001, n. 192
L. 20 luglio 2001, n. 301
Disposizioni urgenti per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di specifici settori dei servizi pubblici.

13. D.L. 25 maggio 2001, n. 199
L. 25 luglio 2001, n. 305
Proroga di termini relativi agli interventi per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina.

14. D.L. 12 giugno 2001, n. 217
L. 3 agosto 2001, n. 317
Modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo.

15. D.L. 30 giugno 2001, n. 246
L. 4 agosto 2001, n. 330
Disposizioni in materia di accise sui prodotti petroliferi ed altre misure urgenti.

16. D.L. 2 luglio 2001, n. 247
L. 4 agosto 2001, n. 332
Disposizioni in materia di rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo.

17. D.L. 3 luglio 2001, n. 255
L. 20 agosto 2001, n. 333
Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002.

18. D.L. 3 luglio 2001, n. 256
L. 20 agosto 2001, n. 334
Interventi urgenti nel settore dei trasporti.

19. D.L. 16 luglio 2001, n. 286
L. 20 agosto 2001, n. 335
Differimento di termini in materia di smaltimento di rifiuti.

20. D.L. 19 luglio 2001, n. 294
L. 29 agosto 2001, n. 339
Proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace, nonché prosecuzione dei programmi delle Forze di polizia italiane in Albania.

21. D.L. 3 agosto 2001, n. 312
L. 1° ottobre 2001, n. 358

Proroga del termine per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero.

22. D.L. 3 agosto 2001, n. 313
L. 28 settembre 2001, n. 357
Disposizioni urgenti in materia di utilizzo del gasolio in agricoltura.

23. D.L. 20 agosto 2001, n. 336
L. 19 ottobre 2001, n. 377
Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive.

24. D.L. 4 settembre 2001, n. 342
L. 25 ottobre 2001, n. 394
Misure urgenti per l'interruzione tecnica dell'attività di pesca nel 2001.

25. D.L. 7 settembre 2001, n. 343
L. 9 novembre 2001, n. 401
Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile.

26. D.L. 4 settembre 2001, n. 344
L. 22 ottobre 2001, n. 387
Ulteriori misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina.

27. D.L. 18 settembre 2001, n. 347
L. 16 novembre 2001, n. 405
Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria.

28. D.L. 18 settembre 2001, n. 348
L. 16 novembre 2001, n. 406
Disposizioni urgenti per la partecipazione militare italiana alla missione internazionale di pace in Macedonia.

29. D.L. 25 settembre 2001, n. 350
L. 23 novembre 2001, n. 409
Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro.

30. D.L. 25 settembre 2001, n. 351
L. 23 novembre 2001, n. 410
Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare.

31. D.L. 28 settembre 2001, n. 353
L. 27 novembre 2001, n. 415
Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani.

32. D.L. 28 settembre 2001, n. 354
L. 27 novembre 2001, n. 413

Disposizioni urgenti per il trasporto aereo.

33. D.L. 28 settembre 2001, n. 355
L. 27 novembre 2001, n. 417
Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e del 16 dicembre 1990 in talune province della Regione siciliana.

34. D.L. 1° ottobre 2001, n. 356
L. 30 novembre 2001, n. 418
Interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi.

35. D.L. 12 ottobre 2001, n. 369
L. 14 dicembre 2001, n. 431
Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.

36. D.L. 12 ottobre 2001, n. 370
L. 14 dicembre 2001, n. 432
Proroga del termine previsto dall'articolo 6 della legge 24 marzo 2001, n. 89, relativo alla presentazione della domanda di equa riparazione.

37. D.L. 18 ottobre 2001, n. 374
L. 15 dicembre 2001, n. 438
Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale.

38. D.L. 22 ottobre 2001, n. 381
L. 21 dicembre 2001, n. 441
Disposizioni urgenti concernenti l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), l'anagrafe bovina e l'Ente irriguo umbro-toscano.

39. D.L. 26 ottobre 2001 n. 390
L. 21 dicembre 2001, n. 444
Proroga dell'efficacia dei decreti di occupazione d'urgenza delle aree destinate al programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219.

40. D.L. 23 novembre 2001, n. 411
L. 31 dicembre 2001, n. 463
Proroghe e differimenti di termini.

B) Decreti-legge emanati nel 2001 e pubblicati nei primi mesi del 2002

41. D.L. 12 novembre 2001, n. 402
L. 8 gennaio 2002, n. 1
Disposizioni urgenti in materia di personale sanitario.

42. D.L. 1° dicembre 2001, n. 421
L. 31 gennaio 2002, n. 6

Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata "Enduring Freedom". Modifiche al codice penale militare di guerra, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303.

43. D.L. 27 dicembre 2001, n. 450
L. 27 febbraio 2002, n. 14
Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo.

44. D.L. 28 dicembre 2001, n. 451
L. 27 febbraio 2002, n. 15
Disposizioni urgenti per la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali.

45. D.L. 28 dicembre 2001, n. 452
L. 27 febbraio 2002, n. 16
Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA.

ALLEGATO B

DECRETI-LEGGE EMANATI NEL 2001 E NON CONVERTITI IN LEGGE

1. D.L. 11 gennaio 2001, n. 1
   Disposizioni urgenti per la distruzione del materiale specifico a rischio per encefalopatie spongiformi bovine e delle proteine animali ad alto rischio, nonché per l'ammasso pubblico temporaneo delle proteine animali a basso rischio.

2. D.L. 23 gennaio 2001, n. 5
   Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi.

3. D.L. 14 febbraio 2001, n. 8
   Ulteriori interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina.

4. D.L. 3 maggio 2001, n. 160
   Ulteriori finanziamenti per la presidenza italiana del G8 nell'anno 2001 e per il "Vertice di Genova".

5. D.L. 18 maggio 2001, n. 179
   Disposizioni urgenti per accelerare la definizione delle controversie pendenti davanti ai Tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ed al Consiglio di Stato, nonché per l'organizzazione della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato.

ALLEGATO C

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 2001 E NEI PRIMI MESI DEL 2002

A) Decreti emanati nel 2000 e pubblicati nei primi mesi del 2001

1. D.lgs. 23 novembre 2000, n. 427
   Modifiche ed integrazioni alla legge 21 giugno 1986, n. 317, concernenti la procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, in attuazione delle direttive 98/34/CE e 98/48/CE (G.U. n. 19 del 24 gennaio 2001).

2. D.lgs. 22 dicembre 2000, n. 433
   Disposizioni correttive del decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, recante il riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5, comma 2, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (G.U. n. 25 del 31 gennaio 2001)

3. D.lgs. 28 dicembre 2000, n. 443
   Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa. (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 42 del 20 febbraio 2001).

B) Decreti emanati e pubblicati nel 2001

1. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 18
   Attuazione della direttiva 98/50/CE relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimento (G.U. n. 43 del 21 febbraio 2001).

2. D.lgs. 31 gennaio 2001, n. 22
   Attuazione della direttiva 98/93/CE che modifica la direttiva 68/414/CEE, concernente l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (G.U. n. 45 del 23 febbraio 2001).

3. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25
   Attuazione della direttiva 1999/34/CE, che modifica la direttiva 85/374/CEE, in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (G.U. n. 49 del 28 febbraio 2001).

4. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 28
   Attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi (G.U. n. 50 del 1° marzo 2001).

5. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31
   Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (Suppl. ord. alla G.U. n. 52 del 3 marzo 2001).

6. D.lgs. 26 gennaio 2001, n. 32

Disposizioni correttive di leggi tributarie vigenti, a norma dell'articolo 16 della legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente lo statuto dei diritti del contribuente (G.U. n. 53 del 5 marzo 2001).

7. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 53
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato (Suppl. ord. alla G.U. n. 63 del 16 marzo 2001).

8. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 67
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza (Suppl. ord. alla G.U. n. 71 del 26 marzo 2001).

9. D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68
Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78 (Suppl. ord. alla G.U. n. 71 del 26 marzo 2001).

10. D.lgs. 19 marzo 2001, n. 69
Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78 (Suppl. ord. alla G.U. n. 71 del 26 marzo 2001).

11. D.lgs. 23 febbraio 2001, n. 71
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 540, recante riordino delle Stazioni sperimentali per l'industria (G.U. n. 72 del 27 marzo 2001).

12. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 76
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 200, in materia di riordino del personale non direttivo del Corpo di polizia penitenziaria (G.U. n. 74 del 29 marzo 2001).

13. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 82
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle Forze armate (Suppl. ord. alla G.U. n. 75 del 30 marzo 2001).

14. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo e non dirigente dell'Arma dei carabinieri (Suppl. ord. alla G.U. n. 75 del 30 marzo 2001).

15. D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 87
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 201, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato (G.U. n. 77 del 2 aprile 2001).

16 . D.lgs. 30 gennaio 2001, n. 94

Attuazione delle direttive 1999/2/CE e 1993/3/CE concernenti gli alimenti e i loro ingredienti trattati con radiazioni ionizzanti (Suppl. ord. alla G.U. n. 79 del 4 aprile 2001).

17. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 95
Attuazione della direttiva 98/71/CE relativa alla protezione giuridica dei disegni e dei modelli (Suppl. ord. alla G.U. n. 79 del 4 aprile 2001).

18. D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96
Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale (Suppl. ord. alla G.U. n. 79 del 4 aprile 2001).

19. D.lgs. 26 febbraio 2001, n. 100
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, recante attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICEF, dal CEEP e dalla CES (G.U. n. 80 del 5 aprile 2001).

20. D.lgs. 26 marzo 2001, n. 146
Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti (G.U. n. 95 del 24 aprile 2001).

21. D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151
Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Suppl. ord. alla G.U. n. 96 del 26 aprile 2001).

22. D.lgs. 3 aprile 2001, n. 155
Riordino delle carriere del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato, a norma dell'articolo 3, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78 (G.U. n. 99 del 30 aprile 2001).

23. D.lgs. 12 aprile 2001, n. 164
Disposizioni integrative al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 95, recante attuazione della direttiva 98/71/CE sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli (G.U. n. 106 del 9 maggio 2001).

24. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165
Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Suppl. ord. alla G.U. n. 106 del 9 maggio 2001).

25. D.lgs. 12 aprile 2001, n. 168
Disposizioni correttive dei decreti legislativi 18 febbraio 2000, n. 47, in materia di riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare (G.U. n. 108 dell'11 maggio 2001).

26. D.lgs. 24 aprile 2001, n. 170
Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108 (G.U. n. 110 del 14 maggio 2001).

27. D.lgs. 3 maggio 2001, n. 186
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 298, in materia di riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri (G.U. n. 117 del 22 maggio 2001).

28. D.lgs. 27 aprile 2001, n. 193
Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione (G.U. n. 120 del 25 maggio 2001).

29. D.lgs. 3 maggio 2001, n. 201
Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato (G.U. n. 123 del 29 maggio 2001).

30. D.lgs. 19 aprile 2001, n. 202
Disposizioni correttive del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (G.U. n. 124 del 30 maggio 2001).

31. D.lgs. 27 aprile 2001, n. 203
Attuazione della direttiva 1999/60/CE, che modifica la direttiva 78/660/CEE per quanto concerne gli importi espressi in Ecu (G.U. n. 125 del 31 maggio 2001).

32. D.lgs. 12 aprile 2001, n. 206
Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (Suppl. ord. alla G.U. n. 126 del 1° giugno 2001)

33. D.lgs. 4 maggio 2001, n. 207
Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 (G.U. n. 126 del 1° giugno 2001).

34. D.lgs. 12 aprile 2001, n. 210
Attuazione della direttiva 98/26/CE sulla definitività degli ordini immessi in un sistema di pagamento o di regolamento titoli (G.U. n. 130 del 7 giugno 2001).

35. D.lgs. 14 maggio 2001, n. 211
Disposizioni correttive della tabella A allegata al decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, concernenti i circondari di Ascoli Piceno e di Taranto (G.U. n. 130 del 7 giugno 2001).

36. D.lgs. 24 aprile 2001, n. 212
Attuazione delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE concernenti la commercializzazione dei prodotti sementieri, il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli (G.U. n. 131 dell'8 giugno 2001).

37. D.lgs. 8 maggio 2001, n. 215
Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331 (Suppl. ord. alla G.U. n. 133 dell'11 giugno 2001).

38. D.lgs. 14 maggio 2001, n. 223
Norme sanzionatorie in materia di aiuto comunitario alla produzione di olio di oliva e alla trasformazione delle olive da tavola (G.U. n. 136 del 14 giugno 2001).

39. D.lgs. 23 aprile 2001, n. 224
Attuazione della direttiva 98/27/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

40. D.lgs. 18 maggio 2001, n. 226
Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Suppl. ord. alla G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

41. D.lgs. 18 maggio 2001, n. 227
Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge marzo 2001, n. 57 (Suppl. ord. alla G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

42. D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228
Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Suppl. ord. alla G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

43. D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231
Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300 (G.U. n. 140 del 19 giugno 2001).

44. D.lgs. 17 aprile 2001, n. 239
Attuazione della direttiva 98/78/CE relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo (Suppl. Ord. alla G.U. n. 144 del 23 giugno 2001).

45. D.lgs. 9 maggio 2001, n. 257
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 maggio 2000, n. 241, recante attuazione della direttiva 96/29/Euratom in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti (G.U. n. 153 del 4 luglio 2001).

46. D.lgs. 9 maggio 2001, n. 269
Attuazione della direttiva 1999/5/CE riguardante le apparecchiature radio, le apparecchiature terminali di telecomunicazioni ed il reciproco riconoscimento della loro conformità (Suppl. ord. alla G.U. n. 156 del 7 luglio 2001).

47. D.lgs. 18 maggio 2001, n. 275
Riordino del sistema sanzionatorio in materia di commercio di specie animali e vegetali protette, a norma dell'art. 5 della legge 21 dicembre 1999, n. 526 (G.U. n. 159 dell'11 luglio 2001).

48. D.lgs. 24 maggio 2001, n. 299
Attuazione della direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità (G.U. n. 168 del 21 luglio 2001).

49. D.lgs. 8 giugno 2001, n. 325
Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 189 del 16 agosto 2001).

50. D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368
Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (G.U. n. 235 del 9 ottobre 2001).

51. D.lgs. 6 giugno 2001, n. 378
Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B) (Suppl. ord. alla G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001).

52. D.lgs. 6 novembre 2001, n. 423
Disposizioni in materia di contribuzione previdenziale ed assistenziale per i soci di cooperative, a norma dell'articolo 4, comma 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142 (G.U. n. 283 del 5 dicembre 2001).

53. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 467
Disposizioni correttive ed integrative della normativa in materia di protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127 (G.U. n. 13 del 16 gennaio 2002).

54. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 472
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato (G.U. n. 24 del 29 gennaio 2002).

55. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 473
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, in materia di riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza (G.U. n. 24 del 29 gennaio 2002).

56. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 477
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato (G. U. n. 31 del 6 febbraio 2002).

57. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 478
Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi (G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002).

58. D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 484
Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 5 ottobre 2000, numeri 297 e 298, in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, nonché del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali (G.U. n. 40 del 16 febbraio 2002).

C) Decreti di attuazione di statuti delle regioni ad autonomia differenziata

1. D.lgs. 1° marzo 2001, n. 113
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, recanti istituzione e modifiche di tabelle organiche del Ministero della giustizia in provincia di Bolzano, nonché il trasferimento di funzioni statali alle camere di commercio (G.U. n. 86 del 12 aprile 2001).

2. D.lgs. 16 marzo 2001, n. 143
Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana concernenti il trasferimento alle camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli Uffici metrici provinciali (G.U. n. 94 del 23 aprile 2001).

3. D.lgs. 16 marzo 2001, n. 174
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti il trasporto ferroviario pubblico locale, l'accesso alla professione di autotrasportatore, nonché i ricorsi amministrativi in materia di trasporti (G.U. n. 114 del 18 maggio 2001).

4. D.lgs. 10 aprile 2001, n. 180
Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego (G.U. n. 115 del 19 maggio 2001).

5. D.lgs. 10 aprile 2001, n. 183
Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, concernenti il conferimento di funzioni alla Regione in materia di lavoro (G.U. n. 116 del 21 maggio 2001).

6. D.lgs. 12 aprile 2001, n. 221
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58, in materia di previdenza e di assicurazioni sociali (G.U. n. 135 del 13 giugno 2001).

7. D.lgs. 17 aprile 2001, n. 234
Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997 (G.U. n. 141 del 20 giugno 2001).

8. D.lgs. 24 aprile 2001, n. 237
   Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, recanti il trasferimento alla regione di beni immobili dello Stato (G.U. n. 142 del 21 giugno 2001).

9. D.lgs. 22 maggio 2001, n. 238
   Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di regime comunitario della produzione lattiera (G.U. n. 142 del 21 giugno 2001).

10. D.lgs. 24 aprile 2001, n. 252
    Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle funzioni e dei compiti degli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001).

11. D.lgs. 14 maggio 2001, n. 259
    Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 469, in materia di contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e assistenziali (Suppl. ord. alla G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

12. D.lgs. 16 maggio 2001, n. 260
    Schema di norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante disposizioni riguardanti i Commissariati del governo per le province autonome di Trento e di Bolzano (Suppl. ord. alla G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

13. D.lgs. 22 maggio 2001, n. 261
    Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra in provincia di Trento (Suppl. ord. alla G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

14. D.lgs. 22 maggio 2001, n. 262
    Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 691 e al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione ladina in provincia di Bolzano (Suppl. ord. alla G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

15. D.lgs. 22 maggio 2001, n. 263
    Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di accertamento della conoscenza della lingua francese per l'assegnazione di sedi notarili (Suppl. ord. alla G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

16. D.lgs. 25 maggio 2001, n. 265
    Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo (G.U. n. 155 del 6 luglio 2001).

17. D.lgs. 23 maggio 2001, n. 272
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernente integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di personale dipendente delle agenzie e ruolo unico dei dirigenti in provincia di Bolzano (G.U. n. 158 del 10 luglio 2001).

18. D.lgs. 18 maggio 2001, n. 280
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 569, in materia di catasto terreni e urbano (G.U. n. 161 del 13 luglio 2001).

19. D.lgs. 29 maggio 2001, n. 283
Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di processo penale e di processo civile, nonché in materia di assegnazioni di sedi notarili, e in materia di redazione in doppia lingua delle etichette e degli stampati illustrativi dei farmaci (G.U. n. 162 del 14 luglio 2001).

ALLEGATO D

REGOLAMENTI GOVERNATIVI E MINISTERIALI

A) Regolamenti governativi

Regolamenti governativi

1. d.P.R. 15 novembre 2000, n. 399
   Regolamento recante norme per la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (G.U. n. 4 del 5 gennaio 2001)

2. d.P.R. 23 novembre 2000, n. 402
   Regolamento concernente modalità per il conseguimento della idoneità alle funzioni di ufficiale esattoriale in sostituzione di quelle previste dalla legge 11 gennaio 1951, n. 56, da emanarsi ai sensi dell'articolo 31 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2001).

3. d.P.R. 30 agosto 2000, n. 412
   Regolamento recante disposizioni integrative del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, concernente il regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici (G.U. n. 12 del 16 gennaio 2001).

4. d.P.R. 13 novembre 2000, n. 414
   Regolamento recante norme per la concessione di premi agli esercenti delle sale *d'essai* e delle sale delle comunità ecclesiali (G.U. n. 14 del 18 gennaio 2001).

5. d.P.R. 21 novembre 2000, n. 415
   Regolamento di organizzazione dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa, a norma degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258 (G.U. n. 14 del 18 gennaio 2001).

6. d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 416
   Regolamento recante norme di proroga del termine stabilito dall'articolo 11 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1999, n. 544, per l'installazione degli apparecchi misuratori fiscali e delle biglietterie automatizzate idonei all'emissione dei titoli di accesso per la certificazione dei corrispettivi relativi ai settori dello spettacolo e dell'intrattenimento (G.U. n. 14 del 18 gennaio 2001).

7. d.P.R. 1° dicembre 2000, n. 421
   Regolamento concernente i lavori, le forniture e i servizi da eseguire in economia da parte del Ministero dell'ambiente (G.U. n. 15 del 19 gennaio 2001).

8. d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424
   Regolamento recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa, a norma dell'articolo 22 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2001).

9. d.P.R. 1° dicembre 2000, n. 425
   Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 97/49/CE che modifica l'allegato 1 della direttiva 79/409/CEE, concernente la protezione degli uccelli selvatici (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2001).

10. d.P.R. 19 ottobre 2000, n. 437
    Regolamento recante modalità per la identificazione e la registrazione dei bovini (G.U. n. 30 del 6 febbraio 2001).

11. d.P.R. 15 dicembre 2000, n. 438
    Regolamento di semplificazione concernente l'abrogazione della normativa sul procedimento per la concessione di contributi a favore del commercio (G.U. n. 31 del 7 febbraio 2001).

12. d.P.R. 15 dicembre 2000, n. 439
    Regolamento di semplificazione concernente l'abrogazione della normativa sul procedimento per il risanamento dell'industria siderurgica (n. 57, allegato 1, della legge n. 59/1997) (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 2001).

13. d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440
    Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi (G.U. n. 33 del 9 febbraio 2001).

14. d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441
    Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (G.U. n. 33 del 9 febbraio 2001).

15. d.P.R. 7 luglio 2000, n. 442
    Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2001).

16. d.P.R. 19 dicembre 2000, n. 449
    Regolamento per la semplificazione del procedimento per la sostituzione del liquidatore ordinario delle società cooperative (n. 6, allegato 1, della legge n. 50/1999) (G.U. n. 54 del 6 marzo 2001).

17. d.P.R. 22 settembre 2000, n. 451
    Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (G.U. n. 73 del 28 marzo 2001).

18. d.P.R. 20 ottobre 2000, n. 453
    Regolamento per il riordino dell'Istituto per il credito sportivo, a norma dell'articolo 157 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (G.U. n. 85 dell'11 aprile 2001).

19. d.P.R. 19 settembre 2000, n. 455
    Regolamento recante disposizioni relative agli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (G.U. n. 113 del 17 maggio 2001).

20. d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 33
Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante la disciplina e i criteri di ripartizione del fondo, istituito presso il Ministero dell'interno, per il contenimento delle tariffe applicate dagli enti locali ed alimentato con le risorse finanziarie derivanti dall'assoggettamento ad IVA di prestazioni di servizi non commerciali affidati dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione (G.U. n. 53 del 5 marzo 2001).

21. d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 37
Regolamento di semplificazione dei procedimenti di costituzione e rinnovo delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto dei documenti degli uffici dello Stato (n. 42, allegato 1, della legge n. 50/1999) (G.U. n. 55 del 7 marzo 2001).

22. d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 41
Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alle concessioni e locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato a favore di enti o istituti culturali, enti pubblici territoriali, aziende sanitarie locali, ordini religiosi ed enti ecclesiastici (n. 1, allegato 1, della legge n. 50/1999) (G.U. n. 57 del 9 marzo 2001).

23. d.P.R. 15 gennaio 2001, n. 54
Regolamento per la semplificazione del procedimento per la concessione di contributi per la realizzazione di progetti pilota nel settore agroalimentare in Paesi non appartenenti all'Unione europea (n. 63, allegato 1, della legge n. 59/1997) (G.U. n. 63 del 16 marzo 2001).

24. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55
Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (G.U. n. 63 del 16 marzo 2001).

25. d.P.R. 17 gennaio 2001, n. 65
Regolamento di semplificazione concernente l'abrogazione della normativa sul procedimento per la concessione di contributi per la promozione degli investimenti esteri in Italia (n. 62, allegato 1, legge n. 59/1997) (G.U. n. 68 del 22 marzo 2001).

26. d.P.R. 20 gennaio 2001, n. 70
Regolamento di organizzazione dell'Istituto superiore di sanità, a norma dell'articolo 9 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 (G.U. n. 71 del 26 marzo 2001).

27. d.P.R. 11 gennaio 2001, n. 77
Regolamento di attuazione delle direttive 97/51/CE e 98/10/CE, in materia di telecomunicazioni (G.U. n. 74 del 29 marzo 2001).

28. d.P.R. 11 gennaio 2001, n. 101
Regolamento recante norme di modifica del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 351, sulla semplificazione in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola (G.U. n. 80 del 5 aprile 2001).

29. d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 105
Regolamento recante ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567, concernente la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche (G.U. n. 84 del 10 aprile 2001).

30. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 107
Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze (Suppl. ord. alla G.U. n. 84 del 10 aprile 2001).

31. d.P.R. 20 febbraio 2001, n. 114
Recepimento, ai sensi dell'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, come sostituito dall'articolo 14 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85, dell'accordo relativo al quadriennio 2000-2003, per gli aspetti giuridici, ed al biennio 2000-2001, per gli aspetti economici, riguardante il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia (G.U. n. 86 del 12 aprile 2001).

32. d.P.R. 6 aprile 2001, n. 121
Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze (G.U. n. 88 del 14 aprile 2001).

33. d.P.R. 1° marzo 2001, n. 126
Regolamento recante disciplina delle modalità di versamento del contributo unificato per le spese degli atti giudiziari, a norma dell'articolo 9, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (G.U. n. 90 del 18 aprile 2001).

34. d.P.R. 14 marzo 2001, n. 144
Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (G.U. n. 94 del 23 aprile 2001).

35. d.P.R. 22 marzo 2001, n. 147
Regolamento recante modifiche all'organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (G.U. n. 95 del 24 aprile 2001).

36. d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161
Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (numeri 56, 64, 65, 67, 69, 70, 72, 73, allegato 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59) (G.U. n. 105 dell'8 maggio 2001).

37. d.P.R. 21 marzo 2001, n. 169
Regolamento recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691, per l'omogeneizzazione della durata del mandato dei delegati dei volontari presso gli organismi di rappresentanza militare (G.U. n. 109 del 12 maggio 2001).

38. d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172
Regolamento recante norme sull'organizzazione del Segretariato generale del Ministero della difesa (G.U. n. 112 del 16 maggio 2001).

39. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175
Regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 2001).

40. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176
Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 2001).

41. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177
Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 2001).

42. d.P.R. 27 marzo 2001, n. 178
Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Suppl. ord. alla G.U. n. 114 del 18 maggio 2001).

43. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 181
Regolamento recante istituzione della direzione generale per il sostegno agli interventi contro l'abusivismo edilizio presso il Ministero dei lavori pubblici (G.U. n. 115 del 19 maggio 2001).

44. d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 187
Regolamento per la revisione della normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, a norma dell'articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (G.U. n. 117 del 22 maggio 2001).

45. d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 189
Regolamento di semplificazione del procedimento relativo all'alienazione di beni mobili dello Stato (n. 34, allegato 1, legge 8 marzo 1999, n. 50) (G.U. n. 118 del 23 maggio 2001).

46. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 190
Regolamento concernente l'organizzazione degli Istituti regionali di ricerca educativa, a norma dell'articolo 76 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (G.U. n. 118 del 23 maggio 2001).

47. d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194
Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile (G.U. n. 120 del 25 maggio 2001).

48. d.P.R. 27 marzo 2001, n. 195
Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1982, n. 980, per l'abolizione del tirocinio ai fini dell'esame di Stato per l'esercizio della professione di biologo (G.U. n. 120 del 25 maggio 2001).

49. d.P.R. 22 marzo 2001, n. 208
Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della legge 31 marzo 2000, n. 78 (G.U. n. 128 del 5 giugno 2001).

50. d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 213
Regolamento di semplificazione del procedimento per il finanziamento della ricerca corrente e finalizzata svolta dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, con personalità giuridica di diritto pubblico e privato (n. 38, allegato 1, legge n. 59/1997) (G.U. n. 131 dell'8 giugno 2001).

51. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 216
Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della sanità (G.U. n. 133 dell'11 giugno 2001).

52. d.P.R. 6 aprile 2001, n. 218
Regolamento recante disciplina delle vendite sottocosto, a norma dell'articolo 15, comma 8, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (G.U. n. 134 del 12 giugno 2001).

53. d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220
Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale (Suppl. ord. alla G.U. n. 134 del 12 giugno 2001).

54. d.P.R. 12 aprile 2001, n. 222
Regolamento recante modifiche alle disposizioni relative agli adempimenti contabili in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto per le imprese minori (G.U. n. 135 del 13 giugno 2001).

55. d.P.R. 24 aprile 2001, n. 225
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dei trasporti e della navigazione (G.U. n. 137 del 15 giugno 2001).

56. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 230
Regolamento generale per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri (G.U. n. 139 del 18 giugno 2001).

57. d.P.R. 4 aprile 2001, n. 232
Regolamento concernente la concessione della libera pratica alle navi (G.U. n. 140 del 19 giugno 2001).

58. d.P.R. 24 maggio 2001, n. 233
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro degli affari esteri (G.U. n. 140 del 19 giugno 2001).

59. d.P.R. 4 aprile 2001, n. 235
Regolamento recante semplificazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande da parte di circoli privati (G.U. n. 141 del 20 giugno 2001).

60. d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241
Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa (G.U. n. 146 del 26 giugno 2001).

61. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 243
Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dei lavori pubblici (G.U. n. 147 del 27 giugno 2001).

62. d.P.R. 9 maggio 2001, n. 244
Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481 (G.U. n. 147 del 27 giugno 2001).

63. d.P.R. 6 marzo 2001, n. 245
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'ambiente (G.U. n. 148 del 28 giugno 2001).

64. d.P.R. 19 aprile 2001, n. 253
Regolamento di semplificazione del procedimento relativo al giuramento di fedeltà dei dipendenti dello Stato non contrattualizzati (n. 37, allegato 1, legge n. 50/1999) (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001).

65. d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254
Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 152 del 3 luglio 2001).

66. d.P.R. 24 aprile 2001, n. 270
Regolamento di semplificazione delle procedure di reiscrizione nel bilancio dello Stato dei residui passivi perenti (n. 36, allegato 1, legge n. 50/1999) (G.U. n. 156 del 7 luglio 2001).

67 . d.P.R. 22 maggio 2001, n. 276
Regolamento di esecuzione del 14° censimento della popolazione, del censimento generale delle abitazioni e dell'8° censimento dell'industria e dei servizi, a norma dell'articolo 37 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (G.U. n. 159 dell'11 luglio 2001).

68. d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284
Regolamento di attuazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512, concernente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (G.U. n. 162 del 14 luglio 2001).

69. d.P.R. 25 maggio 2001, n. 288
Regolamento concernente l'individuazione dei settori delle lavorazioni artistiche e tradizionali, nonché dell'abbigliamento su misura (G.U. n. 164 del 17 luglio 2001).

70. d.P.R. 23 aprile 2001, n. 290
Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti (n. 46, allegato 1, legge n. 59/1997) (Suppl. ord. alla G.U. n. 165 del 18 luglio 2001).

71. d.P.R. 3 maggio 2001, n. 291
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del commercio con l'estero (G.U. n. 165 del 18 luglio 2001).

72. d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro (G.U. n. 167 del 20 luglio 2001).

73. d.P.R. 15 maggio 2001, n. 300
Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 2000, n. 424, concernente la procedura di nomina del direttore dell'Agenzia Industrie Difesa (G.U. n. 168 del 21 luglio 2001).

74. d.P.R. 14 maggio 2001, n. 303
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole e forestali (G.U. n. 171 del 25 luglio 2001).

75. d.P.R. 3 aprile 2001, n. 304
Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447 (G.U. n. 172 del 26 luglio 2001).

76. d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307
Regolamento recante organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero per i beni e le attività culturali (G.U. n. 174 del 28 luglio 2001).

77. d.P.R. 18 maggio 2001, n. 310
Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi al controllo, alla commercializzazione e al deposito degli alcoli (n. 85 dell'allegato 1 della legge 59/1997) (G.U. n. 178 del 2 agosto 2001).

78. d.P.R. 28 maggio 2001, n. 311
Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi ad autorizzazioni per lo svolgimento di attività disciplinate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nonché al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza (numeri 77, 78 e 108, allegato 1 della legge n. 59/1997 e numeri 18, 19, 20 e 35, allegato 1 della legge n. 50/1999) (G.U. n. 178 del 2 agosto 2001).

79. d.P.R. 14 maggio 2001, n. 314
Regolamento di semplificazione dei procedimenti per la presentazione dei ricorsi avverso l'applicazione delle tariffe e dei premi assicurativi per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché per la composizione del contenzioso in materia di premi per l'assicurazione infortuni (G.U. n. 179 del 3 agosto 2001).

80. d.P.R. 25 luglio 2001, n. 315
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia (G.U. n. 179 del 3 agosto 2001).

81. d.P.R. 14 marzo 2001, n. 318
Regolamento recante disciplina per l'assegnazione delle borse di studio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità, nonché degli organi e dei figli delle vittime del terrorismo (G.U. n. 182 del 7 agosto 2001).

82. d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320
Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (G.U. n. 183 dell'8 agosto 2001).

83. d.P.R. 9 maggio 2001, n. 322
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 ottobre 1973, n. 1065, in attuazione delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE concernenti la commercializzazione dei prodotti sementieri, il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e i relativi controlli (G.U. n. 184 del 9 agosto 2001).

84. d.P.R. 9 maggio 2001, n. 324
Regolamento di attuazione delle direttive 94/58/CE e 98/35/CE relative ai requisiti minimi di formazione per la gente di mare (Suppl. ord. alla G.U. n. 187 del 13 agosto 2001).

85. d.P.R. 2 maggio 2001, n. 345
Regolamento di attuazione della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme di tutela delle minoranze linguistiche storiche (G.U. n. 213 del 13 settembre 2001).

86. d.P.R. 4 agosto 2001, n. 352
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche (G.U. n. 224 del 26 settembre 2001).

87. d.P.R. 5 giugno 2001, n. 360
Regolamento recante modifiche agli articoli 239 e 240 e all'appendice X al titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, concernente: "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada" (G.U. n. 230 del 3 ottobre 2001).

88. d.P.R. 20 agosto 2001, n. 361
Regolamento di semplificazione concernente l'abrogazione della normativa sul procedimento per gli interventi a favore dei centri commerciali all'ingrosso e dei mercati agroalimentari (G.U. n. 231 del 4 ottobre 2001).

89. d.P.R. 20 agosto 2001, n. 363
Regolamento di semplificazione del procedimento per la determinazione dei compensi ai presidenti e ai componenti degli organi delle camere di commercio (G.U. n. 232 del 5 ottobre 2001).

90. d.P.R. 20 agosto 2001, n. 365
Regolamento concernente l'elevazione degli uffici circondariali marittimi di Pozzallo e La Maddalena a Capitaneria di porto (G.U. n. 233 del 6 ottobre 2001).

91. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 379
Disposizioni regolamentari in materia edilizia (Testo C) (Suppl. ord. alla G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001).

92. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A) (Suppl. ord. alla G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001).

93. d.P.R. 20 agosto 2001, n. 382
Regolamento di esecuzione dell'accordo aggiuntivo all'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti pediatri di libera scelta (G.U. n. 247 del 23 ottobre 2001).

94. d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384
Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001).

95. d.P.R. 21 settembre 2001, n. 385
Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1949, n. 61, e successive modificazioni, relativo al conferimento dell'Ordine della Stella della solidarietà italiana (G.U. n. 249 del 25 ottobre 2001).

96. d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398
Regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno (G.U. n. 258 del 6 novembre 2001).

97. d.P.R. 21 settembre 2001, n. 403
Regolamento sui criteri per l'individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per realizzare comunicazioni istituzionali a carattere pubblicitario (G.U. n. 267 del 16 novembre 2001).

98. d.P.R. 5 ottobre 2001, n. 404
Regolamento recante disposizioni in materia di utilizzo del servizio di collegamento telematico con l'Agenzia delle entrate per la presentazione di documenti, atti e istanze previsti dalle disposizioni che disciplinano i singoli tributi nonché per ottenere certificazioni ed altri servizi connessi ad adempimenti fiscali (G.U. n. 267 del 16 novembre 2001).

99. d.P.R. 26 ottobre 2001, n. 416
Regolamento recante norme per l'applicazione della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto, ai sensi dell'articolo 17, comma 29, della legge n. 449 del 1997 (G.U. n. 277 del 28 novembre 2001).

100. d.P.R. 21 settembre 2001, n. 422
Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi (G.U. n. 282 del 4 dicembre 2001).

101. d.P.R. 24 ottobre 2001, n. 425
Regolamento di attuazione della direttiva 2000/27/CE, che modifica la direttiva 93/53/CEE, recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci (G.U. n. 285 del 7 dicembre 2001).

102. d.P.R. 6 novembre 2001, n. 427
Regolamento recante proroga del termine di cui all'articolo 11 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1999, n. 544, concernente l'installazione degli apparecchi misuratori fiscali e delle biglietterie automatizzate idonei all'emissione dei titoli di accesso per la certificazione dei corrispettivi relativi ai settori dello spettacolo e dell'intrattenimento (G.U. n. 287 dell'11 dicembre 2001).

103. d.P.R. 2 novembre 2001, n. 433
Regolamento di attuazione delle direttive 96/51/CE, 98/51/CE e 1999/20/CE in materia di additivi nell'alimentazione degli animali (Suppl. ord. alla G.U. n. 291 del 15 dicembre 2001).

104. d.P.R. 7 dicembre 2001, n. 435
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, nonché disposizioni per la semplificazione e razionalizzazione di adempimenti tributari (G.U. n. 292 del 17 dicembre 2001).

105. d.P.R. 21 settembre 2001, n. 439
Regolamento di semplificazione delle procedure per la verifica e il controllo di nuovi sistemi e protocolli terapeutici sperimentali (G.U. n. 294 del 19 dicembre 2001).

106. d.P.R. 21 settembre 2001, n. 446
Regolamento per l'esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i biologi, chimici e psicologi ambulatoriali, relativo al 1998-2000 (Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 28 dicembre 2001).

107. d.P.R. 5 ottobre 2001, n. 447
Regolamento recante disposizioni in materia di licenze individuali e di autorizzazioni generali per i servizi di telecomunicazioni ad uso privato (Suppl. ord. alla G.U. n. 300 del 28 dicembre 2001).

B) Regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri e ministeriali

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. D.P.C.M. 22 dicembre 2000, n. 448
Regolamento recante modalità e procedure per il trasferimento del personale dell'Ente nazionale per le strade (ANAS) alle regioni ed agli enti locali, in attuazione dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (G.U. n. 49 del 28 febbraio 2001).

2. D.P.C.M. 21 dicembre 2000, n. 452
Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 del 23 dicembre 1998, n. 448 (G.U. n. 81 del 6 aprile 2001).

3. D.P.C.M. 28 novembre 2000, n. 454
Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di termini, partecipazione e responsabilità del procedimento amministrativo (G.U. n. 87 del 13 aprile 2001).

4. D.P.C.M. 14 febbraio 2001, n. 106
Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n. 62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l'istruzione (G.U. n. 84 del 10 aprile 2001).

5. D.P.C.M. 5 marzo 2001, n. 197
Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di termini, partecipazione e responsabilità del procedimento amministrativo (G.U. n. 121 del 26 maggio 2001).

6. D.P.C.M. 9 aprile 2001, n. 266
Regolamento relativo alla gestione delle spese ed al rendiconto dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (G.U. n. 155 del 6 luglio 2001).

7. D.P.C.M. 17 maggio 2001, n. 285
Regolamento concernente la riforma del concorso diplomatico in applicazione dell'articolo 1 del decreto legislativo 24 marzo 2000, n. 85/2000 (G. U. n. 162 del 14 luglio 2001).

8. D.P.C.M. 21 maggio 2001, n. 308 (Dipartimento della solidarietà sociale)
Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresindenziale, a norma dell'articolo 11, della legge 8 novembre 2000, n. 328" (G.U. n. 174 del 28 luglio 2001).

9 D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329
Regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (G.U. n. 190 del 17 agosto 2001).

10. D.P.C.M. 25 maggio 2001, n. 337
Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 452, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori (G.U. n. 193 del 21 agosto 2001).

11. D.P.C.M. 11 luglio 2001, n. 338
Regolamento di esecuzione delle disposizioni relative al contrassegno della Società italiana degli autori e degli editori (S.I.A.E.) di cui all'articolo 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, come introdotto dall'articolo 10 della legge 18 agosto 2000, n. 248, recante nuove norme di tutela del diritto d'autore (G.U. n. 194 del 22 agosto 2001).

12. D.P.C.M. 30 maggio 2001, n. 341
Regolamento relativo ai criteri per la composizione delle commissioni esaminatrici del corso concorso selettivo di formazione dei dirigenti scolastici (G.U. n. 207 del 6 settembre 2001).

13. D.P.C.M. 19 settembre 2001, n. 375
Regolamento recante modifiche degli allegati A e B, del decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, in materia di attuazione della direttiva del Consiglio 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale (G.U. n. 244 del 19 ottobre 2001).

14. D.P.C.M. 21 novembre 2001, n. 453
Regolamento generale di disciplina relativa agli obiettori di coscienza, a norma dell'articolo 8, comma 2, lettera i), della legge 8 luglio 1998, n. 230 (G.U. n. 301 del 29 dicembre 2001).

Ministero degli affari esteri

15. DECRETO 8 febbraio 2001, n. 396
Regolamento concernente integrazioni all'articolo 5 del decreto interministeriale 4 novembre 1999, n. 5058, sul trattamento economico per il personale inviato in missione all'estero ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo (G.U. n. 255 del 2 novembre 2001).

Ministero dell'ambiente

16. DECRETO 16 maggio 2001, n. 293
Regolamento di attuazione della direttiva 96/82/CE, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (G.U. n. 165 del 18 luglio 2001).

Ministero per i beni e le attività culturali

17. DECRETO 9 febbraio 2001, n. 167
Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (G.U. n. 107 del 10 maggio 2001).

18. DECRETO 19 marzo 2001, n. 191
Regolamento recante "Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo Unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163" (G.U. n. 119 del 24 maggio 2001).

19. DECRETO 31 luglio 2001, n. 364
Regolamento recante norme per la ripartizione del fondo concernente gli incentivi previsti dall'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (G.U. n. 232 del 5 ottobre 2001).

20. DECRETO 26 settembre 2001, n. 392
Regolamento recante modifiche all'articolo 8 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 9 febbraio 2001, n. 167, ed all'articolo 8 del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 19 marzo 2001, n. 191, recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di presentazione delle domande di ammissione ai contributi in favore delle attività di danza e delle attività musicali (G.U. n. 253 del 30 ottobre 2001).

21. DECRETO 24 ottobre 2001, n. 420
Regolamento recante modificazioni e integrazioni al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 3 agosto 2000, n. 294, concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici (G.U. n. 280 del 1° dicembre 2001).

Ministero del commercio con l'estero

22. DECRETO 10 gennaio 2001, n. 9
Regolamento di individuazione dei termini entro i quali il Ministero del commercio con l'estero deve compiere le attività endoprocedimentali in procedimenti per i quali altra amministrazione ha competenze nell'adozione dell'atto finale (G.U. n. 37 del 14 febbraio 2001).

23. DECRETO 19 aprile 2001, n. 171
Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di contributi finanziari a fronte di progetti di collaborazione con i Paesi di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 26 febbraio 1992, n. 212 (G.U. n. 110 del 14 maggio 2001).

Ministero delle comunicazioni

24. DECRETO 24 ottobre 2001, n. 407
Regolamento per la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi a favore delle emittenti televisive locali ai sensi dell'articolo 23, comma 2 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (G.U. n. 268 del 17 novembre 2001).

Ministero della difesa

25. DECRETO 8 giugno 2001, n. 323
Regolamento recante modalità di attribuzione all'Accademia navale delle funzioni relative alla formazione degli allievi che aspirano alla nomina ad ufficiale in servizio permanente nel Corpo sanitario della Marina militare (G.U. n. 184 del 9 agosto 2001).

26. DECRETO 8 ottobre 2001, n. 412
Regolamento recante disposizioni in materia di ricompense al valore ed al merito dell'Arma dei carabinieri (G.U. n. 275 del 26 novembre 2001).

Ministero dell'economia e delle finanze

27. DECRETO 19 giugno 2001, n. 309
Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro delle finanze 2 giugno 1998, n. 231, concernente la disciplina del termine e delle modalità per le comunicazioni di disponibilità agli incarichi da conferire e per la formazione degli elenchi per la nomina a presidente, presidente di sezione e giudice delle commissioni tributarie provinciali e regionali, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (G.U. n. 174 del 28 luglio 2001).

28. DECRETO 26 luglio 2001, n. 340
Regolamento recante la soppressione di talune disposizioni del decreto del Ministro delle finanze 9 luglio 1996, n. 524, concernente l'impiego dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche in usi esenti da accisa (G.U. n. 201 del 30 agosto 2001).

29. DECRETO 30 luglio 2001, n. 346
Regolamento concernente modificazioni del decreto ministeriale 31 maggio 1999, n. 164, recante norme per l'assistenza fiscale resa dai centri di assistenza fiscale per le imprese e per i dipendenti, dai sostituti d'imposta e dai professionisti (G.U. n. 215 del 15 settembre 2001).

30. DECRETO 31 luglio 2001, n. 372
Regolamento contenente disposizioni applicative dell'articolo 155, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante disposizioni sui soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambiavalute (G.U. n. 242 del 17 ottobre 2001).

31. DECRETO 22 ottobre 2001, n. 408
Regolamento recante modalità attuative delle disposizioni tributarie sull'applicazione delle imposte sostitutive sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui agli articoli da 17 a 20 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (G.U. n. 270 del 20 novembre 2001).

32. DECRETO 21 novembre 2001, n. 429
Regolamento recante disposizioni in materia di tassazione dei redditi di imprese estere partecipate in attuazione dell'articolo 127-bis, comma 8, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni (G.U. n. 288 del 12 dicembre 2001).

33. DECRETO 12 dicembre 2001, n. 434
Regolamento concernente la ripartizione tra i concessionari ed i commissari governativi della riscossione dell'acconto sulla base di quanto riscosso nell'anno precedente, da adottare ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 (G.U. n. 291 del 15 dicembre 2001).

34. DECRETO 14 dicembre 2001, n. 454
Regolamento concernente le modalità di gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica (G.U. n. 302 del 31 dicembre 2001).

35. DECRETO 18 dicembre 2001, n. 455
Regolamento concernente le modalità di intervento degli Istituti vendite giudiziarie nella procedura esecutiva e fissazione dei compensi ad essi spettanti (G.U. n. 302 del 31 dicembre 2001).

Ministero delle finanze

36. DECRETO 18 gennaio 2001, n. 14
Regolamento concernente modificazioni al decreto ministeriale 31 maggio 1999, n. 164, recante la disciplina dei centri di assistenza fiscale (G.U. n. 41 del 19 febbraio 2001).

37. DECRETO 27 marzo 2001, n. 153
Regolamento recante disposizioni per il controllo della fabbricazione, trasformazione, circolazione e deposito dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, sottoposti al regime delle accise, nonché per l'effettuazione della vigilanza fiscale sugli alcoli metilico, propilico ed isopropilico e sulle materie prime alcoligene (Suppl. ord. alla G.U. n. 97 del 27 aprile 2001).

38. DECRETO 15 febbraio 2001, n. 156
Regolamento recante autorizzazione alla raccolta telefonica o telematica delle giocate relative a scommesse, giuochi e concorsi pronostici (G.U. n. 100 del 2 maggio 2001).

39. DECRETO 13 aprile 2001, n. 162
Regolamento recante modalità di attuazione delle disposizioni tributarie in materia di rivalutazione dei beni delle imprese e del riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio, ai sensi degli articoli da 10 a 16 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (G.U. n. 105 dell'8 maggio 2001).

40. DECRETO 26 aprile 2001, n. 209
Regolamento recante la determinazione degli organi, delle procedure e delle modalità di esercizio dell'interpello e dell'obbligo di risposta da parte dell'Amministrazione finanziaria, di cui all'articolo 11, comma 5, della legge n. 212 del 2000 (G.U. n. 128 del 5 giugno 2001).

41. DECRETO 7 maggio 2001, n. 214
Regolamento recante modifica dei termini previsti dal decreto interministeriale 11 dicembre 2000, n. 375, relativo alla riduzione del gasolio da utilizzare in agricoltura (G.U. n. 132 del 9 giugno 2001).

42. DECRETO 25 maggio 2001, n. 264
Regolamento di attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 54 della legge 21 novembre 2000, n. 342, recanti norme agevolative per le donazioni di opere librarie e dotazioni informatiche (G.U. n. 154 del 5 luglio 2001).

43. DECRETO 17 maggio 2001, n. 281
Regolamento recante norme in materia di agevolazioni relativamente all'attribuzione del codice fiscale ed alle modalità di presentazione delle dichiarazioni e di pagamento delle imposte per i contribuenti residenti all'estero, ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (G.U. n. 161 del 13 luglio 2001.

44. DECRETO 8 giugno 2001, n. 282
Regolamento concernente l'applicazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge 21 novembre 2000, n. 342, dell'imposta sostitutiva sul fondo di copertura di rischi su crediti di cui all'articolo 71, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (G.U. n. 161 del 13 luglio 2001).

45. DECRETO 6 giugno 2001, n. 289
Regolamento per l'individuazione delle tipologie di animali per le quali le spese veterinarie danno diritto ad una detrazione d'imposta (G.U. n. 164 del 17 luglio 2001).

Ministero della giustizia

46. DECRETO 13 febbraio 2001, n. 123
Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (G.U. n. 89 del 17 aprile 2001).

47. DECRETO 6 aprile 2001, n. 204
Regolamento di esecuzione del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace (G.U. n. 125 del 31 maggio 2001).

48. DECRETO 6 aprile 2001, n. 236.
Regolamento recante norme per l'accesso al ruolo direttivo, ordinario e speciale, del Corpo di polizia penitenziaria (Suppl. ord. alla G.U. n. 141 del 20 giugno 2001).

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

49. DECRETO 23 maggio 2001, n. 278
Regolamento di attuazione dell'articolo 9, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, per l'indicazione delle notizie riguardanti gli esercenti attività agricola da iscrivere nel REA e per la definizione delle modalità semplificate per la loro acquisizione ed il loro aggiornamento (G.U. n. 160 del 12 luglio 2001).

50. DECRETO 24 maggio 2001, n. 302
Regolamento concernente le modalità di funzionamento del Consiglio interministeriale di coordinamento e di consultazione per i problemi relativi all'impiego pacifico dell'energia nucleare (G.U. n. 170 del 24 luglio 2001).

51. DECRETO 11 maggio 2001, n. 359
Regolamento per l'attuazione dell'articolo 17 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in materia di accertamento, riscossione e liquidazione del diritto annuale versato dalle imprese in favore delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (G.U. n. 229 del 2 ottobre 2001).

52. DECRETO 30 marzo 2001, n. 400
Regolamento recante i criteri e le modalità per il finanziamento delle società finanziarie per lo sviluppo delle imprese operanti nel commercio, nel turismo e nei servizi (G.U. n. 260 dell'8 novembre 2001).

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

53. DECRETO 28 settembre 2001, n. 414
Regolamento recante norme per gli alloggi di servizio del Corpo delle capitanerie di porto (Suppl. ord. alla G.U. n. 276 del 27 novembre 2001).

Ministero dell'interno

54. DECRETO 15 gennaio 2001, n. 184
Regolamento della banda musicale della Polizia di Stato (G.U. n. 116 del 21 maggio 2001).

55. DECRETO 9 agosto 2001, n. 362
Regolamento recante la disciplina specifica dell'utilizzo delle armi ad aria compressa o a gas compressi, sia lunghe che corte i cui proiettili erogano un'energia cinetica non superiore a 7,5 joule e delle repliche di armi antiche ad avancarica di modello anteriore al 1890 a colpo singolo (G.U. n. 231 del 4 ottobre 2001).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

56. DECRETO 19 luglio 2001, n. 376
Regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 96, lettera d), della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo al riordino delle università per stranieri (G.U. n. 244 del 19 ottobre 2001).

57. DECRETO 19 ottobre 2001, n. 445
Regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo. Modifica al decreto ministeriale 9 settembre 1957, e successive modificazioni ed integrazioni (G.U. n. 299 del 27 dicembre 2001).

Ministero dei lavori pubblici

58. DECRETO 27 dicembre 2000, n. 456
Regolamento concernente l'istituzione di un fondo destinato alle spese per l'attività di progettazione di cui all'articolo 9 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, come modificato dall'articolo 13, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (G.U. n. 136 del 14 giugno 2001).

59. DECRETO 14 marzo 2001, n. 292
Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge n. 241/1990 (G.U. n. 165 del 18 luglio 2001).

Ministero del lavoro e della previdenza sociale (poi: del lavoro e delle politiche sociali)

60. DECRETO 20 novembre 2000, n. 407
Regolamento recante disposizioni sulla composizione e i compiti del comitato amministratore del Fondo speciale per il personale dipendente dalle Ferrovie dello Stato S.p.a., istituito presso l'INPS dall'articolo 43 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (G.U. n. 8 dell'11 gennaio 2001).

61. DECRETO 28 agosto 2001, n. 388
Regolamento concernente i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 96 della legge 21 novembre 2000, n. 342, in materia di attività di utilità sociale, in favore di associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (G.U. n. 250 del 26 ottobre 2001).

Ministero delle politiche agricole e forestali

62. DECRETO 6 febbraio 2001, n. 110
Regolamento recante norme per l'applicazione al Corpo forestale dello Stato delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nel luogo di lavoro (G.U. n. 85 dell'11 aprile 2001).

Ministero della pubblica istruzione

63. DECRETO 7 dicembre 2000, n. 426
Regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 3, 4 e 6 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (G.U. n. 18 del 23 gennaio 2001).

64. DECRETO 20 novembre 2000, n. 428
Regolamento recante le modalità di svolgimento della prima e seconda prova scritta degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 2000-2001 (G.U. n. 19 del 24 gennaio 2001).

65. DECRETO 31 ottobre 2000, n. 436
Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS) (G.U. n. 29 del 5 febbraio 2001).

66. DECRETO 1° febbraio 2001, n. 44
Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche" (Suppl. ord. alla G.U. n. 57 del 9 marzo 2001).

67. DECRETO 25 gennaio 2001, n. 104
Regolamento recante le modalità e i termini per l'affidamento delle materie oggetto degli esami di Stato ai commissari esterni e i criteri e le modalità di nomina, designazione e sostituzione dei componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore (G.U. n. 82 del 7 aprile 2001).

68. DECRETO 4 giugno 2001, n. 268
Regolamento recante norme relative all'esame di Stato conclusivo dei corsi svolti nelle scuole di specializzazione e costituzione delle commissioni giudicatrici di ammissione alle scuole e di esami finali (G.U. n. 155 del 6 luglio 2001).

Ministero della sanità (poi: della salute)

69. DECRETO 1° dicembre 2000, n. 411
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale (G.U. n. 11 del 15 gennaio 2001).

70. DECRETO 30 novembre 2000, n. 431
Regolamento di attuazione della direttiva 1999/89/CE che modifica la direttiva 91/494/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza dai Paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile (G.U. n. 20 del 25 gennaio 2001).

71. DECRETO 29 marzo 2001, n. 182
Regolamento concernente la individuazione della figura del tecnico della riabilitazione psichiatrica (G.U. n. 115 del 19 maggio 2001).

72. DECRETO 8 maggio 2001, n. 229
Regolamento recante modifica del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 107, concernente gli aromi destinati ad essere impiegati nei prodotti alimentari (G.U. n. 138 del 16 giugno 2001).

73. DECRETO 30 maggio 2001, n. 267
Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale (G.U. n. 155 del 6 luglio 2001).

74. DECRETO 18 maggio 2001, n. 279
Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Suppl. ord. alla G.U. n. 160 del 12 luglio 2001)

75. DECRETO 21 maggio 2001, n. 296
Regolamento di aggiornamento del decreto ministeriale 28 maggio 1999, n. 329, recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (G.U. n. 166 del 19 luglio 2001).

76. DECRETO 16 maggio 2001, n. 306
Regolamento relativo alla distribuzione dei medicinali veterinari in applicazione degli articoli 31 e 32 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 119, e successive modifiche (G.U. n. 173 del 27 luglio 2001).

77. DECRETO 31 maggio 2001, n. 321
Modifica del regolamento recante norme per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (G.U. n. 183 dell'8 agosto 2001).

78. DECRETO 16 luglio 2001, n. 349
Regolamento recante: "Modificazioni al certificato di assistenza al parto, per la rilevazione dei dati di sanità pubblica e statistici di base relativi agli eventi di nascita, alla nati-mortalità ed ai nati affetti da malformazione" (G.U. n. 218 del 19 settembre 2001).

79. DECRETO 31 maggio 2001, n. 371
Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 99/50/CE della Commissione del 25 maggio 1999 che modifica la direttiva 91/321/CEE sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento (G.U. n. 241 del 16 ottobre 2001).

80. DECRETO 31 ottobre 2001, n. 440
Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive (G.U. n. 295 del 20 dicembre 2001).

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

81. DECRETO 9 marzo 2001, n. 124
Regolamento concernente le modalità di istituzione del Fondo di garanzia sulle operazioni di credito relative al programma "P.C. per gli studenti" (G.U. n. 89 del 17 aprile 2001).

82. DECRETO 28 maggio 2001, n. 295
Regolamento recante criteri e modalità di concessione degli incentivi a favore dell'autoimpiego (G.U. n. 166 del 19 luglio 2001).

Ministero dei trasporti e della navigazione

83. DECRETO 19 aprile 2000, n. 432
Regolamento di recepimento della direttiva 95/21/CE relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, come modificato dalle direttive 98/25/CE, 98/42/CE e 99/97/CE (G.U. n. 20 del 25 gennaio 2001).

84. DECRETO 6 febbraio 2001, n. 132
Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84/1994 (G.U. n. 91 del 19 aprile 2001).

85. DECRETO 11 aprile 2001, n. 298
Regolamento recante norme concernenti l'omologazione nazionale dei ciclomotori a due ruote, dei motocicli a due ruote e delle motocarrozzette per quanto attiene alla cellula di sicurezza, ai sistemi di ritenuta ed ai dispositivi atti a garantirne l'uso in condizioni di sicurezza (G.U. n. 167 del 20 luglio 2001).

C) Regolamenti governativi e ministeriali emanati nel 2001 e pubblicati nei primi mesi del 2002

1. d.P.R. 7 novembre 2001, n. 360
Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 525, concernente norme per la concessione dei contributi e delle provvidenze all'editoria (G.U. n. 4 del 5 gennaio 2002).

2. d.P.R. 22 ottobre 2001, n. 462
Regolamento di semplificazione del procedimento per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro lo scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici e di impianti elettrici pericolosi (G.U. n. 6 dell'8 gennaio 2002).

3. d.P.R. 7 novembre 2001, n. 464
Regolamento recante modalità di esecuzione delle rivaccinazioni antitetaniche, a norma dell'articolo 93, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 7 del 9 gennaio 2002).

4. d.P.R. 7 novembre 2001, n. 465
Regolamento che stabilisce le condizioni nelle quali è obbligatoria la vaccinazione antitubercolare, a norma dell'articolo 93, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (G.U. n. 7 del 9 gennaio 2002).

5. d.P.R. 11 dicembre 2001, n. 466
Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 2001, n. 126, in materia di versamento del contributo unificato per le spese degli atti giudiziari (G.U. n. 10 del 12 gennaio 2002).

6. d.P.R. 24 novembre 2001, n. 474
Regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli (G.U. n. 25 del 30 gennaio 2002).

7. d.P.R. 7 dicembre 2001, n. 476
Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali (G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002).

8. d.P.R. 10 dicembre 2001, n. 479
Regolamento recante modifiche al regio decreto 12 luglio 1938, n. 1324, concernente riforma delle vigenti disposizioni sulla concessione di ricompense al merito di Marina (G.U. n. 36 del 12 febbraio 2002).

9. d.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480
Regolamento recante semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli e degli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse (G.U. n. 37 del 13 febbraio 2002).

10. d.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481
Regolamento recante semplificazioni del procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio di veicoli senza conducente (G.U. n. 37 del 13 febbraio 2002).

11. d.P.R. 15 dicembre 2001, n. 482
Regolamento di semplificazione del procedimento per i pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali (G.U. n. 38 del 14 febbraio 2002).

12. d.P.R. 18 dicembre 2001, n. 483
Regolamento di semplificazione del procedimento per la decisione del ricorso gerarchico improprio presentato alla Commissione centrale dei raccomandatari marittimi avverso i provvedimenti della Commissione locale (G.U. n. 39 del 15 febbraio 2002).

Ministero dell'ambiente

13. DECRETO 18 settembre 2001, n. 468
Regolamento recante: "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" (Suppl. ord. alla G.U. n. 13 del 16 gennaio 2002).

14. DECRETO 6 dicembre 2001, n. 469
Regolamento recante disposizioni in materia di mantenimento in cattività di esemplari di delfini appartenenti alla specie Tursiops Truncatus, in applicazione dell'articolo 17, comma 6 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (G.U. n. 15 del 18 gennaio 2002).

Ministero per i beni e le attività culturali

15. DECRETO 27 novembre 2001, n. 491
Regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a fondazioni da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni (G.U. n. 95 del 23 aprile 2002).

Ministero dell'economia e delle finanze

16. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 485
Regolamento emanato ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374, in materia di agenzia in attività finanziaria (G.U. n. 40 del 16 febbraio 2002).

Ministero della giustizia

17. DECRETO 7 novembre 2001, n. 458
Regolamento sul funzionamento dell'archivio informatizzato degli assegni bancari e postale e delle carte di pagamento (G.U. n. 3 del 4 gennaio 2002).

18. DECRETO 11 dicembre 2001, n. 475
Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile, ai sensi dell'articolo 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (G.U. n. 25 del 30 gennaio 2001).

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

19. DECRETO 27 dicembre 2001, n. 487
Regolamento contenente disposizioni di attuazione della legge 16 marzo 2001, n. 88, recante: "Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime" (G.U. n. 66 del 19 marzo 2002).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

20. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 489
Regolamento concernente l'integrazione, a norma dell'articolo 1, comma 6 della legge 20 gennaio 1999, n. 9, delle norme relative alla vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico (G.U. n. 86 del 12 aprile 2002).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

21. DECRETO 13 dicembre 2001, n. 470
Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'articolo 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari (G.U. n. 15 del 18 gennaio 2002).

Ministero delle politiche agricole e forestali

22. DECRETO 22 novembre 2001, n. 486
Regolamento recante disposizioni applicative del regime comunitario di aiuto alla produzione di olive da tavola (G.U. n. 54 del 5 marzo 2002).

23. DECRETO 12 novembre 2001, n. 490
Regolamento in materia di premio per il fermo definitivo dell'attività di pesca (G.U. n. 87 del 13 aprile 2002).

Ministero della sanità

24. DECRETO 11 giugno 2001, n. 488
Regolamento recante criteri indicativi per la valutazione dell'idoneità dei lavoratori all'esposizione alle radiazioni ionizzanti, ai sensi dell'articolo 84, comma 7, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (G.U. n. 80 del 5 aprile 2002).