

Nell'attività di antiriciclaggio è stato emanato il d.lgs. 29 febbraio 2004, n. 56 che ha recepito la II Direttiva CE antiriciclaggio; con tale provvedimento normativo, gli obblighi imposti alle istituzioni finanziarie (identificazione del cliente e conservazione dei documenti relativi, dichiarazione di transazione sospetta all'autorità competente, etc.) sono stati estesi ad altri soggetti, persone fisiche o istituzioni, esposti al rischio di riciclaggio, ancorché non facenti parte del mondo finanziario in senso stretto¹⁹.

Nel campo internazionale ed europeo l'attività si è concretata nella partecipazione ai lavori del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale) ed ai lavori in ambito UE per la negoziazione della III Direttiva per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose, con rafforzamento delle misure esistenti ed estensione alla prevenzione del finanziamento del terrorismo, nonché nella partecipazione insieme all'Ufficio italiano dei Cambi ed alla Guardia di finanza, al programma dell'UE di gemellaggio con la Romania per l'adeguamento del sistema antiriciclaggio di questo paese agli standard europei e ad un programma analogo di gemellaggio con la Turchia, svolto sempre in collaborazione con l'Ufficio Italiano dei Cambi e la Guardia di finanza.

Anche in materia di riciclaggio è stata svolta una attività sanzionatoria con circa 3.000 contestazioni di addebiti, è stata controllata la regolarità amministrativa di oltre 3.000 contestazioni effettuate dagli altri organi accertatori ed è stata effettuata attività di supporto alla Commissione consultiva per i contesti²⁰.

Di particolare importanza l'attività in materia di lotta all'usura; con decreto del 16 settembre 2004, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi, è stata prevista la classificazione delle operazioni di finanziamento per categorie omogenee, secondo i criteri fissati dall'art. 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108 e sono stati altresì emessi, sempre sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano dei Cambi, con cadenza trimestrale, i decreti con i quali sono stati fissati i tassi effettivi globali medi degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari.

Ai fini di un controllo più penetrante sull'operato degli enti che ricorrono ai fondi pubblici per la prevenzione dell'usura sono continuate anche nel 2004 le ispezioni sul posto nei confronti di alcuni CONFIDI (Consorzi Garanzia Collettiva Fidi Piccole e Medie Imprese), in collaborazione con il Servizio Ispettivo del Dipartimento, con il recupero di somme, da parte di quegli enti che non hanno operato per oltre un biennio, per un ammontare pari ad 2.675.000 euro circa.

È stato, altresì, curato il coordinamento delle misure attuative per l'applicazione in ambito nazionale delle decisioni dell'ONU, dell'UE e del GAFI per il contrasto al finanziamento del terrorismo e di quelle sul congelamento dei beni non finanziari appartenuti ad enti ed individui inseriti nei regolamenti dell'UE.

È stato monitorato, per la parte finanziaria, il rispetto degli embarghi disposti dall'ONU e dall'UE nei confronti di paesi, enti e individui. Particolare attenzione è stata dedicata all'embargo per l'Iraq e alla questione del congelamento dei fondi presenti in Italia e del loro trasferimento al Fondo di Sviluppo per l'Iraq.

¹⁹ Fra questi soggetti, in particolare, vanno annoverati gli avvocati, i notai, i commercialisti, i revisori contabili, le case da gioco, gli agenti immobiliari e i commercianti in beni di elevato valore; sono in corso di elaborazione i previsti regolamenti applicativi.

²⁰ Hanno riguardato fattispecie connesse a procedure concorsuali, a procedimenti penali, a rilevanti trasferimenti di denaro contante tra soggetti diversi, ad omesse segnalazioni, da parte degli intermediari, di operazioni sospette, ecc.; per tutti i contesti inviati dalla Commissione Consultiva, corredati dell'obbligatorio parere, sono stati predisposti i relativi decreti - circa 1.150 provvedimenti - con i quali sono state inflitte sanzioni pecuniarie per un importo complessivo di 1.570.000,00 euro circa; è stata accertata la regolarità delle oblazioni previste dal citato d.lgs. n. 56 del 2004 ed archiviati i relativi procedimenti. Circa l'attività di alta vigilanza sono stati emessi n. 5 provvedimenti di cancellazione dall'elenco ex art. 106 d.lgs. 385 del 1993 degli intermediari e n.3 provvedimenti di cancellazione o di sospensione dall'albo istituito con DPR 28 luglio 2000, n. 287, dei mediatori creditizi.

3.3 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sono posti 5 obiettivi strategici e 22 obiettivi operativi.

Il primo obiettivo riguarda l'attivazione di interventi di revisione organizzativa diretti ad incrementare l'efficienza dei servizi attraverso le più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione ed un mirato programma di formazione ed aggiornamento del personale.

Tale obiettivo ha comportato il conseguimento in misura diversificata dei seguenti obiettivi operativi:

- analisi delle competenze professionali del personale e sviluppo di idonei percorsi formativi (80 per cento);
- sviluppo dell'*e-learning* (100 per cento);
- realizzazione di un network per gli Uffici centrali di bilancio e le Ragionerie provinciali (100 per cento);
- reingegnerizzazione del processo relativo all'attività pre-legislativa (100 per cento);
- redazione delle nuove istruzioni generali sui servizi del tesoro (55 per cento);
- individuazione e monitoraggio di obiettivi da realizzare con la metodologia di lavoro per progetto (85 per cento).

Il secondo obiettivo concerne il supporto al processo di riforma del bilancio dello Stato e la standardizzazione dei sistemi di controllo di gestione e strategico con particolare attenzione allo sviluppo delle attività di realizzazione del sistema di contabilità economica dello Stato.

In relazione a tale obiettivo sono stati conseguiti i seguenti obiettivi operativi: l'automazione del processo di versamento delle risorse proprie dell'Unione Europea, la dematerializzazione degli ordini di accreditamento, le reingegnerizzazione dei processi di pagamento dell'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea), lo sviluppo del nuovo sistema di pianificazione e controllo, lo sviluppo delle attività di realizzazione del sistema di contabilità economica dello Stato.

Tuttavia, a distanza di quasi trenta anni dall'emanazione della legge 5 agosto 1978, n. 468 non è stata ancora realizzata l'omogeneizzazione dei sistemi contabili, con la definizione di un quadro armonico e coordinato dei bilanci pubblici; difatti, coesistono attualmente realtà contabili ispirate a criteri diversi, non solo tra comparti differenti dell'Amministrazione, ma addirittura all'interno dello stesso comparto.

Infatti, per quanto concerne gli enti pubblici non economici, esistono tre realtà contabili diverse: quelli che applicano *in toto* i criteri di contabilità pubblica dettati dal DPR n. 97 del 2003 (71 enti – come ENPALS, CROCE ROSSA, gli Ente parco e gli Istituti sperimentali); quelli che possono emanare propri regolamenti di amministrazione e contabilità (21 enti – tra cui CNR, ENEA, ENIT, ICE, ENAC, ISFOL e i quattro principali enti di previdenza nazionali: INPS, INAIL, INPDAP e IPSEMA); quelli che possono adottare propri regolamenti ispirati a principi civilistici (l'ACI nazionale e i 108 Automobil Club provinciali o locali);

Inoltre, gli enti locali seguono la contabilità finanziaria ed espongono solo in sede di rendiconto i risultati della gestione anche in termini economici, le strutture sanitarie (aziende sanitarie e ospedaliere) adottano la contabilità economica, le Regioni seguono la contabilità finanziaria, oltre quella economica, ma presentano notevoli disomogeneità fra loro e rispetto allo Stato (definizione di impegni, conservabilità dei residui, struttura del bilancio, ecc).

Tutte queste disomogeneità rendono inoltre difficili i consolidamenti per la determinazione dei complessivi fabbisogni pubblici.

Alcuni passi verso l'armonizzazione dei bilanci pubblici sono stati fatti con l'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", il quale prevede l'emanazione

di uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dal citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A tal fine, per quanto concerne “l’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, è stato predisposto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri uno schema di decreto legislativo concernente i principi per l’armonizzazione dei bilanci pubblici, riferito anche alle Regioni ed agli Enti locali. Su tale schema si sono espresse le Sezioni Riunite della Corte in sede consultiva, nelle adunanze del 22 giugno e del 1° luglio 2004²¹. In particolare, la Corte ha sottolineato l’esigenza, in sede di ricognizione dei principi fondamentali, che l’armonizzazione deve essere perseguita individuando, nei vigenti ordinamenti finanziari e contabili, i tratti essenziali su cui costruire, in prospettiva, una intelaiatura informativa idonea ad offrire un quadro affidabile degli andamenti generali della finanza pubblica.

Un’ulteriore occasione per raggiungere una maggiore omogeneità dei bilanci delle varie Amministrazioni pubbliche²² è stata fornita dall’adeguamento ai principi contabili internazionali richiesto dall’Unione Europea, oltre che per le società private, anche per il settore pubblico, pur tenendo conto che i principi contabili sono “regole tecniche” interpretative ed integrative della legge che assurgono a “regole giuridiche” solo a seguito di omologazione con le modalità previste dalla fonte normativa da cui promanano²³.

Con il DPR 27 febbraio 2003, n. 97, sono stati introdotti, per la prima volta nel settore pubblico, standard di revisione recepiti a livello nazionale ed internazionale e con essi hanno fatto la loro comparsa nel panorama pubblico il principio della programmazione della spesa i principi della contabilità finanziaria, economica e patrimoniale, il principio dell’equilibrio del bilancio e il principio di imparzialità ed attendibilità.

Sono condizionati, in relazione alla loro applicabilità, al pari delle Amministrazioni pubbliche, dall’esistenza di un presidio normativo a livello comunitario e nazionale, nonché dai vincoli di finanza pubblica e dal sistema ordinamentale del settore pubblico i principi contabili internazionali del settore pubblico IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), che si ispirano agli IAS (*International Accounting Standards*), pubblicati dall’IFA (*International Federation of Accountants*) che la Commissione delle Comunità Europee, con comunicazione del 17 dicembre 2002, ha raccomandato di adottare alle agenzie e agli organismi del settore pubblico nella preparazione degli stati finanziari²⁴.

Prospettive favorevoli per conseguire l’obiettivo prefissato possono derivare dall’applicazione di quanto previsto dall’articolo 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289

²¹ Parere n. 2/2004/Cons. del (22 giugno/1° luglio - 12 luglio 2004).

²² In ordine alle amministrazioni pubbliche, interessate all’applicazione dei principi contabili internazionali, si evidenzia che le stesse così come definite (aspetto giuridico) dall’art. 1, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001, non coincidono perfettamente con la definizione che ne dà, sotto l’aspetto economico-statistico, il SEC’95, che le comprende nell’aggregato S13 e le identifica nelle unità istituzionali che agiscono prevalentemente come produttori di beni o servizi non destinabili alla vendita, cioè quelle unità i cui ricavi totali non superano il 50 per cento dei costi. Infatti, vi sono unità istituzionali dotate di forma giuridica pubblica non comprese nell’S13 (ACI e IACP) così come vi sono unità istituzionali dotate di forma giuridica privata incluse nell’S13 (Casse di previdenza degli ordini professionali, ANAS, enti lirici, ecc.).

²³ Nel nostro ordinamento il canone *generally accepted* - dettato dai professionisti contabili o derivante dalla prassi - valido per il mondo anglosassone e per il mondo delle imprese, confligge con il nostro ordinamento amministrativo-contabile, disciplinato da norme giuridiche, allorché i principi contabili, sebbene adattati, dovessero essere applicati dalle amministrazioni pubbliche senza il presidio di una specifica previsione normativa.

²⁴ L’applicazione degli IPSAS negli Stati membri dell’UE non può non scontare lo stesso processo di omologazione avviato in ordine all’applicazione degli IAS alle imprese sedenti nella Comunità (presidio normativo a livello comunitario e nazionale, analisi e valutazione, individuazione dei destinatari, statuizione, adozione), né tralasciare, relativamente al principio “se ed in quanto applicabili”, considerazioni in ordine alla perimetrazione dell’universo interessato, alla peculiarità dei singoli enti o gruppi di enti, ai vincoli di finanza pubblica, nonché al sistema ordinamentale dello specifico settore, consolidatosi intorno ad un *corpus* di leggi e regolamenti tutti facenti capo alla legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, che rappresenta, oggi, la legge contabile dello Stato.

(Legge Finanziaria per il 2003), di una banca dati SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) presso cui dovranno affluire i dati, codificati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, su incassi e pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche²⁵.

Il SIOPE rappresenta un'evoluzione migliorativa delle attuali rilevazioni dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, ed in special modo della rilevazione trimestrale di cassa, prevedendo la disponibilità giornaliera dei dati con possibilità di un più sistematico monitoraggio dell'evoluzione dei conti settoriali e complessivi.

L'obiettivo finale è quello di rendere operativa la codificazione, seppure con la dovuta gradualità, a partire dall'esercizio 2005, per monitorare in corso d'anno l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e per costruire, alla fine di ciascun esercizio finanziario, il conto della P.A. con maggiore dettaglio, tempestività e omogeneità.

Parallelamente, la Ragioneria generale dello Stato sta elaborando proposte concrete per accelerare il processo di armonizzazione dei sistemi contabili pubblici, con riferimento anche al SEC'95²⁶.

Circa l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica vanno sinteticamente richiamate alcune pronunce della Corte Costituzionale.

a) Con la sentenza n. 4 del 2004 (le cui argomentazioni sono state riprese dalla sentenza n. 260 del 2004) la Corte Costituzionale ha ritenuto che le disposizioni della Legge Finanziaria 2002, che pongono limiti e divieti nei confronti del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non sono lesive delle competenze regionali, in quanto fissano – in linea con gli impegni assunti dall'Italia “in sede comunitaria” – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente in attuazione del patto di stabilità interno.

Anche le previste verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto impongono regole strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di

²⁵ Il SIOPE, che è un progetto realizzato dalla Ragioneria generale dello Stato in collaborazione con la Banca d'Italia e l'ISTAT, si propone di:

- favorire il coordinamento tra la finanza pubblica nazionale e quella decentrata;
- supportare l'attività conoscitiva necessaria per dare attuazione al federalismo fiscale;
- raccogliere le informazioni complete sull'andamento dei conti pubblici delle amministrazioni per la rilevazione in tempo reale del loro fabbisogno;
- promuovere l'innovazione amministrativa e informatica;
- rendere disponibili per gli enti pubblici elementi informativi per meglio orientare le proprie politiche di bilancio e la gestione.

Attraverso la codifica dei flussi di cassa per tutte le amministrazioni e la banca dati, il SIOPE fornirà all'intero sistema di finanza pubblica vantaggi a livello di qualità, cadenza e trasparenza dei dati.

Le amministrazioni coinvolte forniranno al sistema in parola solo informazioni qualificate (ogni dato elementare viene accompagnato da informazioni analitiche) riducendo al limite fisiologico la gestione delle informazioni contabili prive di classificazione. Ogni dato trasmesso sarà dunque corredato da una classificazione uniforme e facilmente raccordabile ai criteri del Sistema europeo dei conti (SEC'95). Questa circostanza consentirà una più agevole traduzione dei fenomeni finanziari in termini di contabilità nazionale e quindi confrontabili con le risultanze dei *partners* europei.

²⁶ Le proposte concrete hanno come obiettivi che:

- a) tutti gli enti pubblici nazionali cui lo Stato contribuisce in via ordinaria adeguino i propri sistemi contabili e i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, al fine di favorire il monitoraggio, le verifiche e il consolidamento delle risultanze da essi emergenti, nonché di acquisire le informazioni fondamentali per la costruzione del conto economico delle amministrazioni pubbliche in conformità del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 (SEC'95), relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità;
- b) si provveda alla elaborazione di un sistema unitario di principi contabili per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale degli enti pubblici, nonché per la iscrizione e la valutazione degli elementi patrimoniali, in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituire i presupposti, incluso il processo di omologazione nel sistema giuridico italiano dei principi contabili internazionali se ed in quanto applicabili agli stessi enti pubblici.

coordinamento della finanza pubblica – di valutazione della compatibilità con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale.

b) Con la sentenza n. 17 del 2004, la Corte Costituzionale ha ritenuto non lesive delle prerogative regionali le disposizioni della Legge Finanziaria del 2002 che si limitano ad indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle Regioni, talune possibili modalità procedurali per l'acquisizione e l'affidamento dei servizi (c.d. esternalizzazione dei servizi) con finalità esclusivamente economico-finanziarie. Infatti, la normativa denunciata costituisce una indicazione di principio di possibili misure adottabili, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento, nonché di riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei "servizi".

c) Con la sentenza n. 36 del 2004 la Corte Costituzionale ha giudicato conformi a Costituzione i limiti posti dalle disposizioni della Legge Finanziaria 2002 alla crescita della spesa corrente degli Enti locali, in termini di impegni e pagamenti, introdotti in osservanza del cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli Enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea. Pertanto non è stato ritenuto contestabile, al riguardo, il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (condizionati anche da obblighi comunitari), vincoli alle politiche di bilancio, anche qualora questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti stessi.

d) Con la sentenza n. 353 del 2004 la Corte Costituzionale ha ritenuto che, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative, lo Stato possa imporre qualche limite anche alle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso ed in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere. Nella specie, è stato affermato che il potere amministrativo attribuito dalla norma al Ministro non necessita di criteri e limiti sostanziali, poiché può essere esercitato solo in correlazione ed al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione: in altri termini, il Ministro non gode di un ambito di discrezionalità politica, bensì solo di un potere di determinazione prevalentemente tecnica, il cui esercizio è ancorato a parametri oggettivi.

e) Con la sentenza n. 390 del 2004 la Corte Costituzionale riconduce alla competenza in tema di "coordinamento della finanza pubblica" la disposizione secondo cui le amministrazioni pubbliche diverse da quelle dello Stato "adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica".

f) Con la sentenza n. 414 del 2004 la Corte Costituzionale ha ritenuto la legittimità di misure volte esclusivamente a porre limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, in quanto rispettosa del criterio di riparto in materia di "coordinamento finanziario".

Il terzo obiettivo del Dipartimento concerne il potenziamento del monitoraggio delle variabili finanziarie in materia di spesa previdenziale.

Sono stati predisposti strumenti di calcolo dei tassi di sostituzione del sistema pensionistico obbligatorio e complementare per il periodo tra l'anno in corso ed il 2050 al lordo ed al netto del carico contributivo e fiscale; è stata, inoltre, eseguita la verifica delle attività d'acquisizione delle entrate contributive da parte degli enti previdenziali con analisi delle cause impeditive del contrasto all'evasione contributiva.

Il quarto obiettivo attiene al coordinamento dei flussi di cassa ed al monitoraggio rispetto al patto di stabilità interno.

E' stata parzialmente completata (60 per cento) l'indagine censuaria finalizzata alla rilevazione, via *web*, degli aspetti qualitativi e quantitativi delle attività socio-assistenziali dei Comuni.

Lo sviluppo di sistemi di valutazione dell'impatto delle scelte politiche settoriali sull'intero sistema economico-finanziario rappresenta l'ultimo obiettivo del Dipartimento.

E' stato eseguito il monitoraggio mensile dei flussi di cassa di tesoreria dei principali comparti di spesa e quello concernente i flussi di entrata e di spesa degli enti previdenziali; è stato, inoltre, avviato lo sviluppo del sistema di valutazione della congruenza delle proposte legislative con gli obiettivi di finanza pubblica e di verifica degli eventuali scostamenti rispetto alla spesa prevista. È stato anche definito un modello di previsione della spesa per il personale pubblico.

Parzialmente conseguiti gli obiettivi relativi rispettivamente: alla gestione del fondo per le assunzioni in deroga, previste dalla Legge Finanziaria per il 2004 ed al monitoraggio dell'utilizzo del fondo per le assunzioni in deroga, di cui alla Legge Finanziaria per il 2003 (80 per cento).

Limitata è stata (20 per cento) la reingegnerizzazione ed informatizzazione del processo di revisione negli ambiti scolastici (Progetto Athena).

Tra gli obiettivi strategici delineati dal Ministro, l'attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica nell'ambito del Dipartimento è stata rivolta per il 2004 a sviluppare negli enti ed organismi pubblici verificati, azioni di razionalizzazione della spesa corrente e d'incremento delle entrate²⁷.

3.4 Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Il primo obiettivo strategico riguarda l'accelerazione e la riqualificazione dei progetti di investimento pubblici.

²⁷ L'attività si è articolata nei seguenti principali progetti:

- a) il monitoraggio in 46 Comuni, soprattutto del Centro- Sud, che presentavano un livello d'autonomia finanziaria notevolmente inferiore alla media, un elevato costo del personale ed un alto indebitamento; l'attività ha comportato 22 denunce alle Procure regionali della Corte dei conti e 13 nomine di commissari *ad acta*;
- b) il monitoraggio della contrattazione decentrata integrativa negli enti del comparto Regioni autonomie locali, con riferimento alla regolarità nella costituzione e nella distribuzione dei fondi per il trattamento accessorio e le progressioni orizzontali del personale;
- c) il monitoraggio sulla regolarità delle spese di giustizia anticipate dallo Stato, con particolare riferimento alle cause che comportano l'allungamento dei tempi di custodia degli autoveicoli sottoposti a sequestro giudiziario;
- d) le verifiche su 14 enti militari, con riferimento alle spese di personale, alla gestione del patrimonio immobiliare e dei materiali e all'attività contrattuale;
- e) 28 verifiche di area, congiuntamente all'ispettorato del Ministero degli affari esteri, sugli uffici italiani all'estero;
- f) le verifiche sulle criticità nella gestione delle entrate contributive e delle spese per prestazioni dei grandi enti previdenziali;
- g) complessivamente 43 tra verifiche su aziende sanitarie locali, con riferimento ai settori dell'assistenza ospedaliera e riabilitativa, dell'assistenza clinica e specialistica e dell'assistenza medica territoriale ed accertamenti mirati su un campione rappresentativo di aziende sanitarie ed ospedaliere su problematiche di particolare rilievo sotto l'aspetto dell'incidenza sul livello della spesa a carico del servizio sanitario nazionale; tale attività ha portato a 29 denunce alle Procure regionali della Corte, 2 denunce alle Procure della Repubblica, 3 denunce alla Guardia di finanza;
- h) 13 verifiche presso Università ed enti di ricerca rivolte ad effettuare accertamenti sulla gestione del bilancio, sulle assunzioni di personale docente e non e sulla costituzione dei fondi per il trattamento economico del personale dirigente;
- i) le verifiche gerarchiche presso le Ragionerie provinciali dello Stato;
- j) 71 verifiche generali o tematiche presso gli Uffici provinciali ACI, gli Archivi di Stato e gli Uffici periferici del Dipartimento trasporto terrestre;
- k) 63 verifiche richieste da altre Amministrazioni (Ufficio Nazionale Servizio Civile, Dipartimento della funzione pubblica – DFP, Dipartimento della protezione civile); tale attività ha portato a 17 denunce alle Procure regionali della Corte e 2 alle Procure della Repubblica.

Un rilevante obiettivo intermedio per la strategia nel suo complesso risiede non solo nell'incremento della spesa in conto capitale complessiva, ma anche nell'incremento della quota di spesa destinata a investimenti pubblici materiali e immateriali rispetto a quella destinata a trasferimenti.

Un importante contributo al riequilibrio della quota destinata a investimenti pubblici si sarebbe già realizzato nel 2004 per il Fondo Aree sottoutilizzate; la ripartizione della spesa, nel 2004, secondo dati di previsione delle amministrazioni²⁸, tende a riequilibrarsi, a favore dei progetti di investimento pubblico delle Regioni e delle amministrazioni centrali, con possibilità di consolidamento negli anni immediatamente futuri.

Anche per quanto riguarda il QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) Obiettivo 1, la composizione della spesa dovrebbe gradualmente dirigersi maggiormente a favore del finanziamento di interventi in opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi, come sembrerebbero indicare i dati parziali che si riferiscono alla spesa dei primi nove mesi del 2004, pur tenendo conto che nelle prime annualità i dati sono di più difficile interpretazione, in quanto presentano una maggior quota di finanziamento di progetti infrastrutturali che non originano direttamente dalla programmazione in corso.

Il secondo obiettivo consiste nella riqualificazione degli incentivi alle imprese.

Le iniziative di sviluppo del Mezzogiorno sono state dirette alla crescita della competitività regionale e gli interventi per la coesione attraverso programmi e progetti inclusi nella programmazione comunitaria 2000-06 e in quella nazionale, riconducibile agli Accordi di Programma Quadro e in programmi strategici concentrati nella ricerca, nelle reti e nella sicurezza.

Al conseguimento dell'obiettivo di crescita del Mezzogiorno e di aumento della partecipazione al mercato del lavoro, deve concorrere il potenziamento di beni pubblici e servizi collettivi per cittadini e imprese attraverso investimenti in infrastrutture materiali e immateriali²⁹.

Tale strategia è volta al miglioramento della produzione di servizi e beni pubblici, in grado di sbloccare lo sviluppo del Mezzogiorno e di dispiegare effetti nel medio lungo periodo.

Si avvale, a tal fine, di un metodo che associa alla verifica e al monitoraggio degli impegni di investimento pubblico una prassi di cooperazione istituzionale tra i molti soggetti istituzionali che, al centro e sul territorio, condividono la responsabilità di dare attuazione alla strategia complessiva e di trovare modalità di azione coordinata e sinergica. Progetti piccoli e grandi di investimento, realizzazione di grandi opere, interventi di sostegno alle imprese insistono infatti sullo stesso territorio e solo se parte di una strategia unitaria, consapevole delle caratteristiche degli strumenti utilizzati e coordinata nella sua attuazione, possono risultare veramente efficaci.

Alla politica regionale è affidato il ruolo di riequilibrio dei divari interni all'Europa e agli Stati membri attraverso un rafforzamento della competitività dei territori.

²⁸ Previsioni formulate sulla base delle informazioni fornite dalle Amministrazioni in occasione del monitoraggio del semestre 2004. La delibera n. 19 del 29 settembre 2004 ha rafforzato il sistema di monitoraggio estendendolo a tutti gli strumenti finanziati dal FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate).

²⁹ Condizioni generali per la realizzazione efficace della complessiva azione di politica di sviluppo sono:

- il riequilibrio della composizione della spesa da trasferimenti a investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali;
- la realizzazione, il più possibile integrata, di alcuni grandi progetti nazionali di rete e di progetti territoriali e regionali;
- il proseguire nel rafforzamento della capacità delle amministrazioni;
- l'accompagnamento delle iniziative di investimento pubblico con attività finalizzate all'attrazione di investimenti e alla revisione degli interventi di agevolazione alle imprese nella direzione di un crescente impegno degli Istituti di credito.

La politica di coesione – prevista dal Trattato dell'Unione europea³⁰ – riceve attualmente circa il 30 per cento del bilancio comunitario; a livello nazionale, il dettato costituzionale³¹ fissa i principi generali per il riequilibrio economico-sociale e sono state erogate risorse aggiuntive per lo sviluppo e la coesione.

Tra il 2003 e il 2004 l'Amministrazione si è proposta di avviare un processo di coordinamento tra politica regionale comunitaria e politica regionale nazionale con l'obiettivo di passare gradualmente da una struttura di interventi per strumenti ancora distinti e sovente con obiettivi definiti in modo autonomo, a una logica di più esplicita complementarità tra gli strumenti e maggiore condivisione degli obiettivi da parte dei decisori e dei responsabili dell'attuazione, fermi restando i gradi di avanzamento differenti a seconda dei diversi ambiti territoriali e tematici considerati.

Il terzo obiettivo è rappresentato dal miglioramento dell'organizzazione e dell'attività dell'amministrazione.

L'esperienza dei nuclei di valutazione e della relativa Rete dei nuclei è partita³² con l'obiettivo di migliorare qualità ed efficacia dei programmi di investimento pubblico, con un'azione volta a valorizzare e far emergere le risorse migliori che operano già all'interno delle singole amministrazioni e, dall'altro, a promuovere l'attivazione verso l'impegno pubblico di forze tecniche di eccellenza esterne.

Secondo dati rilevati analiticamente nella ricognizione effettuata nel 2004³³ sono stati attivati i nuclei con compiti di programmazione, valutazione e monitoraggio³⁴.

Per quanto riguarda i profili di offerta, relativi all'adeguamento progressivo delle competenze tecniche nell'ambito delle politiche di sviluppo, l'Amministrazione ha ritenuto di aver conseguito alcuni significativi risultati nel progetto di "Formazione e accompagnamento dei nuclei di valutazione e verifica" (NUVAL)³⁵ diretto, nel triennio 2001-2003, ad accrescere le competenze specialistiche dei componenti dei nuclei di valutazione³⁶.

³⁰ Secondo gli artt. 158 e 159 del Trattato "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa ... la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo di quelle meno favorite o insulari, comprese le zone rurali. La comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale....".

³¹ L'art. 119, comma 5, della Costituzione dispone che: "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

³² La norma istitutiva è la legge n. 144 del 1999 ma il progetto, nel suo complesso, si è avviato, dopo una lunga fase preparatoria, nel 2001, ed è quindi ancora molto recente. Sono operativi i nuclei di tutte le Regioni e, in larga maggioranza, delle Amministrazioni centrali e funziona ormai a regime la Rete dei nuclei con la relativa Unità tecnica.

³³ La rilevazione è stata effettuata dal Servizio di Segreteria CIPE nei primi mesi del 2004 e i relativi dati si riferiscono alla situazione dei nuclei alla fine del 2003. Nel corso del 2004 non ci sono stati movimenti quantitativamente consistenti nell'acquisizione di competenze da parte dei nuclei e quindi i dati rimangono largamente attuali e rappresentativi della situazione in essere (anche se è proseguita, nel corso del 2004, un'attività di assestamento con iniziative specifiche di diversi nuclei – quali quello del Lazio e quello del Ministero per i beni e le attività culturali - nell'acquisizione di competenze provenienti dall'esterno dell'amministrazione).

³⁴ I componenti dei nuclei nel 2004 sono complessivamente 364, di cui 245 nei nuclei regionali e 119 nei nuclei delle Amministrazioni centrali. Di questi, i componenti provenienti dall'esterno dell'Amministrazione presso cui il nucleo opera sono 149, vale a dire in media circa il 40 per cento. Va detto tuttavia che tale dato si riferisce a una situazione piuttosto differenziata: nel caso dei nuclei regionali le immissioni dall'esterno dell'Amministrazione sono appena il 36 per cento del totale dei componenti dei nuclei regionali, mentre i nuclei delle Amministrazioni centrali vedono una presenza di componenti "esterni" pari al 51 per cento del totale (ma con l'apporto decisivo dei componenti esterni di un nucleo quale quello del Ministero dell'ambiente storicamente numeroso e formato da esperti esterni).

³⁵ Il progetto NUVAL è stato promosso dal DPS e dal DFP che partecipano attivamente all'attuazione del progetto, affidata al Formez.

³⁶ Tre appaiono i risultati significativi: a) in termini di attività di *institutional building*, è stata costruita e attivata la Rete dei nuclei (anche con la definizione della sua progettazione definitiva) ed un consistente numero di singoli

Nel 2004 sono state avviate una serie di iniziative: alcune (quali quelle attivate nel quadro del programma “*Empowerment* delle pubbliche amministrazioni nelle politiche di sviluppo”) sono destinate a dare i primi risultati nel corso del 2005³⁷.

Si è, inoltre, avviato il progetto del “laboratorio sulle politiche di sviluppo” con la partecipazione di competenze qualificate che generano riflessioni, analisi, ricerche, studi, proposte in grado di alimentare stabilmente un circuito di approfondimento/studio/diffusione/comunicazione/formazione di alto livello su tematiche riguardanti le politiche di sviluppo.

E’ proseguita l’attività di sviluppo locale con i patti territoriali, in applicazione dei parametri di spesa stabiliti dalla delibera CIPE n. 26 del 2003³⁸; sul tema dei patti territoriali sono state svolte analisi da parte della Corte, alle cui risultanze si fa rinvio, anche con riferimento ai limitati risultati conseguiti³⁹.

Nel corso del 2004 sono state rimodulate le risorse liberatesi per rinunce e revoche prodottesi nel corso dell’attuazione precedente (circa il 27 per cento dei patti ha già effettuato almeno una rimodulazione) con una nuova programmazione degli interventi di sviluppo⁴⁰.

I patti territoriali per l’occupazione (i cosiddetti comunitari) vincolano⁴¹ la fase dalla riprogrammazione alla realizzazione esclusiva di interventi infrastrutturali materiali e immateriali e di azioni di sistema, dando vita, per tempi e modalità di attuazione, ad una sorta di laboratorio.

Su tale processo si sono sovrapposte, inoltre, le valutazioni condotte dalle Regioni sulla possibilità di assunzione diretta delle attività di programmazione, coordinamento e gestione relative ai patti e ciò in quanto a seguito della delibera CIPE n. 26 del 2003 i patti sono ormai strumenti regionalizzati, ma di fatto, utilizzando la previsione della gestione in regime di *service*, essi continuano ad essere seguiti a livello centrale. Nel 2004 alcune Regioni, intenzionate ad assumersi il ruolo di gestori diretti, hanno rivolto la loro attenzione al merito

nuclei, sia nelle Amministrazioni centrali che in quelle regionali; b) sono stati costruiti in modo cooperativo contenuti comuni e approfondimenti tematici funzionali all’attività operativa dei nuclei su temi sensibili (gli studi di fattibilità, la valutazione intermedia, la progettazione integrata); c) sono state realizzate iniziative formative specialistiche e di lavoro comune (corsi, seminari tecnici, convegni, *workshop*, gruppi di lavoro) che hanno interessato circa 300 componenti dei nuclei delle Amministrazioni centrali e regionali, hanno coinvolto la totalità dei nuclei regionali e la larga maggioranza di quelli centrali, sono state dirette a settori più ampi delle amministrazioni in cui i nuclei operano.

³⁷ I risultati conseguiti nel corso del 2004 sono stati: a) la partecipazione ai Master al di sopra delle previsioni (le domande di partecipazione sono state complessivamente 189); b) la realizzazione delle prime edizioni dei 4 Master in valutazione delle politiche di sviluppo nelle sedi di Milano, Roma, Napoli e Parma-Cosenza, con 77 partecipanti (che hanno superato le relative prove selettive) e secondo livelli qualitativi valutati, in generale, elevati (in primo luogo secondo il giudizio dei partecipanti); c) una larga parte dei partecipanti ai Master (59 alla fine del 2004) impegnati o in procinto di esserlo in *stage* o tirocinii formativi in amministrazioni pubbliche che operano nelle politiche di sviluppo (Amministrazioni centrali e Regioni) o comunque in agenzie e strutture private collegate all’attuazione di politiche di sviluppo.

³⁸ Tale Delibera prevedeva il definanziamento di quei Patti che, a due anni dal loro avvio, non avessero ancora attivato almeno il 50 per cento delle iniziative previste, né speso almeno il 25 per cento delle risorse per agevolazioni ad essi assegnate.

³⁹ Sezione centrale di controllo sulla gestione: Delibera n. 34/2001/G Relazione sui risultati dell’indagine relativa all’ “Attività dell’Amministrazione dell’industria per la valutazione dei provvedimenti in materia di sostegno alle attività; Delibera n. 21/2002 Relazione sulla gestione dei “Programmi di sviluppo”, previsti dall’art. 1/ter del decreto legge 20 maggio 1993 n. 148, convertito con legge 19 luglio 1993, n. 236; Delibera n. 26/2002 Relazione sui Patti territoriali con riguardo a quelli attuativi; Delibera n. 34/2003/G Seconda Indagine sulla gestione dei “Programmi di sviluppo” previsti dal DL n. 148 del 1993, convertito con legge n. 236 del 1993 - Esiti della Deliberazione 21/2002/G.

⁴⁰ La previsione, formulata dalla Legge Finanziaria per il 2004, di un ruolo del Ministero delle politiche agricole e forestali nella riprogrammazione delle risorse dei patti specializzati nei settori dell’agricoltura e della pesca non ha ancora avuto attuazione.

⁴¹ Delibera CIPE n. 83/2002.

degli aspetti operativi/attuativi del passaggio di consegna e della struttura organizzativa necessaria a garantire il successo dell'operazione⁴².

In alcuni territori, inoltre, è in atto un processo di ridefinizione, di riformulazione e di correzione delle coalizioni territoriali soprattutto in funzione del tentativo di riportare ad una reciproca coerenza gli ambiti territoriali dei diversi strumenti di sviluppo locale sovrapposti e stratificatisi nel tempo nei territori regionali. In tal senso sono state disposte specifiche assegnazioni di risorse per la promozione di strumenti di sviluppo locale concertato con interventi individuali⁴³, in base a caratteristiche di concertazione sociale, agli interventi individuati, in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale, con strumenti regionali di sviluppo locale⁴⁴.

Sono stati, concretamente attivati 21 progetti integrati urbani, che prevedono interventi in settori di interesse specifico delle aree urbane e riguardano il territorio di un solo comune capoluogo di provincia.

Inoltre, sono stati concretamente attivati da alcune Regioni progetti integrati definibili "settoriali", con chiaro orientamento tematico - ad esempio turistico, enogastronomico, termale - che coinvolgono un numero, in genere piuttosto elevato, di Comuni, spesso tra di loro non contigui, ma accomunati da problemi ed opportunità specifici di una stessa filiera o settore, con assunzione di responsabilità piuttosto elevate delle Regioni stesse, nella progettazione e nell'attuazione, per il coordinamento di un elevato numero di Enti locali; solo alcune Regioni, però, hanno deciso di dare visibilità a queste differenze, tenendo separati dai PIT (Progetti integrati territoriali) di forma più convenzionale, questo genere di progetti⁴⁵.

Sono stati finora approvati 137 progetti.

Come risulta da un indagine del Formez, dieci delle Regioni del centro-nord hanno adottato modalità di progettazione integrata riferite ad ambiti sub-regionali, che, sullo schema dei PIT delle aree, prevedono la consultazione partenariale sia orizzontale, che, naturalmente, tra diversi livelli di governo.

Secondo l'Amministrazione il sistema di monitoraggio geo-referenziato affidato alla rete dei nuclei di valutazione delle Regioni non è in grado di restituire dati completi ed affidabili sull'attuazione dei PIT⁴⁶; tra i progetti specifici si segnalano alcune delle misure del PON ATAS (Progetto Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di sistema), tra cui rivestono particolare importanza il progetto Sprint del Formez e le azioni pilota della società "Studiare Sviluppo", che restituiscono a livelli centrali e regionali informazioni ricche sulle potenzialità e le criticità di questi esperimenti progettuali, contribuendo allo stesso tempo a superarle.

La preponderanza dell'utilizzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)⁴⁷ è da ricondursi, oltre che alle scelte operate dai territori, alle regole fissate dalle amministrazioni

⁴² Per qualcuna di esse, ad esempio la Campania, tale processo sembra ormai essere a buon punto di definizione.

⁴³ Delibera CIPE n. 16 del 2003.

⁴⁴ Delibera CIPE n. 20 del 2004.

⁴⁵ Si tratta delle Regioni Puglia, Basilicata e Calabria, che hanno sottoposto i progetti integrati urbani e settoriali a regole in parte differenti. Una scelta di senso opposto è quella della Campania, che comprende i progetti integrati di filiera e quelli urbani all'interno di un'unica generica categoria di "Progetti Integrati", insieme a tutti gli altri. Le Regioni Sicilia e Sardegna distinguono dai PIT i progetti settoriali, ma non i progetti urbani.

⁴⁶ L'intensificazione del livello di complessità della progettazione e questa creativa moltiplicazione delle sue modalità impongono di descrivere la dinamica di importanti fenomeni tipici della progettazione integrata come il livello di coinvolgimento di partners privati nelle diverse fasi del ciclo di vita dei progetti, il livello e la natura dell'effettiva delega di responsabilità gestionali alle strutture attuative locali, la dotazione e la qualità delle risorse umane in forza a queste strutture, le fonti economiche per il loro sostentamento, ecc. Al monitoraggio geo-referenziato è perciò affidata anche la responsabilità di documentare questi aspetti organizzativi e di attuazione peculiari ai PIT, poiché l'ordinaria attività di monitoraggio dei programmi operativi non è attrezzata per rendere conto.

⁴⁷ Questa preponderanza è spiegata dalla maggiore dimensione assoluta relativa del FESR all'interno dei PO (Programmi Operativi), rispetto agli altri fondi.

regionali per la progettazione integrata, che hanno in alcuni casi limitato la possibilità di utilizzare i fondi dedicati allo sviluppo rurale ed al livello delle risorse umane.

La ripartizione tra grandi tipologie degli interventi inclusi nei PIT mostra che le infrastrutture fisiche rappresentano la metà del valore degli interventi previsti e che l'integrazione di interventi differenti per natura e obiettivi rimane comunque difficoltosa.

La società "Sviluppo Italia"⁴⁸ ha proseguito nel lavoro strategico sulle azioni di attrazione degli investimenti⁴⁹, avviando, in particolare, il processo di definizione dell'offerta territoriale e le attività di promozione e *scouting*.

Il processo di definizione dell'offerta territoriale - realizzato anche attraverso il supporto e la messa a sistema delle 16 società regionali del Gruppo - è basato su una logica settoriale e passa attraverso la creazione di partnership stabili ed efficaci con gli attori (Ministeri e Regioni in primis) coinvolti.

Nel dettaglio, si è proceduto alla costituzione di un Comitato Interistituzionale⁵⁰ destinato alla condivisione di metodologie, procedure e strumenti operativi. È stato, inoltre, siglato un accordo quadro con il MIUR con finalità di promozione dei distretti tecnologici e ottimizzazione degli strumenti di incentivazione.

I risultati si sono concretizzati in:

- individuazione di 8 settori strategici;
- identificazione e posizionamento competitivo⁵¹ - a livello internazionale - di più di 70 sistemi territoriali potenzialmente attrattivi;
- indagine delle vocazioni produttive anche sulla base dell'analisi dei documenti di programmazione regionale;
- progettazione e implementazione di un sistema informativo.

La seconda azione relativa alle attività di promozione e *scouting* è finalizzata a generare manifestazioni di interesse da parte degli investitori ma ha anche l'obiettivo di migliorare l'immagine del Paese come *business location*.

La società Sviluppo Italia⁵², nella prospettiva di costituire un interlocutore unico per le politiche promozionali e per gli investitori esteri, ha dato vita - in collaborazione con l'ICE (Istituto commercio con l'estero) - a *Investinitaly*⁵³.

A supporto delle attività promozionali, indirizzate in via prioritaria a sette Paesi target, è stato creato un portale *web* che mira a far entrare l'Italia nella "mappa mentale" degli investitori, presentando i dati salienti sulla competitività del Paese⁵⁴.

La rete di *scouting* - destinata a diventare operativa in ciascun Paese target e già attiva in Germania e nel Regno Unito - è preposta alla individuazione dei potenziali investitori e alla promozione di concrete opportunità di business.

⁴⁸ "Sviluppo Italia" è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo d'impresa e l'attrazione di investimenti con il compito di promuovere lo sviluppo produttivo ed imprenditoriale.

⁴⁹ Le attività si inseriscono nell'ambito del "Programma Operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti".

⁵⁰ Al comitato partecipano i rappresentanti di Regioni, MEF, MAP e "Sviluppo Italia".

⁵¹ L'attività è in corso di completamento.

⁵² Nella definizione delle strategie promozionali, "Sviluppo Italia" si avvale del supporto di un *Advisory Board* composto da personalità di prestigio internazionale.

⁵³ Al riguardo, si è proceduto alla progettazione e realizzazione della *brand and corporate identity* con la creazione di logo, identità grafica e identità visiva.

⁵⁴ Sono stati organizzati e si è partecipato a diversi eventi a carattere nazionale e internazionale: tra tutti, il *Biotech RoadShow* di Zurigo (22 novembre 2004); un evento settoriale destinato a imprese e comunità finanziaria svizzere con l'obiettivo di: a) generare nuovi insediamenti di imprese in Italia; b) creare partnership tra imprese italiane e svizzere; c) promuovere la conoscenza delle opportunità di investimento e di sviluppo offerte dalla ricerca italiana per gli operatori di venture capital svizzeri. Si è, inoltre, proceduto alla realizzazione di prodotti editoriali e multimediali, analisi di *benchmarking* sulle agenzie estere e indagini sui flussi degli investimenti diretti esteri.

Nel luglio 2004 la società “Sviluppo Italia” ha costituito, insieme all’ICE e a *Investinitaly* una *partnership* per promuovere all’estero opportunità di investimento in Italia nei settori aerospazio, componentistica auto, chimica fine, nanotecnologie, meccanica di precisione, turismo, logistica e agroindustria.

Per contribuire allo sviluppo di settori produttivi e reti infrastrutturali la stessa società ha costituito sei società per l’attuazione di progetti speciali: “Italia Turismo” per la creazione di poli turistici integrati e per il sostegno dell’offerta di aree ad alto potenziale turistico; “Italia Navigando” per la creazione di porti turistici; “Rete Autostrade Mediterranee” per lo sviluppo delle reti di trasporto marittime, transnazionali, in attuazione del programma autostrade del mare; “Infratel Italia” per la realizzazione di infrastrutture telematiche a banda larga; “Innovazione Italia” per lo sviluppo e la diffusione di programmi per la società dell’informazione e dell’*e-governement*; “Sviluppo Italia Aree Produttive” per la bonifica, il recupero e la valorizzazione di aree industriali dismesse⁵⁵.

3.5 Dipartimento dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

E’ stato parzialmente conseguito (75 per cento) il primo obiettivo della direttiva del Ministro concernente i miglioramenti organizzativi interni, con particolare riferimento all’adeguamento delle condizioni di lavoro con assegnazione degli spazi recuperati e con interventi accessori per la bonifica degli impianti e per l’implementazione dei sistemi antincendio.

Con riferimento al secondo obiettivo concernente il miglioramento dell’organizzazione e dell’attività amministrativa della Pubblica Amministrazione è stato effettuato il decentramento delle competenze relative al pagamento delle spese di lite riguardanti i ricorsi di invalidità civile, in applicazione delle disposizioni previste nell’articolo 42 DL n. 269 del 2003, convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326; in particolare sono stati attribuiti alle Direzioni provinciali dei servizi vari del tesoro i compiti di rappresentanza processuale dell’Amministrazione in materia di invalidità civile, nonché quelli relativi al pagamento delle spese conseguenti all’eventuale soccombenza in giudizio.

E’ in fase avanzata di attuazione il piano di razionalizzazione degli uffici provinciali con completamento degli interventi di accorpamento avviati nel 2003, attivazione delle procedure di accorpamento e razionalizzazione degli uffici di quattro sedi provinciali (obiettivo 3 — “Contenimento della spesa pubblica e miglioramenti organizzativi interni all’Amministrazione”).

Per quanto riguarda l’obiettivo “Mirata programmazione dell’attività di verifica e di controllo in attuazione della normativa (DL n. 269 del 2003)”, sono stati effettuati, dalla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro, controlli sulle pensioni di invalidità; in particolare nel corso del 2004 l’attività si è concretata:

- nell’effettuazione di 72.853 verifiche che hanno portato alla revoca di 2.537 trattamenti; nell’effettuazione di n. 53.011 accertamenti relativi al superamento dei limiti reddituali, tramite i dati forniti dall’Agenzia delle entrate, relativamente agli anni d’imposta 2001 e 2002.

L’attività di monitoraggio sugli andamenti della spesa relativa alle pensioni di invalidità ha portato alle seguenti risultanze.

Nell’anno 2004, sulla base degli elementi attualmente disponibili, costituiti di fatto dai livelli e dalla dinamica della erogazioni di cassa, si è registrato il protrarsi del contenimento della dinamica rilevato nell’ultimo quadrimestre dell’anno 2003, che ha consentito il

⁵⁵ Sono state costituite inoltre tre società strumentali nei settori dell’ingegneria e della finanza: “Sviluppo Italia Engineering” per la progettazione e per l’attuazione di programmi architettonici e ingegneristici; “Strategia Italia” per la gestione di fondi chiusi; “Sviluppo Italia Factor” per il sostegno finanziario e gestionale con operazioni di *factoring*.

conseguimento di una spesa su base annua sostanzialmente in linea con le previsioni⁵⁶ e stimabile in circa 11.710 milioni. Ciò per effetto della riduzione della quota di spesa relativa agli arretrati che accompagnano le singole nuove liquidazioni, che di fatto ha consentito, dal punto di vista finanziario, di compensare l'incremento del numero delle prestazioni erogate.

Le risultanze definitive per l'anno 2004 in termini di Conto consuntivo potranno essere disponibili solo in sede di consuntivazione da parte dell'INPS (il bilancio consuntivo viene solitamente approvato nel mese di luglio dell'anno successivo a quello di riferimento), nel mentre l'ISTAT procederà ad una stima dei risultati per i Conti delle PA nell'ambito della procedura che conduce alla notifica del 1° marzo alla Commissione dell'UE sulla base degli elementi attualmente disponibili.

Sono state automatizzate ed integrate le piattaforme in corso di sviluppo, con interazione con le Amministrazioni centrali. E' stata lievemente migliorata (5 per cento) la percentuale di produttività del servizio stipendi delle direzioni provinciali ed è stato completato il progetto di controllo di gestione.

E' stato concluso nel mese di ottobre 2004 il progetto di rete multi-servizi diretto a porre in comunicazione gli uffici centrali e provinciali ed è stato positivamente collaudato il progetto per il Sistema Informativo per la Gestione del Personale (SIAP) per la gestione del trattamento dei dati giuridici ed economici.

Il piano di formazione del personale, comprensivo di quello dirigenziale, è stato realizzato al 75 per cento ed è stato completato il programma di formazione riguardante la rappresentanza in giudizio in materia di invalidità civile.

Per la copertura delle cospicue risorse gestite in relazione a tali progetti resta da valutare, su di un piano complessivo, il grado di realizzazione e di efficacia rispetto agli obiettivi prefissati.

Area finanze

3.6 Dipartimento per le politiche fiscali.

Il Servizio di controllo interno del Ministero evidenzia come nel corso del 2004 il Dipartimento per le politiche fiscali ha utilizzato gran parte delle risorse umane e materiali assegnate (92 per cento) per le attività di autofunzionamento e per garantire il supporto alla operatività delle commissioni tributarie. Per il raggiungimento degli obiettivi posti nella direttiva ministeriale e rispondenti alla missione istituzionale tipica (regolamento e coordinamento della politica fiscale) è stato dunque utilizzato il restante 8 per cento della complessiva disponibilità di uomini, mezzi e strutture.

Ferma restando la necessità di un riequilibrio nel riparto delle risorse, da attuare anche in occasione del ripensamento della organizzazione interna conseguente all'emanazione dei regolamenti previsti dal d.lgs. n. 173 del 2003 e della prevista revisione delle piante organiche ai sensi dell'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria per il 2005, va dato atto che gli obiettivi posti nella direttiva ministeriale sono stati tutti raggiunti.

Con riferimento al primo obiettivo, il Dipartimento nel corso del 2004 ha curato la predisposizione dei provvedimenti di attuazione della riforma fiscale contenuta nel d.lgs. 12 dicembre 2004, n. 344, nonché la disciplina di dettaglio per la applicazione delle sanatorie fiscali introdotte dalla legge n. 289 del 2002.

Il Dipartimento ha, inoltre, collaborato alla stesura delle specifiche disposizioni, concernenti la materia tributaria, da inserire all'interno della Legge Finanziaria per il 2005.

⁵⁶ Come integrate, in termini di capitolo di bilancio dello Stato, dalla legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005). Si fa presente che lo stanziamento del capitolo di bilancio dello Stato comprende anche altre partite non direttamente collegate alle prestazioni, ma relative agli oneri della gestione istituita presso l'INPS, tra i quali: spese amministrazione, oneri tributari e assegnazione al fondo svalutazione crediti per prestazioni da recuperare, oneri finanziari e altre uscite non classificabili in altre voci.

Ai fini della armonizzazione della normativa italiana con i sistemi fiscali di altri paesi il Dipartimento ha realizzato un progetto per la revisione del cosiddetto *Italian draft*, in vista della negoziazione contro le doppie imposizioni in ambito OCSE, avviando altresì la istituzione di un osservatorio sui sistemi tributari dei principali Paesi industrializzati.

Sul fronte del governo delle informazioni economico fiscali, il Dipartimento ha avviato, anche alla luce di quanto più volte osservato dalla Corte dei conti, un'iniziativa sperimentale per valutare "ex ante" i presumibili effetti ed ex post l'effettivo grado di realizzazione delle misure finanziarie adottate attraverso la manovra di *fiscal policy*.

L'iniziativa è stata per il momento limitata all'approfondimento delle tematiche concernenti gli effetti della proroga delle sanatorie, al fine di predisporre gli strumenti per il successivo monitoraggio, nonché alle attività propedeutiche all'analisi del gettito derivante dalla nuova imposta sulle società (IRES).

L'attività intrapresa merita di essere proseguita e sviluppata riguardando un settore, quello del monitoraggio degli effetti della manovra fiscale, che da sempre la Corte dei conti ritiene obiettivo strategico prioritario da perseguire, per un effettivo governo del sistema tributario⁵⁷.

Il Dipartimento, nel corso del 2004, è stato, inoltre, impegnato in un progetto volto alla costruzione di una banca dati integrata relativa all'andamento dei progetti di investimento di tutti gli enti della fiscalità, con particolare riferimento all'utilizzo di nuove tecnologie. Al momento risulterebbe completa l'architettura generale del sistema ed avviato l'inserimento dei dati contenuti nel piano triennale 2005-2007.

Pur considerando le difficoltà di definire e quantificare gli obiettivi connessi con la missione istituzionale del Dipartimento per le politiche fiscali (regolazione e coordinamento della politica fiscale), va ribadita la necessità, condivisa peraltro anche dal servizio di controllo interno, che in prosieguo la direttiva per l'azione amministrativa individui con maggiore puntualità le attività da svolgere, fissi obiettivi che possano tradursi in un prodotto misurabile sulla base di specifici indicatori e stabilisca significativi stati di avanzamento intermedi dei progetti da realizzare.

3.7 Guardia di finanza.

A fronte di una disponibilità complessiva di ore lavorative pari a 105 milioni, corrispondente ad un numero di personale in servizio ammontante a 66.761 unità (8.944 in più rispetto all'esercizio precedente)⁵⁸ la direttiva ministeriale per l'esercizio 2004 prevedeva tre obiettivi strategici: 1) il contrasto all'evasione fiscale; 2) la repressione degli illeciti di carattere economico finanziario a tutela della spesa sanitaria e finalizzati a contrastare il fenomeno del caro vita; 3) il miglioramento dell'efficacia dell'azione attraverso l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse e l'implementazione dei supporti tecnologici; obiettivi cui vengono destinate rispettivamente 35 – 1,7 e 35 milioni di ore/persona.

Il primo obiettivo strategico si sostanzia in 3 obiettivi operativi: concernenti il contrasto al fenomeno del gioco illecito, contrasto all'economia sommersa e l'esecuzione mirata di un mix di verifiche e controlli dettagliatamente indicati per i vari settori, con un valore ponderato ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati.

⁵⁷ Con delibera n. 6/2004/G del 26 febbraio 2004 la Sezione centrale del controllo sulla gestione, pur evidenziando i limiti delle azioni intraprese per il monitoraggio delle entrate tributarie, ha positivamente valutato la consapevolezza acquisita da parte del Dipartimento per le politiche fiscali della importanza di una conoscenza aggiornata ed in tempi reali sui flussi finanziari in entrata per la verifica dei complessivi equilibri di finanza pubblica. In quella sede è stata peraltro segnalata l'assoluta assenza di ruolo del Servizio di controllo interno in materia.

⁵⁸ A consuntivo la consistenza media della forza effettiva nell'anno è risulta pari a 64.533 unità, dato comprensivo anche degli allievi in addestramento, dei militari distaccati presso ministeri ed enti vari, dei militari in forza alle sezioni di polizia giudiziaria per un totale di ore lavorative pari a 104.166.735.

La tutela degli interessi economici e finanziari pubblici (2° priorità strategica) prevede il compimento di azioni particolarmente mirate al controllo della spesa sanitaria e degli incentivi alle attività economiche, al contrasto del fenomeno della contraffazione dei marchi e della pirateria audiovisiva nonché alla vigilanza sul fenomeno del caro vita.

La terza linea di intervento individua i più significativi progetti e le attività di investimento: il potenziamento dei sistemi informativi e l'interconnessione delle sale operative, l'informatizzazione dello schedario generale, l'adozione di un nuovo modello strategico dell'organizzazione territoriale, il potenziamento e l'ammodernamento del comparto aereo, la realizzazione di alcune dorsali trasmissive e delle reti sincrone di trasmissione in Sicilia.

Con riferimento alle prime due direttrici la direttiva individua, quale indicatore di attività, il numero di ore persona da dedicare a ciascuna specifica linea di azione, nonché un valore minimo di verifiche da effettuare, dettagliato per le diverse attività di controllo e per tipologia economica dei destinatari.

Il terzo obiettivo strategico fa riferimento, ai fini della verifica, alla conclusione o al previsto stato di avanzamento di ciascun progetto.

Confrontata con la struttura e i contenuti delle convenzioni con le Agenzie fiscali, la direttiva si presenta come uno strumento meno sofisticato e dettagliato. Le priorità si sostanziano nella elencazione delle missioni istituzionali, le singole azioni operative appaiono prive della indicazione di un significativo prodotto misurabile sulla base di indicatori di risultato.

Gli obiettivi da raggiungere sono determinati attraverso una tecnica incrementale basata sulla previsione di miglioramenti percentuali rispetto a quanto programmato per l'esercizio precedente, senza alcun riferimento al consuntivo dell'esercizio trascorso e, quindi, senza una valutazione delle effettive potenzialità operative e della capacità di azione dimostrata.

Per le attività di investimento vengono, in pratica, recepite le indicazioni provenienti dai competenti uffici del Corpo.

Alla luce della istruttoria condotta, va dato atto del pieno raggiungimento e, spesso, del superamento degli obiettivi programmati e di significativi miglioramenti e affinamenti rispetto ai risultati del precedente esercizio.

L'applicazione delle risorse umane disponibili nei diversi settori operativi di intervento ha pienamente rispettato i valori indicati in direttiva, come si evince dal seguente prospetto:

- prevenzione e repressione degli obblighi tributari: 36,7 milioni di ore/persona effettivamente lavorate (+ 4,94 per cento dell'obiettivo programmato), comprensive anche degli interventi in materia di contrasto all'economia sommersa (7,94 milioni di ore/persona) e contrasto al gioco illecito (0,66 milioni);
- vigilanza sulla spesa pubblica – 1,84 milioni di ore/ persona lavorate;
- tutela del mercato e dei consumatori: 1,04 milioni di ore suddivise tra i due obiettivi prevenzione repressione delle attività illegali e pericolose e contrasto alla criminalità organizzata e comune⁵⁹;

I sopradescritti valori, peraltro, sono in linea e, in taluni casi, lievemente inferiori rispetto a quelli raggiunti al termine del precedente esercizio, a riprova del fatto che la direttiva nel fissare percentuali di risorse umane e materiali da destinare alle attività effettivamente operative in misura incrementale (+16 per cento rispetto al precedente esercizio), aveva quale termine di raffronto la precedente programmazione e non già i risultati conseguiti a consuntivo.

L'attività di contrasto all'evasione si è sostanziata nel compimento di un numero di azioni superiore a quello programmato:

⁵⁹ Le attività di supporto ai compiti istituzionali dell'amministrazione dirette ed indirette (indirizzo comando, coordinamento, gestione delle risorse umane, logistica servizi generali) hanno visto nell'esercizio 2004 un assorbimento di risorse umane pari a 34.000.000 ore/persona (percentuale di assorbimento 33,8 per cento)

- le verifiche generali concluse ammontano a 1.281, a fronte di un programma annuo di 900 (142,3 per cento); quelle parziali a 18.496 (valore preventivato in direttiva 11.600);
- le verifiche specifiche effettuate nel 2004 sono state 39.925 rispetto alle 29.300 del programma, con una percentuale di realizzazione dell'obiettivo del 136,3 per cento;
- i controlli strumentali effettuati sono stati 630.749, rispetto ai 580.000 programmati (percentuale realizzativa dell'obiettivo 108,7 per cento);
- i controlli intracomunitari ammontano a 2.343, a fronte dei 2.200 del programma annuale;

Il piano di "contrasto all'economia sommersa" si è sostanziato nella seguente attività operativa:

- n. 1.885 verifiche generali concluse;
- n. 5.660 verifiche parziali, valori entrambi superiori ai parametri indicati nella direttiva.

Le verifiche condotte hanno consentito la scoperta di 7.581 evasori totali (con il recupero a tassazione di basi imponibili, ai fini delle imposte dirette, per quasi 5,8 miliardi e violazioni constatate all'IVA per circa 1,6 miliardi) e di 31.930 lavoratori irregolari, di cui 20.347 completamente "in nero".

In materia di controlli sulla spesa sanitaria l'attività svolta dalla Guardia di finanza nell'esercizio 2004 si è sostanziata in 282 controlli specifici che hanno portato alla denuncia di 5.544 soggetti ed ad un accertamento di danno erariale per un valore di 68 milioni circa.

Nel settore del contrasto alla contraffazione la attività della Guardia di finanza (che rappresenta il 90 per cento dei risultati complessivamente raggiunti da tutte le forze di polizia nello specifico settore) ha portato al sequestro di oltre 95 milioni di oggetti contraffatti.

Risultano, infine, effettuati 35.800 interventi nell'ambito delle attività di vigilanza sul fenomeno del caro vita, con 2.349 contestazioni relative alla violazione degli obblighi di una corretta esposizione dei prezzi di vendita.

Di seguito si riportano le valutazioni relative alla percentuale di realizzazione e ai motivi degli eventuali scostamenti dagli obiettivi programmati dei principali programmi di investimento richiamati nella Direttiva ministeriale:

- automazione unità operative a livello periferico: sono state sviluppate le attività cardine previste, mediante la realizzazione delle reti locali presso i Reparti sub-provinciali del Corpo, la consegna e l'installazione degli apparati, l'attivazione dei collegamenti (percentuale conseguimento obiettivo 100 per cento);
- interconnessione delle sale operative e radiolocalizzazione delle autopattuglie: l'attività progettuale ha registrato dei ritardi in relazione alla definizione del protocollo di intesa con il Ministero dell'interno per la cessione gratuita del *software*. A seguito di tale fase potrà essere avviata la personalizzazione del *software* secondo le esigenze delle sale operative del Corpo. Sono stati completati e collaudati i siti presso 22 sedi (incluse la "sala test" del Comando generale ed il "centro di formazione" della Legione Allievi) delle 25 interessate al progetto. Presso ulteriori 2 sedi sono ultimati i siti (percentuale di realizzazione 49 per cento);
- potenziamento ed ammodernamento del comparto aereo: l'attività progettuale si è conclusa in riferimento all'attivazione della linea di volo AB 412 HP alla sede di Catania (realizzazione delle infrastrutture e addestramento del personale) mentre si sono registrati dei ritardi in relazione alla individuazione della ditta aggiudicataria della fornitura dei mezzi di volo a causa di un contenzioso non ancora definito (percentuale di realizzazione 50 per cento);
- realizzazione dorsali trasmissive ad alta capacità della rete in ponte radio "interpolizie" Roma - L'Aquila e Roma - Firenze con collegamento dei rispettivi Comandi regionali. L'attività progettuale è conclusa. Sono stati realizzati i lavori infrastrutturali presso i siti ove sono allocati i ripetitori della rete in ponte radio, lungo le dorsali e presso i Reparti del Corpo. E' stato realizzato il collegamento alla rete interpolizie (percentuale di realizzazione 100 per cento);
- realizzazione reti sincrone provinciali nell'ambito della Regione siciliana. L'attività progettuale è conclusa. Sono stati fissati tutti gli aspetti concernenti la struttura ed il