

svolgimento di programmi di investimento, complessi e articolati, nelle aree sottoutilizzate, ai patti territoriali per l'occupazione, e, infine, alle convenzioni CONSIP, per la esternalizzazione delle attività informatiche riservate allo Stato, per la stipulazione di "accordi quadro" con fornitori di beni e prestatori di servizi, per la promozione dell'aggregazione di enti decentrati di spesa (Province, Comuni, ASL, Università).

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ha fatto ricorso ad incarichi di studio per tematiche connesse, talvolta in modo generico, alla definizione di progetti di sviluppo indirizzati prevalentemente alle aree del Mezzogiorno; sul punto si ricorda che, secondo quanto espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nell'adunanza del 15 febbraio 2005 nella definizione delle "linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)", requisito essenziale per il corretto svolgimento degli incarichi di studio di cui all'art. 5 del DPR n. 338 del 1994, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale siano illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte.

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha stipulato diverse convenzioni con società a sua totale partecipazione, quali quella con la società "Studiare Sviluppo Srl" (DD.MM 28 e 30 dicembre 2004) per la realizzazione di progetti operativi articolati nell'ambito del programma triennale di modernizzazione della Pubblica Amministrazione "Programma di *Empowerment* della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno", finanziato con le risorse del Fondo istituito con la legge n. 289 del 2002 per le aree sottoutilizzate e con imputazione al capitolo 7662 dell'UPB 5.2.3.8.

Altra convenzione (DM 4 ottobre 2004) è stata conclusa con la società per la Gestione degli Impianti Idrici SOGESID S.p.A. per lo svolgimento di attività di assistenza tecnica, consulenza, affiancamento e formazione nell'ambito del monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro nel settore idrico a favore delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.

Altre tre convenzioni sono state stipulate con la società "Sviluppo Italia S.p.A." (DD.MM. 12 agosto 2003) per l'attuazione del programma operativo pluriennale di marketing, di supporto alle Regioni e di *Advisoring* e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli studi di fattibilità.

Con l'INPS il Ministero ha attivato una convenzione (DM 30 marzo 2004) per l'affidamento del procedimento istruttorio concernente le istanze presentate ai sensi della legge n. 137 del 2001 relativa agli indennizzi ai cittadini operanti nella ex- Jugoslavia.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha stipulato una convenzione con la Fintecna Finanziaria S.p.A. (DM 27 settembre 2004), diretta a disciplinare i rapporti relativi alla gestione della liquidazione del contenzioso degli enti pubblici disciolti.

Nel periodo 1996/2003 il Dipartimento per le politiche di sviluppo ha approvato 57 contratti di programma per 813 iniziative, con investimenti pari a 5.964,6 milioni e per un importo agevolato di 2.839,8 milioni. L'incremento occupazionale previsto ammonta a 22.343 addetti. A fronte di tale importo sono state erogate, fino a tutto il 2003, risorse pubbliche pari a 1.052,7 milioni.

Lo strumento è stato utilizzato soprattutto nel Mezzogiorno; infatti, solo tre contratti sono stati approvati nel Centro-Nord per un totale di 655,4 milioni di investimenti, mentre nelle regioni meridionali i contratti sono 50, per un ammontare complessivo di investimenti pari a 4.837,1 milioni⁷².

Tra le Regioni, la Campania, che ha cofinanziato tutti i progetti di investimento a partire dal 2000, ha attratto il maggior numero di investitori, con il 28 per cento dei contratti; segue la

⁷² I restanti 4 contratti sono multiregionali con investimenti pari a 472 milioni.

Puglia con il 12 per cento e la Sardegna con l'11 per cento. Nel Centro-Nord il Veneto concentra, con un solo contratto, circa il 10 per cento degli investimenti totali.

La maggior parte delle iniziative approvate riguarda consorzi di PMI (30 contratti); grandi imprese e gruppi industriali nazionali ed esteri sono firmatari di 27 contratti.

Nel 2003 il CIPE ha disciplinato le nuove modalità operative per la semplificazione e velocizzazione dei procedimenti di accesso alle agevolazioni, individuando i requisiti sostanziali di ammissibilità - fattibilità tecnica ed economica del piano progettuale, merito creditizio, presupposti di cantierabilità effettiva delle iniziative - e definendo i tempi e le procedure per l'esercizio delle rispettive competenze⁷³.

Con successivi atti amministrativi⁷⁴ il Ministro delle attività produttive ha individuato requisiti e priorità e fissato le modalità di presentazione delle domande di accesso, fornendo disposizioni in merito ai necessari adempimenti amministrativi.

Nel 2004 sono stati approvati 16 contratti per un importo complessivo degli investimenti pari a circa 2.754 milioni di cui 13 a valere sulla nuova normativa; l'onere a carico della finanza pubblica per la concessione delle agevolazioni è pari a circa 840 milioni.

Sei dei contratti approvati riguardano insediamenti produttivi in Campania, tre in Sicilia, due in Toscana, uno in Sardegna, uno in Calabria e tre sono multiregionali.

Nell'anno trascorso sono state erogare risorse per un importo pari 184 milioni⁷⁵ di cui oltre 47,2 per i contratti sottoposti alla nuova disciplina di accesso.

Il contratto di localizzazione, nato nel 2003 come progetto pilota, dopo una prima fase sperimentale, è passato alla fase operativa⁷⁶. I criteri per la valutazione delle proposte ai fini dell'ammissibilità delle varie fasi di attività del progetto pilota sono state individuate dal Comitato Operativo previsto dalla Convenzione tra "Sviluppo Italia" e Ministero delle attività produttive; recentemente, inoltre, sono state messe a punto definitivamente le procedure per l'accesso alle agevolazioni previste dallo strumento. Sono state approvate iniziative per un totale di investimenti di 113 milioni, e sono in corso di stipula i relativi Accordi di Programma Quadro per la definizione delle infrastrutture materiali e immateriali. I progetti riguardano i settori del turismo e dell'agroindustria e sono localizzati in Sicilia e in Calabria.

I progetti presentati, per un importo complessivo di 1.306 milioni, riguardano i settori del turismo, manifatturiero, energia e servizi; i partners esteri provengono, oltre che da Paesi europei (Gran Bretagna, Germania, Svizzera, Spagna e Austria), da USA, Giappone, Israele e Thailandia.

Il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro ha devoluto alla CONSIP le funzioni connesse con:

- a. le attività informatiche riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414 (DM 17 giugno 1998; si tratta principalmente delle attività connesse con la progettazione e gestione del Sistema Informativo Integrato del Ministero);
- b. il ruolo di stazione appaltante, ai fini della stipulazione di "accordi quadro" con fornitori di beni e prestatori di servizi, a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, le quali hanno la facoltà di aderire a tali accordi sino a concorrenza della quantità massima complessiva e a prezzi e condizioni ivi previsti, dovendo, in alternativa, rispettarne i parametri di prezzo-qualità per

⁷³ La revisione procedurale è stata attuata nel rispetto dell'Atto di indirizzo sulla "regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata", con deliberazione 26 del 25 luglio 2003.

⁷⁴ DM del 12 novembre 2003 e DM del 19 novembre 2003.

⁷⁵ Anche a valere sui contratti stipulati in periodi precedenti.

⁷⁶ Lo strumento intende soprattutto attrarre investitori esteri medi e grandi nelle aree del Mezzogiorno, offrendo velocizzazione e garanzia dei tempi occorrenti alla realizzazione dell'insediamento, snellimento dell'iter burocratico e garantendo infrastrutture adeguate sul territorio tramite accordi con le Amministrazioni locali (delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003 e n. 19 del 29 settembre 2004).

l'acquisto di beni e servizi comparabili (DM 24 febbraio 2000, in attuazione dell'art. 26, comma 1, della Finanziaria 2000);

- c. la promozione dell'aggregazione di enti decentrati di spesa (Province, Comuni, ASL, Università) al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni del mercato (DM 2 maggio 2001, in attuazione dell'art. 59 della Finanziaria 2001).

Il programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, avviato fin dal 2000, ha avuto come obiettivi più importanti di favorire la modernizzazione della funzione degli approvvigionamenti nella pubblica amministrazione, la promozione di moderni strumenti dell'*ICT* (*information and communication technology*) per le funzioni di approvvigionamento (*e-procurement*), lo snellimento delle tradizionali procedure di acquisto e, di conseguenza, il contenimento della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi.

I modelli di *e-procurement* implementati nell'ambito del Programma stesso, quali il Sistema delle Convenzioni, le gare telematiche ed il Mercato Elettronico della pubblica amministrazione, definiscono un sistema integrato di strumenti complementari orientati a dare una risposta alle diverse esigenze della pubblica Amministrazione per quel che attiene la funzione degli approvvigionamenti⁷⁷.

Il Ministero ha comunicato, in modo generico e senza una dettagliata analisi delle diverse tipologie di acquisto, che la centralizzazione ha consentito di ottenere, considerati i rilevanti quantitativi da approvvigionare, notevoli risparmi di spesa. Tuttavia, secondo una analisi condotta nel 2004, con il sistema del *datawarehouse* del Programma, si è evidenziato che, dal 2000 ad oggi, solo come mancati oneri amministrativi per le procedure ad evidenza pubblica si sarebbe verificato un risparmio di circa 92.000.000 di euro (circa 1850 procedure ad evidenza pubblica con procedura comunitaria).

Nell'ambito del programma di razionalizzazione sono stati realizzati due progetti, uno finalizzato al monitoraggio della *customer satisfaction* in collaborazione con l'Università "Federico II" di Napoli e, l'altro, volto al monitoraggio della qualità oggettiva delle forniture attraverso la certificazione di enti terzi specializzati.

Il mercato elettronico della pubblica amministrazione è sostanzialmente finalizzato alla gestione ottimale della spesa relativa a categorie merceologiche altamente frammentate e difficilmente gestibili attraverso le convenzioni-quadro.

Le procedure operative del mercato elettronico prevedono due modalità di interazione:

- l'ordine diretto, da effettuarsi quando l'importo della fornitura non supera i 20.000 euro;
- la richiesta di offerta, che prevede un quotazione del bene o del servizio da parte di almeno 5 fornitori.

A fine 2004, erano presenti a catalogo circa 40.000 articoli. Il valore complessivo del transato attraverso il mercato elettronico era di 7.975.947 euro (4.612.365 euro attraverso ordini diretti e 3.363.582 euro attraverso richieste di offerta) per un totale numero di ordini di 3.117 (2.678 ordini diretti e 439 richieste di offerta).

⁷⁷ Gli obiettivi previsti all'interno di tali modelli sono quelli di ottenere risparmi di spesa in relazioni a molteplici aspetti:

- risparmio generato dalla riduzione dei prezzi unitari di beni e servizi mediante l'aggregazione della domanda e lo sfruttamento dell'economie di scala; tale risparmio è tuttavia condizionato all'adozione di alcune ulteriori azioni, come ad esempio il "controllo della domanda" all'interno di ciascuna amministrazione. Il risparmio connesso alla riduzione dei prezzi unitari sarebbe stato, secondo analisi condotte dall'ISTAT nell'ambito del PSN 2004-2006, quello evidenziato come il "Sistema delle convenzioni" connesso ad elevate percentuali di ribasso dei prezzi unitari ed all'effetto "calmiere" rispetto ai prezzi ottenuti precedentemente negli approvvigionamenti delle amministrazioni pubbliche;
- risparmio generato dalla semplificazione e dalla riduzione dei processi nelle singole amministrazioni;
- risparmio correlato all'abbattimento dei costi amministrativi delle gare (pubblicazioni, commissioni di gara, ecc.).

L'Amministrazione non ha adottato sistemi di verifica di economicità relativamente all'abbassamento della soglia comunitaria. Va, peraltro, tenuto conto del fatto che l'applicazione delle disposizioni normative citate ha riguardato un lasso di tempo piuttosto contenuto; infatti, già nel mese di settembre 2003, con l'emanazione del DL 269/2003, poi convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, sono stati abrogati i commi 1 e 2 dell'articolo 24, legge 27 dicembre 2002, n. 289, che disponevano l'abbassamento della soglia a 50.000 euro. Tale abrogazione è stata confermata dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, e da ultimo con l'emanazione del DL 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191⁷⁸.

Con decreto del 4 marzo 2005 è stata definita la nuova convenzione CONSIP per la realizzazione e gestione delle attività di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999 e all'art. 58 della legge n. 388 del 2000; le novità della nuova convenzione attengono alle modalità di calcolo dei corrispettivi.

La convenzione suddivide le attività in "core" e altre definite come progetti; quelle relative alle convenzioni, al *market-place* e al supporto alle amministrazioni, sono individuate come "core" in relazione alla normativa (primaria e secondaria) inerente al Programma di razionalizzazione degli acquisti.

Per tali tipologie di attività è stato previsto (art. 10, comma 2 lettera a) un corrispettivo a corpo a copertura totale di tutti gli oneri e costi della CONSIP (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le spese del personale, gli oneri per consulenze delle quali la medesima CONSIP intenda avvalersi a supporto della propria attività aziendale e per la realizzazione degli obiettivi indicati nel P.A.A., le spese per la pubblicazione di bandi di gara, gli eventuali emolumenti corrisposti ai Commissari chiamati a far parte delle Commissioni giudicatrici, il costo per godimento di beni di terzi, i costi per i beni e servizi di funzionamento, le spese IT inerenti, gli ammortamenti, le imposte e gli oneri finanziari).

Tale corrispettivo a corpo, a lordo di IVA, è composto da una quota fissa pari a 37 milioni e da una quota variabile, corrispondente all'1 per cento, a lordo di IVA, della spesa affrontata, eccedente la quota base di 5,6 miliardi.

La parte fissa del corrispettivo è stata determinata in modo da garantire alla CONSIP la copertura del costo del personale riferito ad un numero di addetti, che permetta nel tempo lo svolgimento almeno minimale delle attività "core", e la copertura di quei costi cosiddetti fissi relativi al funzionamento della struttura.

Per la determinazione di tale quota fissa sono stati esaminati i costi sostenuti dalla Società negli anni precedenti di attività e in modo particolare quelli relativi all'anno 2004, nel quale si era verificata la sospensione di alcune delle attività relative alle convenzioni, in attesa dell'emanazione del DPCM (avvenuta l'11 novembre 2004) e, in relazione al monito del legislatore, ad un utilizzo più oculato della Consulenza (DL n. 168 del 2004).

In ordine a questi due avvenimenti si era prodotta una sensibile riduzione dei costi.

L'Amministrazione ha constatato, infatti, che, secondo i dati di pre-consuntivo del bilancio 2004, i costi "strutturali" si sarebbero attestati ad un valore di circa 35 milioni a fronte di una spesa sostenuta di circa 5.600 milioni.

Alla luce dell'emanazione del DPCM, che ha prodotto la ripresa a pieno regime delle attività e la determinazione di nuove regole per la composizione delle commissioni di gara, inserendo nelle stesse alte professionalità, si è stimato che il costo strutturale dell'azienda sarebbe aumentato a partire dal 2005.

Si è quindi rideterminato il valore del costo strutturale (quota fissa) in 37 milioni al fine di far fronte ai costi derivanti da:

- compensi delle commissioni di gara (si prevede un incremento di costo di 1,7 milioni);

⁷⁸ Il blocco delle attività del "Sistema delle Convenzioni" è perdurato fino all'emanazione del DPCM di cui all'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, prevista per il 31 marzo 2004, ma emanato solo in data 11 novembre 2004 ed entrato in vigore il 9 febbraio 2005.

- maggiori costi di pubblicazione, in relazione alla ripresa della pubblicazione delle gare;
- maggiori costi di pubblicazione dei bandi di abilitazione del mercato elettronico, che dopo i primi anni di sperimentazione sta vedendo una grossa espansione;
- probabili maggiori costi di pareristica legale, dovuta all'attivazione di numerose convenzioni.

La parte variabile è stata introdotta al fine di coprire i maggiori costi di gestione relativi ad un esercizio normale e non di contrazione. In tal caso, per coprire tali costi si è scelta la formula del variabile al fine di spostare l'onere di una gestione attenta e oculata nella responsabilità della CONSIP.

Infatti essendo la parte variabile connessa alla spesa affrontata, si prevede che i corrispettivi saranno erogati solo nel caso di attività che producano "valore" per il Programma e, nello stesso tempo, si ottiene il vantaggio di spingere la società ad una gestione efficiente delle risorse.

Infatti, la CONSIP :

- dovrà assumere la responsabilità di un'attenta programmazione della pianta organica, in quanto la quota pagata nella parte fissa è pari alla pianta organica del 2004;
- dovrà stipulare contratti di consulenza che gli permetteranno di ridurre l'utilizzo, in caso di contrazione dell'attività;
- dovrà prestare particolare attenzione agli oneri di gestione per poter rientrare nei corrispettivi determinati.

Con tali modifiche inserite nella convenzione il Ministero-Dipartimento, si pone l'obiettivo di ottenere i seguenti vantaggi:

- superare la difficoltà della vecchia Convenzione, secondo la quale il Dipartimento, con l'approvazione del Piano Annuale, approvava in relazione alle attività pianificate anche il *ramp-up* del personale, tale da divenire poi un costo fisso anche nel caso di contrazione delle attività;
- superare il problema della consulenza operativa, per la cui gestione diviene direttamente responsabile la società;
- eliminare il corrispettivo aggiuntivo del 5 per cento previsto dall'articolo 7,5 della vecchia convenzione, erogato in base ai costi del personale e agli oneri di gestione.

Per le attività definite "Progettuali" è stato introdotto dalla nuova Convenzione un corrispettivo a corpo o a tempo e spesa. Tali attività – diverse da quelle indicate precedentemente – si riferiscono ad iniziative di progetto/servizio regolate da specifica intesa di cui all'art. 8 della Convenzione e riferite a progetti e/o servizi che richiedono specifici investimenti o che hanno la natura di sperimentazione o che non fanno parte del normale ciclo produttivo per la realizzazione del Programma.

L'inserimento di questa fattispecie permette di avere una visibilità maggiore e sistemica su attività che, nell'ambito della precedente convenzione, era più complesso individuare, avendo una suddivisione dei costi per natura e non per obiettivo. Per qualsiasi attività non "core" si richiede la presentazione di una scheda progettuale analitica, che definisce il progetto puntualmente nelle sue componenti, fasi, attività, tempi, risorse e costi.

In tal modo l'Amministrazione potrà avere una migliore visibilità dei progetti da avviare, anche in un'ottica pluriennale e nello stesso tempo maggiori elementi per decidere se approvarli o meno.

Tale innovazione ha permesso, inoltre, di poter suddividere gli investimenti informatici tra quelli a valenza interna CONSIP (c.d. IT corrente), che devono essere pagati con la quota di corrispettivi art. 10, comma 2, lettera a) e quelli inerenti a precisi progetti art. 10, comma 2, lettera b).

Come si vedrà successivamente l'attività l'esternalizzazione di attività istituzionali ha riguardato, per l'area Economia, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e

dei servizi del tesoro che ha devoluto alla CONSIP le funzioni relative alle attività informatiche riservate allo Stato, e in particolare la progettazione e gestione del Sistema Informativo Integrato del Ministero.

Sono stati, inoltre, affidati alla medesima società compiti di stazione appaltante, per la stipulazione di “accordi quadro” con fornitori di beni e prestatori di servizi, a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni di cui all’art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, con facoltà di adesione a tali accordi sino a concorrenza della quantità massima complessiva e ai prezzi e condizioni ivi previsti, dovendo, in alternativa, rispettarne i parametri di prezzo-qualità per l’acquisto di beni e servizi comparabili (DM 24 febbraio 2000, in attuazione dell’art. 26, comma 1, della Legge Finanziaria 2000).

La maggior parte delle attività ausiliarie esternalizzate non erano svolte in proprio da dipendenti del dicastero ma appaltate ad una moltitudine di società esterne o direttamente dagli Uffici interessati o dal Provveditorato generale dello Stato. Tali società venivano incaricate di volta in volta degli interventi necessari; il personale del Ministero si preoccupava di coordinare gli interventi. Alcune attività (ad esempio attività di facchinaggio, falegnameria) venivano svolte, limitatamente ad interventi di lieve entità, da personale operaio.

Si è, pertanto, provveduto a razionalizzare l’organizzazione di tali attività con una serie di iniziative:

- il *global service*;
- dal settembre dell’anno 2000, invece, è vigente un contratto per la gestione integrata (*global service*) del “Palazzo delle Finanze” — sede centrale del dicastero — col quale l’Amministrazione, oltre ad appaltare per un quinquennio la manutenzione di tutti gli impianti tecnologici, i servizi delle pulizie, delle aree verdi, della raccolta dei rifiuti, di facchinaggio, ha incaricato l’assuntore di gestire anche l’anagrafe ed il governo dell’immobile;
- la gestione integrata dei servizi;
- dal settembre 2002 sono in vigore i contratti per la gestione integrata dei servizi nella gran parte delle sedi del dicastero; l’amministrazione ha aderito alle gare aggiudicate da CONSIP S.p.A.;
- l’autonoleggio per il servizio automobilistico.

Per quanto attiene alla gestione del parco auto per la sola sede centrale del dicastero, dal 1999 si è provveduto alla dismissione delle auto di servizio in proprietà, nonché della relativa autofficina, ed all’affidamento ad un’unica impresa del servizio di noleggio delle autovetture prive di autista. Alla scadenza di detto contratto triennale il dicastero ha aderito all’analoga convenzione CONSIP S.p.A., in questo caso estesa a tutte le sedi sul territorio nazionale.

Con riferimento all’Amministrazione area finanze, il totale delle spese sostenute dal Dipartimento per le politiche fiscali per l’acquisizione di beni e servizi è risultato nell’esercizio 2004 pari 14,58 milioni per un incidenza percentuale del 5,7 per cento sul totale degli stanziamenti effettivamente destinati alle spese di funzionamento della struttura (254,8 milioni)⁷⁹.

Alla somma sopraevidenziata vanno aggiunte le seguenti spese che, pur non classificate nella specifica UPB, sono oggetto di attività contrattuale e incidono complessivamente sulla spesa per acquisto di beni e servizi:

- 13,9 milioni relativi ad informatica di servizio;
- 3,6 milioni relativi ai buoni pasto al personale;
- 43,1 milioni relativi all’assicurazione contro i rischi e responsabilità civili dei dirigenti.

⁷⁹ Sulle modalità con le quali è stato ricavato il predetto dato contabile si rinvia al capitolo 2.

Il totale della spesa complessivamente sostenuta per l'acquisto dei beni e servizi, comprensiva anche di quella effettuata per garantire il funzionamento delle commissioni tributarie, ammonta, dunque, a 41,4 milioni e rappresenta il 16,3 per cento dello stanziamento a disposizione per il funzionamento del Dipartimento.

Le convenzioni CONSIP utilizzate nell'esercizio 2004 dal Dipartimento per le politiche fiscali sono state quelle relative a:

- buoni pasto
- energia elettrica
- telefonia fissa
- noleggio autovetture
- *fuel card* (acquisto carburante)
- *global service*.

Per un importo complessivo pari a 7,2 milioni.

Per i servizi compresi nella convenzione denominata *global service*, non è stato possibile effettuare alcun raffronto con i prezzi dei contratti stipulati in passato, attese la diversità riscontrata nella tipologia dei prodotti forniti e la non omogeneità delle prestazioni rese.

Per quanto concerne, viceversa, l'acquisto dei buoni pasto, si è potuto riscontrare un risparmio di circa il 7 per cento, tramite la nuova convenzione CONSIP, attivata dal 24 marzo 2003, che prevede uno sconto del 15,9 per cento, rispetto al prezzo in precedenza praticato.

E' da evidenziare, infine, il vantaggio economico di circa il 5 per cento ottenuto con l'adesione alla convenzione CONSIP per la fornitura di energia elettrica.

Anche la Guardia di finanza ha comunicato, seppure in modo generico e senza una dettagliata analisi delle diverse tipologie di acquisto, che la centralizzazione ha consentito di ottenere, considerati i rilevanti quantitativi da approvvigionare, notevoli risparmi di spesa, assicurando, al contempo, la conformità dei manufatti in provvista alle specifiche tecniche rispondenti all'elevato livello tecnologico dei prodotti da acquisire.

In materia di attività contrattuale della Guardia di finanza, particolarmente concentrata nei settori della motorizzazione del comparto aereo e di quello navale, va sottolineato la sperimentazione nell'esercizio 2004 di nuove tipologie contrattuali.

Nel settore aereo, l'amministrazione ha fatto ricorso agli strumenti del contratto di supporto integrato e del contratto di supporto globale: alla ditta fornitrice viene demandato il compito di provvedere genericamente a tutte le attività necessarie a garantire precisi periodi di efficienza e definiti livelli di volo, in relazione ad una determinata linea di aeromobili o elicotteri.

Il contraente si occupa, quindi, della manutenzione ordinaria e straordinaria dei mezzi, comprese le sostituzioni dei pezzi necessari, dell'addestramento e della formazione del personale.

Il risultato si traduce in un contenimento dei costi attraverso la progressiva dismissione dei magazzini ricambi e la possibilità di destinare ad impieghi operativi il personale in precedenza adibito ad attività trasferite alla ditta fornitrice.

Pur prendendo atto della notevole semplificazione delle attività e della individuazione di precise complessive responsabilità del fornitore che facilitano la gestione dei rapporti contrattuali, va segnalato il rischio che l'operazione determini una eccessiva dipendenza da fornitori specifici e impedisca in prosieguo alla amministrazione di beneficiare dei vantaggi tecnologici connessi con l'evoluzione del mercato.

L'esito dell'attività di auditing finanziario, che ha riguardato anche mandati di pagamento per compensi contrattuali in relazione a fattispecie significative ed emblematiche (fornitura di beni di accasermamento della Guardia di finanza, ristrutturazione di un immobile, acquisto di mezzi militari), ha evidenziato, sia pur nei limiti della significatività del campione, il rispetto

delle regole procedurali dalla programmazione al collaudo dei materiali e al successivo pagamento.

Quali elementi di criticità vanno sottolineati i tempi lunghi delle procedure di acquisto, oltre 18 mesi dalla pubblicazione del bando di gara alla effettiva acquisizione dei materiali a fronte di tempi di lavorazione previsti in contratto e rispettati dal contraente di 90 giorni.

Per le forniture di non elevato importo si è rilevata una scarsa affluenza di partecipanti alle gare in relazione ai tempi ed alle modalità di pagamento.

Gli accertamenti condotti in sede di verifica della affidabilità dei dati di bilancio hanno evidenziato, relativamente all'esercizio 2004, il frequente ricorso da parte della Guardia di finanza all'istituto del riconoscimento di debito per la corresponsione degli importi dovuti ai proprietari, a fronte di una protratta occupazione *sine titolo* di edifici adibiti a sede di diverse strutture operative del Corpo.

La situazione di forte tensione dei capitoli relativi alle spese per i canoni di locazione, che rappresenta un dato per certi aspetti strutturale negli ultimi esercizi finanziari, è risultata ulteriormente aggravata dalla conclusione delle iniziative di cartolarizzazione di edifici in precedenza demaniali ed alla conseguente vendita degli immobili a fronte dell'assunzione, da parte delle amministrazioni interessate, degli oneri connessi con la conduzione degli edifici ceduti.

Anche l'adozione, da parte di enti locali e previdenziali proprietari, di una doverosa maggior attenzione all'andamento dei propri bilanci dal lato delle entrate, ha provocato, alla scadenza dei rapporti, un incremento del canone di locazione passiva a fronte del quale gli stanziamenti ordinari di spesa si sono rivelati non sufficientemente capienti.

Nel corso dell'esercizio 2004 è intervenuta una notevole integrazione alle disponibilità del capitolo 4243 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze a seguito di quanto disposto dall'art. 29 del d.lgs. n. 269 del 2003, convertito nella legge n. 326 del 2003. In base alla citata disposizione una quota delle risorse di cui agli art. 28, terzo comma e, 29 quarto comma, della legge n. 28 del 1999 non impegnate nell'esercizio 2003 e destinate, quindi, a costituire economie dell'esercizio, è stata, viceversa, riversata in entrata dello Stato, per essere riassegnata ai capitoli relativi al pagamento dei canoni di locazione passiva di edifici adibiti ad uffici del Ministero dell'economia e delle finanze.

La predetta integrazione ha consentito di far emergere gli oneri latenti connessi con una protratta occupazione di fatto di immobili, per periodi in taluni casi superiori a sei anni.

La tabella riportata nell'allegato 10 evidenzia i provvedimenti di riconoscimento di debito emessi nell'esercizio, la spesa sostenuta, il periodo di riferimento nonché le cause che non hanno consentito la tempestiva stipula del contratto di locazione, da ricondurre alla complessità della procedura, alla necessità di acquisire la documentazione relativa all'abitabilità e in taluni casi di procedere al cambiamento di destinazione d'uso degli immobili, ma anche, specie con riferimento ai rapporti già in essere scaduti ma non tempestivamente rinnovati, alla mancanza di fondi sulle dotazioni ordinarie dei pertinenti capitoli.

Emerge da una lettura dei dati che la problematica evidenziata è destinata a riproporsi, in quanto l'Amministrazione non ha tuttora provveduto in molti casi alla formalizzazione dei relativi contratti.

Al di là delle situazioni che è stato possibile in tutto o in parte sanare attraverso il ricorso alla predetta assegnazione aggiuntiva, la Guardia di finanza, a seguito di esplicita richiesta istruttoria, ha quantificato in complessivi 25,5 milioni le somme da corrispondere a titolo di riconoscimento di debito ai proprietari di immobili occupati senza la previa stipula di un contratto di locazione. Si tratta di un dato per certi aspetti stimato, in quanto in numerosi casi manca lo stesso parere di congruità sul canone da parte dell'UTE.

In disparte ogni valutazione sulla correttezza dell'azione amministrativa, il frequente ricorso ad occupazioni di fatto di immobili prima della conclusione del relativo contratto e la

conseguente necessità di ricorrere all'istituto del riconoscimento di debito per corrispondere quanto dovuto al proprietario, evidenzia uno scollamento tra programmazione finanziaria e attività gestionale che si traduce in una sottostima degli oneri destinati a gravare sui pertinenti capitoli di spesa secondo il principio della competenza dell'esercizio, con conseguente sussistenza di obblighi sostanziali di pagare il cui adempimento è rinviato ad esercizi futuri, in attesa del reperimento delle risorse necessarie.

In relazione a quanto sopra, appare improcrastinabile, partendo proprio dalla completa ricognizione delle situazioni di criticità, una coerente programmazione amministrativa e finanziaria che si sostanzia in un piano per l'emersione e il progressivo smaltimento degli oneri latenti, la cui esistenza rischia di alterare la stessa veridicità dei dati di bilancio.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 Assetto organizzativo.

Area economia.

L'organizzazione dell'amministrazione preposta al settore economia deriva dal DPR 20 febbraio 1998, n. 38, con il quale è stato rideterminato il numero e le funzioni e le minori articolazioni dei Dipartimenti e delle Direzioni generali a seguito della soppressione del Ministero del bilancio ed del trasferimento dei relativi compiti all'ex Ministero del tesoro.

All'interno della nuova organizzazione unificata la struttura preposta all'area economia è composta, oltre che dagli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, da quattro Dipartimenti⁸⁰, dei quali di seguito si riassumono i compiti:

Dipartimento del Tesoro.

Analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, copertura del fabbisogno finanziario, indebitamento e gestione del debito pubblico "interno ed estero" e operazioni finanziarie, disciplina del sistema finanziario e bancario, vigilanza sulle fondazioni bancarie, gestione in materia valutaria, di antiriciclaggio e di disposizioni antiusura, gestione finanziaria delle partecipazioni azionarie dello Stato, gestione dell'attivo del patrimonio dello Stato.

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche, redazione dei conti dello Stato, con analisi degli andamenti di spese ed entrate pubbliche, verifica della validità giuridica ed economico-finanziaria dei provvedimenti legislativi, attività ispettiva sulla gestione finanziaria degli enti pubblici.

Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Interventi per il riequilibrio economico e sociale e per lo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese, coordinamento in Italia del quadro comunitario di sostegno per la gestione dei fondi strutturali, investimenti pubblici per le aree sottoutilizzate, analisi e valutazioni degli investimenti di amministrazioni e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, promozione di progetti di modernizzazione della capacità istituzionale delle amministrazioni

⁸⁰ I Dipartimenti relativi all'area Economia sono così articolati in uffici:

- Dipartimento del tesoro: 3 uffici di staff; 7 Direzioni e un Servizio dipartimentale (uffici di livello dirigenziale generale); un Ufficio ispettivo centrale e un organo consultivo (Consiglio tecnico scientifico degli esperti);
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: 2 uffici di staff; 9 Ispettorati generali e un Servizio dipartimentale (Uffici di livello dirigenziale generale); il Centro nazionale di contabilità pubblica; 19 Uffici centrali di bilancio;
- Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione: 4 uffici di staff; 5 Servizi e un Servizio dipartimentale (Uffici di livello dirigenziale generale); il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro: 5 uffici di staff; 3 Servizi centrali e una Direzione centrale degli Uffici locali e dei servizi del tesoro (uffici di livello dirigenziale); un Centro di elaborazione; Dipartimenti provinciali.

che gestiscono spesa in conto capitale, analisi delle tendenze economiche territoriali e dei flussi finanziari per lo sviluppo.

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

Supporto per l'erogazione di servizi specialistici, supporto metodologico e strumentale alla razionalizzazione del sistema pubblico di approvvigionamento, servizi *on line* legati alla gestione del trattamento economico del personale (comparto Ministeri e scuola, gestione dei trattamenti pensionistici di guerra e delle invalidità civili).

Non è stato ancora emanato il regolamento di organizzazione con il quale dovrebbero essere raccordati sul piano operativo e funzionale le attività delle strutture dipartimentali dell'intero Ministero ed anche di quelle dell'area economia; queste ultime si presentano, difatti, come Uffici di grandi dimensioni non sempre in grado di coordinare e raccordare le competenze nelle materie comuni.

Vi sono, poi, compiti necessariamente contigui attribuiti a due Dipartimenti, come nel caso della gestione e della rendicontazione del patrimonio dello Stato, di spettanza del Dipartimento del tesoro ed in quello della Ragioneria generale dello Stato.

Andrebbero anche raccordati in un'unica struttura i compiti in materia di gestione finanziaria delle partecipazioni azionarie dello Stato, attualmente affidati a due uffici diversi all'interno del Dipartimento del tesoro.

Area finanze.

Nel contesto del processo di riunificazione delle diverse aree del Ministero dell'economia e delle finanze, l'amministrazione finanziaria è caratterizzata da un sempre più accentuato pluralismo organizzativo e dalla compresenza di organi soggetti, enti, aventi natura giuridica diversa e modalità di azione ispirate a diversi modelli ordinamentali, tutti, peraltro dotati, sia pur con diverse gradazioni, di autonomia contabile, amministrativa, organizzativa e di gestione delle risorse che affluiscono sui singoli bilanci.

Il processo di snellimento delle strutture ministeriali, conseguente e contemporaneo alla istituzione delle Agenzie fiscali, ha determinato il riaccorpamento dell'area finanze nel Dipartimento per le politiche fiscali, unico Centro di responsabilità dell'amministrazione finanziaria nei confronti del quale opera in pieno il circuito della programmazione incentrato sulla direttiva generale annuale del Ministro per l'azione amministrativa e la successiva attività di valutazione demandata al Servizio di controllo interno.

Peraltro, proprio la tipologia dei nuovi compiti affidati al predetto Dipartimento, non più operativi ma di normazione, regolazione e coordinamento del sistema complessivo dell'amministrazione finanziaria, richiedono una messa a punto della struttura e dei contenuti e della stessa impostazione della direttiva ministeriale, che per l'esercizio esaminato ancora incontra ostacoli e difficoltà nell'individuare priorità strategiche che non siano la mera ripetizione dei compiti istituzionali, e soprattutto nella identificazione di un prodotto misurabile attraverso una opportuna griglia di indicatori di risultato.

Per la sua particolare posizione istituzionale, le caratteristiche di corpo militare e la pluralità delle funzioni assegnate interessanti anche amministrazioni diverse da quella finanziaria, la Guardia di finanza riferisce direttamente al Ministro sul grado di raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva e sulle azioni correttive intraprese per superare le criticità riscontrate, mentre il Servizio di controllo interno del Ministero viene coinvolto esclusivamente nella attività di individuazione delle priorità pubbliche di settore e nella definizione degli obiettivi strategici e nella valutazione complessiva dei risultati.

La Scuola superiore dell'economia e delle finanze, ai sensi del DM 28 novembre 2001, n. 301, come successivamente modificato dal DM 29 marzo 2002, n. 80, è collocata alle dirette dipendenze del Ministro ed opera con autonomia organizzativa contabile e di bilancio.

Le somme stanziare nel capitolo 3695 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze, formalmente inserite nel C.d.R. n. 6 "politiche fiscali", rappresentano

la dotazione finanziaria minima per il funzionamento della Scuola. Vengono interamente trasferite al conto corrente di tesoreria dell'ente e concorrono, unitamente alle risorse provenienti da attività svolta nei confronti di altre amministrazioni e di soggetti privati, nonché a quelle direttamente attribuite dalla legge per attività specifiche⁸¹, a fornire le disponibilità complessive di un bilancio ispirato a sistemi privatistici, che prevede, tra l'altro, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, quale posta attiva dell'esercizio successivo.

Anche il SECIT, le cui risorse sono collocate all'interno del C.d.R. "Gabinetto", con una non sempre chiara evidenziazione della specifica destinazione⁸² a seguito delle ultime modifiche legislative apportate dal d.lgs. n. 173 del 2003 e, in attesa della emanazione del previsto regolamento di organizzazione, è collocato alle dirette dipendenze del Ministro e riferisce direttamente all'autorità politica sulla attività svolta.

A livello operativo, le Agenzie fiscali delle entrate, del territorio e delle dogane, a quattro anni dall'inizio della attività, hanno ormai consolidato il processo di aziendalizzazione voluto dal d.lgs. n. 300 del 1999 ed operano con autonomia contabile organizzativa e gestionale accentuando le caratteristiche di flessibilità della struttura, all'interno di un sistema che vede nella convenzione triennale con il Dipartimento per le politiche fiscali lo strumento per la definizione degli obiettivi e strategici ed operativi e la verifica dei risultati raggiunti.

La trasformazione in Ente pubblico economico dell'Agenzia del demanio, di fatto conclusa nel 2004 attraverso la emanazione dello statuto (approvato con DM 28 gennaio 2004) e successivamente del regolamento di amministrazione (deliberato dal Comitato di gestione il 27 aprile 2004), ha ulteriormente accentuato le caratteristiche di autonomia dell'ente ed ha comportato la necessità di individuare un nuovo strumento giuridico per regolamentare i rapporti con il Ministero. Il contratto quadro di servizi relativo al triennio 2004 – 2006 ha una struttura affatto diversa dalle convenzioni con le altre Agenzie fiscali, in quanto basata non già sulla definizione di direttrici strategiche della intera attività dell'ente, ma sulla individuazione di specifici servizi da rendere, a fronte di corrispettivi calcolati sulla base di precisi riferimenti ai prezzi di mercato di analoghe attività immobiliare, quale percentuale del valore dei beni affidati in gestione o dal valore economico della attività gestionale effettuata.

Il compenso pattuito risulta in tal modo dovuto all'Agenzia in relazione allo svolgimento della attività e indipendentemente dal conseguimento di quantificati obiettivi operativi, pure indicati in contratto ma non supportati da un idoneo meccanismo sanzionatorio o incentivante.

Il grado di autonomia gestionale dell'Agenzia è ulteriormente accentuato dalla previsione della possibilità di costituire società miste "pubblico-privato" in grado di attrarre capitali dal mercato per arricchire la potenzialità degli interventi di valorizzazione⁸³.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è tuttora configurata secondo un modello organizzativo non più praticato nel complessivo assetto delle Amministrazioni originariamente ideato come funzionale allo svolgimento di una attività industriale da parte dello Stato nel settore della lavorazione del tabacco.

⁸¹ L'art. 4, comma 61 della Legge Finanziaria per il 2004 ha destinato alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze un ulteriore contributo pari ad un importo massimo di 5.000.000 euro (quasi il 20 per cento delle entrate complessive dell'Istituto) per la realizzazione di una campagna promozionale straordinaria a favore del *made in Italy*.

⁸² Il capitolo 1140 dello stato di previsione della spesa del Ministero - spese per il funzionamento del SECIT - ha natura mista, in quanto comprende sia spese per il personale sia acquisti di beni e servizi. Le spese allo sviluppo dei sistemi informativi gravano sulla quota di disponibilità previste per il C.d.R. "Gabinetto" - capitolo 7001 dello stato di previsione della spesa e risultano condivise con quelle relative al predetto C.d.R. nel suo complesso.

⁸³ L'Agenzia del Demanio, Ente pubblico economico detiene una quota di partecipazione pari al 94 per cento del capitale della demanio servizi S.p.A., società costituita nel 2002 con il compito di offrire all'Agenzia servizi strumentali e tecnico specialistici in ambiti in cui non erano ancora maturate specifiche esperienze e professionalità, con particolare riferimento alla attività di conduzione amministrativa e coordinamento delle attività di censimento dei beni immobili dello Stato. La Agenzia, inoltre possiede il 51 per cento del capitale della Arsenale di Venezia S.p.A. società istituita nel 2002, unitamente al Comune di Venezia per la complessa attività valorizzazione dell'importante compendio immobiliare.

Su tale originario assetto è intervenuto il DL n. 138 del 2002 convertito nella legge n. 178 del medesimo anno che, preso atto del trasferimento della attività manifatturiera, ha configurato l'Amministrazione autonoma quale unitario centro di gestione di tutti i giochi ed i concorsi pronostici e a premio ed ha provveduto al conseguente riassetto organizzativo. L'attuale configurazione dell'Agenzia si presenta, pur con le modifiche di cui sopra, diversa sia dal modello Agenzie fiscali che dallo schema organizzativo dell'Ente pubblico economico, incentrata sulla previsione di un bilancio autonomo, allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze e gestito, peraltro, secondo le regole della contabilità di Stato, con obbligo di versare l'eventuale avanzo di amministrazione ad un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, e sulla vigilanza del Ministro quale strumento organizzativo di raccordo con la complessiva strategia e con le linee di indirizzo dell'azione amministrativa nel settore finanziario e fiscale.

Ciascun Ente dunque, opera e agisce, si organizza e gestisce il proprio bilancio, secondo le regole del modello giuridico preso a riferimento. Ne consegue un diversificato sistema di controlli sulla gestione operativa - affidata ad organi interni diversamente denominati - che opera secondo metodologie coerenti con i compiti assegnati a ciascun Ente, nonché sul proprio bilancio⁸⁴.

Ciascun soggetto, infine, adotta un diverso ordinamento giuridico ed economico dei propri dipendenti, fattore quest'ultimo che determina difficoltà a gestire fenomeni di mobilità e di collaborazione fra enti, accresce la conflittualità sindacale e la *rincorsa salariale*, impedisce ogni significativo raffronto tra il costo del personale e del lavoro, tra gli enti stessi.

In tale complesso quadro di riferimento, nel ribadire come la scelta di diversificare i modelli organizzativi trova ragion d'essere, nella specificità delle diverse missioni e nella decisione di separare la attività di indirizzo e regolazione del sistema dalle attività operative e di affidare queste ultime ad enti in grado di operare con maggior flessibilità di azione e con un'organizzazione ispirata a modelli privatistici e aziendali, va sottolineato come i fattori di criticità consistono nella individuazione di idonei strumenti di raccordo per il complessivo governo del sistema e di percorsi informativi che consentano la elaborazione di strategie generali nonché nella previsione di coerenti modalità di valutazione e verifica dei risultati.

Sotto tale profilo la direttiva generale del Ministro che pure dovrebbe rappresentare il momento di sintesi della attività svolta dai diversi soggetti, si presenta, per struttura e contenuti, come non pienamente adeguata allo scopo.

La individuazione delle priorità pubbliche di settore, di per sé estremamente sintetica e generica, non si traduce in programmi ed azioni coordinate affidate ai diversi Centri di responsabilità. Mancano al momento precise e vincolanti indicazioni al Dipartimento delle politiche fiscali su come impostare i rapporti con le Agenzie fiscali e con gli altri soggetti incaricati della gestione operativa.

Le valutazioni del Servizio di controllo interno, pur maggiormente dettagliate ed analitiche, scontano il contenuto generico della direttiva e la mancanza di idonei indicatori di risultato, limitandosi a dare atto dei risultati raggiunti dai singoli Centri di responsabilità in una ottica settoriale e senza riuscire a porsi come momento di sintesi del raggiungimento complessivo degli obiettivi di politica fiscale. Spesso, inoltre, le valutazioni a consuntivo non sono proficuamente utilizzate per la nuova programmazione che resta basata sulla *tecnica incrementale* dei precedenti obiettivi e che non tiene conto delle potenzialità (in più o in meno) dimostrate dai diversi centri.

In particolare, riprendendo le considerazioni svolte nella parte relativa alla gestione delle entrate, a fronte di un impegno operativo e del conseguimento di positivi risultati sul fronte del

⁸⁴ Presso l'Amministrazione dei Monopoli opera un apposito Ufficio di ragioneria diverso dall'Ufficio centrale di bilancio competente nel controllo di regolarità contabile sugli atti del Ministero; le Agenzie fiscali possono affidare la certificazione del bilancio a società di revisione

contrasto all'evasione fiscale, permane una scarsa attenzione alle attività necessarie per la conoscenza delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno nelle sue varie componenti, che pure dovrebbero rappresentare il necessario presupposto per l'approntamento di coerenti strategie operative.

Come evidenziato da una specifica indagine della Sezione del controllo sulla gestione, il SECIN, inoltre, non è coinvolto nella indispensabile attività di monitoraggio sulle entrate avviata dalla Guardia di finanza e, in parte, dall'Agenzia delle entrate.

In decisa controtendenza rispetto all'esigenza della effettuazione di analisi ad ampio raggio sui fattori di criticità del sistema è la trasformazione del SECIT da organo deputato alla verifica della correttezza e dell'imparzialità di azione dell'amministrazione finanziaria ad *ufficio studi* dotato di ampia specializzazione con il compito di approfondire tematiche generali spesso teoriche sugli effetti e le ripercussioni della politica fiscale e tributaria. Il compito di alta vigilanza formalmente ancora intestato al Servizio presenta una connotazione non chiara e si è sostanziato nell'esercizio 2004 in un'unica azione mirata alla verifica del funzionamento di un ufficio doganale.

4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale.

Con riferimento all'area economia, l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge n.145 del 2002 ha comportato la nomina di 74 dei 79 posti di funzione; in particolare vi sono state conferme di 44 dirigenti di prima fascia, 10 spostamenti con cambi di funzione e 20 nuove nomine, come evidenziato nella tabella di seguito riportata.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Situazione dirigenti di I fascia ante e post legge n. 145 del 2002

Regimi normativi	Dotazione organica / Posti di funzione	Incarichi conferiti	Cessati all'8 agosto 2002	Dirigenti conferm.	Cambi di funzione	Nuove nomine	Incarichi ex art. 3, c. 7	I fascia	II fascia	Ex comma 6	Vacanza	Contr. con scadenza il 31/12/2004	Contr. con scadenza oltre il 31/12/2004
ante L. n. 145/2002	79	63	13	-	-	-	-	34	25	4	16	-	-
post L. n. 145/2002	79	74	-	44	10	20	9	29	39	6	5	53	21
al 31 dic. 2004	79	63	-	-	-	-	-	22	36	5	11*	-	-

* Alle vacanze vanno aggiunti n. 5 posti da definire

Alla fine dell'esercizio 2004, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, il personale non dirigente effettivamente in servizio presso il Ministero consta di 12.340 unità, con una riduzione dello 0,9 per cento rispetto all'anno precedente.

Si è pure verificato nell'anno un minor ricorso al part-time (-5 per cento rispetto al 2003; +7,78 per cento rispetto al 2000).

Organico con funzioni dirigenziali	DPR n. 154 del 1998 M.ro del tesoro, bilancio e progr. economica		DPR n. 107 del 2001 M.ro delle finanze		Prima dei decreti legislativi nn. 173 e 227 del 2003		Dopo i decreti legislativi nn. 173 e 227 del 2003		Dopo il d.lgs. n. 385 del 2003	
	Dirigenti di I fascia	Dirigenti di II fascia	Dirigenti di I fascia	Dirigenti di II fascia	Dirigenti di I fascia	Dirigenti di II fascia	Dirigenti di I fascia	Dirigenti di II fascia	Dirigenti di I fascia	Dirigenti di II fascia
Area Economia	61	919	-	-	66	945	66	923	66	923
Area Finanze	-	-	15	172	15	182	15	194	15	194
Totale	61	919	15	172	81	1.127	81	1.117	81	1.117
Fuori ruolo istituzionali	15	15	-	-	-	-	13	-	13	13
Totale generale	76	934	15	172	81	1.127	94	1.117	94	1.130

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Il trend del personale dirigenziale è differenziato: in aumento da (81 a 94) i dirigenti di prima fascia (per effetto del loro utilizzo nei collegi di revisione presso Enti pubblici, previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge 145 del 2002); in diminuzione (da 1.127 a 1.117) i dirigenti di seconda fascia, come indicato nella seguente tabella.

I fenomeni sopra indicati dovrebbero aver comportato, a giudizio del Dipartimento, una contrazione della spesa. Non si dispone però dei dati necessari per confermare l'affermazione, in quanto non è scontato che ad ogni riduzione del personale corrisponda automaticamente la riduzione della spesa.

In argomento, resta sempre insoddisfatta l'esigenza, espressa dalla Corte, di avviare metodiche di rilevazione dei costi effettivi dei contratti collettivi di lavoro, al fine di verificarne la corrispondenza con i dati risultanti dalle stime contenute nelle relazioni tecniche, prese in considerazione della Corte stessa in sede di certificazioni delle ipotesi di contratti. Un utile strumento per impostare il monitoraggio si rinviene ora nel codice gestionale.

Anno	Evoluzione del personale appartenente alle qualifiche Dirigenziali - Area economia								
	Personale di ruolo presente F		Comandati e f.r. (anche istituzionali) Out G	Personale di ruolo Totale F+G		Comandati In H	Personale presente Totale F+H		
	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	
31/12/2000	859		62	921		0	859		
31/12/2001	877	2,1%	52	929	0,9%	2	879	2,3%	
31/12/2002	816	-7,0%	52	868	-6,6%	2	818	-6,9%	
31/12/2003	825	1,1%	48	873	0,6%	2	827	1,1%	
31/12/2004	806	-2,3%	49	855	-2,1%	5	811	-1,9%	
% Var. 2000-2004	-6,2%		-22,6%		-7,2%		ND		-5,6%

Anno	Evoluzione del personale appartenente alle qualifiche funzionali – Area economia									
	Personale di ruolo presente F		Comandati e f.r. (anche istituzionali) Out G	Personale di ruolo Totale F+G		Comandati In H	Personale presente Totale F+H		Di cui personale part-time	
	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	Totale	Var % anno perc.
31/12/2000	12.809		413	13.222		589	13.398		1.028	
31/12/2001	12.781	-0,2%	432	13.213	-0,1%	381	13.162	-1,8%	1.074	4,5%
31/12/2002	12.588	-1,5%	393	12.981	-1,8%	382	12.970	-1,5%	1.114	3,7%
31/12/2003	12.442	-1,2%	360	12.802	-1,4%	358	12.800	-1,3%	1.166	4,7%
31/12/2004	12.340	-0,8%	328	12.668	-1,0%	383	12.723	-0,6%	1.108	-5,0%
% Var. 2000-2004	-3,7%		-20,6	-4,2%		-35,0	-5,0%		7,8%	

N.B. I dipendenti in part-time al 31/12/2004 rappresentano l' 8,8 per cento del totale del personale di ruolo.

Anno	Totale dipendenti – Area economia									
	Personale di ruolo presente F		Comandati e f.r. Out G	Personale di ruolo Totale F+G		Comandati In H	Personale presente Totale F+H		Di cui personale part-time	
	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	Totale	Totale	Var % anno prec.	Totale	Var % anno perc.
31/12/2000	13.668		475	14.143		589	14.257		1.028	
31/12/2001	13.658	-0,1%	484	14.142	0,0%	383	14.041	-1,5%	1.074	4,5%
31/12/2002	13.404	-1,9%	445	13.849	-2,1%	384	13.788	-1,8%	1.114	3,7%
31/12/2003	13.267	-1,0%	408	13.675	-1,3%	360	13.627	-1,2%	1.166	4,7%
31/12/2004	13.146	-0,9%	377	13.523	-1,1%	388	13.534	-0,7%	1.108	-5,0%
% Var. 2000-2004	-3,8%		-20,6%	-4,4%		-34,1%	-5,1%		7,8%	

Il personale di ruolo in servizio dal 2000 al 2003 ha mostrato, nel corso degli anni, una tendenza a contrarsi, in modo quasi lineare, diminuendo del 6,2 per cento tra il 2000 ed il 2004.

Nell'attuale esercizio 2004 sono state espletate le procedure di riqualificazione per passaggi nelle aree che, pur non modificando l'effetto complessivo, hanno comportato una redistribuzione del personale nelle varie posizioni.

Si ricorda che a seguito dell'applicazione del d.lgs. n. 173 del 2003, ciascun Dipartimento cura autonomamente il reclutamento del proprio personale.

Con riferimento all'amministrazione dell'area finanze, l'accentuato pluralismo si riflette in una diversificazione degli ordinamenti del personale in servizio presso ciascun ente.

- I dipendenti del Dipartimento per le politiche fiscali sono regolamentati, per quanto attiene allo stato giuridico ed economico, dal contratto collettivo nazionale del 12 giugno 2003 concernente il comparto Ministeri (biennio economico 2002-2003)^{85 86};
- agli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza si applica la particolare forma di contrattazione di diritto pubblico, attraverso intese con gli organi rappresentativi del personale recepite, per quanto riguarda il biennio economico 2002-2003, con DPR 18 giugno 2002 n. 164⁸⁷;
- i dipendenti delle Agenzie fiscali sono inseriti in uno specifico comparto di contrattazione di diritto pubblico e il relativo contratto collettivo nazionale per il biennio economico 2002-2003 è stato stipulato il 28 maggio 2004⁸⁸;
- l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di stato rappresenta ormai l'unico ente inserito nel comparto Aziende, il cui contratto collettivo è stato stipulato il 26 maggio 2004;
- l'Agenzia del demanio, trasformata in Ente pubblico economico, nel corso del 2004 ha provveduto alla stipula del contratto collettivo per i propri dipendenti, recependo il contenuto della contrattazione privatistica del settore delle aziende operanti nel campo della gestione e valorizzazione dei beni immobiliari, così come previsto dall'art. 9 dello statuto;
- ai dipendenti delle Società partecipate dal Ministero si applica la contrattazione di diritto privato dei rispettivi settori di attività.

La diversificazione incide non solo sulla entità del trattamento economico, ma anche sulla struttura della retribuzione, sugli istituti di incentivazione della produttività, sugli sviluppi di carriera, sulla regolamentazione della posizione dei professionisti, sulla stessa disciplina degli obblighi di servizio, e, in parte anche sulla organizzazione amministrativa, spesso condizionata dal contenuto della contrattazione.

La contrattazione interviene spesso in momenti diversi e con valore retroattivo. Frequenti sono inoltre, in relazione ai passaggi di personale dall'uno all'altro comparto, i trattamenti conservati a titolo personale agli interessati, spesso solo parzialmente riassorbili con la futura dinamica contrattuale.

Quanto sopra determina difficoltà a gestire fenomeni di mobilità tra i vari enti o comunque forme di collaborazione, accentua la conflittualità sindacale alimentata da fenomeni imitativi di rincorsa salariale tra le diverse categorie, impedisce ogni significativo raffronto tra il costo del personale e del lavoro necessario allo svolgimento delle diverse attività.

Testimonianza delle predette difficoltà è la vicenda relativa al personale in servizio presso l'Agenzia del demanio, pressoché interamente trasferito ad altri enti dell'amministrazione finanziaria.

L'Agenzia delle dogane, a sua volta, ha assorbito una parte dei dipendenti dell'Ente tabacchi italiano in mobilità, a seguito dei processi di trasformazione del settore, al di fuori di

⁸⁵ A tutt'oggi non risulta stipula la contrattazione integrativa per il Ministero dell'economia e delle finanze in considerazione sia dei ritardi nella stipula del contratto collettivo nazionale, sia per le difficoltà ad individuare le procedure per la mobilità verticale del personale, anche a seguito di quanto affermato dalla Corte costituzionale circa la necessità di rispettare l'obbligo del pubblico concorso per l'accesso alle qualifiche iniziali di ciascuna area.

⁸⁶ A seguito della istituzione delle Agenzie fiscali il personale in servizio presso l'allora Ministero delle finanze è passato da una consistenza di 53.219 unità al 31 dicembre 2000 a quella di 3.733 al 31 dicembre 2001. Il dato, nel triennio successivo si è mantenuto sostanzialmente stabile (-3,8 per cento al 31/12/2004).

Aumenta viceversa il numero dei dirigenti, a seguito della applicazione della legge n. 145 del 2002, da 90 a 102 (+11,8 per cento).

⁸⁷ L'art. 33, comma 2, della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria per il 2002) ha stanziato una ulteriore somma di 15 milioni da destinare ai dirigenti delle forze armate e delle Forze di polizia. Pertanto con successivo DPR 19 novembre 2003, n. 348 sono state integrate le disposizioni concernenti il trattamento economico del personale dirigente della Guardia di finanza.

⁸⁸ Anche con riferimento alle Agenzie fiscali al primo contratto nazionale relativo al nuovo comparto non ha fatto seguito, a tutt'oggi, la prevista contrattazione integrativa.