ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **5**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2004)

Presentata alla Presidenza il 24 giugno 2005

VOLUME II

Tomo I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- DECISIONE sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO PER IL 2004

- Volume I

  Premessa
  Gli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica. L'ordinamento contabile. La legislazione di spesa e mezzi di copertura. La gestione di bilancio dello Stato. La gestione del patrimonio dello Stato.

  - L'organizzazione.
  - Il personale.
  - L'attività contrattuale.

- Volume II (tomi I e II)

  I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

  Presidenza del Consiglio dei ministri

  Ministero dell'economia e delle finanze
  Ministero delle attività produttive
  Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  Ministero della giustizia
  Ministero degli affari esteri
  Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
  Ministero dell'interno
  Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
  Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
  Ministero delle comunicazioni
  Ministero della difesa
  Ministero delle politiche agricole e forestali
  Ministero per i beni e le attività culturali
  Ministero della salute

- APPENDICE STATISTICA AL VOLUME I DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004

- APPENDICE STATISTICA AL VOLUME II DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004

- Volume III

  DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLA REGIONE E DELLE PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Trentino-Alto Adige/Südtirol; Provincia autonoma di Trento; Provincia autonoma di Bolzano.

Analisi speciali

- Gli interventi di contenimento della spesa: dal decreto « taglia-spese », al DL n. 168 del 2004 e alla regola del 2 per cento.
- Le gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione.

INDICE

Avvertenza metodologica ..... *Pag.* 7

Presidenza del Consiglio dei ministri ..... » 9

1. Considerazioni di sintesi ..... » 9

2. Notazioni generali e profili istituzionali ..... » 10

3. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo ..... » 12

4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno . » 16

5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale . » 23

Ministero dell'economia e delle finanze ..... » 33

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 33

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 43

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 59

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..... » 105

Allegati ..... » 121

Ministero delle attività produttive ..... » 135

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 135

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 137

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 143

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..... » 154

Ministero del lavoro e delle politiche sociali ..... » 161

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 161

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali ..... » 164

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento ..... » 177

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..... » 195

Ministero della giustizia ..... *Pag.* 211

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 211
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali ..... » 215
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento ..... » 218
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie ..... » 238

Ministero degli affari esteri ..... » 241

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 241
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili ..... » 244
3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento ..... » 248
4. Strumenti: organizzazione e personale ..... » 268
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare ..... » 271

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ..... » 273

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 274
2. Andamenti economico-finanziari e contabili ..... » 277
3. Indirizzi programmatici ed obiettivi ..... » 285
4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi ..... » 288
5. Il sistema universitario ..... » 316
6. La ricerca ..... » 320
7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie ..... » 337
8. Il servizio di controllo interno ..... » 363

AVVERTENZA

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-C.D.C. al 31 maggio 2005, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Considerazioni di sintesi.
2. Notazioni generali e profili istituzionali.
3. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.
4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno: *4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing finanziario-contabile; 4.2 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa; 4.3 La funzione di controllo interno e il monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa.*
5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale.

1. Considerazioni di sintesi.

1.1 Nel processo di riforma amministrativa, avviato ormai da alcuni anni, si colloca una specifica configurazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamata a fornire – per effetto del decreto legislativo n. 303 del 1999 - il supporto tecnico-organizzativo al Presidente del Consiglio dei Ministri per un compiuto esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo; a tali funzioni accede anche il compito, spettante allo stesso Presidente, di dettare ed attuare l'indirizzo politico ed amministrativo.

1.2 Il d.lgs. n. 303 del 1999 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997) ha conformato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rimodulando le strutture complessive in relazione ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dall'art. 95 della Costituzione, i quali ricomprendono - per conseguenza – gli essenziali rapporti con gli organi costituzionali.

1.3 L'emanazione di direttive si coniuga, in modo stringente, alla già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, indispensabile per la programmazione strategica e la correlata attività istituzionale dei dicasteri: e ciò si riconnette all'organizzazione del complesso delle attività che rendono concreto il quadro politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi.

1.4 La configurazione della Presidenza emergente dall'inquadramento sistemico nel d.lgs. n. 303 del 1999 non trova ancora pieno ed adeguato riscontro a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze, che vengono a sommarsi a quelle di supporto alle menzionate funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'evolversi della richiamata situazione non appare facilitata dalla presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di una dilatata dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio che si ripercuote sulle strutture alle quali è demandata la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi.

1.5 La disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza, di cui al DPCM del 9 dicembre 2002, contempla la trasmissione da parte del Segretario generale del conto finanziario e della relazione ai Presidenti delle Camere, nonché alla Corte dei conti ai fini del referto annuale.

Detta norma consente, come già posto in luce in passato, di rendere maggiormente esaustiva, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato in un contesto di unitaria ricomposizione del quadro complessivo di spesa delle amministrazioni centrali.

Gli aspetti gestionali, che confermano l'andamento e le tendenze generali dei precedenti esercizi, risultano caratterizzati dalla peculiarità delle attribuzioni istituzionali affidate dall'ordinamento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.6 In ordine al Segretariato generale, che costituisce il nucleo essenziale dell'intera attività della Presidenza, è da dire che la cornice strategica di riferimento è quella delineata dalle politiche intersettoriali di governo relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della amministrazione, al contenimento della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi, valorizzata dalle indicazioni contenute nelle due direttive emanate – nel mese di dicembre 2004 - dal Presidente del Consiglio dei Ministri e concernenti, rispettivamente, "indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo" e "indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione".

2. Notazioni generali e profili istituzionali.

2.1 Le tematiche di interesse generale in ordine alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica si intrecciano, ormai da tempo, con l'analisi delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, la Corte ritiene che il ruolo di propulsione svolto dalla Presidenza - accentuato e reso più incisivo dalle riforme amministrative – si rivela sempre più necessario per rappresentare al Parlamento la concreta trasposizione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, la comparazione dei modelli gestionali adottati.

In tale contesto assume centrale rilevanza, in special modo, la già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, essenziale per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive dei Ministri, che dovrebbero sempre più rivestire importanza cruciale. Questa funzione deve conferire concretezza ad una programmazione finalizzata all'organizzazione del complesso delle attività volte a definire il quadro politico e ad attuarlo con idonee misure di gestione e correlati assetti degli uffici; tutto ciò è, poi, da ricondurre alle note preliminari e alle stesse direttive dei singoli Ministri (poste a base per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi), ad entrambe le quali va conferito un decisivo rilievo.

2.2 Nel processo riformatore finora attuato si è collocato, con coerenza, il disegno proprio del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997); tale provvedimento ha infatti modellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rifondando le funzioni e le strutture complessive nella logica dei compiti propri di impulso e

coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi del già citato art. 95.

Ai detti compiti di primario rilievo si sono sommate ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale: vanno ricordati – al riguardo – l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di governo; ha assunto anche una sua rilevanza specifica la tematica delle semplificazioni delle fonti normative e delle procedure.

2.3 La Corte, in sede di precedenti relazioni, ha già sottolineato che alla rinnovata configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione. Si è posto in luce, pertanto, per i compiti e le strutture della Presidenza un positivo processo di "essenzializzazione", con il trasferimento ad una serie di ministeri dei dipartimenti (da qualificare "operativi" o "gestionali") che erano stati situati presso di essa.

Reiterando una consolidata osservazione deve peraltro ancora rilevarsi – in questa attività referente sul rendiconto 2004 – che la configurazione della Presidenza, siccome delineata nella logica sistemica del d.lgs. n. 303 del 1999, non rinviene integrale conferma a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze che vengono ancora a sommarsi – senza adeguata giustificazione - a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si vuole fare qui riferimento soprattutto al Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di successive notazioni; in una visione espansiva della Presidenza si situa – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con DPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio nazionale per il servizio civile, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La situazione appena cennata appare inoltre non alleggerita dalla già ricordata presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di conferire una consistenza e una dimensione organizzativa alla Presidenza del Consiglio che si ripercuote in modo non positivo sulle strutture deputate ad assicurare la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi (bilancio e ragioneria, risorse umane, risorse strumentali).

2.4 Tra i profili istituzionali è da far cenno all'assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza; il DPCM 9 dicembre 2002 che, tra l'altro, dispone – come già ricordato - la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6), ha introdotto una disciplina alquanto esauriente, pur se suscettibile di integrazioni e miglioramenti.

Al riguardo – e rinviando comunque ad un successivo paragrafo per una più ampia trattazione – è da porre in luce l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica; è ravvisabile – infatti – un esplicito intento legislativo teso ad assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione ai criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

Sussiste, poi, l'esigenza di conformare i modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato, cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Deve sottolinearsi – altresì – l'adeguata esigenza di rendere, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell'ambito di una unitaria ricomposizione dell'intero quadro del sistema amministrativo: la Corte ritiene perciò utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri: e ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell'amministrazione dello Stato.

2.5 Per concludere i profili istituzionali e le notazioni generali la Corte deve constatare ancora una volta, la permanenza di taluni elementi di ridondanza negli assetti organizzativi non ricompresi nel segretariato generale.

Deve perciò essere promossa ogni utile, ulteriore, iniziativa idonea a realizzare un assetto della Presidenza che sia sempre più rispondente a criteri di autonomia e flessibilità organizzativa e funzionale, come prefigurato, già dall'art. 95 della Costituzione, fino alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 303 del 1999, con le sue successive integrazioni e modificazioni.

Potranno, conseguentemente, dispiegarsi appieno le azioni di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio le quali – nel più recente periodo – si stanno caratterizzando anche in relazione al coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del Governo, della funzionalità dei sistemi di controllo interno, delle politiche di settore considerate strategiche nel programma di Governo (con monitoraggio sul suo stato di attuazione). Assume rilievo – altresì – la promozione e la verifica dell'innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico; si stanno autonomamente qualificando, infine, i rapporti con le istituzioni europee e con il sistema delle autonomie.

3. Funzioni di coordinamento ed indirizzo generale.

3.1 Devono seguirsi con particolare attenzione le iniziative intese a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ampiamente richiamati nei paragrafi che precedono; e ciò in quanto sono molto significative alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, le quali – da alcuni anni – stanno registrando un concreto riscontro.

Qui si ricordano, in particolare, tre previsioni contenute nella legge n. 400 che rivelano - in genere - una concreta trasposizione negli atti finora adottati:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che possono consentire una specificazione qualitativa, per settori di intervento, della politica generale del Governo;
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Al momento si percepiscono elementi significativi sulla volontà di rafforzare la funzione di indirizzo per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo anche attraverso gli strumenti specifici di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo anche atto che tale maggiore attenzione si ripercuote – positivamente – sulle iniziative all'interno delle singole amministrazioni.

Permane – tuttora – però una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo; in tale quadro devono rivestire sempre maggiore spessore i compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazioni di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

3.2 Nell'ambito descritto si situa la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, formalmente denominata "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica

dell'azione di Governo". Tale atto sembra prendere il luogo della precedente "direttiva delle direttive" o "direttiva madre": in ordine a questo ultimo strumento la Corte, in passato, aveva sottolineato in positivo il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse consentendone la comunicabilità all'esterno e la loro comparabilità; e ciò senza comprimere, in alcun modo, la piena libertà dei singoli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle varie amministrazioni.

La direttiva del 23 dicembre 2004, appena citata, sottolinea fin dall'inizio che "dall'avvio della corrente legislatura è stato attuato un particolare sforzo organizzativo per rendere l'azione amministrativa pienamente coerente con il quadro programmatico su cui il Governo ha ottenuto e conserva la fiducia del Parlamento".

In proposito va preso atto della impostazione prescelta, la quale sottolinea che il "Piano" costituisce il riferimento permanente della programmazione generale del Governo e, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilità, deve garantire che l'intera attività amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Sul concreto valore del carattere permanente del "Piano", che la direttiva sancisce, possono avanzarsi peraltro talune perplessità, atteso che i profili evolutivi che si registrano nelle diverse amministrazioni sembrano richiedere la reiterazione di strumenti snelli, e frequenti, di coordinamento ed indirizzo.

Sono comunque suscettibili di attenzione taluni aspetti della direttiva, ora in esame, che confermano osservazioni ed auspici più volte avanzati in passato:

1) con cadenza annuale, in occasione della manovra di finanza pubblica, è necessario che ciascun Ministro predisponga la c.d. "nota preliminare" in coerenza con le risorse disponibili e con quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, individuando, altresì, gli obiettivi concretamente conseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio;

2) i tempi e i modi di realizzazione dell'azione programmatica devono essere coerenti con i vincoli derivanti dal quadro macro-economico di riferimento, a volte più stringenti per l'evoluzione economica non favorevole. In simili evenienze è rimessa alla responsabile decisione di ciascun Ministro la scelta circa le "priorità politiche" da fare prevalere nel contesto della pianificazione del bilancio, anche sulla base delle proposte formulate dai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali;

3) occorre procedere con convinzione sulla strada del definitivo abbandono del bilancio dello Stato costruito secondo il criterio della "spesa storica incrementale", adottando in via esclusiva il "bilancio programmatico" delineato dalla legge di riforma n. 94 del 1997, in cui tutte le risorse finanziarie in generale, e quelle destinate agli interventi e agli investimenti in particolare, sono coerentemente allocate in relazione ai servizi istituzionali da garantire ed agli obiettivi programmatici da conseguire.

I tre aspetti dinanzi richiamati costituiscono, ad avviso della Corte, valida premessa per attuare quella coerenza programmatica dell'azione di Governo, evocata nella stessa intestazione della direttiva in esame.

3.3 In logica sequenza con la direttiva del 23 dicembre 2004 si colloca, a distanza di pochi giorni, la direttiva del 27 dicembre, la quale è stata adottata, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo.

Quest'ultima direttiva ravvisa preliminarmente "apprezzabili miglioramenti sia nei processi di programmazione strategica sia nel funzionamento dei sistemi di controllo interno".

In particolare, la direttiva riscontra, poi, segni di positiva evoluzione anche nel sistema di controllo, con riguardo al rapporto tra ministri e servizio di controllo interno e, soprattutto, al controllo di gestione, dove esistono oggi "buone pratiche" che utilmente possono essere trasferite ad altre amministrazioni.

La direttiva riconosce – peraltro – che permangono non irrilevanti margini di miglioramento che rendono necessaria la definizione di ulteriori indirizzi per la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione che i ministri, annualmente, devono emanare ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Premesso quel che precede, appare verosimile che questa direttiva, ora all'esame, assuma la funzione già svolta dalla "direttiva madre" e si rinnovi con cadenze annuali, atteso il carattere permanente insito nella precedente direttiva del 23 dicembre 2004: sarà comunque la concreta esperienza che potrà svilupparsi, durante l'intero anno 2005, a fornire adeguati elementi di giudizio e valutazione sulle iniziative intraprese dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Della direttiva del 27 dicembre 2004 va posto, comunque, in debita evidenza che essa stabilisce i "requisiti minimi" cui devono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, in modo da garantire la disponibilità di un insieme di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei ministri e, conseguentemente, di quelli complessivi dell'azione di Governo. L'individuazione di tali requisiti minimi non costituisce naturalmente una limitazione delle scelte delle singole amministrazioni, che hanno la possibilità di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attività.

3.4 Si riconnette logicamente al contesto oggetto della direttiva del 27 dicembre 2004 l'attività del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale ha prodotto – nell'aprile 2004 – il suo terzo Rapporto.

Qui giova porre in luce che il Comitato ha sottolineato, più volte, la necessità di curare la corretta sequenzialità nell'attivazione del sistema dei controlli interni. Detta esigenza di sequenzialità emerge sia dalle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dal programma di attività dello stesso Comitato tecnico-scientifico, nel quale vengono declinati e tempificati, per i diversi tipi di controllo interno, gli obiettivi di azione. In generale, tali obiettivi consistono in:

- un'azione di "accompagnamento" delle amministrazioni, attraverso l'analisi delle principali criticità esistenti, l'individuazione di metodologie di riferimento, la diffusione di "*best practice*";
- un'azione di monitoraggio, rivolta a verificare il percorso di miglioramento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato.

3.5 Nell'ambito dell'azione di coordinamento e della funzione di indirizzo generale alle amministrazioni svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene a situarsi anche la Direttiva del 4 gennaio 2005 del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, contenente le linee guida in materia di digitalizzazione delle amministrazioni.

La Direttiva contempla il passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione e rinviene la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiranno la base per l'evoluzione dell'e-Government nei prossimi anni.

La prima riforma è contenuta nel d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 sul sistema pubblico di connettività e cooperazione, che sostituisce, nello spirito di una visione condivisa tra Stato, regioni ed enti locali, la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (il nuovo sistema deve raccordare tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali).

La seconda riforma è costituita dal "Codice dell'Amministrazione digitale", di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, che dà assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici ed ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Direttiva in esame vuole costituire – pertanto - lo strumento per perseguire una piena integrazione degli interventi di digitalizzazione con le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni, con specifico riferimento alla semplificazione delle procedure e dell'organizzazione amministrativa ed alla formazione del personale. Le amministrazioni, nel programmare i loro interventi di digitalizzazione, dovranno perciò segnalare al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro per l'innovazione e le tecnologie sia le necessità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle regolamentazioni interne, sia i fabbisogni di nuove competenze, ai fini della adozione degli interventi conseguenti.

Quanto sopra viene quindi a rafforzare, a fine di propulsione e coordinamento generale, i ruoli dei competenti Dipartimenti della Presidenza del Consiglio (Funzione Pubblica e Innovazione e tecnologie).

3.6 Nel novero della funzione di coordinamento ed indirizzo generale prendono posto anche le direttive del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici della stessa Presidenza (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei ministri senza portafoglio).

La direttiva datata 26 gennaio 2004 è stata vagliata dalla Corte, che ritiene di sottolinearne i seguenti aspetti di maggior rilievo:

- ulteriore, e sempre attuale, esigenza di semplificazione amministrativa intesa come snellimento delle attività poste in essere dall'amministrazione, con puntuale richiamo alla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), la quale promuove ancora fortemente il tema in questione;
- necessità di migliorare la qualità dei "servizi resi" interpretando come "servizi" anche quelli ad utenza esclusivamente interna;
- centralità della progettazione e realizzazione di un sistema permanente per la gestione dei fabbisogni di personale pubblico.

Anche la successiva direttiva del Segretario Generale del 22 marzo 2005 è stata oggetto della valutazione della Corte; qui deve sottolinearsi la validità del rafforzamento del ruolo dei centri di responsabilità nella fase di quantificazione e valutazione delle risorse necessarie alla realizzazione dei nuovi programmi, attuabile solo restituendo il dovuto peso alla funzione del controllo di gestione a livello degli stessi centri di responsabilità.

Attraverso la misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (funzione garantita proprio dal controllo strategico) i centri di responsabilità possono – infatti – entrare in possesso di quegli elementi conoscitivi – per l'appunto di natura finanziaria, economica e gestionale – necessari a raccordare la programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, la programmazione operativa dell'amministrazione per l'anno 2005 deve trovare fondamento nell'ambito dei seguenti quattro obiettivi strategici generali:

1) applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
2) utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative;
3) sviluppo del "sistema qualità", coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano in tutte le sue dimensioni – professionale e umana – mantenendo un approccio alla gestione teso al miglioramento continuo;
4) digitalizzazione delle attività amministrative e "smaterializzazione" del cartaceo attraverso un ulteriore "alleggerimento" consentito dal maggior uso della tecnologia, anche attraverso il potenziamento dei servizi on line.

4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno.

4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing.

4.1.1 Ordinamento contabile.

Dopo due anni e mezzo di applicazione il DPCM 9 dicembre 2002 conserva, in atto, la sua validità: e ciò essendo stata svolta, a monte, un'opera di aggiornamento del precedente ordinamento contabile. Talune revisioni comunque possono rendersi necessarie; sussistono al momento molteplici aspetti tipici che finora non hanno comportato inconvenienti, come pure sono rinvenibili alcune criticità: sugli uni e sulle altre si esplicitano, qui di seguito, delle osservazioni.

Appare comunque utile – nell'intera materia dell'ordinamento contabile – una ponderata riflessione con intenti migliorativi del competente Ufficio di bilancio e ragioneria, anche al fine di eventuali innovazioni da introdurre.

Si osserva, in proposito, che qualora emergessero in futuro nuove e particolari esigenze in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 che – per la sua natura di regolamento delegato e previa, ovviamente, la determinazione, con legge, di norme generali regolatrici della materia – consentirebbe specifiche innovazioni di sistema, ovvero eventuali revisioni, se necessarie, della disciplina generale della contabilità di Stato in quanto applicata.

Va in ogni caso ribadita la centralità, anche per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un proficuo raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve armonizzare l'intento di rendere coerente la struttura contabile e la disciplina della gestione con l'esigenza di salvaguardare i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale. I capisaldi di riforma attengono, infatti, alla generalità delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche a quelle aventi ordinamento peculiare come la Presidenza del Consiglio.

4.1.1.1 E' oggetto di apprezzabile valutazione l'art. 2 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che la Presidenza emani e aggiorni periodicamente il manuale delle procedure in cui sono indicati analiticamente, anche attraverso la predisposizione di moduli e schemi, i criteri da seguire per l'adozione degli atti e lo svolgimento delle attività.

E', altresì, da considerare positivamente – nella specificità ordinamentale contabile – l'art. 59 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale disciplina la progressiva introduzione della contabilità analitica. In tale ottica, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, ciascun centro di responsabilità e di spesa provvede a individuare obiettivi operativi, azioni, tempi nonché le risorse necessarie al loro raggiungimento, con riferimento all'esercizio finanziario successivo. Si contempla, altresì, che la formulazione delle previsioni sia supportata dai dati forniti dal sistema di contabilità analitica dei costi (che ricollega le tipologie di risorse utilizzate da ciascun centro di responsabilità e di spesa ai risultati conseguiti in relazione alla missione istituzionale e agli obiettivi operativi assegnati nel precedente periodo di gestione).

Per le relative attività è, comunque, indispensabile il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno, ma deve sottolinearsi che la concreta attivazione del sistema, di per sé condivisibile, comporta un impegno operativo non indifferente.

Una ulteriore considerazione sull'ordinamento contabile deve evidenziare che la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è caratterizzata da adeguata ponderazione delle esigenze peculiari di una amministrazione che prevede – tra l'altro – dipartimenti facenti capo a Ministri. Le norme sono qualificate da calibrata attenzione in relazione a situazioni particolari (l'art. 30 prevede, ad esempio, cassieri propri per la Funzione pubblica e la Protezione civile, così come estesa trattazione è riservata all'attività negoziale).

In ogni caso, è da porre in luce che l'art. 58 del decreto, qualificato dalla intestazione "principi generali", dispone – con adeguata norma di chiusura – che "per quanto non previsto

dal presente decreto, l'attività amministrativa-contabile dovrà essere comunque svolta nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica".

4.1.1.2 Sul fronte di possibili criticità è suscettibile di approfondimento l'art. 10 del regolamento contabile, il quale prevede che la somma algebrica delle disponibilità non impegnate e dei maggiori o minori accertamenti di entrata costituisce avanzo di esercizio e che l'ammontare di tale avanzo è accertato in sede di conto finanziario; qualora, peraltro, il predetto avanzo superi del dieci per cento l'importo dello stanziamento autorizzato annualmente per il funzionamento della Presidenza, il Segretario generale propone al Presidente del Consiglio di versare l'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Altro aspetto peculiare (art. 12) è costituito dal fondo di riserva, destinato, nel corso dell'esercizio finanziario, all'aumento degli stanziamenti di altri capitoli di spesa, nonché allo stanziamento di fondi su capitoli di nuova istituzione; la norma specifica – peraltro – che l'ammontare dello stesso fondo non può superare il cinque per cento del totale delle spese correnti.

In ordine a quanto precede è soltanto da osservare che i due citati articoli, peraltro correttamente formulati in termini tecnico-giuridici e che – finora – non hanno comportato inconvenienti sul piano gestionale, introducono innovazioni di un certo rilievo nella contabilità pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato: e ciò perché da un lato inseriscono un profilo tipico degli enti pubblici (avanzo di esercizio in senso proprio) e, dall'altro, disciplinano la previsione di un fondo di riserva che, talora, potrebbe indurre a predisporre stanziamenti non perfettamente modulati nella fase iniziale (al momento, peraltro, non ravvisati).

Autonoma segnalazione richiede l'istituto contabile del "riporto". L'art. 11 del regolamento stabilisce infatti che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del centro di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione Europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile, ma con riferimento agli stanziamenti di parte corrente.

In proposito osserva la Corte che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe afferire, più correttamente, soltanto alle spese di investimento; in particolare non appare adeguata – in carenza di specifiche motivazioni – l'astratta applicazione dell'istituto contabile del riporto alle attività di protezione civile, che sono da riconnettere a concrete situazioni di emergenza e di salvaguardia da calamità naturali (per loro natura non da annoverare tra le risorse di conto capitale).

Una ulteriore notazione va, infine, dedicata alla materia di controllo degli inventari e di schede riepilogative dei beni mobili (art. 38 del decreto).

Deve infatti osservarsi che le risultanze del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio non si riconnettono – in ragione della loro autonomia finanziaria e contabile – ai dati del conto del bilancio del rendiconto generale dello Stato. Per la componente conto del patrimonio dello stesso rendiconto generale permane, invece, uno stretto collegamento: e così l'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmette la scheda riepilogativa generale al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'inserimento nel conto del patrimonio dello Stato. In proposito appare auspicabile l'acquisizione di elementi che, ove possibile, consentano di chiarire la ragione della permanente evidenziazione in una sola componente del rendiconto dello Stato, e cioè nel conto del patrimonio.

4.1.2 Note in materia di auditing finanziario.

Le considerazioni seguenti attengono alla attendibilità–affidabilità e regolarità dei dati e delle risultanze contabili, e sono integrate da elementi sulla struttura dello stato previsionale e da osservazioni sulla nota preliminare; ciò per attuare un preliminare esercizio di approccio all'"*accountability*".

La Corte non può comunque esimersi dall'osservare, in termini generali, che i profili finanziari, contabili e gestionali della Presidenza sono influenzati, quanto alla loro effettiva significatività, dal limite oggettivo della stessa natura dell'amministrazione, che si situa sempre più nel contesto esclusivamente istituzionale prefigurato dall'art. 95 della Costituzione.

4.1.2.1 La nota preliminare del bilancio 2004, della quale si è presa cognizione insieme alla nota per l'anno 2005, è caratterizzata da una apprezzabile compiutezza, anche se talune considerazioni di fondo sono improntate a meri riferimenti ai diversi centri di responsabilità che, probabilmente, richiederebbero maggiori approfondimenti in termini di adeguatezza economico-finanziaria.

4.1.2.2 Nella nota preliminare al bilancio di previsione 2005 (approvato con DPCM del 10 dicembre 2004) si riscontrano precisi riscontri della direttiva del Segretario generale.

E inoltre da porre in luce che il bilancio recepisce, nella struttura, le modifiche apportate all'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal DPCM 30 aprile 2004, che ha unificato il Dipartimento delle risorse umane e l'organizzazione ed il Dipartimento delle risorse strumentali nel Dipartimento delle risorse umane e strumentali e dal DPCM 15 maggio 2004 che, in attuazione dell'art. 3, commi da 83 a 86, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha istituito il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga.

Alcuni profili specifici della nota preliminare per il 2005 sono, qui di seguito, evidenziati perché costituiscono prosecuzione di iniziative e programmi già intrapresi nell'esercizio 2004; in particolare:

1) è previsto il completamento dei progetti di informatizzazione e la progressiva integrazione dei flussi operativi iniziati nei precedenti esercizi, mentre la comunicazione interna si avvarrà delle potenzialità offerte dalla rete intranet della PCM;

2) con riferimento al piano di razionalizzazione degli spazi destinati agli uffici della Presidenza, già intrapreso, è previsto il completamento dei lavori di ristrutturazione degli stabili, in Roma, di Galleria Colonna, di via della Stamperia, di piazza San Silvestro e di via della Mercede;

3) sono previsti i lavori di cablaggio delle strutture, la realizzazione dell'anello di collegamento in fibra ottica di tutte le sedi, nonché l'acquisto della necessaria strumentazione informatica e telematica;

4) prosegue l'avvio del progetto pilota di esternalizzazione e gestione dei servizi generali di supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui al DPCM 4 agosto 2003, per il quale è in corso di definizione la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato;

5) con riferimento alla gestione delle risorse umane, sussiste l'esigenza di dare applicazione agli istituti previsti dal nuovo contratto integrativo della PCM e, in special modo, all'implementazione ed alla realizzazione del nuovo piano di formazione del personale 2004/2005.

4.1.2.3 In ordine ai capitoli di spesa, va sottolineata, con notazione critica, la permanenza dei capitoli "per memoria"; questa prassi infatti va contornata da rigorose delimitazioni e situata nel quadro di principi generali desumibili dall'ordinamento contabile, i quali esigono la presenza di effettive esigenze gestorie accompagnate dalla impossibilità, temporanea ed interinale, di poter

procedere a misurazioni allocative delle risorse necessarie; si prende comunque atto della riduzione dei predetti capitoli che è stata – di recente – attuata.

Ugualmente non perspicua si rivela la presenza di capitoli istituiti "per esigenze istituzionali"; infatti la genericità insita nella locuzione è tale da non consentire valutazioni sulla fondatezza della appostazione contabile.

La Corte ritiene, invece, di poter condividere la istituzione di capitoli finalizzati ad "una migliore evidenza degli oneri a carico dell'amministrazione" (soprattutto in relazione ad oneri tributari o previdenziali).

4.1.2.4 Con specifico riferimento alle entrate va posto in luce, altresì, che sussiste una eccessiva semplificazione nella descrizione delle entrate provenienti dal bilancio statale in relazione alle voci "Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile" e "Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento della Protezione civile", entrambi caratterizzati da importi di notevole entità.

In relazione a questo ultimo fondo sul versante della spesa, viene in evidenza il capitolo 974, che reca un notevolissimo stanziamento di competenza (312,6 milioni di euro) e sul quale peraltro si attuano – per la sua natura peculiare di "fondo di mera alimentazione" – successivi trasferimenti ai pertinenti capitoli del centro di responsabilità n. 13.

E' pertanto auspicabile che, in proposito, vengano introdotte più adeguate specificazioni di carattere contabile, anche per ottenere un maggior grado di conoscenza delle poste di bilancio interessate.

4.1.2.5 Continuano a sussistere, e non si sono differenziate significativamente nel più recente periodo, notevoli divaricazioni tra previsioni iniziali e finali sia nel fronte dell'entrata che su quello della spesa. Nell'esercizio 2004 la previsione delle entrate (2 miliardi e 742 milioni di euro) si è attestata sull'importo definitivo di 4 miliardi e 671 milioni di euro; ciò anche in relazione ad una circostanza (i finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi) in ordine alla quale peraltro - quest'anno – la relazione illustrativa contiene maggiori elementi informativi; forti scostamenti, o meglio divaricazioni, si verificano anche per la spesa. (da 2 miliardi e 742 milioni a 4 miliardi e 609 milioni).

Quanto precede – che rivela sostanziali processi di simmetria sui due versanti dell'entrata e della spesa – suggerisce di assumere misure correttive adottando sia più tempestive contabilizzazioni (per la spesa) che proficue correlazioni con i competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze.

4.1.2.6 Una finale notazione in termini di auditing finanziario – contabile attiene alla gestione dei residui passivi degli anni precedenti, dove il grado di smaltimento rivela almeno – parzialmente - elementi di un modesto dinamismo; ed infatti per la parte corrente a fronte dei residui iniziali per 520,3 milioni di euro le somme pagate si attestano nell'importo di 334,2 milioni: le somme rimaste da pagare (149,8 milioni) sono perciò di gran lunga inferiori alla componente definita nell'anno rivelando un qualche maggiore ritmo gestionale. Più incisivo è l'andamento per il conto capitale (301,3 milioni di euro di residui iniziali: 241,8 milioni le somme pagate e 58,3 milioni le somme rimaste da pagare): peraltro per le spese di investimento i dati, per la stessa natura delle spese, rivestono relativa significatività.

Il quadro della gestione dei residui è completato dal richiamo all'importo di 967,6 milioni di euro rimasti da pagare sul conto della competenza (a fronte di pagamenti complessivi per 2218,5 milioni di euro da correlare ad impegni ammontanti a 3.186,2 milioni). Questi ultimi dati, raffrontati ad una previsione finale di 4.609 milioni, non denotano significative stasi dell'andamento della gestione.

4.2 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa (impegni, pagamenti e residui passivi).

4.2.1 Deve osservarsi, preliminarmente, che la disamina dei dati del conto finanziario 2004[1] è stata facilitata, in modo notevole, dalla relazione illustrativa al conto stesso, redatta secondo criteri innovativi che la Corte ritiene di apprezzare.

In particolare una delle parti iniziali della predetta relazione rende adeguatamente edotti della concreta utilizzazione delle risorse finalizzate per esigenze organizzative.

Si rileva pertanto che dette risorse sono state destinata ad una serie di progetti/obiettivo di rilievo sul piano delle risorse umane, quali: a) la sottoscrizione del primo contratto nazionale di lavoro del personale del comparto Presidenza; b) quella del relativo contratto integrativo; c) l'elaborazione di un nuovo piano di formazione del personale proiettato sul medio periodo (anni 2004/2005). Riguardo, poi, alla gestione delle risorse strumentali, con particolare riferimento alle spese di investimento, deve rilevarsi che è stata quasi completata l'attuazione del piano di razionalizzazione, già iniziato nei decorsi esercizi, degli spazi destinati agli uffici della Presidenza.

A tale fine un impiego di risorse è stato richiesto sulle unità previsionali di base 1.2.3.1 ("edilizia di servizio") per euro 27.282.086; 1.2.3.2 ("attrezzature ed impianti") per euro 3.103.446 e 1.2.3.3 ("informatica di servizio") per euro 11.051.390.

Nel corso dell'anno 2004 è stato, inoltre, sviluppato e reso operativo il sistema di monitoraggio in tempo reale dei provvedimenti di spesa (denominato SGCS), che ha integrato il vigente sistema di contabilità gestionale SICOGE, ora esteso ad un maggior numero di centri di spesa del Segretariato Generale.

E' stato inoltre attivato il portale unico per la logistica integrata (denominato SABS), che dal gennaio 2004 consente al Dipartimento per le risorse umane e strumentali di gestire, con trasparenza e maggiore rapidità, le numerose richieste di beni e servizi provenienti da tutte le strutture della Presidenza, ivi incluse quelle affidate ai ministri senza portafoglio ovvero ai sottosegretari di Stato.

4.2.2 L'esame dei dati finanziari muove, inizialmente, dal versante dell'entrata ponendo in luce – sinteticamente – quanto segue:

le entrate, originariamente previste in euro 2.742.420.000 e corrispondenti alla dotazione finanziaria delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile nazionale) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché ad una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti, per effetto di successive variazioni sono state definitivamente accertate in euro 4.670.966.442.

L'incremento di euro 1.928.546.442 rispetto alle previsioni iniziali è derivato:

- per euro 668.569.903 da finanziamenti disposti dal citato Ministero per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi;
- per euro 103.037.673 da residui attivi da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari;
- per euro 1.156.938.865 dall'ulteriore utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti.

Del già citato importo di euro 4.670.966.442 sono stati riscossi euro 4.609.031.943 e sono rimasti da riscuotere euro 61.934.498. Dette risultanze dimostrano l'esistenza di adempimenti amministrativi non caratterizzati da rallentamenti o inerzie burocratiche suscettibili di nota.

Deve, altresì, rilevarsi che l'avanzo effettivo di competenza dell'esercizio 2004, ammontante ad euro 27.485.971 risulta nettamente inferiore al 10% dell'importo dello

[1] Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato approvato con DPCM in data 30 maggio 2005; il conto stesso è stato trasmesso al Presidente della Corte dei conti con Nota – del Segretario Generale della Presidenza – Prot. UBR/11895/85/5.1 del 6 giugno 2005.

stanziamento autorizzato, per l'anno 2004, per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, comprese le variazioni avvenute nel corso dell'esercizio, ammonta a complessivi euro 583.231.642. Ciò è da porre in relazione con quanto disposto dal già ricordato art. 10 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che il Segretario generale – in presenza del superamento del ricordato 10 per cento - proponga al Presidente del Consiglio il versamento dell'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Quanto alla spesa il bilancio di previsione recava previsioni iniziali per complessivi euro 2.742.420.000. In correlazione alle maggiori entrate verificatesi sono stati istituiti in prosieguo di tempo, ed in relazione a sopravvenute esigenze, nuovi capitoli di spesa ed incrementati gli stanziamenti di capitoli già presenti in bilancio.

Le previsioni iniziali di spesa, hanno fatto registrare complessivamente un incremento pari ad euro 1.866.611.943: le previsioni definitive di spesa si sono perciò attestate in euro 4.609.031.943.

Il versante della spesa dà luogo in termini di competenza alle seguenti risultanze sintetiche:

	Previsioni definitive	Impegni	Differenza
Parte corrente	1.788.707.527.03	1.396.089.525,68	392.618.001,35
Conto Capitale	2.820.324.416.38	1.790.164.308,57	1.030.160.107,81
Totale	4.609.031.943,41	3.186.253.834,25	1.422.778.109,16

Al riguardo è da rilevare la sussistenza di ritmi gestionali scaturenti dall'assunzione di impegni – alquanto divaricati - in relazione alla spesa di parte corrente se raffrontata a quella di investimenti, dove viene a configurarsi un processo di stagnazione di significativo rilievo.

Ad ulteriori considerazioni, non del tutto omologhe alle precedenti, danno luogo i rapporti tra pagamenti ed impegni: infatti su un importo complessivo di 3.186.253.834 di impegni sono stati effettuati pagamenti per complessivi euro 2.218.591.172, con determinazione di un totale globale di residui passivi pari ad euro 967.662.662. Questo dato desumibile dalla gestione di competenza fa ritenere che i due comparti (della spesa corrente e di investimento) denotino rapporti di qualche dinamicità tra pagamenti effettuati e totale impegnato (rispettivamente 973,2 milioni su 1.396 milioni per il titolo I e 1.245,3 milioni su 1.790,1 milioni per il titolo secondo).

4.2.4 Per la gestione di residui degli anni precedenti il consuntivo pone in luce le seguenti risultanze, integrate con i dati delle diminuzioni intervenute in conformità all'ordinamento contabile:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare	Diminuzioni
Parte corrente	520.325.250,49	334.259.847,43	149.861.471,86	-36.203.931,20
Conto capitale	301.360.439,87	241.834.641,13	58.374.436,54	-1.151.362,20
Totale	821.685.690,36	576.094.488,56	208.235.908,40	-37.355.293,40

In particolare si evidenzia che le suindicate diminuzioni sono da attribuire, per euro 22.050.595,77 a perenzioni amministrative e, per la restante parte, ad annullamenti di impegni provenienti da esercizi precedenti per i quali è venuto meno l'obbligo giuridico.

Il quadro dinanzi riassunto rivela un grado di smaltimento di un certo significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – l'importo, ancora da pagare, di 58,3 milioni di euro. Diversa è la situazione per la spesa corrente per la quale l'importo dei pagamenti per 334,2 milioni di euro non realizza ancora una sufficiente incidenza sull'importo

iniziale ammontante a 520,3 milioni di euro (e qui si richiama la precedente notazione in materia di auditing).

4.2.5 Sulla attività dei diversi centri di responsabilità sono da svolgere talune notazioni in ordine alle spese correnti: il Segretariato generale con 484,1 milioni di euro in termini di impegni evidenzia una dinamica attività gestionale in relazione ai 590,4 milioni di previsioni definitive; sono anche da menzionare i dati della Funzione Pubblica: 127,8 milioni di impegni su 132 milioni di previsioni, con formazione di soli 4,2 milioni di economie.

Sul versante dell'effettività della spesa in conto capitale meritano segnalazioni i centri di responsabilità n. 9 e n. 12, in quanto attengono a due settori che richiedono interventi di sostegno anche per finalità generali di sviluppo economico del Paese.

Per il primo (Informazione ed editoria) l'importo di 102,3 milioni di euro di previsioni definitive si correla all'importo degli impegni, di qualche significato, di 71 milioni. Per il secondo (Innovazione e tecnologie) emergono dati quasi omologhi: 75 milioni di impegni a fronte di 101,9 milioni di previsioni finali.

Sempre per il comparto delle spese in conto capitale il C.d.R. n. 13 Protezione civile dà contezza di 1500,1 milioni di euro di impegni da correlare a previsioni definitive di 2.464,2 milioni, con formazione di economie pari a 964,1 milioni.

4.2.6 A conclusione della disamina delle risultanze del consuntivo è da dire che lo stesso è sostanzialmente condizionato dai dati della Protezione civile, che assumono un rilievo essenziale nella dimensione della spesa complessiva sia del bilancio preventivo che del conto finanziario: basta – in proposito – richiamare l'importo delle previsioni definitive complessive della Presidenza (pari a 4609 milioni) raffrontato a quello omologo del solo C.d.R. n. 13 (per 2939 milioni). Tutto ciò potrebbe deporre – in prospettiva – in favore di una netta separazione della gestione della Presidenza del Consiglio in senso proprio da quella del Dipartimento della Protezione civile, per il quale era già stata prevista la configurazione ordinamentale di agenzia.

4.3 La funzione di controllo interno e il monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa.

4.3.1 La Corte, in via preliminare, constata la proficua attività svolta dall'Ufficio di controllo interno della Presidenza, antesignano in un impegno poi seguito gradatamente – nel tempo – dalle altre amministrazioni statali con alterne vicende di adeguatezza al disegno del d.lgs. n. 286 del 1999.

In sintesi, può dirsi che il controllo interno, in conformità alla Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2004, ha curato l'analisi dell'andamento delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi annuali assegnati a ciascuna struttura dalla stessa Direttiva, monitorando lo stato di avanzamento dei programmi ed il conseguimento dei risultati finali dell'azione amministrativa.

Lo stato di attuazione degli obiettivi della citata Direttiva del Segretario generale è oggetto di monitoraggio – durante il corso della gestione annuale – attraverso la verifica delle informazioni inserite nella procedura automatizzata disponibile sulla rete intranet della Presidenza aggiornata direttamente a cura delle strutture del Segretariato generale coinvolte.

Accanto al modello automatizzato per la rilevazione dei dati, l'Ufficio ha mantenuto attivo – altresì - il canale di comunicazione con i referenti delle strutture destinatarie della Direttiva, in modo da assicurare l'ordinaria assistenza alle operazioni di aggiornamento del sistema, il rispetto delle scadenze previste, nonché il necessario supporto metodologico.

4.3.2 A livello di maggior dettaglio, è da dire che nell'ambito della Direttiva sono stati formulati complessivamente 41 obiettivi operativi assegnati alla responsabilità delle strutture del Segretariato generale. Di questi, 40 obiettivi hanno avuto seguito nel rispetto di fasi, tempi e

risultati intermedi e finali programmati: l'obiettivo non annoverato tra i programmi portati a termine ha riguardato la sperimentazione della carta di credito come mezzo di pagamento.

Per la realizzazione degli obiettivi sono state programmate complessivamente 135 fasi intermedie e finali, che hanno avuto il loro esito e sono state ultimate nei tempi e nei modi previsti in sede di programmazione.

4.3.3 Sul piano sostanziale l'attività dell'Ufficio di controllo interno della Presidenza è finalizzata, con fasi graduali ma costanti, ad attuare il raccordo della programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi ed a promuovere il collegamento, ancora mancante, alla dimensione finanziaria ed economica della gestione amministrativa. In questa direzione si sta procedendo, non senza difficoltà ma con una certa determinazione, verso la concreta attuazione delle norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa , con la quantificazione, in sede di programmazione, delle risorse finanziarie da assegnare - attraverso il progetto di bilancio annuale di previsione - in coerenza con gli obiettivi assunti. Il tutto in modo da perseguire – durante la fase di formulazione dei programmi – una attendibile verifica delle risorse (umane, finanziarie, materiali e tecnologiche necessarie alla realizzazione dei programmi stessi) e, a conclusione del ciclo gestionale, una rendicontazione sullo stato di realizzazione finanziaria, economica, fisica degli obiettivi medesimi, rendicontazione che non dovrebbe tralasciare, peraltro, l'analisi sugli effetti prodotti anche a livello organizzativo.

4.3.4 Da ultimo, a titolo esemplificativo si estrapolano, tra i risultati conseguiti dai Dipartimenti ed Uffici del Segretariato generale, i quattro obiettivi attivati nel Dipartimento della protezione civile:

1) elaborazione degli indirizzi per la identificazione della vulnerabilità sismica dei centri storici e dei beni culturali;
2) elaborazione di indicazioni operative per la gestione di emergenze di varie tipologie;
3) progettazione di un piano formativo integrato di parte del personale alla luce del ruolo affidato al Dipartimento di coordinamento delle varie componenti del servizio nazionale della Protezione Civile;
4) attivazione della firma digitale all'interno del dominio "protezione civile".

Di particolare rilievo si rivela il primo obiettivo in ordine al quale è stato nominato un gruppo di lavoro per la gestione dei contatti e la raccolta di informazioni presso esperti nazionali e commissioni grandi rischi – sezione beni culturali ed istituzioni centrali e periferiche; sono stati, altresì, instaurati rapporti con il Ministero dei beni culturali e con taluni dipartimenti universitari; è stata predisposta – altresì - la raccolta dei dati inerenti gli studi e le ricerche effettuati in materia di metodologia di valutazione della vulnerabilità nei centri storici.

5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale.

Si prendono in considerazione, qui di seguito, aspetti riguardanti talune articolazioni strutturali, e i correlati profili di attività istituzionale, della Presidenza, ricomprendendo peraltro anche notazioni sulla situazione del personale e sui servizi generali di supporto.

5.1 Esaminando le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri può rilevarsi, con rinvio alle successive considerazioni in ordine a persistenti atipicità ordinamentali, che il DPCM del 23 luglio 2002 e i provvedimenti recanti le successive integrazioni e modificazioni hanno definito compiutamente gli assetti organizzativi di dipartimenti ed uffici, dando luogo ad una collocazione con carattere di sistematicità.

In tale contesto si ravvisano, proprio con diretto riferimento alle strutture generali della Presidenza, due aspetti:

- un riassetto organizzativo coerente con le missioni istituzionali della Presidenza di supporto alle attribuzioni del Presidente del Consiglio;
- una semplificazione, uno snellimento ed una qualificazione delle attività, attraverso la diffusione graduale dei principi di responsabilità e managerialità nella dirigenza.

5.2 Nell'ambito delle strutture generali, cenni specifici sono da effettuare in ordine al Segretariato generale e a due uffici in esso incardinati (il dipartimento delle risorse umane e strumentali e l'ufficio bilancio e ragioneria).

Nucleo di supporto tecnico ed amministrativo al Presidente del Consiglio dei Ministri, il Segretariato generale è – come già detto - struttura portante della Presidenza e comprende tutti i dipartimenti e gli uffici che non sono affidati alla diretta responsabilità di ministri o di sottosegretari.

Il Segretario generale ne è la figura di vertice responsabile dell'organizzazione e della gestione della Presidenza, i cui compiti di indirizzo politico-amministrativo sono esplicati anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni.

Il processo di ammodernamento in atto postula per il Segretariato generale un ruolo di sempre maggiore garanzia dell'unità e continuità dell'azione amministrativa. La programmazione e la definizione degli obiettivi di gestione e di risultato per le diverse strutture sono indicate dal Segretario generale in un'apposita direttiva annuale: per il 2005 il documento rivolge una particolare attenzione alla misurazione e valutazione dell'azione amministrativa e delle politiche pubbliche (ma, in proposito, si fa rinvio a quanto già detto nel paragrafo dedicato alle funzioni di coordinamento e di indirizzo generale).

Quanto al Dipartimento per le risorse umane e strumentali, è da menzionare l'accorpamento di competenze in precedenza diversificate.

In maggior dettaglio, è da dire che il Dipartimento per le risorse umane e strumentali provvede all'acquisizione, alla formazione ed alla gestione del personale della Presidenza; alle attività di carattere generale, di studio, di analisi e di verifica delle funzioni organizzative; al supporto organizzativo degli organi collegiali che operano presso la stessa Presidenza; alla gestione del contenzioso del lavoro e in materia di contratti pubblici. Assume direttamente la difesa dell'amministrazione in sede di conciliazione e nei giudizi del lavoro in primo grado; cura il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché le relazioni sindacali.

Lo stesso Dipartimento provvede altresì, in un quadro unitario di programmazione generale annuale e pluriennale delle esigenze di funzionamento della Presidenza compatibile con le risorse finanziarie, all'approvvigionamento di beni e servizi, ivi compresi quelli di natura informatica, alla gestione degli immobili in uso alla Presidenza, nonché all'avvio e alla gestione delle connesse procedure amministrativo contabili[2].

Nell'ambito delle strutture generali della Presidenza, deputate a compiti di gestione delle risorse e controllo, assume un ruolo specifico un ufficio la cui opera si riflette anche su compiti ed attribuzioni della Corte, e cioè l'Ufficio bilancio e ragioneria.

L'anno 2004 ha contraddistinto un lasso di tempo di intensa attività, da riconnettere anche ai complessi processi di razionalizzazione organizzativa in atto. L'Ufficio, in particolare, ha svolto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, l'attività connessa al controllo della regolarità amministrativa e contabile sui provvedimenti e sui titoli di spesa emessi dai centri di responsabilità e di spesa della Presidenza.

---

[2] Il Dipartimento provvede anche alla programmazione e alla realizzazione delle opere e degli interventi manutentivi dei locali e degli impianti e al coordinamento degli interventi strutturali ai fini dell'applicazione della normativa concernente la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

E', poi, da tener presente che all'Ufficio bilancio e ragioneria sono trasmessi per l'annotazione tutti gli atti di organizzazione e gestione: in relazione a ciò detto Ufficio inoltra al Segretario generale eventuali osservazioni; cura, altresì, i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alle variazioni di bilancio, nonché i rapporti con la Corte dei conti per provvedimenti soggetti al controllo.

5.3 Tra i Dipartimenti della Presidenza una posizione particolare – in relazione alle sue generali attribuzioni in materia di razionalizzazione organizzativa – assume il Dipartimento della Funzione pubblica, oggetto del decreto di organizzazione in data 5 novembre 2004.

Tra gli assetti organizzativi previsti meritano autonoma menzione le competenze dell'Ufficio per il Personale della Pubblica Amministrazione e l'Ufficio per l'attività normativa.

Il primo ufficio (UPPA) definisce la programmazione del reclutamento del personale per concorsi o mobilità; coordina e promuove le iniziative riguardanti il trattamento e la mobilità del personale non dirigenziale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, curando i relativi adempimenti; segue il coordinamento e la promozione della disciplina generale in materia di contratti flessibili di lavoro; coordina e promuove iniziative per il miglioramento delle condizioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Il secondo ufficio (denominato propriamente "ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure") fornisce supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo; cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa; coadiuva altresì il Ministro nell'attività nell'ambito del comitato di indirizzo per la guida strategica della sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR); presta, inoltre, supporto ad altri uffici per il corretto uso delle fonti e per la qualità della regolazione e degli atti normativi.

In ordine alle attribuzioni del Dipartimento assume specifico rilievo il DPR 23 aprile 2004, n. 108, con il quale è stato emanato il regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, con contestuale soppressione del ruolo unico e conseguenti problemi di concreta applicazione anche in relazione agli assetti organizzativi esistenti.

Menzione autonoma merita, poi, la Direttiva del Ministro della funzione pubblica del 24 marzo 2004 ("misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni"), dalla quale emerge che il Dipartimento ha individuato tra le priorità di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.

Autonoma rilevanza, sempre nell'ambito delle attribuzioni del Dipartimento della funzione pubblica, assume la materia disciplinata dalla circolare 5 novembre 2004, n. 5/04 (prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo).

In proposito è da porre in luce che l'applicazione delle disposizioni vigenti (di cui alla legge n. 186 del 2004) comporta per le amministrazioni l'assunzione di determinazioni organizzative, in quanto tale normativa è finalizzata a garantire la possibilità di soddisfare i fabbisogni accertati, eventualmente trattenendo in servizio quei dipendenti che, essendo in possesso di una "particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici ambiti", ne abbiano fatto richiesta. Infatti i pubblici dipendenti, destinatari della disposizione, possono sì richiedere il trattenimento in servizio, ma la facoltà non si traduce nel diritto a permanere in servizio, essendo richiesta una valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine al trattenimento stesso: si è quindi in presenza di una norma di carattere organizzativo.

In ordine al Dipartimento della funzione pubblica deve essere anche richiamata l'iniziativa "Cantieri di innovazione", finalizzata ad introdurre cambiamenti tramite sperimentazioni, applicando il principio che – per vivificare l'amministrazione – occorre dare concretezza alle idee traducendole in prassi e metodi di lavoro.

I "cantieri" finora realizzati hanno spaziato su temi assai diversificati[3].

In base a dati diffusi dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle due edizioni del percorso di sperimentazione già avviate sono stati coinvolti circa 3800 dipendenti pubblici appartenenti ad oltre 1800 amministrazioni.

La seconda edizione dei Cantieri di innovazione, attualmente ancora in corso, terminerà nell'autunno 2005 con la presentazione dei risultati nella "Convention annuale del Programma Cantieri".

Nell'ambito della prima edizione dei Cantieri di innovazione l'amministrazione ha riferito che sono stati realizzati: 93 indagini sul "Clima e il benessere organizzativo", con 16.000 dipendenti pubblici coinvolti; 45 indagini sulla "*Customer satisfaction*" nei servizi pubblici; 46 indagini sull'"Organizzazione in ottica di genere"; 30 progetti di "Sponsorizzazioni" con soggetti privati presenti sul territorio.

5.4 La legge 4 febbraio 2005, n. 11 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) incide sulle attribuzioni e gli assetti del Dipartimento per le politiche comunitarie.

Detta legge, al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei connessi compiti, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE).

Il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente istituito, appunto, presso il Dipartimento per le politiche comunitarie.

5.5 In ordine al Dipartimento della Protezione civile la Corte si era soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", disegno da situare – a sua volta - nel più ampio contesto della legge organica n. 225 del 1992. In proposito era stata sottolineata la funzione essenziale del coordinamento, tipica e peculiare della Presidenza, che non presuppone compiti propriamente operativi, comportanti impiego diretto di risorse umane e di supporti logistici e strumentali.

Va posto in debita evidenza – altresì - che tutta la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi" - che comporta delicate interrelazioni con il sistema della autonomie e in primo luogo con le Regioni - deve essere oggetto di adeguata ponderazione a livello istituzionale, considerando che la protezione civile è materia ricompresa dall'art. 117 Cost. nella legislazione concorrente, con conseguente potere legislativo spettante alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

In relazione peraltro ai grandi eventi che hanno caratterizzato il mese di aprile 2005 (esequie del Papa Giovanni Paolo II ed elezione del nuovo Papa Benedetto XVI) la Corte non può che dare atto dell'opera dispiegata, con efficacia, dal Dipartimento della Protezione civile che ha provveduto – appunto in occasione dei due citati "grandi eventi" – alla definizione ed attuazione delle iniziative dirette al conseguimento urgente della disponibilità di beni, forniture

[3] Si citano al riguardo i seguenti temi: *customer satisfaction*; sponsorizzazioni; benessere organizzativo; donne e *leadership*; processi decisionali inclusivi; bilancio sociale; piani di comunicazione; regolamenti di organizzazione.

e servizi, comunque necessari e strumentali per la organizzazione funzionale degli eventi stessi e delle connesse manifestazioni, al fine di assicurare le condizioni di accoglienza ai partecipanti alle celebrazioni, anche per gli aspetti dell'assistenza e della mobilità.

Il medesimo Dipartimento, per opera del Commissario delegato – Capo Dipartimento, ha realizzato, altresì, i necessari coordinamenti con le amministrazioni, gli enti pubblici e privati e le società di servizi, per assicurare la gestione unitaria delle iniziative e degli interventi, anche garantendo l'interscambio delle informazioni utili, in un contesto di sinergie operative.

Ciò premesso, riveste notevole rilievo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 22 ottobre 2004, con la quale sono stati dettati indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario.

Detta Direttiva si situa in un contesto legato alla circostanza che la Commissione europea ha avviato nei confronti dello Stato italiano talune procedure d'infrazione sul presupposto che alcune ordinanze di protezione civile ex art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 avrebbero violato le norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture.

Al riguardo è da porre in evidenza che, a parere della Commissione europea, la violazione della normativa comunitaria deriverebbe, tra l'altro, dalla circostanza che le ordinanze di protezione civile, in taluni casi, non sarebbero supportate da una situazione di estrema urgenza in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla normativa comunitaria.

La Corte, dopo aver valutato con attenzione gli indirizzi formulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritiene che debbano essere positivamente considerati tre aspetti desumibili dalla direttiva:

1) l'affermata necessità di adottare misure perché le iniziative di carattere negoziale, straordinarie ed urgenti, da porre in essere per il superamento dei contesti emergenziali, per i quali sia intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza o di "grande evento" (ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), siano condotte in armonia con la normativa comunitaria utilizzando, ove necessario, le procedure acceleratorie ivi previste, ma nella ricorrenza delle condizioni di urgenza stabilite per legge;

2) l'opportunità di tener conto dello stato di sviluppo delle situazioni d'emergenza o di "grande evento" già dichiarate e della possibilità di dispiegare un'azione correttiva rispetto alle attività comunque da intraprendere per il superamento degli stessi contesti emergenziali, impartendo apposite cogenti disposizioni volte ad assicurare che le future situazioni d'emergenza o di "grande evento", che dovessero essere dichiarate, siano affrontate alla stregua di una normativa d'emergenza il più possibile coerente con i principi dell'ordinamento comunitario;

3) la necessità di impartire ulteriori direttive agli uffici ed enti istituzionalmente competenti per le attività istruttorie e di predisposizione di provvedimenti emergenziali di protezione civile, per conformarne l'azione in un'ottica di superamento dell'emergenza nel rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario in materia di appalti di lavori, di forniture e di servizi, anche attraverso l'assunzione di determinazioni finalizzate ad assicurare ogni possibile contrazione della durata degli stati di emergenza.

Su altro versante, la Corte conferma che non appare adeguata, in un auspicato quadro di misure dirette a razionalizzare in modo omogeneo le risorse umane, la istituzione di un ruolo speciale della protezione civile contemplato dall'art. 4 del d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343. Dovranno infatti essere verificate – in prosieguo di tempo assai ravvicinato - possibili sovrapposizioni tra il personale del predetto ruolo speciale e gli appartenenti alle Forze Armate e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con elevata professionalità, utilizzati per fronteggiare situazioni di emergenze contraddistinte da immediato impiego operativo.

Da ultimo, in ordine alle delicate e complesse problematiche connesse alla disciplina introdotta dal recentissimo DL 31 maggio 2005, n. 90 (articoli 3 e 4) si fa rinvio di trattazione nella prossima relazione della Corte al Parlamento.

5.6 Con DPCM del 3 dicembre 2004 è stato istituito il Dipartimento per il programma di Governo. Detto Dipartimento è la struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali. Il Dipartimento cura – tra l'altro – il supporto per: l'analisi del programma di Governo e la ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell'ambito dell'Unione europea o derivanti da raccordi internazionali; l'analisi delle direttive in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo; il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Il Dipartimento provvede, inoltre, all'attività di supporto del comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni. Presso il Dipartimento operano altresì la banca dati e l'osservatorio di cui all'art. 7, commi 1 e 3, dello stesso d.lgs..

Le attribuzioni descritte sembrano caratterizzate da eccessiva latitudine operativa, soprattutto considerando le difficoltà di correlarsi con le diverse amministrazioni coinvolte. In ogni caso sarà la concreta esperienza a fornire, in prosieguo di tempo, adeguati elementi di giudizio e valutazione.

5.7 Con DPR 6 ottobre 2004, n. 258 è stato emanato il regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, che è stato tempestivamente nominato con altro DPR in data 28 ottobre 2004.

Le attribuzioni dell'Alto Commissario desumibili dal regolamento così si sintetizzano:

a) svolgimento di indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione o di illecito (o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione);

b) elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo;

c) monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.

Anche a proposito di questa nuova figura istituzionale la Corte ravvisa la necessità di attendere, in tempi ravvicinati, circostanziate notizie sull'attività svolta.

5.8 Le due strutture che qui vengono ricordate appaiono caratterizzate da atipicità istituzionale in relazione alle peculiari attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.8.1 La prima considerazione attiene al Dipartimento per le politiche antidroga. Tale Dipartimento è stato oggetto, nel più recente periodo, dei seguenti provvedimenti:

1) legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 83: istituzione e organizzazione;
2) DPCM 15 marzo 2004, in forza del quale il Dipartimento è la struttura competente per il coordinamento delle pubbliche amministrazioni sulle politiche atte a contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcooldipendenze correlate (nonché per la promozione e la collaborazione con le associazioni, con le comunità terapeutiche e con i centri di accoglienza operanti nel campo della prevenzione, del recupero e del reinserimento sociale dei tossicodipendenti);

3) DPCM 3 dicembre 2004, di delega di funzioni al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di politiche per prevenire e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze, dove è anche precisato che per lo svolgimento delle funzioni delegate il Vice Presidente si avvale del Dipartimento.

Dal quadro normativo appena delineato, pur nella piena consapevolezza della grande importanza sociale delle funzioni conferite, non è agevole ravvisare – ad avviso della Corte - un collegamento con i compiti propri di una amministrazione che deve operare in funzione di supporto alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

5.8.2 La seconda considerazione attiene al decreto 19 gennaio 2004, che ha disciplinato la organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

Detto Dipartimento, in particolare, cura il coordinamento dell'azione governativa nelle seguenti materie:

a) promozione culturale e informazione delle comunità italiane all'estero al fine di mantenere il legame con il Paese di origine;
b) promozione e tutela dei diritti politici e civili degli Italiani residenti all'estero;
c) intervento coordinato dello Stato e delle Regioni a favore delle comunità italiane all'estero, nonché provvidenze per gli italiani che rimpatriano;
d) politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, con particolare riferimento alla valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, ai fini dello sviluppo del loro legame con la madrepatria.

In proposito la Corte non può non rilevare – nella materia – una generale ed estesa competenza del Ministero degli affari esteri, anche se è genericamente affermata, in seno al Dipartimento in questione, una funzione di coordinamento.

5.9 Si fa – ora – riferimento alla situazione del personale che è strettamente intrecciata ai connessi aspetti di attività istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5.9.1 Nel 2004 si è perfezionato il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio 2002-2003.

L'ipotesi di detto contratto, sottoscritta in data 17 marzo 2004 e certificata dalle Sezioni Riunite della Corte il 14 maggio 2004, costituisce il primo regolamento contrattuale relativo al personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri conseguente alla istituzione del relativo comparto (CCNQ del 18.12.2002 sulla composizione dei comparti di contrattazione collettiva), avvenuta in attuazione dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 303. L'ipotesi di accordo segue cronologicamente la ulteriore riforma del personale della Presidenza, adottata con il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, emesso in base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137. In proposito sono da evidenziare, nella presente sede referente, due aspetti:

1) con riguardo alla autonomia contabile, attribuita alla Presidenza del Consiglio, è necessario richiamare l'attenzione degli organi competenti sulla esigenza di effettuare adeguatamente il controllo di gestione e di verificare i risultati della contrattazione integrativa, ai fini del rispetto degli impegni volti al contenimento e alla riduzione dei compensi per lavoro straordinario onde mantenere nei giusti limiti la complessiva spesa di personale;

2) in termini di contabilità economica, è stata esposta la ricostruzione di uno scenario evolutivo delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica che ha utilizzato parametri di raffronto sui redditi da lavoro dipendente che non esauriscono il quadro delle variabili di riferimento. All'interno di una adeguata riconsiderazione degli andamenti di finanza pubblica permane, comunque, la necessità di contenere gli incrementi complessivi di spesa per il

personale nei limiti individuati nei documenti definitori della complessiva manovra per gli esercizi interessati.

5.9.2 Sempre in relazione alla situazione del personale si effettuano, qui di seguito, talune notazioni sul ruolo non dirigenziale e su quello dirigenziale, facendo riferimento – per quest'ultimo – alla problematica dei concorsi.

Per il primo profilo è da ricordare, in sintesi, che è stata condotta la rilevazione dei fabbisogni organici del personale, giungendo all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2003 ("rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri").

Attraverso tale provvedimento è stata ridotta la precedente dotazione organica del personale non dirigenziale della Presidenza scendendo da 2666 a 1824 unità. Per quel che riguarda – altresì – l'organico del personale del ruolo del Dipartimento della protezione civile, il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 luglio 2003 ha previsto un contingente pari a 223 unità, inferiore di 16 rispetto alla dotazione organica prevista.

Su tale situazione si sono venute ad innestare le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), che dettano precisi adempimenti in materia di rideteminazione delle dotazioni organiche, per la cui definizione l'amministrazione ha tenuto conto, in aggiunta al richiamato principio di riduzione della spesa, della rimodulazione delle missioni istituzionali e della connessa razionalizzazione delle strutture. Al contempo, si è ritenuto necessario tener conto dell'aggiornamento dei contenuti dei profili professionali e dell'opportunità di riservare adeguati spazi per il reclutamento dall'esterno delle posizioni maggiormente carenti (A1 e B1).

Per quel che riguarda la dotazione organica del ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile, si è invece proceduto ad una ridistribuzione, sulla base della situazione del personale in servizio, con una limitata riduzione numerica.

Più articolata, e complessa, si appalesa la situazione che promana dalla gestione del ruolo dirigenziale, che comunque può essere sintetizzata in passaggi caratterizzati da una scansione in quattro fasi:

1) con DPCM in data 17 maggio 2004, in attuazione del Regolamento emanato con DPR 108/2004 (recante la disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato), è stato disposto – ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge 15 luglio 2002, n. 145 – l'inquadramento del contingente di dirigenti di prima e di seconda fascia, già appartenenti al soppresso ruolo unico dei dirigenti dello Stato aventi titolo all'inquadramento nei ruoli dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui agli articoli 9-bis e 9-ter del d.lgs. n. 303/99 (con la riserva di assegnazione della posizione in ruolo, anche in soprannumero, spettante a ciascun elemento inquadrato a conclusione della procedura di opzione disciplinata dall'articolo 5 del DPR 23 aprile 2004, n. 108).

2) Successivamente, con tre ulteriori provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 luglio 2004, sono state determinate le dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia sia del ruolo di cui all'art. 9 bis del d.lgs. n. 303 del 1999 che del ruolo speciale della Protezione civile di cui al successivo art. 9 *ter*. E ciò nella misura corrispondente ai posti di funzione vigenti alla data di entrata in vigore del già citato Regolamento (14 maggio 2004) nelle strutture previste, per la Presidenza, dal DPCM 23 luglio 2002 e successive modificazioni. Dalle dotazioni organiche complessive, come determinate, è stata – poi - scorporata, ai sensi del citato art. 9 bis, comma 6, una riserva di posti del 10 per cento per i dirigenti di prestito. Le dotazioni organiche, in fase di prima attuazione, sono quindi così costituite: per il ruolo ordinario della PCM da 84 posti di prima fascia (76 per i dirigenti di ruolo e 8 per i dirigenti di prestito) e da 249 posti di seconda fascia (224 per i dirigenti di ruolo e 25 per i dirigenti di

prestito); per il ruolo speciale della Protezione civile da 11 posti di prima fascia e 43 posti di seconda fascia.

3) Con gli stessi, già menzionati, DPCM del 26 luglio 2004 è stato disposto l'inquadramento definitivo, in ciascuno dei predetti ruoli, dei dirigenti di prima e di seconda fascia, includendo anche i dirigenti aventi titolo a seguito dell'esercizio del diritto di opzione. Inoltre, ai dirigenti di prima fascia inquadrati nel ruolo ordinario della Presidenza del Consiglio dei ministri, non essendosi riscontrate posizioni soprannumerarie nel ruolo stesso, è stata attribuita la qualifica di consigliere.

4) Da ultimo, con provvedimento del Segretario Generale in data 27 aprile 2005, è stata attribuita la qualifica di referendario ai dirigenti di seconda fascia inquadrati nel ruolo ordinario della PCM, essendosi riassorbite (per cessazioni o passaggi in prima fascia di alcuni dirigenti) le posizioni soprannumerarie createsi, nel medesimo ruolo, all'atto dell'inquadramento; è stato così aggiornato alla data del 15 marzo 2005 il ruolo dei referendari.

Quanto ai concorsi dirigenziali la situazione, ancorché non semplice, può essere riassunta con due sole notazioni:

a) il DPCM 21 giugno 2004 ha individuato le figure professionali di dirigenti il cui reclutamento, nel numero di 40, resta compatibile con il principio generale (contenuto nel d.lgs. n. 303) di riduzione degli organici; in attuazione di ciò sono stati banditi, con decreto 5 agosto 2004, quattro concorsi per la parte relativa alle categorie di riservatari (28 posti);

b) per il bando del concorso pubblico non riservato (12 posti), l'amministrazione ha chiesto al Dipartimento della funzione pubblica di consentirne l'effettuazione tramite corso-concorso presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, procedura che deve, tuttavia, attendere l'emanazione di alcuni atti regolamentari (solo parzialmente intervenuti), nonché dare seguito alla previsione normativa, contenuta nella legge n. 43 del 2005, della possibilità di prevedere particolari ed aggiuntivi requisiti di partecipazione. In proposito va soltanto segnalato, al momento, che in pendenza della fase istruttoria delle commissioni giudicatrici sono intervenute su tutte le procedure alcune ordinanze del TAR Lazio che hanno concesso la sospensiva.

5.10 Nel quadro degli assetti organizzativi della Presidenza del Consiglio può essere ricondotta la materia delle esigenze logistiche e dei servizi generali di supporto.

5.10.1 In proposito deve essere, preliminarmente, ricordato che nell'ambito di complesse esigenze emerse ai livelli operativi e funzionali, è stato già da qualche tempo predisposto dal Dipartimento per le risorse umane e strumentali un progetto pilota di esternalizzazione della organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto (DPCM 4 agosto 2003), mediante la realizzazione di un modello organizzativo capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze.

5.10.2 Sul piano del definitivo assetto normativo e, poi, tempestivamente intervenuto il d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, il quale ha previsto che la Presidenza possa provvedere alla amministrazione, organizzazione, coordinamento e gestione dei servizi generali di supporto, purchè non siano di nocumento alle esigenze di sicurezza, attraverso società per azioni appositamente costituita, anche con partecipazione minoritaria di soggetti privati selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica, contemplando – altresì – che i rapporti tra la società e la Presidenza siano regolati da apposito contratto di servizio con riferimento alla verifica qualitativa delle prestazioni rese.

5.10.3 Conseguenzialmente è da segnalare che, nel mese di aprile 2004, è stato predisposto il capitolato speciale in ordine alle modalità di svolgimento della procedura di gara per la

selezione del socio privato di minoranza della costituenda società per azioni mista PCMS S.p.A. e per l'affidamento della gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (con particolare riguardo alle modalità di presentazione dell'offerta e di aggiudicazione della gara, agli adempimenti per la stipula dell'atto costitutivo della società, ai termini di stipulazione dell'atto e del contratto di servizio tra la stessa società e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla riservatezza delle informazioni). Nel corso del 2004, e all'inizio del corrente anno, si sono succeduti, con ravvicinate scansioni, altri adempimenti (valutazione offerte, richiesta di chiarimenti, valutazione della documentazione, etc).

Al momento, l'amministrazione, sta procedendo alla verifica dei documenti prodotti in sede di gara dalle società costituenti il R.T.I. (raggruppamento temporaneo di imprese) risultato primo in sede di aggiudicazione provvisoria e all'acquisizione di quelli mancanti previsti dalla normativa vigente.

5.10.4 Sulla iniziativa fin qui descritta non è ancora possibile fornire esaustivi elementi di giudizio e si fa rinvio – pertanto –alla prossima attività referente al Parlamento per sviluppare valutazioni. Al momento appaiono comunque suscettibili di considerazione gli intenti di razionalizzare la spesa e di conseguire auspicabili risparmi, così come è ragionevole ipotizzare – in ogni caso – una utile fase di avviamento e sperimentazione.

La Corte, conclusivamente, deve ribadire l'esigenza di preservare, all'interno dell'amministrazione, le necessarie capacità di programmazione, di guida e di controllo dei risultati; ugualmente è necessario garantire, in tutte le fasi del percorso, un rigoroso rispetto delle regole della concorrenza, nonché dedicare adeguata considerazione ai vincoli di segretezza insiti nell'esercizio delle complesse funzioni demandate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ministero dell'economia e delle finanze

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1 Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero; 1.2 Le funzioni e la gestione finanziaria: la coerenza tra funzioni e assetti organizzativi; 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie:* 1.3.1 Il trasferimento di risorse e personale alle Regioni e agli Enti locali; 1.3.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale in relazione al riparto di funzioni e compiti fra amministrazione statale e sistema delle autonomie; 1.3.3 L'attività svolta dagli organi dell'amministrazione finanziaria in favore delle Regioni e degli Enti locali.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali; 2.2 Auditing; 2.3 Verifiche di affidabilità.*
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: Area economia *3.1 Le linee strategiche dell'azione amministrativa; 3.2 Dipartimento del tesoro; 3.3 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; 3.4 Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; 3.5 Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro;* Area finanze *3.6 Dipartimento per le politiche fiscali; 3.7 Guardia di finanza; 3.8 Scuola superiore dell'economia e delle finanze; 3.9 SECIT; 3.10 Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato; 3.11 Agenzie fiscali:* 3.11.1 Struttura e contenuti delle convenzioni con il Dipartimento per le politiche fiscali; 3.11.2 Agenzia delle entrate; 3.11.3 Agenzia delle dogane; 3.11.4 Agenzia del territorio; 3.11.5 Agenzia del demanio Ente pubblico economico; *3.12 L'attività svolta dal SECIN; 3.13 L'attività contrattuale.*
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 Assetto organizzativo; 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale; 4.3 Informatica e nuove tecnologie.*

1.Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero.

Il presente capitolo contiene, con riferimento all'esercizio 2004, una trattazione unitaria dell'andamento finanziario, organizzativo e gestionale del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Quanto sopra nonostante il perdurante ritardo del processo di integrazione delle due preesistenti strutture nel nuovo dicastero[1].

Con la emanazione del DPR 3 luglio 2003, n. 227, è intervenuta la auspicata riunificazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dei servizi di controllo interno.

I primi, in base alla nuova disciplina, sono in numero di 8 (compresa la segreteria e l'ufficio del vice ministro) a fronte dei 13 in precedenza esistenti per le due aree (7 per l'area tesoro e 6 per l'area finanze). Il riaccorpamento ha mantenuto ferma la disciplina relativa ai compiti, alle funzioni, ai settori di competenza e alle modalità per la selezione del personale, peraltro già fortemente omogenea per entrambe le aree, ed ha comportato una significativa riduzione dell'organico complessivo (15 per cento in meno per quanto attiene al personale dei livelli e riduzione del 40 per cento degli specifici posti di funzione dirigenziali di II fascia).

Particolarmente significativa la riunificazione dei servizi di controllo interno in relazione alle diverse modalità di funzionamento e di struttura dei due organi. La nuova disciplina attua una sorta di contemperamento tra il modello più dettagliato ed analitico utilizzato dall'ex amministrazione del tesoro[2] e quello più sintetico adottato dal Sinco (Servizio interno di controllo) presso il Ministero delle finanze[3]. Relativamente all'esercizio 2004, quindi, la direttiva del Ministro risulta elaborata sulla base di una metodologia unitaria e strutturata in modo omogeneo per entrambe le aree. Analogo dovrebbe essere altresì il meccanismo per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi affidato all'apprezzamento della stessa struttura.

A fronte di quanto sopra, in relazione al perdurante ritardo nella emanazione del regolamento di riorganizzazione complessiva del Ministero previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, le diverse aree del Ministero continuano ad operare secondo un assetto organizzativo risultante dai recenti interventi normativi settoriali di riordino dei singoli apparati.

L'organizzazione dell'amministrazione preposta al settore tesoro deriva dal DPR 20 febbraio 1998, n. 38 con il quale sono stati rideterminati il numero, le funzioni e le articolazioni dei dipartimenti e delle direzione generali a seguito della soppressione del Ministero del bilancio ed al trasferimento dei relativi compiti all'allora Ministero del tesoro.

L'amministrazione finanziaria è stata a sua volta oggetto di un radicale riordino organizzativo ed ordinamentale a seguito della istituzione delle Agenzie fiscali e della riunificazione delle precedenti strutture ministeriali preposte al settore finanze all'interno dell'unico Dipartimento per le politiche fiscali (DPR 26 marzo 2001, n. 107).

L'apparato amministrativo del MEF, quindi, al di là della riunificazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, è all'attualità ancora il risultato della giustapposizione delle due precedenti organizzazioni. Mancano nel complessivo assetto organizzativo uffici competenti a gestire problematiche comuni ad entrambe le aree, quali ad esempio le complessive strategie di acquisto di beni e servizi nonché gli aspetti concernenti le attività del personale. Tali compiti, del resto, difficilmente potrebbero essere inseriti all'interno di uno dei dipartimenti esistenti, ciascuno dotato di precise competenze funzionali per materie rientranti in una specifica area.

Al nuovo regolamento è, dunque, demandato il non facile compito di prevedere, all'interno di un modello organizzato per dipartimenti, strutture in grado di svolgere compiti cosiddetti trasversali, strumentali all'intera attività del Ministero e, soprattutto, individuare momenti di raccordo operativo tra gli apparati preposti ai due principali settori di attività.

Con riferimento alla gestione dei sistemi informativi automatizzati, ferma restando la assoluta peculiarità del sistema informativo della fiscalità gestito dalla SOGEI S.p.A e di quello

---

[1] Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero dell'economia e delle finanze ha formato oggetto di una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione conclusasi con la delibera n. 13/2005 del 4 maggio 2005.

[2] DPR 22 settembre 2000, n 451.

[3] DPR 6 aprile 2001, n. 121.

relativo alla Ragioneria generale dello Stato, nell'esercizio 2004 è stato avviato un progetto volto ad unificare i sistemi e le procedure attualmente in uso per il protocollo informatico, per la classificazione ed archiviazione dei documenti e per la gestione di taluni aspetti relativi al rapporto di lavoro del personale.

Nell'ottica di un'effettiva riunificazione delle due aree del Ministero va, altresì segnalata la ridefinizione delle competenze della Scuola superiore tributaria e del SECIT, strutture entrambe tradizionalmente di supporto alla attività del Ministero delle finanze, con una forte specializzazione nei settori di competenza, ed ora chiamate a svolgere compiti interessanti l'attività del Ministero nel suo complesso, attraverso anche un significativo cambio di denominazione, e la previsione di processi di riordino organizzativo e di riequilibrio delle professionalità presenti, peraltro non ancora conclusi.

La mancanza di una unitaria visione delle problematiche complessive dell'intera amministrazione è evidenziata dalle difficoltà tuttora presenti nella gestione delle entrate ricomprese nel capo X in precedenza di competenza dell'ex Ministero del tesoro. Nonostante infatti il MEF, dopo la riunificazione, sia competente a gestire nel suo complesso il 99 per cento delle entrate finali, nulla risulta innovato con riferimento alle procedure per la gestione dei predetti capitoli relativi al gettito di entrate extratributarie e patrimoniali (che rappresentano una percentuale del 6 per cento delle entrate complessive del Ministero), con conseguente perdurare di fenomeni, già più volte segnalati, di disinteresse gestionale, mancata individuazione di centri di responsabilità competenti, sottostima delle previsioni, esistenza di capitoli promiscui e di altri iscritti esclusivamente per memoria.

Si va espandendo un articolato sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze che spesso costituiscono soggetti strumentali dell'amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti, con attribuzione di una significativa serie di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie.

1.2 Le funzioni e la gestione finanziaria: la coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.

a) Con riferimento all'area economia le funzioni obiettivo, presentano alcune inadeguatezze che non consentono una loro chiara ed immediata riconducibilità alle risorse iscritte in bilancio ed agli obiettivi programmatici indicati nei documenti economico-finanziari.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che manca una funzione corrispondente ad interventi nelle aree depresse e che è generica l'indicazione utilizzata, come negli altri ministeri, di "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione", tipologia di spesa non prevista dalla COFOG.

Appare, inoltre, generica l'indicazione riferita agli "affari esteri", e quella per "transazioni relative al debito pubblico", estesa agli "oneri del debito pubblico", per la quale sono state stanziate cospicue risorse dell'Amministrazione.

Manca, inoltre, un criterio omogeneo per l'imputazione a funzione delle quote di ammortamento dei mutui e delle quote degli interessi sui mutui. Alcuni sono imputati genericamente ad "oneri del debito pubblico", altri invece al settore di appartenenza, come ad esempio i mutui della sanità imputati alla funzione-obiettivo anzidetta e quelli delle poste e telecomunicazioni imputati invece alla funzione-obiettivo "comunicazioni".

Si osserva, su un piano generale, che nonostante l'introduzione delle nuove classificazioni delle spese del bilancio dello Stato, funzionale ed economica, nonché della contabilità analitica, permangono inattuati obiettivi che la legge n. 94 del 1997 aveva indicato come prioritari.

Non risultano ancora essere stati riorganizzati i conti di tesoreria in modo tale da raccordarli con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997); non risultano essere stati razionalizzati i capitoli di bilancio in relazione alla normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio (art. 5, comma

1, lettera b, della legge n. 94 del 1997); non si è proceduto a modificare e integrare il regolamento di contabilità generale dello Stato, sulla base dei criteri e principi direttivi di cui al citato art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997.

Anche la classificazione, a consuntivo, riferita "agli scopi delle principali leggi di spesa" (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997), pur essendo stata avviata, permane non soddisfacente. Infatti, a causa delle difficoltà di riconciliazione dei dati connessi ai piani di formazione dei singoli capitoli e dei piani gestionali nonché della permanenza in bilancio di capitoli "misti", non è possibile, il più delle volte, risalire in modo puntuale all'autorizzazione legislativa di riferimento, che costituisce presupposto della politica di settore che si intende conseguire con le risorse finanziarie poste a carico del bilancio dello Stato.

Nel corso del 2004 il Ministero dell'economia e delle finanze ha predisposto 35 schede che rappresentano lo stanziamento definitivo connesso con l'attuazione di 23 leggi di spesa (di cui alla tabella in allegato 1).

Circa l'80 per cento di tali leggi sono state sottoposte a monitoraggio nel biennio 2003-2004.

Sul piano metodologico occorre rilevare positivamente che la maggior parte delle leggi di spesa oggetto di monitoraggio è rappresentata in relazione a specifiche autorizzazioni; è in tal modo possibile una diretta correlazione tra la particolare finalità di spesa individuata dal legislatore e le risultanze di bilancio.

Sotto un profilo di significatività del monitoraggio va osservato che le leggi prescelte non sembrano idonee a consentire la ricostruzione di una sia pure limitata politica legislativa di settore. Sarebbe pertanto opportuna una selezione delle leggi di spesa più mirata, per corrispondere in modo più soddisfacente all'intento del legislatore di conoscere le risultanze gestionali, tenuto conto degli "scopi delle principali leggi di spesa" (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997).

In ogni caso va osservato che i riscontri di tipo finanziario, per un verso, dovrebbero trovare un appropriato collegamento con le direttive generali dei ministri responsabili della gestione delle risorse finanziarie in questione e, per altro verso, dovrebbero essere accompagnati da valutazioni a consuntivo in ordine al livello di conseguimento degli scopi di dette leggi (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997).

Deve aggiungersi che la scelta delle leggi in questione è riferita in larga parte a misure finanziarie comportanti obbligatorietà delle prestazioni sicché i meri risultati finanziari non paiono di per sé significativi per valutazioni di buona gestione.

b) A seguito della istituzione delle Agenzie fiscali disposta con il d.lgs. 30 luglio 1999 n.300, le precedenti articolazioni dell'allora Ministero delle finanze sono state raggruppate nel Dipartimento per le politiche fiscali, unico centro di responsabilità, unitamente alla Guardia di finanza, dell'area finanze del nuovo Ministero.

I compiti del Dipartimento, come evidenziati dall'art. 1 del DPR 26 marzo 2001 n. 107, consistono:

- nell'analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economico fiscali;
- nella predisposizione di studi, indagini e simulazioni per l'elaborazione della normativa in materia tributaria in campo nazionale e comunitario;
- nella pianificazione e coordinamento delle attività dei soggetti che operano nel campo della fiscalità.

Le risorse stanziate all'interno dei capitoli inseriti nel C.d.R. n. 6 "politiche fiscali" sono nel loro complesso, attribuite per il 71,1 per cento alla funzione obiettivo di IV livello 1.1.2.21 "gestione dei tributi" e per il 18,5 per cento alla funzione obiettivo 1.1.2.26 "regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità" che corrispondono, in particolare l'ultima, alla missione istituzionale prevalente del Dipartimento.

Nella funzione obiettivo "gestione dei tributi", sono inseriti, peraltro, anche i capitoli relativi ai rimborsi delle imposte ed alle poste compensative e correttive dell'entrata per una percentuale complessiva superiore all'85 per cento dell'intero stanziamento del C.d.R.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha sottolineato l'improprietà della suddetti classificazione che non corrisponde alla specifica destinazione delle risorse, anche alla luce del carattere automatico di taluni rimborsi. Nel prosieguo della trattazione, quindi, i predetti capitoli saranno oggetto di separata analisi per quanto attiene alla ricostruzione degli indicatori finanziari.

All'interno del C.d.R. n. 6 sono, altresì, collocate le risorse destinate ad essere trasferite alle Agenzie fiscali per fronteggiare gli oneri di funzionamento delle predette strutture.

Il bilancio dell'esercizio 2004 riporta ancora per ciascuna Agenzia tre distinti capitoli, relativi rispettivamente al funzionamento ordinario, al fondo di incentivazione per il personale e alle somme necessarie per la realizzazione di programmi di investimento.

A partire dall'esercizio 2005 le somme da trasferire alle Agenzie fiscali risultano accorpate in un unico capitolo per ciascuna struttura, genericamente finalizzato a fronteggiare i complessivi oneri di gestione.[4]

Tale riunificazione prende atto della perdita di importanza del fondo incentivante, ormai in gran parte utilizzato nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale e integrativa per garantire la copertura ad incrementi nelle voci fisse della retribuzione, e delle difficoltà incontrate dalle Agenzie nella realizzazione di programmi di investimento a fronte di una predefinita ed eteronoma quantificazione delle disponibilità e della esigenza di disporre di ulteriori margini di flessibilità nella gestione, tali da consentire, in relazione alle concrete esigenze operative, di destinare a spese correnti e oneri di funzionamento quota parte delle somme previste per la realizzazione di progetti di investimento, rivelatisi poi non del tutto praticabili.

La distribuzione delle risorse complessive tra ordinario funzionamento delle strutture e progetti di investimento viene in tal modo interamente demandata alle convenzioni tra ciascuna Agenzia e il Dipartimento per le politiche fiscali e, in ultima analisi, alle decisioni strategiche di ciascun Ente ed alle valutazioni effettuate nelle competenti sedi del controllo sul bilancio e sulla gestione operativa.

Le risorse da trasferire alle Agenzie fiscali sono complessivamente imputate alla funzione obiettivo 1.1.2.26 che corrisponde, come detto, alla missione istituzionale del Dipartimento per le politiche fiscali (regolazione e coordinamento delle politiche fiscali), ma non già alle attività svolte dalle Agenzie, di tipo operativo e gestionale. Sarebbe pertanto più opportuna, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, una imputazione alla funzione obiettivo 1.1.2.21 "gestione dei tributi". La classificazione funzionale si rivela ancor più impropria con riferimento all'Agenzia del demanio che ha, quale principale missione, il compito di gestire e valorizzare il patrimonio pubblico affidato in gestione.

Nel C.d.R. n. 6 sono inserite anche le risorse necessarie al funzionamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, nonostante la stessa sia chiamata allo svolgimento di attività interessanti l'intera area di competenza del Ministero riunificato e il Dipartimento per le politiche fiscali non abbia alcun potere di dettare indirizzi strategici od operativi sulla attività della Scuola, che opera con un bilancio autonomo ed è posta alle dirette dipendenze del Ministro.

---

[4] A seguito della trasformazione dell'Agenzia del demanio in ente pubblico economico, i rapporti con il Ministero sono affidati ad un vero e proprio contratto di servizio che individua il corrispettivo delle prestazioni effettivamente rese sulla base di un raffronto con i prezzi di mercato. Il relativo capitolo di bilancio, pertanto, a partire dall'esercizio 2005 non è più riferito alla spesa necessaria a garantire il funzionamento ordinario dell'Agenzia, ma al pagamento di un corrispettivo contrattuale.

Le risorse stanziate nel capitolo 3953 sono trasferite al conto corrente di tesoreria della Scuola, ad eccezione di quelle necessarie per il pagamento dei compensi al personale amministrativo ed ai docenti stabili, tuttora a carico del Dipartimento sia come gestione finanziaria che come attività amministrativa, attesa la mancanza all'interno dell' organico della Scuola di professionalità adeguate in materia.

La spesa per il funzionamento della Scuola superiore è imputata per il 99 per cento alla funzione obiettivo di IV livello 1.1.2.91 "supporto alla attività istituzionale dell'amministrazione", estremamente generica e poco significativa dei compiti svolti dall'Istituto.

Come ampiamente dettagliato nel successivo paragrafo dedicato all'auditing finanziario-contabile, a fronte di uno stanziamento complessivo di risorse all'interno del C.d.R. n.6 "politiche fiscali", pari a 50.522 milioni, solo il 5 per cento delle risorse è effettivamente riferibile alle funzioni istituzionali tipiche del Dipartimento.

I soggetti destinatari dei trasferimenti di risorse (Scuola superiore ed Enti della fiscalità) operano con un ordinamento contabile che consente di considerare l'avanzo di amministrazione quale posta attiva del successivo esercizio finanziario, il che provoca ulteriori difficoltà di lettura dei dati complessivi della gestione finanziaria, con particolare riferimento agli indicatori che evidenziano il tasso di smaltimento degli impegni e la capacità di spesa dello specifico Centro di responsabilità.

Le risorse attribuite al C.d.R. n. 7 "Guardia di finanza"[5] sono imputate per il 35,8 per cento alla funzione obiettivo 1.1.2.22 "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari", per il 32,9 per cento alla funzione obiettivo n. 3 "ordine pubblico e sicurezza" e, per la restante parte, con percentuali talvolta inferiori all'1 per cento, alle altre funzioni svolte dalla struttura; 6,7 per cento, alla funzione 2.1.1 "difesa militare".

Nonostante la estrema disaggregazione, la classificazione non tiene conto delle funzioni svolte dalla Guardia di finanza in materia di interventi per pubbliche calamità, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, di prevenzione e repressione di attività illegali e pericolose, di tutela dell'ambiente in collaborazione con le Agenzie regionali per la protezione ambientale; funzioni estremamente significative anche sotto il profilo della ricostruzione di una complessiva immagine delle attività svolte dal Corpo, e che trovano adeguata e dettagliata evidenziazione nelle relazioni predisposte dalla struttura e trasmesse per la verifica dei risultati complessivi dell'attività svolta nei diversi settori di intervento.

---

[5] I compiti del Corpo della Guardia di finanza rideterminati da ultimo dal d.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, consistono per quanto attiene alla materia oggetto del presente capitolo e con esclusione, quindi, della attività di polizia giudiziaria e del contributo alla difesa militare, nella prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

a. imposte dirette e indirette, tasse, contributi, monopoli fiscali e ogni altro tributo, di tipo erariale o locale;
b. diritti doganali, di confine e altre risorse proprie nonché uscite del bilancio dell'Unione europea;
c. ogni altra entrata tributaria, anche a carattere sanzionatorio o di diversa natura, di spettanza erariale o locale;
d. attività di gestione svolte da soggetti privati in regime concessorio, ad espletamento di funzioni pubbliche inerenti la protesta amministrativa d'imposizione;
e. risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa;
f. entrate ed uscite relative alle gestioni separate nel comparto della previdenza, assistenza e altre forme obbligatorie di sicurezza sociale pubblica;
g. demanio e patrimonio dello Stato, ivi compreso il valore aziendale netto di unità produttive in via di privatizzazione o di dismissione;
h. valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie e di capitali;
i. mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio;
j. diritti d'autore, *know-how*, brevetti, marchi ed altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico;
k. ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione europea.

Le risorse necessarie al funzionamento del SECIT, considerato tuttora quale Centro di responsabilità dell'amministrazione finanziaria, sono imputate alla funzione obiettivo "prevenzione e repressione della violazione degli obblighi tributari", nonostante la avvenuta perdita di importanza e significato dei compiti di alta vigilanza sul corretto operato degli organi addetti all'accertamento ed alla riscossione delle imposte e la sostanziale trasformazione del Servizio in organo di alta consulenza in tutte le materie di interesse del Ministero riunificato, posto alle dirette dipendenze del Ministro.

Le difficoltà di individuare una corretta classificazione della spesa della amministrazione finanziaria si inserisce all'interno di una linea di tendenza che vede, in conseguenza di un sempre più accentuato policentrismo, la perdita di significatività complessiva del bilancio dello Stato quale strumento di programmazione delle risorse da destinare ai diversi centri in modo coerente con la definizione di strategie operative e gestionali, all'interno di un sistema che consenta di determinare il costo effettivo di ciascuna funzione e l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Contestualmente assume rilevanza sempre più marginale il circuito di programmazione e controllo basato sulla nota preliminare al bilancio, sulla direttiva del Ministro e sulle verifiche demandate al SECIN, non in grado di rappresentare, nonostante i significativi progressi compiuti anche in esito alla riunificazione degli organi di controllo interno per l'intero Ministero, il momento di sintesi e di coordinamento di una complessa rete di rapporti e di strumenti relazionali (convenzioni quadro, contratti di servizi, vigilanza) spesso di elevato livello qualitativo ed ispirati a modelli aziendalistici evoluti di gestione e di controllo, che rischiano però di essere confinati in una logica settoriale e frammentata e rispondere a criteri di autoreferenzialità nella individuazione delle priorità, delle strategie e degli obiettivi operativi da raggiungere.

Alla luce delle considerazioni che precedono le valutazioni effettuate nel prosieguo della relazione, sui dati contabili e finanziari e sui concreti risultati gestionali, avranno ad oggetto l'attività svolta dai diversi soggetti singolarmente considerati, raffrontata con il contenuto dei diversi strumenti di programmazione, mentre per una valutazione complessiva del conseguimento degli obiettivi di politica fiscale e di andamento delle poste di entrata tributarie, extratributarie e patrimoniali si rinvia alle specifiche trattazioni.

1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.

1.3.1 Il trasferimento di risorse e personale alle Regioni e agli Enti locali.

In esito alla riforma amministrativa disposta con la legge n. 300 del 1999 e, successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione, nel corso del triennio 2000-2003 sono state trasferite dalle amministrazioni statali alle Regioni funzioni e relative risorse finanziarie; in relazione a tale passaggio, sono stati assegnati alle Regioni, oltre ai trasferimenti ordinari, con esclusione degli oneri del personale, complessivamente 13.841,4 milioni, più dettagliatamente riportati negli allegati, dal n. 1 al 6.

Nel 2003 le somme trasferite sono state di 4.580,9 milioni; in particolare, le somme più cospicue sono quelle concernenti il trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (1.934,8 milioni) ed all'edilizia residenziale pubblica (720,1 milioni).

Nel 2004 le somme trasferite sono state pari a 4.446,6 milioni; tra di esse i maggiori importi hanno riguardato il trasporto pubblico locale (1.934,8 milioni), l'edilizia residenziale pubblica (639,8 milioni) e gli incentivi alle imprese (636,1 milioni).

Il decentramento amministrativo ha portato ad una riorganizzazione delle strutture amministrative statali; nelle tabelle nn. 7 e 8 allegate sono riportati i dati relativi al personale assegnato a seguito del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali.

Dall'esame di tali tabelle emerge che il maggior numero di personale (1.671 unità) è stato assegnato alle province dall'ANAS per la funzione viabilità, seguito da quello assegnato alle

Regioni dal Ministero per le infrastrutture per le opere pubbliche (327 unità) e per il servizio di escavazione dei porti (244 unità).

Elevato è comunque il numero delle persone ancora da assegnare alle Regioni ed agli Enti locali in relazione allo svolgimento di funzioni trasferite a seguito del decentramento.

E' ancora in attesa di definizione il previsto trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali del personale, già in servizio presso gli uffici scolastici, in relazione al passaggio della funzione relativa all'istruzione scolastica.

1.3.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale in relazione al riparto di funzioni e compiti fra amministrazione statale e sistema delle autonomie.

Con una serie di pronunce, la Corte Costituzionale, in esito a giudizi in via principale attivati dalle Regioni, si è pronunciata, in relazione all'art. 119 della Costituzione, sulla legittimità costituzionale di alcuni fondi speciali istituiti dallo Stato.

Nel biennio 2003-2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale di cinque Fondi speciali riportati nella sotto indicata tabella.

Tabella 1

Sentenza Corte Costituzionale	Provvedimento legislativo	Fondo vincolato	Amministrazione capitolo
370/03	Art. 70, c. 1 legge n. 448/01	Fondo asili nido	Min lavoro UPB 3.1.2.2 cap. 1771
16/04	Art. 25, c. 10 legge n. 448/01	Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni	Min interno UPB 2.2.3.6 cap 7249
49/04	Artt. 54 e 55 legge n. 448/01	Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli Enti locali e Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale	Min economia UPB 5.2.3.17 cap. 7719 UPB 5.2.3.18 cap. 7720
308/04	Art. 4, c. 99/103 legge n. 350/03	Fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei c.d. prestiti fiduciari	Min economia UPB 3.2.3.45 cap. 7368
320/04	Art. 30 legge n. 289/02	Fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro	Min lavoro UPB 6.2.3.1 cap. 7432
423/04	Art. 46, c. 2 legge n. 289/02	Fondo per le politiche sociali	Min politiche sociali UPB 3.1.5.1 cap. 10711

La Corte ha ritenuto che nel nuovo contesto costituzionale di distribuzione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie non possono trovare spazio interventi diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi in favore di determinati Comuni.[6] In sostanza, la Corte Costituzionale ritiene che l'art.

[6] La Corte ha ritenuto non ammissibili tali forme di intervento, in particolare, nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato.

117 della Costituzione vieti che in una materia di competenza legislativa regionale si prevedano interventi finanziari statali, anche se destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe ad alterare il riparto delle competenze legislative.

La sentenza n. 425 del 2004 ha deciso in merito alle impugnative proposte avverso le disposizioni della Legge Finanziaria 2004 le quali prevedono che le Regioni a statuto ordinario, gli Enti locali, le aziende e gli organismi di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento[7].

La Corte Costituzionale ha ritenuto comunque fondate le censure che investono le disposizioni che attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimento" stabilite ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in quanto tali disposizioni conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le proprie spese senza che sia osservato il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo, incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale), può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino, in via generale, il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità.

Sul sistema finanziario e tributario degli Enti locali, va considerata la fondamentale sentenza n. 37 del 2004, con la quale la Corte Costituzionale[8] - in occasione della impugnativa nei confronti di diverse disposizioni della Legge Finanziaria 2002 relative all'imposta sulla pubblicità, a diversi tributi locali, all'addizionale comunale e provinciale all'IRPEF ed alla compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IRPEF – ha sottolineato che l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali. Un siffatto intervento richiede, altresì, secondo la Corte, la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema – caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata" e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità di autonome scelte riconosciute a Regioni ed Enti locali – ad uno affatto nuovo.

Secondo la Corte Costituzionale la materia del "sistema tributario degli enti locali" spetterebbe fin da oggi alla potestà legislativa residuale delle Regioni, in quanto non si hanno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli Enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà

---

[7] Al riguardo la Corte ha dichiarato che l'articolo 119, sesto comma, Cost. enuncia espressamente il vincolo di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, che si applica sia alle Regioni a statuto ordinario che a quelle a statuto speciale, in quanto fanno parte della "finanza pubblica allargata", nei cui riguardi lo Stato conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento. Nell'esercizio di tale attività lo Stato può chiamare anche le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi ai vincoli provenienti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno.

[8] La Corte ha ritenuto che "l'art. 119 della Costituzione considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma), hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma)". Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, debbono consentire agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti autonomi".

impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto dei soli principi di coordinamento (attualmente assenti in quanto "incorporati" in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato), diversamente da quanto avviene per i c.d. tributi attribuiti dallo Stato (v. in tal senso le sentenze nn. 296, 297, 311 del 2003, nn. 241, 381 e 431 del 2004)[9].

1.3.3 L'attività svolta dagli organi dell'amministrazione finanziaria in favore delle Regioni e degli Enti locali.

I rapporti fra l'amministrazione finanziaria statale, le Regioni e gli Enti locali in materia di accertamento del corretto assolvimento degli obblighi tributari e di contrasto all'evasione, sono uno degli argomenti oggetto dei lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale[10].

In attesa di un complessiva ridefinizione dei rispettivi ruoli, nell'esercizio 2004 è proseguita la attività di collaborazione della Guardia di finanza con le Regioni ed i Comuni, concernente, soprattutto, lo scambio di informazioni e dati sui soggetti potenzialmente a rischio di evasione e sulle tecniche e metodologie di indagine per la rilevazione di illeciti fiscali.

Al di là di specifici protocolli di intesa già stipulati, l'attività di contrasto all'evasione dei tributi di competenza delle Istituzioni locali viene, di fatto, effettuata in occasione e a margine di verifiche e ispezioni aventi altre finalità principali (il controllo in materia di IRAP viene di regola svolto in concomitanza con quello concernete le imposte dirette e l'IVA, mentre le verifiche sull'ICI derivano soprattutto dai controlli sulle locazioni degli immobili).

Con riferimento all'IRAP nell'esercizio 2004 a fronte di 7.570 interventi, la Guardia di finanza ha accertato un maggior imponibile pari ad 214.500.000 euro.

L'evasione accertata relativamente alla TARSU ammonta a 196.000 euro in complessivi 280 interventi localizzati soprattutto nelle Regioni del nord Italia.

477 sono stati gli interventi volti a verificare il corretto pagamento dell'ICI per un imponibile evaso scoperto pari a 711.749 euro.

Nell'esercizio 2004, sulla base di una positiva esperienza pilota con la Regione Lombardia, è stato predisposto uno schema generale di protocollo di intesa concernete la collaborazione tra la Guardia di finanza e le Regioni in materia di verifica dei requisiti dei soggetti ammessi a godere di prestazioni sociali agevolate.

Sul fronte della attività di polizia finanziaria, a tutela della regolarità e correttezza della spesa pubblica, va segnalata la predisposizione, di concerto con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di uno schema di convenzione quadro concernente le attività di verifica e controllo sull'andamento dei programmi connessi con l'attuazione delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione europea, al fine di agevolare il recupero di quanto indebitamente corrisposto.

Alla predetta convenzione hanno aderito, al 31 dicembre 2004, 17 Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano.

La Guardia di finanza, infine, è il referente delle Regioni per i controlli e le verifiche sulla correttezza della spesa sanitaria e collabora con i competenti assessorati alla scoperta di ipotesi di erogazione indebita di prestazioni o di uso improprio delle risorse.

In materia di tributi di competenza delle Regioni e degli Enti locali va segnalata anche la attività svolta dalla Agenzia delle Entrate.

---

[9] Per quanto poi riguarda i tributi locali, stante la riserva di legge (art. 23 della Costituzione), dovrà anche essere definito, da un lato, l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi, e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali (potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa a tre livelli – legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale – oppure a due soli livelli – statale e locale, ovvero regionale e locale -).

[10] Il termine per la conclusione dei lavori della Commissione è stato prorogato al 30 settembre 2005.

L'Agenzia, nel perseguimento dei propri fini istituzionali (art. 57 del d.lgs. n. 300 del 1999 e art. 3 dello Statuto), ha promosso e fornito servizi alle Regioni ed agli Enti locali per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per l'accertamento, la riscossione e la gestione dell'eventuale contenzioso.

In materia di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF è stata avviata una attività di monitoraggio sui risultati raggiunti in esito alle 5 convenzioni stipulate nel 2003 e sono stati conclusi altri 5 accordi rispettivamente con le Regioni Toscana, Emilia - Romagna, Valle d'Aosta, Molise e Veneto.

Le convenzioni prevedono che ciascuna Regione mantenga poteri di indirizzo e controllo dell'attività di gestione delle imposte e stabilisca i criteri generali per individuare i soggetti da sottoporre a controllo, mentre ad una commissione paritetica è demandato il coordinamento delle attività oggetto di collaborazione.

Alla data del 31 dicembre 2004 risultano stipulate con i Comuni 370 convenzioni in materia di ICI, a fronte di una intensa attività svolta dall'Agenzia per la promozione del servizio.

Le predette convenzioni prevedono la riscossione dell'imposta tramite modello F24 con possibilità di operare compensazioni tra debiti e crediti fiscali, con il vantaggio di annullare i tempi di attesa per gli eventuali rimborsi dovuti.

I flussi informativi, indispensabili per la verifica della correttezza delle dichiarazioni ICI, sono assicurati dalla rete telematica SIATEL, che contiene i dati relativi ai beni immobili, desunti dalle dichiarazioni di successione e dai contratti di locazione.

Il meccanismo è stato progressivamente esteso ad altri tributi comunali quali la tassa per l'occupazione di spazi pubblici e la TARSU.

L'Agenzia delle entrate, infine, nel 2004 ha provveduto alla stipula di 791 convenzioni concernenti attività di formazione e di assistenza del personale alle dipendenze di Regioni ed Enti locali.

In tema di rapporti con gli Enti locali permangono le difficoltà già evidenziate dalla Sezione del controllo con la delibera 21/2004/G del 16 settembre 2004, per il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni in relazione allo scarso numero di richieste di adesione spesso inoltre formulate in mancanza dei previsti requisiti.

Nel corso del 2004 sono stati, comunque aperti 149 sportelli catastali presso tutti i Comuni che hanno manifestato disponibilità in tal senso.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali.

A seguito del riaccorpamento dell'amministrazione del tesoro e di quella delle finanze lo stato di previsione del Ministero comprende il 76,6 per cento del totale delle risorse stanziate sui capitoli di spesa del bilancio dello Stato (73,2 per cento nel 2003) ed il 99 per cento degli stanziamenti di entrata.

Per una migliore analisi dell'andamento dei dati contabili, appare più significativa una separata trattazione delle due aree.

Area economia

Il volume delle risorse di competenza a disposizione del Ministero (area economia) nel 2004 è stato di 460.398,4 milioni (482.846,9 nel 2003) (massa impegnabile), di cui 453.905,5 milioni (474.797,4 nel 2003) risultanti dagli stanziamenti definitivi di competenza.

Nel complesso, è stata impegnata, come risulta dal prospetto che segue, una somma pari al 83,1 per cento della massa impegnabile; a differenza dell'anno precedente, che registrava un dato del 91,1 per cento.

Sul versante della cassa, il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è del 76,1 per cento (83,4 nel 2003).

I capitoli con la maggiore dotazione finanziaria dell'area economia sono allocati come negli esercizi precedenti nelle unità previsionali di base del Dipartimento del tesoro e riguardano rimborsi e pagamenti di interessi relativamente a buoni del tesoro e certificati di credito.

Si riportano di seguito le tabelle relative all'andamento delle principali grandezze contabili dei Centri di responsabilità dell'area economia.

Tabella 2

(in milioni di euro)

C.d.R.	Stanziamenti definitivi			% Variaz. 2003/2004	Massa impegnabile			% Variaz. 2003/2004	Impegni effettivi in c/competenza			% Variaz. 2003/2004
	2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	52,2	50,8	45,2	-11,0	52,2	198,6	47,8	-75,9	43,0	43,5	39,7	-8,7
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.283,4	2.250,8	2.713,7	20,6	2.391,4	2.353,3	2.789,6	18,5	2.315,7	1.790,9	1.994,2	11,4
Tesoro	334.124,8	363.407,5	345.187,3	-5,0	336.219,8	364.933,0	346.273,2	-5,1	293.787,8	331.640,0	280.151,5	-15,5
Ragioneria generale dello Stato	106.496,0	107.919,9	104.431,0	-3,2	110.603,3	113.797,6	109.706,7	-3,6	96.941,7	96.597,4	96.260,7	-0,4
Politiche di sviluppo e di coesione	845,1	1.168,4	1.528,3	30,8	1.184,8	1.564,4	1.581,1	1,1	535,0	1.046,4	332,6	-68,2
Totale C.d.R.	**443.801,5**	**474.797,4**	**453.905,5**	-4,4	**450.451,5**	**482.846,9**	**460.398,4**	-4,6	**393.623,2**	**431.118,2**	**378.778,7**	-12,1
Totale bilancio Stato	**678.828,6**	**722.913,6**	**707.514,3**	-2,1	**693.565,0**	**736.979,8**	**716.997,6**	-2,7	**617.499,8**	**674.598,0**	**623.163,8**	-7,6
incidenza % Totale C.d.R. sul Totale Stato	*65,4*	*65,7*	*64,1*	-2,4	*64,9*	*65,5*	*64,2*	-2,0	*63,7*	*63,9*	*60,7*	-4,9

Tabella 3

(in milioni di euro)

C.d.R.	Autorizzazioni di cassa			% Variaz. 2003/2004	Massa spendibile			% Variaz. 2003/2004	Pagamenti totali			% Variaz. 2003/2004	Residui totali			% Variaz. 2003/2004
	2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	66,5	52,8	53,8	1,9	80,4	76,6	69,0	-9,9	44,9	42,6	42,2	-0,9	25,3	24,1	16,5	*-31,5*
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.332,0	2.306,5	2.762,9	19,8	2.601,5	2.575,0	2.953,3	14,7	2.494,9	1.976,6	2.017,1	2,0	323,6	251,8	252,9	*0,4*
Tesoro	339.213,0	366.305,6	346.739,6	-5,3	351.659,2	385.314,5	363.834,2	-5,6	298.225,4	333.736,0	279.137,5	-16,4	12.207,8	18.733,4	27.230,4	*45,4*
Ragioneria generale dello Stato	108.259,8	116.828,3	108.332,8	-7,3	126.029,8	134.472,1	123.429,0	-8,2	88.788,2	103799,8	95.814,6	-7,7	30.887,0	22.217,9	21.884,4	*-5,7*
Politiche di sviluppo e di coesione	2.021,3	1.825,0	1.803,9	-1,2	3.988,2	6.424,8	7.337,1	14,2	1.026,0	1685,8	1.533,6	-9,0	2.286,8	4618,4	5.617,3	*21,6*
Totale C.d.R.	**451.892,6**	**487.318,2**	**459.693,0**	-5,7	**484.359,1**	**528.863,0**	**497.622,6**	-5,9	**390.579,4**	**441.240,8**	**378.545,0**	-14,2	**45.730,5**	**45.845,6**	**55.001,6**	*18,2*
Totale bilancio Stato	**703.720,3**	**749.293,3**	**726.927,9**	-2,9	**814.007,5**	**855.388,7**	**821.835,6**	-3,9	**615.767,1**	**688.034,3**	**624.861,5**	-9,2	**132.475,0**	**114.923,2**	**121293,7**	*4,9*
incidenza % Totale C.d.R. sul Totale Stato	64,2	65,0	63,2	*-2,8*	*59,5*	*61,8*	*60,6*	-2,1	*63,4*	*64,1*	*60,6*	-5,5	*34,5*	*39,9*	*45,0*	*12,7*

Tabella 4

(in percentuale)

C.d.R.	Impegni totali/ massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/massa spendibile		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	82,4	21,9	88,5	82,7	68,9	78,0	55,8	55,6	61,2
Amministrazione generale del personale e dei servizi	96,8	76,1	74,2	89,6	89,6	93,6	95,9	76,8	68,3
Tesoro	87,4	90,9	81,2	96,5	95,1	95,3	84,8	86,6	76,7
Ragioneria generale dello Stato	87,6	84,9	91,2	85,9	86,9	87,8	70,5	77,2	77,6
Politiche di sviluppo e di coesione	45,2	66,9	-29,3	50,7	28,4	24,6	25,7	26,2	20,9

Come si è detto, il rapporto impegni totali/massa impegnabile del Ministero (area economia) è del 83,1 per cento. Il dato rappresenta, peraltro, una media tra i valori percentuali dei Dipartimenti della Ragioneria e del Tesoro, le cui dotazioni finanziarie sono particolarmente rilevanti, e i valori percentuali marcatamente più bassi degli altri tre Centri di responsabilità.

La situazione della cassa è diversificata. Rispetto al valore medio del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari al 61 per cento, si collocano al livello più alto l'indicatore del Dipartimento del tesoro (76,7 per cento) e al livello più basso, anche quest'anno, quello del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (20,9 per cento).

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, occorre peraltro tener conto che la spesa di trasferimento o di erogazione degli stipendi è molto più veloce di quella per la realizzazione di un'opera pubblica, specie allorché le procedure di programmazione e di spesa prevedono il coinvolgimento di altri soggetti, com'è il caso dell'attività svolta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

L'analisi dell'andamento delle grandezze contabili, disaggregate per funzioni obiettivo di terzo livello, evidenzia innanzitutto il diverso peso dei vari Dipartimenti. Il Dipartimento del tesoro è titolare o contitolare di quaranta funzioni-obiettivo[11] che assorbono il 76,5 per cento delle risorse dell'Economia (75 per cento nel precedente esercizio); segue il Dipartimento della Ragioneria, con il 22,7 per cento.

Il rapporto impegni totali/massa impegnabile evidenzia nell'esercizio 2004 valori molto alti (nella misura di circa il 90 per cento oltre ha riguardato oltre trenta funzioni obiettivo); particolare il caso delle spese relative al pagamento delle pensioni di guerra, civili e di vecchiaia (funzione per la quale si registra il valore anomalo del 105,1 per cento).

Valori molto più bassi si rilevano, invece, per le funzioni obiettivo in materia di ricerca e sviluppo, superstiti e istruzione.

In ordine al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile undici funzioni-obiettivo superano il parametro del 90 per cento.

Area finanze

In relazione a quanto evidenziato nel paragrafo 1.2, la tabella di seguito riportata riaggrega gli stanziamenti e gli impegni del C.d.R. n. 6 "politiche fiscali", al fine di evidenziare separatamente i rimborsi delle imposte e le somme da trasferire alle Agenzie fiscali ed alla

[11] Tra esse riveste primaria importanza quella delle transazioni relative al debito pubblico che incide in misura del 64,1 per cento sullo stanziamento totale del Ministero (Economia).

Scuola superiore dell'economia e delle finanze, rispetto a quelle effettivamente finalizzate allo svolgimento delle missioni istituzionali tipiche del Dipartimento, a loro volta suddivise in funzionamento e investimenti.

Tabella 4

DIPARTIMENTO POLITICHE FISCALI

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi conto competenza			% Variazione 2003-2004	
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	stanziam.	impegni
FUNZIONAMENTO	1.251,8	1.966,7	1.405,7	1.223,5	1.845,4	1.161,4	-36,3	-33,7
INVESTIMENTI	106,3	55,9	64,1	28,8	51,4	55,0	90,1	-44,0
TOTALE	**1.358,1**	**2.022,6**	**1.469,8**	**1.252,3**	**1.896,8**	**1.216,4**	**-32,9**	**-34,0**
Totale AGENZIE*	**4.235,8**	**3.734,8**	**3.680,3**	**4.235,8**	**3.734,8**	**3.507,6**	**13,4**	13,4
Agenzia entrate	2.745,4	2.471,9	2.413,9	2.745,4	2.471,9	2.303,2	11,1	11,1
Agenzia demanio	165,4	217,9	217,4	165,4	217,9	184,8	-24,1	-24,1
Agenzia territorio	714,6	502,7	505,7	714,6	502,7	497,3	42,1	42,1
Agenzia dogane	610,4	542,3	543,3	610,4	542,3	522,3	12,6	12,6
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI	5,1	30,6	31,9	5,1	23,1	22,1	-83,4	-78,2
DEVOLUZIONE CANONI RADIOTELEVISIVI**	1.564,5	1.534,0	1.368,1	1.564,5	1.534,0	1.368,1	2,0	2,0
ALTRE SPESE***	45,4	112,2	22,9	45,4	112,3	21,9	-59,5	-59,6
SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E FINANZE (CAP. 3935)	19,1	11,4	11,6	19,1	11,1	11,3	67,4	71,7
TOTALE	**7.227,8**	**7.445,6**	**6.584,6**	**7.122,0**	**7.312,1**	**6.147,4**	**-2,9**	-2,6
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	43.294,2	43.407,7	37.698,1	39.746,9	42.076,6	34.942,1	-0,3	-5,5
Totale generale	**50.522,0**	**50.853,3**	**44.282,7**	**46.868,9**	**49.388,7**	**41.089,5**	**-0,7**	**-5,1**

* La voce comprende per ciascuna Agenzia le risorse stanziate in tre distinti capitoli di bilancio, relativi rispettivamente alle spese di funzionamento, alla quota incentivante e agli investimenti. Come evidenziato nella relazione, a partire dall'esercizio finanziario 2005 per ciascuna Agenzia è previsto un unico capitolo nello stato di previsione della spesa del MEF

** Si tratta del trasferimento delle quote dei canoni di abbonamento alle radio audizioni e alla televisione spettanti alla società concessionaria e all'accademia di Santa Cecilia.

*** La voce raggruppa gli stanziamenti iscritti per memoria per la riassegnazione dei residui perenti e le vincite al lotto.

Il totale generale degli stanziamenti definitivi pari a 50.522 milioni (9,9 per cento dello stanziamento complessivo del MEF) risulta composto per l'85,7 per cento dalle somme destinate al rimborso delle imposte; i trasferimenti alle Agenzie fiscali incidono per l'8,4 per cento; quelli alla Scuola superiore per lo 0,03 per cento. Le spese per il funzionamento e gli investimenti rappresentano rispettivamente percentuali del 2,5 per cento e dello 0,2 per cento dell'intero stanziamento del C.d.R.

A fronte di una complessiva diminuzione del totale generale degli stanziamenti definitivi pari allo 0,7 per cento rispetto all'esercizio 2003, l'ammontare di risorse destinate al funzionamento evidenzia una riduzione del 36,3 per cento. Aumenta viceversa significativamente, fino quasi al raddoppio (+ 90,1), la quota destinata agli investimenti.

I trasferimenti alle Agenzie fiscali, complessivamente evidenziano un incremento del 13,4 per cento. All'interno di tale categoria, le somme destinate all'Agenzia del territorio aumentano del 42,1 per cento, mentre minori percentuali di crescita (11,1 per cento e 12,6 per cento) si rilevano con riferimento agli stanziamenti finalizzati all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle dogane. Le risorse stanziate per l'Agenzia del demanio, calcolate sulla base del costo del contratto quadro di servizio, subiscono viceversa una riduzione del 24,1 per cento (da 217,9 milioni a 165,4 milioni).

Modesta appare l'incidenza sul totale degli stanziamenti delle somme necessarie alla gestione dei residui degli ex Dipartimenti per un totale di 5,1 milioni, con una flessione rispetto al precedente esercizio di oltre l'83,4 per cento. Peraltro, come sottolineato dal competente Ufficio centrale di bilancio, l'importo stanziato si è rivelato sottostimato, a fronte della

conclusione nell'esercizio 2004 di un contenzioso con i creditori, che ha evidenziato un debito notevolmente maggiore rispetto alle previsioni.

Gli stanziamenti relativi al rimborso delle imposte risultano sostanzialmente in linea con il dato dell'esercizio precedente (- 0,26 per cento), confermando la notevole crescita percentuale rispetto all'esercizio finanziario 2002 (+ 18,8 per cento).

Gli impegni effettivi in conto competenza, relativamente ai trasferimenti, alla gestione dei residui degli ex Dipartimenti, alla devoluzione dei canoni radiotelevisivi, evidenziano una percentuale pari al 100 per cento dello stanziamento. Elevata anche (97 per cento) la percentuale di impegno delle risorse destinate al rimborso delle imposte. Gli stanziamenti effettivamente utilizzati dal Dipartimento per lo svolgimento delle proprie missioni istituzionali, evidenziano un rapporto tra impegni effettivi in conto competenza e stanziamenti pari al 97 per cento per quanto attiene al funzionamento ed al 28 per cento per gli investimenti.

Disaggregando i dati per categorie economiche, emerge una diminuzione degli stanziamenti per redditi da lavoro dipendente (- 4,2 per cento). Più rilevante la diminuzione dei consumi intermedi (- 28,5 rispetto all'esercizio 2004 e - 16,3 per cento rispetto al 2002).

Lo stesso Dipartimento per le politiche fiscali, in coerenza con le osservazioni formulate nella relazione per l'esercizio finanziario 2003, ha proceduto, nella relazione trasmessa per le attività di verifica del SECIN, ad una riaggregazione dei dati contabili, con una metodologia simile a quella utilizzata nella tabella 4.Lo stanziamento "ripartito" (cioè il totale delle somme necessarie allo svolgimento delle missioni istituzionali del Dipartimento da suddividere, sulla base dei giorni-uomo, imputati dal sistema di controllo di gestione, alle singole funzioni del Dipartimento) ammonta, in esito alla predetta ricostruzione, a 254,8 milioni.

Rispetto al contenuto della tabella 4, la elaborazione del Dipartimento esclude ulteriormente dal calcolo gli importi necessari al pagamento dei compensi relativi al personale in esubero dell'Ente Tabacchi Italiani, comandato presso altre amministrazioni, i cui oneri di gestione, in attesa del definitivo inquadramento presso gli enti di destinazione, sono posti a carico del Dipartimento per le politiche fiscali.

Vengono inoltre considerati separatamente gli importi necessari al pagamento dei compensi ai giudici tributari, in quanto la missione del Dipartimento per le politiche fiscali consiste esclusivamente nell'assicurare le attività di supporto alla funzione giurisdizionale.

Emerge da tale ricostruzione che il totale delle risorse effettivamente destinate a coprire gli oneri connessi con la missione istituzionale prevalente del Dipartimento rappresenta la modesta percentuale dello 0,5 per cento dello stanziamento complessivo del C.d.R. n. 6.

Con le avvertenze che precedono si riporta di seguito il valore degli indicatori finanziari riferibili all'intero ammontare delle risorse stanziate nel C.d.R. n. 6 posti a raffronto con quelli relativi all'intero bilancio del Ministero.

C.d.R.	Impegni totali/ massa impegnabile (capacità di impegno)			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa (velocità di spesa)		
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	2004	2003	2002
Politiche fiscali	92,8	97,1	92,8	91,1	89,4	92,8	95,3	96,1	83,3
Totale Amministrazione	84,4	91,3	88,8	92,2	91,9	93,2	83,8	91,1	86,2

Gli elevati valori della capacità di impegno e della velocità di spesa, come si evince dall'analisi disaggregata in precedenza effettuata, sono influenzati dalla presenza di capitoli relativi a trasferimenti e rimborsi delle imposte (prevalentemente di tipo automatico), in cui gli impegni sono pari al 100 per cento degli stanziamenti.

Disaggregati per unità previsionali di base i dati relativi al C.d.R. n. 7 "Guardia di finanza", mostrano l'andamento evidenziato dalla seguente tabella.

GUARDIA DI FINANZA

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi di competenza			% Variazione 2003-2004	
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	stanziam.	impegni
Reclutamento, formazione e addestramento	12,9	11,7	12,2	12,9	11,7	11,5	10,5	10,7
Mezzi operativi e strumentali	56,8	55,6	69,2	56,9	55,6	58,4	2,2	2,4
Potenziamento	46,4	30,0	30,3	31,3	29,3	20,8	54,7	6,8
Spese generali di funzionamento(1)	3.128,3	3.110,7	3.064,2	3.068,8	2.831,5	2.912,1	0,6	8,4
Edilizia di servizio	47,0	59,3	46,5	15,8	0,0	0,1	-20,8	78.900,0
Edilizia abitativa	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	-68,8	0,0
Altre(2)	5,8	7,3	5,4	5,7	7,3	4,3	-20,2	-21,5
TOTALE	**3.297,3**	**3.274,9**	**3.228,0**	**3.191,5**	**2.935,4**	**3.007,4**	**0,7**	**8,7**

(1): spese generali di funzionamento, fondi di previdenza, indennità ,informatica di servizio.

(2): residui passivi perenti, beni mobili.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 3.297,3 milioni (0,6 per cento dell'intero stato di previsione del MEF), non evidenziano significative variazioni rispetto al dato del precedente esercizio (+0,7 per cento) e risultano ripartiti per il 95 per cento tra le spese generali di funzionamento; l'1,7 per cento delle risorse è destinato all'acquisto e manutenzione di mezzi operativi e strumentali, l'1,4 per cento al potenziamento. Il reclutamento, la formazione e l'addestramento del personale incidono per lo 0,4 per cento sul totale.

Disaggregando il dato per categorie economiche la voce relativa ai redditi da lavoro dipendente, sostanzialmente stabile rispetto al precedente esercizio (-1,5 per cento), rappresenta l'82,8 per cento degli stanziamenti definitivi. I consumi intermedi (+12,9 per cento) incidono sul totale delle risorse disponibili per l'8,4 per cento; gli investimenti aumentano del 3,5 rispetto al 2003.

Gli indicatori finanziari evidenziano una capacità di impegno pari al 96,9 per cento, in aumento rispetto al precedente esercizio (+7,8 per cento) e un rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (94,1 per cento) ed una velocità di pagamento (95,6 per cento) sostanzialmente in linea con i dati del rendiconto 2003.

2.2 Auditing.

Nel corso del 2004 sono state effettuate regolazioni contabili per 8.368,3 milioni, di cui 7.253,2 milioni per anticipi dei concessionari effettuati nel 2003 sui capitoli 3930, 3931 e 3932, e 1.115,1 milioni afferenti alla struttura di gestione a valere sul capitolo 3814. Ulteriori regolazioni hanno riguardato le entrate devolute alla Regione Siciliana e alla Regione Sardegna, rispettivamente, per 8.021,9 milioni (capitolo 2763) e 341,9 milioni (capitolo 2764).

Sono stati evidenziati, dal competente Ufficio centrale di bilancio, oneri latenti connessi con le restituzioni e i rimborsi relativi alle accise, alle imposte di consumo, ai diritti all'esportazione, nonché con erronei versamenti delle banche in relazione alle deleghe F24 e con spese per liti, arbitraggi, risarcimenti anche da ingiusta detenzione. Si tratta di settori relativamente ai quali, in sede di previsione, non sempre è facile una esatta quantificazione degli stanziamenti sui corrispondenti capitoli di bilancio soggetti, nel corso dell'anno, a necessarie integrazioni[12].

[12] A conferma della non prevedibilità degli oneri in rassegna, nel corso del 2005 è stata avanzata una richiesta di integrazione di 33 milioni sul capitolo 3818, originata dalla decisione della Corte d'Appello di Catania che ha

Si riportano, di seguito, i dati contabili dei capitoli interessati nell'esercizio 2004 dalle indicate fattispecie, suddivisi per aree ex Tesoro ed ex Finanze.

AREA EX TESORO

Cap.	Denominazione	Prev.iniziale	Variazioni
1260	Spese per liti, arbitraggi, ecc.	20.000.000,00	20.000.000,00
1417	Spese per liti, arbitraggi, ecc.	7.000.000,00	71.500.000,00
2655	Spese per liti, arbitraggi, ecc.	154.937,00	458.891,00
3360	Spese per liti, arbitraggi, ecc.	516,00	11.726.878,00
4474	Spese per liti, arbitraggi, ecc.	-	22.684,00
1312	Somme da corrispondere a titolo di equa riparazione e risarcimenti per ingiusta detenzione nei casi di errori giudiziari	15.000.000,00	41.000.000,00

AREA EX FINANZE

Cap.	Denominazione	Prev.iniziale	Variazioni
3545	Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti, ecc.	4.132,00	9.854.568,00
3815	Restituzione delle accise	1.549.371,00	30.270.079,00
3828	Restituzione di diritti, ecc.	1.089.000,00	2.690.382,00
3830	Interessi passivi, ecc.	516.000,00	16.132.719,00
3866	Restituzioni e rimborsi, ecc.	10.000.000,00	1.026.017,00

Più in generale nel corso del 2004 sono stati adottati provvedimenti di variazione al bilancio, in aumento per 52,9 milioni e in diminuzione per 10,5 milioni con un saldo positivo di 42,4 milioni. La percentuale di variazione è risultata pari all'8,3 per cento degli stanziamenti iniziali.

La tabella di seguito riportata espone per categorie economiche e per tipologia di variazione la differenza tra stanziamenti iniziali e definitivi.

condannato l'Amministrazione Finanziaria alla restituzione della tassa portuale non dovuta dalla Erg Raffinerie Mediterranee S.p.A..

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
LE MODALITA' DI INTEGRAZIONE DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE INIZIALI NEL 2004

(in migliaia di euro)

Categorie economiche di spesa	2004					2005	2004
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	*% Stanziamenti Inziali e Stanziamenti Definitivi*
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	15.259.548	-1.125.592,1	-9.912,8	-490,6	14.123.552	16.676.245,3	-7,4%
2 - CONSUMI INTERMEDI	3.185.428	-69.832,7	108.753,9	-97.125,6	3.127.223	3.488.381,7	-1,8%
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	238.499	12.663,8	-	-	251.163	277.803,8	5,0%
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	80.565.062	-211.887,0	836.058,9	98.872,1	81.288.107	86.086.250,9	0,9%
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	2.481.863	27.725,1	42.723,4	-14,0	2.552.298	2.571.076,1	2,7%
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	3.305.457	-127.745,7	129.430,8	-	3.307.142	3.585.774,9	0,1%
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	367.258	72.494,9	-	-	439.753	377.258,1	16,4%
8 - RISORSE PROPRIE CEE	14.750.000	-	-	-	14.750.000	15.700.000,0	-
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	74.880.773	210.936,4	-291,4	-1.187,6	75.090.230	71.253.718,3	0,3%
10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	39.096.480	2.872.448,0	8.858.194,4		50.827.123	44.017.606,0	23,0%
11 - AMMORTAMENTI	794.617	-	-	-	794.617	833.325,9	-
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	8.359.928	-5.605.152,2	61.338,9	-55,0	2.816.060	8.451.169,7	-66,3%
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	485.798	2.151,9	18.500,0	-	506.450	501.501,8	4,0%
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	7.071.839	2.979.699,0	-67.874,2	-	9.983.664	6.387.553,3	29,1%
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.221.277	2.044.645,9	-32.000,0	-	3.233.923	1.773.359,8	62,2%
24 - CON TRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	10.000	3.481,9	-	-	13.482	-	25,8%
25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALL'ESTERO	33.988	52.991,5	-	-	86.979	34.240,2	60,9%
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	7.668.059	-3.154.362,9	8.503,0	-	4.522.199	9.352.179,3	41,0%
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	4.482.302	985.282,5	1.565,5	-	5.469.150	4.871.372,0	-0,3%
61 - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	201.644.426	22.175.965,0	11.267.353,6	-	235.087.744	179.595.793,6	14,2%
TOTALE	465.902.602	21.145.913,3	21.222.344,0	-0,7	508.270.859	440.134.610,7	8,3%

(a) Decreti di variazione di bilancio del Ministro dell'economia.
(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

Le variazioni più significative in aumento hanno riguardato i contributi agli investimenti delle imprese (62,2 per cento), i contributi agli investimenti all'estero (60,9 per cento), i trasferimenti in conto capitale (41 per cento); quelle in diminuzione le altre uscite correnti (- 66,3 per cento) e i redditi da lavoro dipendente (- 7,4 per cento).

I consumi intermedi diminuiscono complessivamente dell'1,8 per cento in gran parte per effetto del decreto taglia-spese che ha inciso particolarmente sui capitoli relativi alle spese postali, alle consulenze ed agli incarichi di studio.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione il "congelamento" della cassa per il 2002, dopo aver comportato un significativo squilibrio nella gestione del 2003, ha avuto effetti limitati per il 2004 nell'ambito dei consumi intermedi.

Gran parte dei pagamenti differiti (oltre il 90 per cento per il Dipartimento del personale) riguardava rimborsi disposti a favore della società CONSIP che perfeziona, su autorizzazione del Ministero, forniture di beni e servizi informatici, stipulando direttamente i relativi contratti e sostenendone la spesa. Il mancato pagamento si traduce, pertanto, in un peggioramento della situazione debitoria di CONSIP nei confronti del sistema bancario.

In presenza di riduzioni della cassa, va dunque considerato il costo che deve accollarsi CONSIP (società interamente partecipata dal Ministero), pari all'usuale tasso di interesse bancario.

L'auditing ha evidenziato la presenza di numerosi capitoli a contenuto promiscuo tra i quali si segnalano:

- il capitolo 1140, relativo alle spese di funzionamento del SECIT, sul quale insistono gli oneri delle indennità spettanti agli Ispettori Tributari, oltre alle spese per la fornitura delle utenze;
- il capitolo 3552, relativo alle spese per il funzionamento delle Commissioni Tributarie, al quale sono imputati i compensi spettanti ai componenti le Commissioni provinciali e regionali, i canoni di locazione degli immobili sedi delle Commissioni e l'acquisizione di beni e servizi;
- il capitolo 3935, riguardante le spese per il funzionamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, al quale sono imputate le indennità spettanti al Rettore e ai docenti, le retribuzioni fisse al personale dipendente, le spese connesse all'organizzazione di corsi, nonché le utenze della sede.

Aspetti particolari emergono anche dai capitoli relativi agli oneri di gestione delle Agenzie fiscali – capitoli 3890, 3901, 3911 e 3920 – che, nell'attuale fase transitoria di contabilizzazione, comportano l'imputazione delle spese di personale tramite O/P telematici e ruoli di spesa fissa e il trasferimento sul conto di Tesoreria delle quote di stanziamento destinate ai beni e servizi.[13]

Per quanto concerne l'individuazione dei capitoli sui quali si è manifestato il fenomeno dell'assunzione di atti di impegno, di rilevante importo, alla scadenza dell'esercizio si segnalano i capitoli 1540, 1541, 1542, 1543 (concernenti somme da corrispondere alle Ferrovie S.p.A. a diverso titolo), nonché il capitolo 3845 (compensi ai C.A.F.); per quest'ultimo capitolo, in relazione alla specificità della denominazione e all'inderogabilità dell'onere, a chiusura dell'esercizio, sono state impegnate le disponibilità residue, per corrispondere, nell'esercizio successivo, i compensi ai CAF per la attività relativa alla compilazione dei modelli 730 di cui si sono avvalsi i contribuenti.

Nel corso del 2004 si sono formate economie di importo significativo sui capitoli destinati ai rimborsi di imposta e relativi interessi, nonché su quelli concernenti gli oneri per il debito pubblico.

---

[13] A partire dal 1° ottobre 2004, tale gestione è cessata per l'Agenzia delle Entrate e, quindi, nell'ultimo trimestre si è dato luogo ai soli trasferimenti sul conto di Tesoreria dell'Agenzia.

Per i primi, le economie accertate ammontano a circa 2,9 miliardi (in alcuni casi con un valore sostanzialmente pari all'entità delle variazioni disposte in sede di assestamento, intervenuto a ridosso della chiusura dell'esercizio, con conseguente impossibilità di procedere ai necessari ordini di accreditamento).

Relativamente ai capitoli afferenti al debito pubblico, le economie, pari a circa 56 miliardi, sono ascrivibili al mancato utilizzo di parte o della totalità degli stanziamenti iscritti in bilancio a causa delle differenti esigenze riscontrate in fase di gestione e spesso non valutabili preventivamente, in maniera puntuale, proprio a ragione della particolare tipologia di spesa (rimborso titoli di Stato).

La maggior parte delle eccedenze di spesa riscontrate riguardano i capitoli gestiti tramite ruoli di spesa fissa[14], con particolare riferimento a quelli gestiti a livello decentrato, in cui il volume delle erogazioni effettivamente disposte può, di fatto, essere conosciuto solo a chiusura dell'esercizio quando è ormai impossibile un adeguamento delle connesse dotazioni di bilancio.

In particolare, le eccedenze in conto residui, che si riscontrano su alcuni capitoli relativi agli oneri per stipendi ed altri assegni fissi al personale, sono da attribuire alla mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni Provinciali del Tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa insoluti, che ha comportato l'impossibilità di riportare nel conto residui le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati.

Per il medesimo motivo ulteriori eccedenze di spesa riguardano i pagamenti effettuati con i fondi della riscossione.

Si riportano di seguito le tabelle relative alle eccedenze di spesa verificatesi negli ultimi tre esercizi finanziari relativamente ai capitoli inseriti nei Centri di responsabilità del Ministero, area Economia e area Finanze[15]:

Area economia

CAP.	C/R	2002	2003	2004
1316	C	187.780.572,7	267.790.337,5	64.935.452,9
1316	R	137.917.186,9	133.159.613,4	-
1317	C	-	2.684.513,9	1.729.148,8
1317	R	1.898.295,6	1.810.235,9	-
1318	C	3.413.513,2	3.165.000,7	1.565.153,6
1318	R	2.762.090,8	2.932.471,2	-
4465	C	-	964.353,4	5.284,3
4465	R	-	489.570,2	-

Area finanze

CAP.	CP/RS/CS	2002	2003	2004
3518	CS	-	-	8.709.325,9
3545	RS	3.128.537,3	-	82.615,1
3552	CP	109.152,9	-	1.404.774,7
4202	CP	-	-	53.347,5
4224	CP	-	-	80.690,5
4225	CP	-	-	3.064,9
4243	CS	-	-	156.613,3

[14] Per l'esercizio 2004, relativamente al pagamento degli stipendi, il fenomeno si è molto ridimensionato, per effetto dell'estensione della nuova procedura di contabilizzazione dei pagamenti mediante ruoli.

[15] Nell'esercizio 2004 con riferimento al C.d.R. n. 6 si sono verificate eccedenze di spesa, che, peraltro, solo sporadicamente trovano riscontro negli esercizi precedenti. In particolare, per i capitoli 3518 e 4243 (fitto di locali), l'eccedenza ha riguardato la cassa ed è ascrivibile al pagamento in conto residui di O/P telematici a favore dei creditori, che hanno eroso le disponibilità di cassa destinate alla registrazione di ruoli. Le indicate fattispecie sono, comunque, originate da occasionali fenomeni gestionali.

Ulteriori eccedenze di spesa del C.d.R. n. 6 hanno riguardato i seguenti settori:

- la gestione dei residui dei soppressi Dipartimenti;
- le forniture;
- le utenze.

In particolare, permane anche nell'esercizio 2004 un elevato livello di eccedenze di spesa sulla competenza del capitolo 1316 "pensioni di guerra", pari a 64,9 milioni. Il dato, peraltro, rappresenta circa un quarto del fenomeno verificatosi nel precedente esercizio (267,8 milioni).

Anche nel 2004, come per i precedenti esercizi, si rileva un modesto scostamento tra le dotazioni di competenza e quelle di cassa, con la sola eccezione degli stanziamenti attribuiti al Dipartimento delle politiche di coesione, in cui lo scostamento è pari al 35,9 per cento.

All'interno dello stato di previsione del MEF i capitoli iscritti per memoria sono circa 100. In numerosi casi nel corso dell'esercizio vengono disposte variazioni in aumento anche per importi notevoli.

Si segnala, in particolare, l'andamento del capitolo 9565, "somme da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato", che ha evidenziato, nel 2004, un incremento di 22.150,4 milioni. In particolare, la variazione di 10.991 milioni è la conseguenza delle modalità di iscrizione in entrata dei proventi derivanti dalle dismissioni mobiliari (vd. capitolo 4055). Sarebbe auspicabile il ricorso, fin dalla costruzione degli stanziamenti di bilancio, a indicazioni previsionali, al fine di dare riscontro alle previsioni contenute annualmente nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) o nel Programma di stabilità.

Tra gli ulteriori capitoli per memoria che nel corso dell'esercizio hanno evidenziato le più significative variazioni in aumento vanno segnalati:

- cap. 1592 "oneri derivanti dall'alienazione delle partecipazioni e dei beni da dismettere" - 25,6 milioni;
- cap. 2793 "devoluzione alle Province autonome di Trento e Bolzano delle entrate erariali di competenza" - 5.607,3 milioni;
- cap. 7177 "somme da corrispondere all'ufficio cambi relative alle quote di partecipazione all'FMI" - 158,4 milioni.

All'interno del C.d.R. n. 4 "Ragioneria generale dello Stato" sono inseriti i capitoli necessari al trasferimento di risorse ai principali enti pubblici e società per azioni partecipate dallo Stato (Enti previdenziali, Poste Italiane e Ferrovie dello Stato S.p.A, Autorità indipendenti, CONI, ISTAT, ecc).

Nel corso del 2004 sono state complessivamente trasferite risorse per oltre 20 miliardi (17.638,6 milioni in termini di competenza e 3.544,8 milioni in conto residui) come dettagliato nell'allegato 9.

2.3 Verifiche di affidabilità.

L'attività di verifica dell'affidabilità dei dati di bilancio riguardanti il versante della spesa dei centri di responsabilità dell'amministrazione finanziaria si è sostanziata, in aderenza alle modalità individuate nel paragrafo 1 del programma di lavoro, nell'esame di 12 mandati di pagamento.

L'auditing sulla sottoindicata filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

In esito alle risultanze istruttorie, e in collaborazione con il competente Ufficio centrale di bilancio, sono stati preliminarmente selezionati i seguenti capitoli, ritenuti particolarmente significativi della attività svolta nei diversi settori di intervento dai Centri di responsabilità dell'amministrazione finanziaria:

- cap. 1460 "funzionamento sistema informativo";
- cap. 1590 "consulenze per gestione società partecipate";
- cap. 1592 "oneri da alienazione di partecipazioni e beni da dismettere";
- cap. 3350 "compensi incarichi esperti estranei";
- cap. 7016 "spese per lo sviluppo del sistema informativo";
- cap. 7050 "spese per lo sviluppo del sistema informativo";
- cap. 1148 " fitto locali ed oneri accessori";

- cap. 3935 "spese per il funzionamento della Scuola superiore dell'economia e finanze ";
- cap. 4243 "fitto locali ed oneri accessori ";
- cap. 4284 "acquisto e manutenzione di materiali di casermaggio";
- cap. 7751 "acquisto e costruzioni di immobili da adibire a sedi degli uffici finanziari. Ristrutturazione e ammodernamento";
- cap. 7848 " spese per la realizzazione di un programma di interventi per consentire l'adeguamento della componente aereonavale della Guardia di finanza".

Successivamente, per ciascun capitolo, è stato individuato un mandato di pagamento da sottoporre a riscontro, previa acquisizione, in contraddittorio con l'Ufficio centrale di bilancio e le amministrazioni interessate, della documentazione giustificativa dei pagamenti.

Di seguito si riporta una breve sintesi degli esiti della verifica che ha consentito di approfondire tematiche più generali riguardanti le criticità e le problematiche degli specifici settori di attività.

Cap. 1460

Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 28.512 euro, relativa ad una fornitura di servizi di assistenza sistemistica per il Dipartimento del tesoro ed il capitolo in questione attiene alle spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.

Dalla documentazione esaminata è emerso quanto segue.

Il Dipartimento del tesoro ha indetto in data 18 luglio 2003, in applicazione dell'articolo 5 del regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia, approvato con DPR 20 agosto 2001, n. 384, un interpello di 5 ditte specializzate; le risposte pervenute in data 23 luglio 2003 sono state esaminate dalla commissione ed aggiudicate secondo il criterio del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La stipulazione è avvenuta il successivo 4 agosto 2003 e l'impegno della relativa somma è stato assunto l'8 ottobre 2003, con fatturazione in data 31 dicembre 2003.

Il collaudo è avvenuto il 20 gennaio 2004, la liquidazione il 22 gennaio 2004 ed il pagamento è stato disposto il 26 gennaio 2004.

Per la fornitura in questione non esistevano al momento contratti quadro di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999.

Non appare condivisibile la piena riconducibilità della fornitura in questione per i servizi di assistenza sistemistica tra "le spese per servizi informatici" prevista dall'art. 4 del regolamento per le spese in economia di cui al decreto ministeriale del 10 gennaio 2002.

Cap. 1590

Il titolo esaminato concerne il pagamento della somma di 4.320 euro in relazione alla pubblicizzazione su un quotidiano dell'inserzione relativa alla nomina del collegio sindacale dell'ENEL S.p.A., in applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 28 dello statuto della predetta società.

Il pagamento è avvenuto sulla base di un preventivo di spesa presentato dal predetto quotidiano in data 11 settembre 2003.

L'impegno, la liquidazione ed il pagamento sono avvenuti tutti nella stessa data del 22 giugno 2004.

Per una maggiore chiarezza delle poste di bilancio le spese per pubblicità andrebbero allocate in capitolo diverso da quello attuale destinato alle "consulenze da acquisire per la gestione delle società partecipate".

Cap. 1592

Il titolo esaminato concerne il pagamento della somma di euro 1.155.000 in relazione alle operazioni di alienazione delle partecipazioni a favore dei creditori ed il capitolo in questione

attiene agli oneri per privatizzazioni e per importi differenziali da versare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La spesa è stata destinata alla società *JP Morgan Chase Bank,* consulente in relazione alla commissione pattuita per l'affidamento dell'incarico di collocatore e valutatore nell'ambito dell'operazione di cessione di una quota della Cassa depositi e prestiti S.p.A..

La particolarità della procedura relativa al predetto pagamento attiene all'adozione di una nota di riconoscimento della validità dell'attività di intermediazione finanziaria; sulla base di tale nota è stato assunto l'impegno di spesa in data 31 dicembre 2003.

Successivamente all'assunzione di tale impegno, il 16 marzo 2004 il Dipartimento del tesoro ha stipulato un contratto di affidamento alla predetta società del servizio di collocatore e valutatore nell'ambito delle operazioni di cessione di quote della Cassa depositi e prestiti.

Il predetto contratto, stipulato in data 16 marzo 2004, ha previsto una scadenza anteriore a quella fissata per lo svolgimento dell'incarico (29 febbraio 2004) ed è stato sostanzialmente utilizzato per la copertura amministrativa di una attività già svolta.

Altra particolarità attiene all'assunzione di un impegno di spesa sulla base di una nota di riconoscimento della validità dell'attività svolta dal collocatore ed alla successiva stipulazione di un contratto avente in sostanza il medesimo contenuto dell'attività già svolta ed assentita.

Cap. 3350

In ordine ai progetti di sviluppo per le aree del Mezzogiorno il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 1.631,98 euro relativo alla seconda rata del compenso attinente ad un incarico di consulenza ed assistenza - per tematiche di diritto relative alla definizione di progetti di sviluppo indirizzati prevalentemente alle aree del Mezzogiorno - conferito ad un avvocato con decreto dirigenziale del 5 aprile 2004.

Dalla documentazione esaminata è emerso quanto segue.

Il Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, in data 14 marzo 2004, ha avanzato proposta di incarico dai contenuti sopra indicati; incarico accettato il successivo 29 marzo 2004. Il pagamento doveva avvenire in rate mensili previa verifica dei risultati di consulenza oggetto dell'incarico e dietro presentazione di fattura. Il soggetto incaricato ha presentato, in data 31 maggio 2004, una relazione sintetica, priva dell'illustrazione dei risultati dello studio e delle soluzioni proposte, riguardante lo svolgimento delle attività previste nel contratto di consulenza ed assistenza, con allegati i verbali delle riunioni alle quali ha partecipato nel periodo 1° - 31 maggio 2004; il successivo giorno (1° giugno) è stata attestata l'avvenuta prestazione dell'opera professionale. Sono seguiti nello stesso mese, in rapida successione, l'autorizzazione al pagamento (4 giugno) ed il pagamento stesso al legale (23 giugno).

Si prende atto che l'incarico di consulenza è stato liquidato in conformità della regolare procedura di affidamento e che il pagamento in questione attiene alla seconda rata della prestazione.

Cap. 7016

Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 18.899,69 euro, relativa al saldo di una fornitura di centrale telefonica nel quadro di un progetto di informatizzazione delle sedi romane e di quelle periferiche dell'Amministrazione ed il capitolo al quale è imputata la spesa attiene allo sviluppo del sistema informativo.

La fornitura è stata effettuata in adesione ad una convenzione CONSIP.

Detto pagamento attiene al completamento della fornitura a seguito di un parziale collaudo positivo delle apparecchiature telefoniche nella sede di via Pianciani e quindi del collaudo finale destinato a verificare la funzionalità complessiva del sistema realizzato, collegato in rete.

Cap. 7050

Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 23.237,28 euro relativa alla fornitura di sistema Aliseo per il Dipartimento del tesoro - centrale telefonica nel quadro di un progetto di informatizzazione dell'Amministrazione delle sedi romane e di quelle periferiche ed il capitolo in questione attiene alle spese per lo sviluppo del sistema informativo.

Per la fornitura in questione non esistevano al momento contratti quadro di cui all'art.26 della legge n.488 del 1999.

Il Dipartimento del tesoro ha indetto in data 1° agosto 2003, in applicazione dell'articolo 5 del regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia, approvato con DPR 20 agosto 2001, n. 384, un interpello di 5 ditte specializzate; le risposte pervenute in data 5 agosto 2003 sono state esaminate dalla commissione ed aggiudicate in pari data, secondo il criterio del prezzo più basso e delle caratteristiche tecniche delle offerte. L'ordine di fornitura è avvenuto il successivo 6 agosto 2003 e l'impegno della relativa somma è stato assunto il 17 ottobre 2003, con fatturazione in data 30 gennaio 2004.

Il collaudo è avvenuto il 20 febbraio 2004, la liquidazione il 16 marzo 2004 ed il pagamento è stato disposto lo stesso giorno.

E' opinabile la piena riconducibilità della fornitura in questione per il software Sistema Aliseo per *"customer satisfaction"* tra "le spese per servizi informatici" prevista dall'art. 4 del regolamento per le spese in economia di cui al decreto ministeriale del 10 gennaio 2002.

Cap. 1148

Il titolo esaminato riguarda il pagamento della somma di 837.090,081 euro, relativa al canone di locazione di un immobile in parte adibito a sede del SECIT per il periodo di occupazione di fatto, antecedente l'approvazione del contratto, avvenuta con decreto dirigenziale del 18 gennaio 2004.

Dalla documentazione esaminata è emerso quanto segue.

L'immobile, da tempo sede degli uffici del SECIT, di proprietà demaniale, è stato ceduto nell'ambito delle procedure di cartolarizzazione, dall'Agenzia del Demanio alla società Fintecna in data 27 dicembre 2002, a fronte dell'impegno del SECIT di prendere in locazione l'immobile stesso ad un prezzo da determinare secondo i canoni di mercato.

Peraltro, solo con DM del 16 marzo 2004 è stato istituito, nell'ambito dell'UPB 1.1.1.3 "SECIT", il capitolo di spesa 1158 "fitto di locali ed oneri accessori", con una dotazione, in termini di competenza e cassa, pari ad 2.285.630 euro.

A decorrere dal 10 ottobre 2003 il Dipartimento per le Politiche fiscali occupava il 6° e il 7° piano dell'edificio in questione.

L'originario provvedimento di approvazione del contratto di locazione, comprensivo anche del riconoscimento di debito per l'intero esercizio finanziario 2003, non veniva ammesso al visto dall'Ufficio di controllo preventivo che con rilievo istruttorio sottolineava la necessità di chiarire meglio i rapporti tra il SECIT e il Dipartimento per le politiche fiscali..

A seguito del predetto rilievo veniva, quindi, stipulato un contratto di sub locazione con l'impegno del Dipartimento per le politiche fiscali di versare direttamente a Fintecna la quota di canone di sua competenza, con conseguente riduzione dell'impegno finanziario a carico del SECIT.

Il riconoscimento di debito risulta nel caso di specie causato da un divario fra la programmazione delle attività amministrative e il quadro finanziario e, in particolare, dalla mancanza di uno specifico capitolo di spesa, al quale imputare gli oneri derivanti dalla cartolarizzazione degli immobili pubblici adibiti ad uffici dell'Amministrazione.

Si prende atto che il provvedimento di approvazione del contratto di locazione e di contestuale riconoscimento di debito è stato, nella sua versione corretta, registrato dal competente ufficio di controllo preventivo.

L'ammontare del pagamento disposto risulta conforme all'impegno assunto e calcolato sulla base del canone di locazione congruito dall'Ufficio tecnico erariale, rapportato al periodo di riferimento.

Resta, peraltro, da valutare, nella sede opportuna, la convenienza economica della cessione e, in particolare, la congruità del prezzo di vendita, anche alla luce dell'entità del canone di locazione congruito dall'UTE.

Cap. 3935

Il mandato esaminato riguarda la corresponsione di compensi arretrati ad un professore ordinario della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, responsabile di un'area didattica, con decreto del 28 luglio 2004. Il Ministro dell'economia e delle finanze ha approvato la rideterminazione del trattamento economico dei docenti della Scuola superiore, su proposta del Rettore, sentito il consiglio direttivo, così come previsto dall'art. 6 del DM n. 301 del 2000.

A differenza di quanto avvenuto con riferimento all'analogo decreto di determinazione provvisoria dei trattamenti, emesso il 12 febbraio 2001, il decreto ministeriale citato non è stato ritenuto assoggettabile al controllo preventivo di legittimità.

Relativamente ai Capi dipartimento il precedente provvedimento stabiliva, in via provvisoria, un compenso pari a 80 milioni di lire annue lorde (41.316,55 euro).

I nuovi compensi sono stabiliti con valenza retroattiva in 61.974,83 euro per il biennio 2001/2002 e 75.000.000 per il successivo biennio 2003/2004.

Al netto delle competenze relative ai mesi di novembre e dicembre e della tredicesima mensilità, all'interessato, nominato Capo dipartimento l'8 maggio 2001, viene corrisposta a titolo di arretrato, la somma di 53.349,95 euro.

Dalla documentazione acquisita è emerso che il calcolo di quanto dovuto all'interessato per il periodo di riferimento è stato correttamente effettuato.

Cap. 4243

Il titolo di pagamento esaminato riguarda il riconoscimento di debito, per un ammontare pari a 8.964.424,30 euro, relativo all'occupazione di fatto di un immobile, all'epoca di proprietà dell'INPDAP e utilizzato quale sede del Nucleo di Polizia Tributaria relativamente al periodo 7-6-1996 / 31-1-2002.

L'impegno risulta assunto sulla competenza del capitolo 4243 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'esercizio 2004.

Il provvedimento d'impegno risulta emanato il 25 novembre 2004 a firma del Comandante Generale del Corpo.

Dalla documentazione esaminata è emerso quanto segue.

La Guardia di finanza ha occupato l'immobile in questione, ritenuto idoneo alle specifiche esigenze, a far data dal 13 febbraio 1995.

Originariamente, il Ministero aveva preso in considerazione l'acquisto dell'immobile stesso; successivamente, tramontata la predetta ipotesi, iniziava la procedura per la formalizzazione del contratto di locazione.

L'immobile, come detto di proprietà dell'INPDAP, veniva, in seguito, inserito nel programma di cartolarizzazione e, con contratto di compravendita del 24-12-2003, ceduto dalla S.C.I.P. Srl alla Finleonardo S.p.A..

A tutt'oggi, a fronte dell'occupazione di fatto, risultano emessi in successione ben quattro provvedimenti di riconoscimento di debito, l'ultimo dei quali è quello oggetto della presente verifica.

L'impegno della somma necessaria a sanare un periodo di occupazione di oltre 6 anni è stato reso possibile dalla notevole integrazione intervenuta alla disponibilità del capitolo 4243, a seguito di quanto disposto dall'art. 29 del DL n. 269 del 2003, così come convertito con

modificazioni nella legge n. 326 del 2003, in base al quale, per l'anno 2004, una quota delle risorse di cui agli art. 28, 3° comma, e 29, 4° comma, non impegnate nell'esercizio 2003 e destinate a rappresentare economie dell'esercizio, viene riversata all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione ai capitoli relativi al pagamento dei canoni di locazione passivi del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sulla base della predetta integrazione è stato possibile sanare, tramite la procedura del riconoscimento di debito, numerose pregresse situazioni di occupazione di fatto, come dettagliato nel corso della presente relazione.

Il titolo esaminato riguarda, come detto, il pagamento del canone per l'occupazione dell'immobile fino al 30 giugno 2002.

Prosegue, dunque, la situazione di occupazione di fatto ed il ritardo nel pagamento di quanto dovuto al proprietario.

Cap. 4284

Il mandato esaminato riguarda il pagamento della somma di 216.903 euro in favore della società Extraflex per la fornitura di 2.178 materassi a molle per esigenze della Guardia di finanza.

Il pagamento risulta disposto sui residui del capitolo 4284 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, a fronte di un impegno assunto con il decreto approvativo del contratto, a valere sulla competenza dell'esercizio 2002.

La documentazione esaminata evidenzia la corrispondenza del prezzo pagato con quello stabilito in contratto.

La regolare esecuzione della fornitura è attestata da un ampio e completo verbale della commissione di collaudo.

La stipula del contratto, approvato in data 11 febbraio 2003 con decreto del dirigente competente, è stata preceduta da una gara comunitaria, condotta con procedura ristretta, accelerata sulla base del criterio del maggior ribasso offerto sul prezzo palese dei beni indicato nel bando di gara.

In sede di gara, relativamente allo specifico lotto, risultano pervenute esclusivamente due offerte. L'Amministrazione ha sottolineato come la scarsa affluenza, normalmente riscontrabile per forniture analoghe, derivi dai tempi previsti per il pagamento, giudicati estremamente lunghi e poco convenienti dagli operatori di mercato.

I tempi intercorsi tra la pubblicazione del bando di gara (29 aprile 2002) e il pagamento della fornitura (27 gennaio 2004) sono di circa 20 mesi a fronte di 90 giorni previsti in contratto e rispettati dal fornitore, per l'approntamento dei materiali.

Cap. 7751

I mandati esaminati, entrambi d'importo pari ad 504.322,64 euro, si riferiscono al pagamento, disposto in favore di due imprese raggruppate in Associazione temporanea, della quota corrispondente allo stato di avanzamento dei lavori di ristrutturazione straordinaria di un immobile, adibito ad uffici del Ministero dell'economia e delle finanze e situato nel complesso di Piazza Mastai in Roma.

Il pagamento risulta imputato al capitolo 7751 dello stato di previsione della spesa per l'esercizio 2004, in conto residui, a fronte di un impegno assunto con il decreto approvativo del contratto nell'esercizio 2003.

Il contratto, stipulato dal Provveditorato alle Opere Pubbliche e approvato con decreto del Direttore del Dipartimento per le politiche fiscali in data 13 marzo 2002, prevedeva lavori per un importo complessivo di 4.284.491,83 euro IVA inclusa.

Ai sensi dell'art. 19 della legge quadro sui lavori pubblici, trattandosi di opera secretata, in quanto presso l'immobile erano previsti specifici locali da adibire a studio del Ministro, il

controllo della Corte dei conti è stato effettuato in via successiva con le modalità previste per il controllo sulla gestione.

Dagli atti esaminati si evince che l'affidamento è avvenuto a mezzo di gara ristretta, con invito riservato alle sole ditte di comprovata fiducia dell'Amministrazione. L'ATI aggiudicataria ha offerto un ribasso complessivo del 6,53 per cento sul prezzo base di gara.

L'importo liquidato e pagato è inferiore a quello risultante dallo stato di avanzamento dei lavori ammontante a 604.976,14 euro. Il Ministero, in accordo con le due ditte, ha provveduto a pagare, con i mandati all'esame, un importo compatibile con le disponibilità di bilancio. Il saldo della fattura è stato, peraltro, effettuato a breve distanza di tempo in seguito all'avvenuta integrazione delle risorse.

Alla data odierna l'Amministrazione ha comunicato che i lavori sono di fatto conclusi ed in attesa di collaudo.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

Area economia

3.1 Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

La nota preliminare al bilancio.

La nota preliminare per l'esercizio finanziario 2004, con apprezzabile novità, contiene una succinta descrizione degli obiettivi che sono coerenti con la missione fondamentale di governo della finanza pubblica e di monitoraggio dei relativi saldi, del contenimento del debito pubblico, della gestione economica delle società partecipate, dell'ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, del miglioramento nell'organizzazione dell'azione amministrativa.

Tali obiettivi sono accompagnati da indicatori di prestazione, ma non da quelli di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati della programmazione ed indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

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

La direttiva generale per l'azione amministrativa.

La Direttiva annuale del Ministro dell'economia e delle finanze, emanata il 27 gennaio 2004, individua due livelli di obiettivi attribuiti ai centri di responsabilità (Dipartimento del tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro).

Il primo livello riguarda gli obiettivi di *policy* ("miglioramento della qualità dell'azione amministrativa", "rilancio del sistema economico", "riduzione del carico fiscale", "misure che concretizzano riforme strutturali") e gli obiettivi generali. Il secondo livello è costituito dagli "obiettivi operativi", che costituiscono una articolazione degli obiettivi di primo livello: sia quelli di *policy,* sia quelli generali.

In relazione a tali obiettivi sono riportate le risorse finanziarie indicate nel bilancio di previsione per i competenti Centri di responsabilità e delineate le linee di azione comuni ai medesimi Centri.

Nelle quattro sezioni sono indicati le priorità pubbliche di settore e le linee strategiche dell'azione amministrativa, i piani strategici, i piani operativi ed il sistema di monitoraggio.

Secondo le linee-guida allegate a quest'ultima Direttiva gli "obiettivi generali" sono quelli concernenti l'azione amministrativa relativamente al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate alle Unità previsionali di base. La definizione di questi obiettivi deve essere coerente con i principi di significatività, misurabilità e diretta controllabilità.

Rispetto al precedente esercizio sono aumentati gli obiettivi di durata biennale e pluriennale, la qualità risulta migliorata, tenuto conto che sono tutti corredati da programmi di azione.

La Direttiva ministeriale contiene inoltre i Piani strategici di attività per l'anno 2004 dei nove centri di responsabilità, nei quali sono indicati il contesto di riferimento, le risorse umane per aree di inquadramento, le risorse finanziarie ed il budget economico. Gli obiettivi assegnati ad ogni Centro di responsabilità sono corredati da indicatori oppure da progetti che individuano le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi e gli obiettivi operativi; non sono tuttavia indicati nominativamente i soggetti responsabili dell'obiettivo operativo né la struttura di appartenenza.

La stessa Direttiva fa carico ai Centri di responsabilità di riferire ai Servizi di controllo interno sullo stato di avanzamento degli obiettivi e di presentare, entro il 10 febbraio 2005, una relazione analitica sull'attività svolta nell'anno 2004, evidenziando il grado di raggiungimento degli obiettivi e le azioni correttive intraprese per superare le criticità e le devianze riscontrate, nonché i motivi che hanno eventualmente determinato il mancato o ritardato raggiungimento degli obiettivi assegnati. Prevede infine l'obbligo del Servizio di controllo interno di definire, entro il 31 marzo 2004, le istruzioni tecnico-metodologiche per l'esercizio del controllo strategico e di riferire al Ministro con relazione riservata.

3.2 Dipartimento del tesoro.

Il Dipartimento svolge attività di supporto tecnico alle scelte di politica economica e finanziaria del Governo, elabora le strategie macroeconomiche ed i più significativi documenti di programmazione. Le competenze del Dipartimento, stabilite dai DPR del 20 febbraio 1998, n. 38 e del 28 aprile 1998, n. 154 e dai decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1998 e 19 dicembre 2000, riguardano in particolare:

a. l'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali;
b. gli affari economici e finanziari comunitari ed internazionali;
c. l'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, in funzione anche dei vincoli di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea;
d. la copertura del fabbisogno finanziario, indebitamento, gestione del debito pubblico interno ed estero e operazioni finanziarie, nonché analisi dei relativi andamenti e flussi;
e. la regolamentazione del sistema finanziario e bancario nonché la vigilanza sulle fondazioni bancarie;
f. gli adempimenti in materia valutaria e per contrasto dei fenomeni del riciclaggio e dell'usura;
g. la gestione finanziaria delle partecipazioni azionarie dello Stato, esercizio del diritto dell'azionista, cessione e collocamento sul mercato finanziario delle partecipazioni azionarie dello Stato e relativa attività istruttoria;
h. la consulenza per l'attività pre-deliberativa del CIPE e relativi adempimenti di attuazione, per gli aspetti di competenza del Dipartimento;
i. la gestione della mobilità interna al Dipartimento e formazione specialistica del personale.

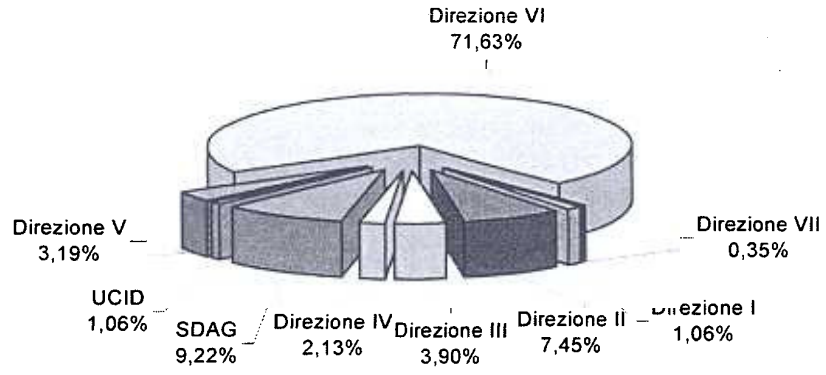
Esso è articolato in quattro Uffici di staff, in sette Direzioni generali ed un Servizio Dipartimentale; comprende, inoltre, il Consiglio tecnico e scientifico degli esperti costituito da n. 5 componenti[1].

[1] Il Consiglio tecnico e scientifico degli esperti ha il compito di svolgere le attività di elaborazione, di analisi e di studio nelle materie di competenza del Dipartimento. I componenti sono nominati con decreto del Ministro, su proposta del Capo del Dipartimento del tesoro, e sono scelti tra docenti universitari e tra esperti dotati di una specifica e comprovata specializzazione professionale nelle discipline oggetto dell'attività istituzionale del Dipartimento. I compensi sono fissati, ai sensi dell'articolo 10 della legge 7 agosto 1985, n. 428, con decreto del

Per l'analisi delle problematiche inerenti al processo di dismissione e privatizzazione, il Dipartimento si avvale anche del supporto fornito dal Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, previsto ai sensi del DPCM del 30 giugno 1993 e successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 1993; nel 2004 il Comitato era costituito da n. 4 componenti più una persona che svolgeva l'incarico di consulenza per l'attività di segreteria.

Come stabilito nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 dicembre 2003, concernente la Ripartizione in capitoli delle UPB relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004, ed in considerazione dei nuovi capitoli di bilancio, istituiti a seguito di provvedimenti amministrativi e/o normativi nel corso dell'anno 2004, il Dipartimento del tesoro gestisce n. 305 capitoli di spesa, suddivisi tra le varie Direzioni generali e l'U.C.I.D. (Unione cristiana imprenditori e dirigenti) secondo le percentuali evidenziate dal seguente grafico.

Dipartimento del Tesoro:
Ripartizione dei capitoli di spesa tra le Direzioni e l'U.C.I.D.



Dall'analisi del grafico emerge che la Direzione che gestisce il maggior numero di capitoli è la Direzione VI (71,63 per cento del totale) che ha "assorbito" le funzioni dell'ex Direzione generale del tesoro, quali: interventi finanziari del Tesoro a favore di enti pubblici e attività produttive, finanziamenti agevolati e fondi pubblici di agevolazione creditizia, concorrenza e aiuti di Stato, contenzioso comunitario nelle materie di competenza del Dipartimento, vigilanza e controllo sull'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e gestione dei pagamenti all'estero e del portafoglio dello Stato.

Per il Dipartimento del tesoro per il 2004 sono posti 7 obiettivi strategici e 17 obiettivi operativi.

Il primo obiettivo strategico si riferisce al contenimento della spesa pubblica con il monitoraggio mensile dell'andamento del fabbisogno e dei flussi di finanza pubblica; per tale

---

Ministro, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. I componenti restano in carica quattro anni e possono essere confermati. Essi svolgono funzioni di consulenza nell'ambito delle attribuzioni del Dipartimento, con particolare riguardo alla trattazione di problemi a carattere tecnico-scientifico in materia di programmazione economica e finanziaria.

obiettivo è stato posto come indicatore l'aumento del grado di integrazione tra valutazione del quadro macro economico e degli andamenti di finanza pubblica.

Per il raggiungimento dell'obiettivo il Dipartimento ha elaborato nel corso del 2004 n. 12 note mensili di revisione del fabbisogno stratale e 14 note congiunturali per seguire l'andamento della congiuntura economica italiana ed internazionale ed ha verificato, in riunioni periodiche, l'andamento dei comparti della finanza pubblica per il conseguimento degli obiettivi, individuati nella nota di aggiornamento del documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2005-2008, quanto a fabbisogno del settore statale, ad indebitamento netto della Pubblica Amministrazione ed a debito pubblico per l'anno 2004.

Nonostante l'operato del Dipartimento nella verifica dell'andamento della finanza pubblica vi sono stati risultati non positivi dei conti pubblici e, in particolare, in termini di indebitamento netto e di contenimento del debito pubblico, come ampiamente evidenziato nel capitolo primo di parte generale cui si fa quindi rinvio.

Difatti, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha superato i 40 miliardi, pari al 3 per cento del PIL, valore lontano dall'obiettivo previsto nel programma di stabilità (2,2 per cento) e quasi in linea con la revisione della verifica del maggio 2004, in sede di relazione e di cassa.

Il rapporto debito/PIL, previsto al 104,2 per cento nel DPEF ed al 105 per cento nel programma di stabilità, è stato del 105,8 per cento, risultato solo in parte riferibile alla minore crescita economica, come più volte evidenziato dalla Corte.

Il secondo obiettivo strategico ha riguardato il miglioramento dell'efficienza operativa della gestione del debito con avvio di un sistema di vendita di titoli di Stato; per tale obiettivo è stato posto come indicatore la messa in operatività della modalità della vendita *on line* dei predetti titoli.

Tale modalità di vendita, tramite piattaforma elettronica internotes, non è, tuttavia, proseguita nel corso del 2004 per insussistenza di adeguate condizioni di mercato nazionale ed internazionale.

La spesa per interessi del settore Pubblica Amministrazione nel suo complesso è passata dal 6,5 per cento del PIL nel 2001, al 5,3 per cento nel 2003 e al 5 per cento nel 2004.

La rapidissima riduzione degli oneri per interessi sul debito non è stata adeguatamente sfruttata per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

La strategia seguita dal Dipartimento ha portato ad uno slittamento nel tempo degli oneri conseguenti al debito, con allungamento della durata finanziaria, passata da 3,49 anni a fine 2002 a circa 4 anni al 30 novembre 2004; la vita media del debito è aumentata dai 5,56 anni registrati alla fine del 2002 ai 6, 43 anni del 31 dicembre 2004.

Nell'ambito della gestione del debito pubblico particolare rilievo hanno avuto le operazioni di concambio e *buy-back* volte principalmente alla riduzione progressiva del rischio di rifinanziamento, con una rimodulazione delle scadenze future; in particolare, il Tesoro ha riacquistato circa 8,2 miliardi di euro di capitale nominale.

Il terzo obiettivo riguarda il miglioramento delle performance operative, finanziarie ed economiche delle società partecipate in vista di una loro privatizzazione con monitoraggio e gestione delle società partecipate con *report* annuale sull'andamento della gestione ed adozione di *best practices operative.*

Sono stati rielaborati i *reports* sull'andamento della gestione delle società ed è stata completata l'analisi dei piani di impresa e la valutazione delle iniziative industriali e finanziarie delle società partecipate con individuazione delle criticità.

Strettamente connesso è il quarto obiettivo che concerne l'adeguamento alla riforma del diritto societario delle regole di *governance* nelle società partecipate con scelta di meccanismi di *governance* adeguati alle singole società e con predisposizione del modello degli statuti delle società partecipate.

Sono stati modificati gli statuti delle società partecipate per adeguarli al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 con adozione del modello di *governance* tradizionale.

Per quanto riguarda le modifiche rimesse alla scelta discrezionale dell'azionista sono state approvate le scelte che tengono conto delle peculiari esigenze di ciascuna società, distinguendo tra società quotate e non, interamente partecipate e non, suscettibili di dismissione in tempi brevi oppure no.

In relazione a tali obiettivi la Direzione ha svolto operazioni propedeutiche alla cessione di quote, aziende e partecipazioni realizzate nell'anno, quali:

- la prosecuzione della procedura di privatizzazione di FI.ME. - Finanziaria Meridionale, che ha registrato alla fine dell'anno la presentazione di tre offerte vincolanti, successivamente sottoposte al giudizio di un valutatore indipendente;
- la predisposizione del DPCM che, in conformità al disposto del decreto legge 20 agosto 2003, n. 239, ha definito le modalità ed i termini per la realizzazione della integrazione tra il ramo d'azienda "Dispacciamento"del GRTN e la società Terna (proprietaria di gran parte della rete di trasmissione elettrica nazionale);
- la predisposizione di un decreto del Ministro che autorizza la cessione delle quote di partecipazione residue nel capitale di SEAT e Telecom Italia Media.

Per quanto riguarda la partecipazione in Alitalia è avvenuta la predisposizione di un accordo con le OO.SS., propedeutico per l'elaborazione di un nuovo piano industriale, la negoziazione con la Comunità, ferme restando le problematiche ancora esistenti in ordine al ricorso agli ammortizzatori sociali; vi è stata, quindi, concessione della garanzia statale su di un finanziamento ponte di 400 milioni necessario a garantire le risorse finanziarie e quindi la continuità aziendale alla società, in attesa della realizzazione di un consistente aumento di capitale. Sono, inoltre, proseguite le iniziative dirette alla riduzione della partecipazione dello Stato al di sotto della quota di controllo[17].

---

[17] Per quanto riguarda le attività di gestione delle società partecipate non in corso di privatizzazione, sono stati svolti i seguenti interventi:

a) Analisi delle problematiche conseguenti alla trasformazione dell'ANAS in società per azioni, (adempimenti amministrativo-contabili, inquadramento fiscale, riassetto organizzativo della Società).

b) Predisposizione dei decreti ministeriali previsti dalla normativa di costituzione della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e dal decreto ministeriale del 12 dicembre 2003 (criteri di gestione delle partecipazioni trasferite alla CDP; indirizzi sul risparmio postale e sulla gestione separata; utilizzo fondi risparmio postale per acquisto azioni STM; acquisto partecipazioni strumentali per CDP con utilizzo fondi del risparmio postale) e dei criteri metodologici da adottare per la contabilità separata, prevista dalla citata normativa.

c) E' stato predisposto un provvedimento di conferimento in uso o in proprietà alla CONI Servizi S.p.A. di beni immobili, fra cui la parte del complesso del Foro Italico non conferita nel 2003, in sostituzione di altri immobili già conferiti nel 2003 (compendio minerario dell'Isola d'Elba e alcuni terreni siti nel Comune di Chieti) e successivamente riacquisiti dallo Stato, in quanto dichiarati dalla società non strumentali per l'attività della società stessa.

d) L'avvio del processo di ristrutturazione della CONSAP S.p.A. con il trasferimento ad altro soggetto pubblico del ramo immobiliare della società.

e) Per quanto riguarda l'ENAV S.p.A. la Direzione ha predisposto la bozza di Contratto di servizio e di quello di programma relativi al triennio 2004-2006, il meccanismo tariffario per il miglioramento dell'efficienza dei costi operativi (c.d. *cost cap*) per il coordinamento del processo di internalizzazione dell'attività di gestione e manutenzione dell'infrastruttura tecnologica.

f) Per quel che concerne le Ferrovie dello Stato S.p.A. è stata effettuata una valutazione contabile sul trattamento della manutenzione ordinaria 2004 e sono state svolte delle analisi relative al finanziamento della AV/AC da parte di ISPA e supporto alla predisposizione del decreto interministeriale relativo al Terzo valico di Giovi, al monitoraggio su Ferrovie Real Estate in ordine al riassetto del patrimonio immobiliare del gruppo, al piano di priorità degli investimenti predisposto da RFI e lavori preparatori per la presentazione al CIPE, ai progetti Torino-Lione e Tunnel del Brennero; è stato, inoltre, richiesto parere al Consiglio di Stato in ordine alla proprietà del materiale rotabile acquistato con contributi statali non aventi connotazione di aumento di capitale.

g) E' stata avviata la cessione dell'attività di dispacciamento e trasmissione della rete elettrica italiana alla società TERNA per realizzare quanto disposto dal DPCM 11 maggio 2004.

Altro obiettivo riguarda l'ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico con predisposizione di un conto patrimoniale dell'amministrazione pubblica in base a criteri finalizzati ad una gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo, con vendita di 67.000 unità immobiliari di proprietà INPDAP, INPDAI, INAIL,INPS, IPOST, IPSEMA, EMPALS, e per lo 0,47 per cento di proprietà dello Stato.

Nel 2004 non sono state apportate significative modifiche in materia di conto del patrimonio, in quanto è stato soltanto rimodulato, con la riprogrammazione delle scadenze di alcune attività cardine, il progetto operativo per l'impostazione del conto patrimoniale in base a criteri finalizzati ad una gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo.

E' ripreso il processo di vendita degli immobili cartolarizzati di proprietà pubblica con un incremento del 4,7 per cento delle vendite residenziali nell'ultimo trimestre 2004 rispetto al precedente; le vendite sono state 1.088 tra unità immobiliari principali e commerciali libere cui si aggiungono ulteriori immobili residenziali venduti in asta. Il totale degli incassi al 31 dicembre 2004, inclusi i proventi degli affitti spettanti alla SCIP ed al netto delle spese per interessi e delle commissioni pagate agli enti venditori, è stato pari a 1.895 milioni.

Il miglioramento dell'organizzazione dell'azione amministrativa con automazione della gestione della distribuzione dei beni di facile consumo è stato influenzato dal grado di avanzamento del programma di azione ed dal decentramento amministrativo dei procedimenti sanzionatori relativi ad alcune tipologie di illecito in materia di antiriciclaggio.

E', inoltre, in corso di completamento (circa l'85 per cento) la messa in esercizio del nuovo sistema automatizzato di gestione e distribuzione dei beni di facile consumo.

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'aggiornamento delle regole riguardanti gli intermediari che operano sui mercati finanziari si evidenziano, qui di seguito, le iniziative più significative svolte nel 2004 nelle seguenti materie: valutaria, antiriciclaggio, prevenzione del fenomeno dell'usura, vigilanza sugli intermediari finanziari, contrasto al finanziamento del terrorismo, embarghi.

In materia valutaria sono state irrogate sanzioni pecuniarie per complessivi 4.118.000 euro, in relazione a violazioni riguardanti la circolazione transfrontaliera di capitali e la mancata comunicazione valutaria statistica[18].

---

h) E' stato predisposto il decreto ministeriale di determinazione definitiva del patrimonio netto dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. ed è stata svolta una analisi del Piano d'impresa 2004-2008 e delle problematiche collegate all'assetto produttivo.

i) Sono stati trasferiti alla Patrimonio dello Stato S.p.A. con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 febbraio 2004 n. 11 ex carceri dismessi e sono stati individuati i rimanenti immobili (DM 27 marzo 2000) trasferibili alla società con predisposizione del relativo provvedimento di trasferimento d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali.

j) Per quanto riguarda le Poste Italiane S.p.A. sono state svolte analisi del contratto di programma 2003-2005 ed apportate modifiche allo schema di d.lgs. per il recepimento della direttiva europea su una maggiore liberalizzazione del settore postale.

k) Sono stati predisposti lo Statuto di SACE BT S.p.A., i decreti ministeriale relativi alla liquidità della Società presso la Tesoreria Centrale e al trasferimento alla SACE dei crediti MEF nei confronti della Federazione Russa, dello schema di decreto ministeriale relativo al rilascio della garanzia dello Stato a favore di SACE, sono state svolte analisi relative alla valutazione del portafoglio crediti trasferiti dal Ministero dell'economia e delle finanze alla SACE in conto aumento capitale sociale.

l) E' stato trasferito dalla società Sviluppo Italia il ramo agro-alimentare della società ad una società di scopo di nuova costituzione, partecipata al 50 per cento da ISMEA e Sviluppo Italia (decreto interministeriale MEF/Politiche Agricole).

m) Sono state svolte per la Tirrenia S.p.A. delle analisi di modalità per la definizione del quadro tariffario e dei trasferimenti a copertura degli oneri di servizio pubblico, basate su meccanismi di efficientamento (c.d. *subsidy cap*).

[18]In campo internazionale ed europeo la Direzione ha partecipato in sede UE alla negoziazione di un nuovo regolamento sui controlli di denaro che entra o lascia il territorio della Comunità europea che prevede, tra l'altro, l'obbligo di dichiarare importi uguali o superiori ad 10.000,00 euro

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 stretto[19].

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 contesti[20].

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 2004[21]. 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 pubbliche[22] è stata fornita dall'adeguamento ai princìpi contabili internazionali richiesto dall'Unione Europea, oltre che per le società private, anche per il settore pubblico, pur tenendo conto che i princìpi 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 promanano[23].

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 princìpi 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 finanziari[24].

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, allorquando 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 pubbliche[25].

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'95[26].

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 costituirne 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 procedimentali 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 necessiti 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 dl 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 entrate[27].

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 riequilibro 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 amministrazioni[28], 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 immateriali[29].

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 Sottoutilzzate).

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

- il riequilibro 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 europea[30] – riceve attualmente circa il 30 per cento del bilancio comunitario; a livello nazionale, il dettato costituzionale[31] 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 complementarietà 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 partita[32] 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 2004[33] sono stati attivati i nuclei con compiti di programmazione, valutazione e monitoraggio[34].

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 valutazione[36].

---

[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 *istitutional 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 2005[37].

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 2003[38]; 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 conseguiti[39].

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 sviluppo[40].

I patti territoriali per l'occupazione (i cosiddetti comunitari) vincolano[41] 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'operazione[42].

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 sovrappostisi 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 individuali[43], 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 locale[44].

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 progetti[45].

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 PIT[46]; 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 investimenti[49], 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 Interistituzionale[50] 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 competitivo[51] - 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 Italia[52], 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 Paese[54].

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 dimesse[55].

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 previsioni[56] 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 tributario[57].

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 dettagliamene 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 nonchè 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 comune[59];

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'istallazione 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

funzionamento del sistema di monitoraggio. Per la definitiva implementazione si è in attesa che la SOGEI risolva le problematiche emerse nella fase di sperimentazione, riconducibili essenzialmente alla corretta acquisizione di dati relativi all'accertamento ed alla riscossione, rivelatisi in alcuni casi parzialmente inesatti o imprecisi (percentuale realizzativa 100 per cento).

Al di là dei contenuti, estremamente generici, della direttiva ministeriale, la Guardia di finanza ha avviato una procedura di controllo, denominata "Si.Qual", ormai prossima alla definitiva implementazione e destinata a misurare la qualità esterna ed interna delle verifiche generali compiute dai competenti uffici del Corpo. E' inoltre già ampiamente operativa la procedura M.U.V. (Modello unificato di versamento), volta a realizzare una integrazione dei dati relativi all'esito degli accertamenti con quelli dell'imposta effettivamente versata, al fine di realizzare un controllo basato su un metodo il più possibile obiettivo ed analitico dell'effettivo esito dell'attività di accertamento in una prospettiva unitaria ed interattiva.

3.8 Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Come evidenziato nel paragrafo 1.1, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze è stata chiamata a svolgere, a partire dall'esercizio finanziario 2003, attività nei settori di interesse dell'intero Ministero riunificato, con conseguente necessità di una riorganizzazione interna delle strutture amministrative e didattiche e di un riequilibrio delle professionalità presenti. In relazione a quanto sopra, la Sezione del controllo sulla gestione ha deliberato lo svolgimento di una specifica indagine volta a verificare lo stato di attuazione del predetto processo di adeguamento e la effettiva capacità della Scuola di fronteggiare i nuovi compiti assegnati. Agli esiti della predetta indagine, in avanzata fase di conclusione, si fa in questa sede ampio rinvio.

La complessiva attività della Scuola superiore è stata interessata, nell'esercizio 2004, da rilevanti fattori organizzativi (logistici, funzionali e di organico) che hanno comportato effetti sulla operatività della struttura, provocando, in certi casi, un differimento di percorsi formativi già programmati e la rimodulazione di taluni obiettivi.

Particolari difficoltà sono state determinate dal temporaneo trasferimento forzato della sede, dall'annullamento di taluni corsi programmati dalle amministrazioni committenti e dalla diminuzione di circa il 12 per cento del personale amministrativo nel corso dell'esercizio (da 138 a 122 unità).

L'attività della Scuola si è sostanziata, così come previsto dalla direttiva ministeriale, in iniziative rivolte a personale del MEF, in una offerta didattica esterna, rivolta agli enti della fiscalità e ad altre pubbliche amministrazioni, ed in una attività di alta formazione e convegnistica.

Risultano complessivamente erogate nell'anno 624.277 ore di formazione indirizzate a 16.585 partecipanti di cui circa la metà interni alla Amministrazione.

Le risorse finanziarie impiegate per l'espletamento dei corsi (compensi per docenti tutor e spese per missioni) ammontano a 3.678,3 milioni (circa il 64 per cento degli stanziamenti definitivi del bilancio della struttura).

A seguito delle iniziative esterne la Scuola superiore ha accertato entrate proprie per un importo pari a 6,85 milioni, rispetto ad una previsione decisamente inferiore (1,3 milioni).

Merita di essere segnalato il sistema di valutazione della attività didattica, già basato, in attesa del conseguimento della certificazione di qualità, sul rispetto della normativa ISO 9000.

In particolare, la valutazione della attività di formazione trova il suo punto di forza nei questionari di gradimento compilati al termine dei corsi, (circa 10. 000 nel 2004), dai quali è emerso un giudizio positivo pari in percentuale al 93,5 per cento, sul valore aggiunto fornito dal corso. Il 90 per cento dei discenti ha, inoltre, positivamente valutato l'utilità dei temi trattati per l'arricchimento personale e per la applicabilità al lavoro svolto e da svolgere. Positivo anche il giudizio sulle attrezzature didattiche e sulla metodologia di insegnamento (95 per cento).

Nel corso del 2004, ai sensi dell'art.6 del decreto ministeriale n. 301 del 2000, contenente la disciplina e della organizzazione interna e le norme per il funzionamento della Scuola, con delibera del Consiglio direttivo, emessa su proposta del Rettore e successivamente approvata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati rideteminati retroattivamente, a partire dal 2001, i compensi per il rettore, il prorettore, i capi Dipartimento e i professori ordinari (in numero di 22 con due unità in più rispetto al precedente esercizio) in servizio presso la Scuola per un ammontare pari al 180 per cento del precedente trattamento (l'indennità di carica spettante ai professori ordinari passa da 65.000.000 lire a 60.000 euro a regime). Quanto sopra ha comportato la necessità di corrispondere agli interessati i compensi arretrati maturati, che, come evidenziato dagli accertamenti effettuati nell'ambito della attività di audit, per un professore ordinario responsabile di area sono stati liquidati in 53.349 euro.

L'art. 4, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004) ha istituito presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo per la realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *made in Italy* per gli anni 2004-2006 con previsione che una parte delle somme stanziate, per un importo non superiore a 5 milioni annui, fossero destinate alla Scuola superiore per lo svolgimento di attività di supporto formativo e scientifico, volte alla diffusione del *made in Italy* nei mercati mediterranei dell'Europa continentale e orientale.

La citata normativa non ha avuto alcuna pratica attuazione nell'esercizio 2004, in quanto il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive ha assegnato alla Scuola superiore l'importo destinato alle finalità stabilite è stato emanato soltanto a fine dicembre 2004.

I commi 230 e 232 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) hanno innovato il quadro normativo di riferimento.

In particolare, le predette disposizioni normative hanno previsto una diversa disciplina delle modalità di afflusso e gestione delle risorse finanziarie, aumentate a 10 milioni annui, oggetto di specifica destinazione per lo svolgimento delle attività di supporto scientifico e formativo da svolgersi a cura della Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Le predette disponibilità sono state contabilizzate nel bilancio finanziario di previsione della Scuola nel mese di aprile 2005.

La programmazione delle iniziative formative nell'ambito del progetto *made in Italy*, relativamente all'esercizio 2005, prevede una serie di attività consistenti:

- in master d'eccellenza destinati ai neolaureati;
- in programmi di scambio con delegazioni di funzionari dei Paesi interessati, con la previsione di periodi di studio e soggiorno in Italia;
- nella formazione mirata ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, coinvolte nei processi di internazionalizzazione.

3.9 SECIT.

Le risultanze della attività svolta nel 2004 inducono a confermare le osservazioni già formulate con il precedente referto relativo all'esercizio 2003.

Sotto il profilo organizzativo a tutt'oggi non risulta emanato il regolamento per il riordino del Servizio alla luce delle nuove competenze riferibili alle attività del Ministero dell'economia e finanze nel suo complesso, al quale avrebbe poi dovuto far seguito il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze contenente le norme per il funzionamento del Servizio.

In relazione al mancato riordino organizzativo, ma anche e soprattutto alle professionalità presenti nella struttura, la direttiva per il 2004 individua, quale oggetto dell' attività di studio e consulenza, ancora prevalentemente tematiche di interesse della sola amministrazione finanziaria (contrasto all'evasione fiscale, equità e redistribuzione del carico fiscale, neutralità della tassazione con particolare riferimento al trattamento fiscale della previdenza integrativa ed alla introduzione dell'Ires, impiego della leva fiscale per la lotta al caro vita).

Permane la difficoltà ad identificare con esattezza il contenuto ed il significato della funzione di alta vigilanza, che, relativamente al 2004, si è sostanziata in un unico intervento riguardante la operatività ed il funzionamento dell'Ufficio doganale di Napoli, con particolare riferimento all'andamento delle importazioni dalla Cina, materia indubbiamente di grande rilevanza e attualità ma limitata ad un ambito territoriale ristretto e alla attività di uno specifico ufficio dell'amministrazione finanziaria.

Va dato atto, comunque, della tempestiva elaborazione e consegna al Ministro degli elaborati riguardanti tutte le attività commissionate nel 2004, nonostante la riduzione di circa il 20 per cento del numero degli esperti utilizzati.

In relazione agli effetti della progressiva trasformazione del SECIT - avvenuta tramite successivi decreti legislativi aventi tutti presupposto nella legge 59 del 1997 - da struttura con caratteristiche prossime ad una autorità amministrativa indipendente con il compito precipuo di verificare la regolarità e la correttezza degli accertamenti tributari ad organismo di studio e approfondimento di tutte le tematiche di interesse del Ministero, la Sezione di controllo sulla gestione ha deliberato la effettuazione di una indagine specifica, prossima alla conclusione. Pur prendendo atto, infatti, della necessità di una rivisitazione dei compiti e della struttura del Servizio all'interno della evoluzione della complessiva amministrazione finanziaria, che ha visto dapprima l'istituzione delle Agenzie fiscali e il conseguente snellimento dell'amministrazione centrale e successivamente l'accorpamento del Ministero delle finanze e di quello del tesoro, resta tuttavia da verificare in concreto, da una parte, l'utilità dei compiti assegnati al SECIT e le concrete modalità del loro svolgimento e, dall'altra, in che modo e attraverso quali meccanismi il nuovo assetto organizzativo sia in grado di assicurare la necessaria attività di verifica sulla regolarità e la correttezza del comportamento degli organi preposti all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, indispensabile al fine di garantire credibilità al sistema tributario e migliorare l'immagine percepita dell'amministrazione finanziaria.

3.10 Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

Il principale fattore di criticità nel funzionamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato riguarda la rispondenza di un modello organizzativo, quello dell'Amministrazione autonoma, ormai da tempo non più praticato nel complessivo assetto delle pubbliche amministrazioni, con i nuovi compiti assegnati dal DL n. 138 del 2002 convertito dalla legge n. 178 del medesimo anno.

A seguito della privatizzazione delle attività relative alla manifattura e lavorazione del tabacco, l'Amministrazione autonoma, infatti, è divenuta centro unitario di coordinamento e regolazione delle attività relative ai giochi ed ai concorsi pronostici, affidati, peraltro, in gestione alla Lottomatica S.p.A..

A conclusione del predetto processo l'Amministrazione ha mantenuto sostanzialmente l'assetto organizzativo risalente al regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, ritenuto all'epoca funzionale allo svolgimento da parte di una Amministrazione statale di una attività di tipo industriale nel capo della manifattura e della lavorazione del tabacco.

L'Amministrazione ha, altresì, ereditato una elevata quota del personale presente nella precedente struttura con conseguente sovradimensionamento dell'organico[60] rispetto ai compiti assegnati e delicati problemi di riqualificazione e di adattamento del personale al nuovo contesto operativo, che richiede professionalità specifiche e diverse da quelle esistenti.

In relazione a quanto sopra, significativamente, la direttiva ministeriale per l'esercizio 2004 prevedeva, quale primo obiettivo, l'allineamento dell'organizzazione alle nuove funzioni assegnate.

---

[60] L'organico dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli è stato da ultimo rideterminato dal citato DPR 345 del 2003 in 1.417 unità di cui 41 dirigenti.

Le ulteriori priorità strategiche consistevano nella razionalizzazione e nello sviluppo della raccolta dei proventi connessi con i giochi affidati in gestione, a sostegno delle entrate erariali e nella tradizionale attività di gestione dei tributi sui tabacchi lavorati.

Rinviando al pertinente capitolo di parte generale, per le valutazioni sull'andamento delle entrate di competenza ed in particolare di quelle derivanti dal più che positivo *trend* delle giocate al Lotto, in questa sede va osservato come gli obiettivi posti in direttiva siano stati solo parzialmente raggiunti.

La necessaria azione di sviluppo per adeguare l'assetto organizzativo alla primaria funzione di garantire la gestione strategica del complessivo portafoglio dei giochi e del concorsi, che ormai ha soppiantato per importanza le funzioni relative alla gestione dei tributi sui tabacchi, procede con estrema lentezza.

L'obiettivo programmato, condizionato dalla mancata organizzazione della struttura di III livello, non ha ancora condotto, come auspicato, alla compiuta definizione della struttura organizzativa, risultando effettuate nel 2004 solo attività propedeutiche alla individuazione di processi e procedure ed al dimensionamento delle risorse.

In particolare il progetto denominato *"Marketing inforamtion System"* ha subito una notevole riprogrammazione con conseguente lievitazione della relativa spesa.

E' stato altresì rinviato l'atteso lancio del progetto totocalcio *on line*, alla luce della necessità di meglio definire modalità più sicure per il pagamento, anche alla luce di quanto contenuto nell'art. 1 commi 290 e 291 della Legge Finanziaria per il 2005.

Il tentativo di rivitalizzazione del Bingo, attraverso nuove e più coinvolgenti modalità di gioco, non ha al momento incontrato, a causa degli elevati costi, il gradimento dei gestori da tempo in situazione di difficoltà finanziaria.

Sul piano più strettamente operativo l'amministrazione ha rilasciato 14 nuove autorizzazioni per depositi fiscali ed effettuato verifiche presso 575 strutture.

281, infine, sono stati i controlli di conformità alla normativa comunitaria e nazionale di nuove marche di tabacchi lavorati.

In collaborazione con il competente Ufficio del bilancio è stata approfondita la tematica relativa ai disallineamenti evidenziati nelle precedenti relazioni tra i capitoli di entrata e di spesa dell'Amministrazione e quelli corrispondenti del bilancio dello Stato relativi alla contabilizzazione dei proventi del gioco del lotto ed alle connesse spese di gestione.

E' emerso come il fenomeno sia da ricondurre ad una diversa impostazione dei rispettivi bilanci.

L'Agenzia infatti è tenuta a riversare nel competente capitolo di entrata del MEF (n. 1801 E) i proventi lordi delle giocate, mentre i concessionari provvedono ad effettuare i trasferimenti al netto delle percentuali di spettanza e delle spese di gestione.

Ne consegue che, allorché il gettito delle giocate superi le previsioni formulate, le somme trasferite dal Ministero all'Amministrazione per fronteggiare, appunto, le spese di gestione (iscritte in uscita al capitolo 1634 dello stato di previsione della spesa del MEF e contabilizzate in entrata dall'amministrazione autonoma nel capitolo 3001 E) si rivelano insufficienti per effettuare la prevista regolazione contabile, che viene differita ad esercizi successivi.

Prendendo atto di quanto sopra, lo stanziamento relativo alla gestione del Servizio Lotto, nell'anno 2004, è stato di 9.039.5 milioni, importo notevolmente superiore a quello dei precedenti esercizi. Ciò ha permesso all'Amministrazione di effettuare buona parte delle regolazioni contabili arretrate e, contemporaneamente, di far fronte alle vincite eccezionalmente numerose tramite trasferimento delle disponibilità al concessionario Lottomatica.

Nel 2004 l'AAMS, in virtù delle suddette regolazioni contabili, ha versato in conto residui, sul capitolo 1801 di entrata del bilancio dello Stato, l'importo complessivo di 3.315,8 milioni ed in conto competenza 4.838.708.328,83 euro.

Risulta da quanto sopra come il fenomeno sia in parte fisiologico, legato alla stessa impostazione del bilancio dello Stato, che richiede una indicazione al lordo delle poste di entrata e che l'unico possibile rimedio consista, a monte, in un affinamento delle previsioni di spesa per compensi ai concessionari (peraltro influenzate dal concreto andamento delle giocate) e nella costruzione degli stanziamenti di ciascun anno sulla base delle risultanze, a consuntivo, del precedente esercizio, in modo da non rinviare ulteriormente nel tempo le regolazioni contabili da effettuare.

Per l'esercizio 2004 il rendiconto dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli evidenzia eccedenze di spesa sui capitoli relativi alla gestione dei concorsi pronostici, connessi con la tardiva esposizione delle entrate derivanti dal gettito delle giocate, in relazione alle modalità di contabilizzazione delle stesse da parte dei concessionari, a fronte della necessità di impegnare comunque nell'esercizio le somme necessarie al pagamento degli agi e delle previste percentuali di competenza.

Il problema, per certi aspetti fisiologico, di tali eccedenze di spesa, connesse peraltro con entrate per definizione certe ma non tempestivamente contabilizzate, merita di essere approfondito al fine di individuare modalità operative semplificate per la effettuazione delle previste regolazioni.

3.11 Agenzie fiscali.

3.11.1 Struttura e contenuti delle convenzioni con il Dipartimento per le politiche fiscali.

In coerenza con la natura giuridica e le specifiche caratteristiche organizzative ed istituzionali delle Agenzie fiscali, le convenzioni rappresentano uno strumento relazionale per certi aspetti maggiormente simile ad una direttiva concordata, contenente indirizzi vincolanti per l'intera attività degli Enti, che non ad un rapporto di natura pienamente contrattuale tra soggetti in posizione di autonomia, quale è ad esempio il contratto di servizi che regola i rapporti con l'Agenzia del Demanio dopo la trasformazione di tale struttura in ente pubblico economico.

Le predette convenzioni, infatti, non hanno ad oggetto la individuazione puntuale di specifici servizi da rendere a fronte di un corrispettivo, calcolato secondo il prezzo di mercato, quanto piuttosto la definizione delle strategie complessive, delle priorità, degli obiettivi e delle singole azioni di Enti chiamati a svolgere, sia pur con un particolare assetto organizzativo, funzioni tra le più tipiche dell'amministrazione statale e che vanno, quindi, considerati come rientranti tra le Amministrazioni centrali dello Stato a tutti gli effetti[61].

Le convenzioni fissano, dunque, strategie, indirizzi, obiettivi e criteri di misurazione per l'intera attività delle Agenzie, compresa quella strumentale necessaria per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e la implementazione delle professionalità e prendono in considerazione anche le modalità e i limiti dello svolgimento di azioni in favore di soggetti pubblici e privati diversi dal Ministero dell'economia e delle finanze, utili per garantire significative percentuali di autofinanziamento e per sviluppare ulteriormente, attraverso il confronto con gli operatori di mercato, l'efficacia e l'efficienza complessiva delle diverse strutture.

Caratteristica comune di tutte le convenzioni con le Agenzie fiscali è la previsione della corresponsione di una quota incentivante di risorse, in relazione al raggiungimento di un significativo stato di avanzamento delle azioni necessarie al raggiungimento di obiettivi, considerati strategicamente rilevanti sulla base di una batteria ponderata di indicatori[62].

---

[61] Con la recente sentenza n. 72 del 16 febbraio 2005, la Corte Costituzionale è intervenuta sulla natura giuridica della Agenzia delle Entrate affermando tra l'altro la piena legittimazione passiva delle Agenzie fiscali ad essere parte di un giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Siciliana, nel presupposto della piena riconducibilità alla sfera statale dei compiti attribuiti e dell'inserimento, dunque, dei predetti Enti nell'ambito dell'amministrazione statale in senso proprio.

[62] La quota di risorse disponibile si è, peraltro, significativamente ridotta a seguito della entrata in vigore del primo contratto collettivo per il comparto delle Agenzie fiscali, che ha previsto la stabilizzazione di parte delle somme, al

La struttura delle convenzioni prevede, a livello generale, la individuazione di direttrici strategiche[63], a ciascuna delle quali viene assegnata una determinata quota di risorse e di personale. Ciascuna direttrice si articola in specifici obiettivi da raggiungere attraverso il compimento di azioni operative indicate in dettaglio, ciascuna corredata da puntuali indicatori per la verifica dei risultati.

Le attività di investimento sono indicate separatamente e raggruppate per progetti, spesso a carattere pluriennale, con indicazione, in ciascuna convenzione annuale, dello stato di avanzamento da raggiungere nell'esercizio.

A tre anni dalla effettiva operatività delle Agenzie fiscali, le convenzioni hanno raggiunto un elevato livello qualitativo, sia con riferimento alla definizione delle strategie generali sia in dettaglio attraverso la individuazione di obiettivi specifici misurabili all'interno di un processo di monitoraggio e verifica basato su periodici *report* analitici contenenti informazioni sulle attività svolte e sulle criticità riscontrate.

Nel rinviare ai paragrafi successivi la descrizione del contenuto specifico di ciascuna convenzione, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Gli obiettivi individuati si riferiscono al numero ed alla qualità delle azioni da compiere sull'intero territorio nazionale. Le convenzioni stentano ancora a divenire strumento per favorire il riequilibrio territoriale delle attività svolte, spesso condizionate dall'organico di fatto dei dipendenti presenti in ciascuna struttura periferica.

Già nei precedenti referti la Corte ha segnalato l'importanza di una verifica del fabbisogno di servizi e di una effettiva presenza a presidio del territorio, come indispensabile presupposto per una rimodulazione degli organici finalizzata alla soddisfazione della domanda e non alle esigenze interne della struttura.

Le attività concernenti la formazione del personale ed il miglioramento dell'efficienza, oltre ad essere raggruppate opportunamente all'interno della direttrice 3, che individua, appunto, tutte le azioni strumentali e di supporto allo svolgimento dei compiti istituzionali, sono in parte ricomprese anche all'interno delle altre due direttrici, con possibili sovrapposizioni e comunque una non chiara distinzione tra attività di formazione generica del personale ed insegnamenti specialistici concernenti le singole aree di intervento.

Le tecniche utilizzate per la verifica degli esiti delle attività di formazione e di crescita professionale dei dipendenti sono di tipo meramente quantitativo (numero di ore di lezione impartite, numero dei partecipanti alle diverse iniziative).

L'efficienza e l'efficacia delle predette iniziative andrebbero valutate anche attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti e delle conseguenze in termini organizzativi della formazione impartita (svolgimento di funzioni più qualificate da parte degli interessati, loro diverso inserimento nella organizzazione, rispondenza alla attualità delle tematiche trattate),

---

fine di assicurare copertura finanziaria all'aumento della indennità di Agenzia, cioè di un istituto retributivo fisso e continuativo che viene corrisposto al personale interessato sulla base dell'unico requisito della presenza indipendentemente da incrementi nella produttività individuale e collettiva e da una miglior qualità dei servizi resi. L'entrata in vigore del citato contratto collettivo ha comportato la necessità di modificare la convenzione in vigore per il periodo di riferimento, mentre quella successiva già tiene conto della diminuzione di risorse disponibili. Sulle conseguenze della predetta disposizione, sintomo delle difficoltà che incontrano tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle come le Agenzie fiscali, che si ispirano a criteri di efficienza e flessibilità dell'organizzazione, ad introdurre, in sede di contrattazione collettiva, istituti volti realmente ad incentivare la produttività, queste Sezioni riunite hanno già riferito al Parlamento in occasione della certificazione del contratto collettivo.

[63] La classificazione adottata per aggregare le attività delle Agenzie, finalizzata al controllo dei risultati raggiunti e dell'efficienza dell'azione (direttrici strategiche, obiettivi ed azioni operative), coincide solo in parte con quella utilizzata nei documenti contabili e di bilancio per il riparto delle risorse umane e strumentali nei diversi settori di intervento che aggrega le attività in aree strategiche, ulteriormente suddivise in macroprocessi. In mancanza di una opportuna tabella di corrispondenza tra le due classificazioni, a livello disaggregato appare difficile ricostruire il costo effettivo in termini di impiego di risorse umane e finanziarie, dei singoli obiettivi e delle diverse azioni.

prendendo ad esempio i questionari di rilevazione della soddisfazione dei discenti utilizzati dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Particolarmente dettagliati e significativi gli indicatori utilizzati per valutare la qualità dei servizi resi agli utenti, basati su una rilevazione della *customer satisfaction* attraverso l'analisi delle risposte ad uno specifico questionario da parte dell'Osservatorio per la soddisfazione del contribuente.

3.11.2 Agenzia delle Entrate.

La prima direttrice strategica, -contrasto all'evasione fiscale,- si articola in 3 obiettivi: miglioramento qualitativo e quantitativo delle diverse attività di accertamento, azioni volte a garantire una maggior sostenibilità alla pretesa tributaria (in pratica la gestione degli istituti definitori e del contenzioso tributario), implementazione delle competenze interne e delle professionalità specifiche dell'Agenzia.

La seconda direttrice strategica si sostanzia anche essa in 3 obiettivi operativi: riduzione dello stock dei rimborsi, miglioramento della efficienza della riscossione e potenziamento degli strumenti di relazione, partecipazione attiva alla definizione ed interpretazione della normativa tributaria.

Più numerosi (9) gli obiettivi ricompresi nella terza ed ultima direttrice strategica, tutti peraltro riconducibili al miglioramento della efficienza organizzativa e al miglior utilizzo delle risorse umane e strumentali (formazione del personale, miglioramenti organizzativi, potenziamento dei sistemi di comunicazione interna, razionale utilizzo degli spazi lavorativi, implementazione del sistema informativo).

Alcune considerazioni preliminari sul contenuto specifico della convenzione.

L'inserimento nella direttrice strategica 1 anche delle attività concernenti la gestione degli istituti definitori e del contenzioso tributario appare improprio e rischia di alterare le valutazioni relative alla percentuale di utilizzo di personale e risorse tra le diverse funzioni.

Gli indicatori utilizzati per verificare i risultati della attività di contrasto all'evasione prendono in considerazione sia i dati quantitativi della attività di accertamento e verifica (numero complessivo delle cosiddette azioni equivalenti), sia la qualità della attività svolta (rapporto tra numero delle verifiche ed esito positivo delle stesse).

La combinazione ponderata consente di misurare sia l'impegno dell'Agenzia sia la capacità di selezionare i soggetti da controllare sulla base di precise e puntuali analisi di rischio.

La direttiva non prevede specifici indicatori correlati al valore della maggiore imposta accettata, dato peraltro ampiamente ricavabile dalle dettagliate relazioni che l'Agenzia elabora a consuntivo dell'attività svolta.

Con riferimento alla gestione del contenzioso tributario l'indicatore utilizzato (rapporto tra le costituzioni in giudizio e nuovi ricorsi presentati) si è rivelato in concreto non particolarmente significativo, in relazione alla notevole diminuzione delle nuove cause, in conseguenza dei numerosi istituti di definizione agevolata delle pretese erariali.

In prospettiva, al fine di valutare anche la qualità della attività amministrativa, andrebbe sottoposto a monitoraggio l'andamento delle liti, per evitare una resistenza in giudizio ad oltranza a fronte di giurisprudenza univoca non favorevole all'amministrazione.[64]

Alla luce della relazione sulla attività svolta nel 2004 va confermato il positivo giudizio, espresso con riferimento al precedente esercizio, circa la capacità dell'Agenzia di conseguire pienamente gli obiettivi ricompresi nella convenzione stipulata con il Dipartimento per le politiche fiscali.

Con riferimento alle attività ed alle azioni cosiddette incentivate, a fronte di un punteggio massimo pari a 138, l'Agenzia ha conseguito, a consuntivo, un valore pari a 152,7, con

[64] La convenzione stipulata con l'Agenzia delle dogane prevede, peraltro, già da tempo, uno specifico indicatore concernente il tasso di soccombenza dell'amministrazione davanti alle commissioni tributarie.

conseguente diritto alla erogazione del 100 per cento della quota di risorse prevista in convenzione.

Tutti gli obiettivi programmati risultano raggiunti, spesso con percentuali di avanzamento di gran lunga superiori alle aspettative.

In particolare:

- Con riferimento alla direttrice strategica 1, il tasso ponderato di positività della attività di controllo raggiunge un valore pari all'88 per cento a fronte dell'85 per cento preventivato. Il numero delle cosiddette azioni equivalenti effettuate nel 2004, che misura quantitativamente la attività di controllo, risulta ampiamente superato (oltre 770.000 a fronte di una previsione di 505.090). Più del doppio rispetto ai valori indicati in convenzione sono state le verifiche condotte nei confronti di soggetti appartenenti a categorie economiche considerate ad elevato rischio evasione, anche se il dato, come ammesso dalla stessa Agenzia, risulta influenzato dallo slittamento della conclusione formale di numerose attività, già in pratica terminate nel precedente esercizio.
- Positivi i valori dell'attività di verifica mirata, che rappresenta una componente strategica fondamentale per assicurare una effettiva parità di trattamento ed una maggior equità del prelievo fiscale e comporta, a monte, un importante lavoro di intelligence. Il punteggio conseguito dall'Agenzia per le verifiche nei confronti di soggetti cosiddetti di grande rilevanza economica si attesta su un valore di 129 rispetto a quello definito di 97, mentre il tasso di positività delle azioni raggiunge il 97 per cento a fronte di una percentuale del 85 per cento, giudicata come positiva in sede di programmazione delle attività.
- Quasi doppio il numero degli accessi brevi, mirati soprattutto alla manutenzione degli studi di settore condotti attraverso una metodologia più snella e proficua, con raggiungimento di un risultato in termini di indicatore ponderato di 242, largamente superiore a quello previsto di 163.
- L'attività relativa al contrasto alla frodi IVA in ambito comunitario si è concentrata sui settori già ritenuti strategici dalla Sezione di controllo[65], quali la commercializzazione delle autovetture, l'informatica, i telefoni cellulari e le carni bovine, consentendo, tra l'altro, il censimento e la scoperta di nuove modalità e tipologie di illeciti.

Come per il precedente esercizio l'Agenzia sottolinea come il conseguimento di risultati più che positivi sul fronte del contrasto all'evasione sia in parte il frutto di una politica estremamente flessibile nella gestione delle risorse umane.

La conclusione ad aprile 2004 dei tempi per l'adesione alle sanatorie fiscali ha infatti consentito l'impiego, nello specifico settore di intervento, di un maggior numero di personale rispetto a quello originariamente previsto, con un incremento di oltre il 12 per cento delle ore lavorative. Complessivamente nell'anno l'Agenzia ha destinato alla missione di contrasto all'evasione oltre il 34 per cento delle risorse umane disponibili a fronte del 30 per cento previsto in convenzione[66].

Va sottolineata, a riprova di quanto sopra, la capacità dell'Agenzia di un immediato utilizzo del personale assunto nell'anno in virtù di procedure concorsuali già concluse al 31 dicembre 2003 sul versante dei cosiddetti accessi brevi, che rappresentano sicuramente un valido banco di prova operativo per soggetti alla prima esperienza lavorativa nello specifico settore[67].

---

[65] Confronta delibera n. 5/2005/G del 25 gennaio 2005 già trasmessa al Parlamento ed alle amministrazioni interessate. L'Agenzia delle entrate nell'ottica di una consolidata cooperazione e collaborazione con le diverse strutture della Corte dei conti ha mostrato di condividere le specifiche osservazioni concernenti la necessità di un approccio strategico al fenomeno e di considerare la lotta alle frodi IVA come linea prioritaria di attività.

[66] Il dato è al netto del personale impiegato per la gestione del contenzioso, attività che, come detto, risulta impropriamente ricompresa nella direttrice strategica 1.

[67] Il personale dell'Agenzia risulta incrementato dall'assorbimento di una quota dei dipendenti in servizio presso l'Agenzia del Demanio, che, a seguito della trasformazione in ente pubblico economico, hanno optato per la permanenza all'interno del comparto Agenzie.

Con riferimento alle attività di gestione del contenzioso tributario l'Agenzia, pur con le considerazioni in precedenza formulate sul tipo di indicatore previsto in convenzione, ha pienamente raggiunto gli obiettivi previsti. Il rapporto tra costituzioni in giudizio e numero dei ricorsi presentati si attesta su un valore pari al 130 per cento con significativa previsione di uno smaltimento dell'arretrato nei tempi previsti. Anche gli altri indicatori concernenti la specifica linea di intervento si attestano su valori superiori a quelli individuati. I controlli sulla regolarità delle domande di definizione presentate nel 2004 raggiungono un valore pari ad oltre il 97 per cento delle istanze presentate.

Particolarmente significativi, sotto il profilo dei rapporti con i contribuenti e di un miglioramento dell'immagine dell'Agenzia, gli obiettivi rientranti nella seconda direttrice strategica e, in particolare, quelli legati alla riduzione dello stock dei rimborsi. Le risorse stanziate sui pertinenti capitoli di cassa dello stato di previsione del Ministero sono state utilizzate al 98 per cento (al netto, peraltro, delle ulteriori risorse assegnate dalla legge di assestamento, non utilizzate in quanto rese disponibili oltre la scadenza per la trasmissione dei titoli al competente ufficio centrale di bilancio). I rimborsi smaltiti nel 2004 ammontano al 74 per cento della giacenza a fronte di una percentuale ritenuta positiva del 50 per cento.

La percentuale di nuove istanze di rimborso esaminate nel termine di 6 mesi dalla presentazione, ancora lontana dall'auspicato obiettivo del 100 per cento, si attesta su un risultato del 67 per cento, migliorabile con l'auspicata adozione di paradigmi gestionali maggiormente semplificati.

Positiva va, altresì, considerata l'attività di monitoraggio sull'operato degli intermediari della riscossione, che si è concretata nella riduzione dei costi di gestione e dei compensi previsti nelle rispettive convenzioni.

Le azioni volte a migliorare i rapporti con i contribuenti e rendere più agevole l'adempimento degli obblighi fiscali è tradizionalmente monitorata sulla base di numerosi indicatori specifici e delle elaborazioni e valutazione di apposti questionari riguardanti l'immagine percepita dell'amministrazione fiscale e l'efficienza degli uffici nonchè l'effettiva utilità delle semplificazioni procedurali introdotte, demandata all'Osservatorio per la soddisfazione del contribuente.

Con riferimento alla direttrice strategica 3, va sottolineata l'attenzione che la convenzione pone su tutti gli aspetti connessi con il recupero di efficienza e di contenimento dei costi (formazione del personale, miglioramento della organizzazione e della comunicazione interna, razionalizzazione dell'attività di governo e dei controlli interni dell'Agenzia, certificazione di qualità del funzionamento degli uffici periferici, comunicazione istituzionale).

Significativa, infine, la presenza dell'Agenzia nelle diverse sedi nazionali comunitarie ed internazionali competenti a trattare la materia tributaria.

L'andamento delle attività di natura progettuale risulta in parte condizionato dalla riduzione del budget complessivo finalizzato agli investimenti (214,8 milioni a fronte degli originari 244,8).

In relazione a quanto sopra l'obiettivo sintetico ponderato, previsto nel panel degli indicatori di produzione, non risulta pienamente raggiunto (percentuale complessiva di avanzamento ponderato delle diverse iniziative progettuali pari all'83 per cento a fronte della previsione di un valore leggermente superiore dell'85 per cento[68]).

Tra i progetti che evidenziano maggiori difficoltà realizzative, vanno sottolineati quelli relativi alle procedure di archivio documentale, all'archivio anagrafico, alla sicurezza informatica, alle iniziative in tema di *e-governement* e cooperazione informatica.

Due notazioni conclusive.

---

[68] L'Agenzia sottolinea come il mancato raggiungimento dell'obiettivo sia in parte da imputare alla adozione di più rigidi criteri di valutazione concordati con il Dipartimento per le politiche fiscali, volte ad evitare riallineamenti e rimodulazioni delle iniziative in relazione a difficoltà incontrate nello stato di avanzamento delle attività relative.

La prima concerne la difficoltà a valutare l'apporto dato al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia dalla collaborazione di altri soggetti della Amministrazione finanziaria e in particolare della Guardia di finanza.

La seconda riguarda la tuttora perdurante limitata capacità dell'Agenzia di esercitare le proprie competenze anche nei confronti di amministrazioni pubbliche diverse dal Dipartimento per le politiche fiscali e la conseguente sostanziale inattuazione della norma contenuta nel d.lgs. n. 173 del 2003 in base alla quale i servizi dell'Agenzia delle Entrate relativi alla riscossione e alla gestione del contenzioso vengono, teoricamente, estese anche alle entrate di natura extratributaria intestate a Centri di responsabilità di altre amministrazioni al fine di recuperare l'attuale situazione di disinteresse gestionale e di sottovalutazione, fin dal momento della impostazione delle strategie decisionali e della manovra di bilancio, delle potenzialità dei predetti cespiti.

Al momento va segnalata esclusivamente la stipula, nell'esercizio 2004, di una convenzione con il Ministero delle attività produttive - Direzione generale per gli Enti cooperativi - per la riscossione dei canoni di locazione del patrimonio immobiliare.

3.11.3 Agenzia delle Dogane.

Nell'esercizio 2004 l'Agenzia delle Dogane ha pienamente conseguito gli obiettivi previsti nella convenzione con il Dipartimento per le politiche fiscali.

A fronte di un complessivo punteggio ponderato previsto in relazione alle percentuali di conseguimento di ciascuno degli obiettivi posti nelle tre direttrici strategiche, pari a 138, il valore conseguito a consuntivo è stato di 169,34.

In particolare, con riferimento alla direttrice strategica di intervento 1 (Contrasto all'evasione tributaria ed agli illeciti extra tributari):

- i maggiori diritti riscossi ammontano a 180 milioni a fronte di un valore preventivato di 130 (+ 39,1 per cento);
- il tasso di riscossione si è attestato su una percentuale pari al 95 per cento (cinque punti superiore all'obiettivo della convenzione);
- il tasso di positività delle verifiche antifrode (19,5 per cento) corrisponde al contenuto della direttiva;
- il numero dei controlli è risultato pari 30.102, per quanto attiene alle merci e a 39.677 sui passeggeri, con percentuali superiori alle previsioni rispettivamente del 7 e del 13 per cento;
- le violazioni riscontrate in tema di contrasto alla contraffazione sono state 1.221;
- positiva la attività di cooperazione svolta a livello internazionale e comunitario, che si è sostanziata in 4.909 operazioni congiunte e nella stipula di 13 memorandum d'intesa per la tutela dei diritti di privativa industriale;
- il numero di verifiche in materia di accise (35.785) è risultato del 12 per cento superiore alle previsioni della convenzione, con un tasso di positività pari al 20 per cento (indicatore previsto 15 per cento);
- il progetto dogana telematica ha superato la percentuale di avanzamento prevista;
- è stato incrementato della prevista percentuale il numero dei controlli da effettuare con apparecchiature scanner;
- l'indice di soccombenza nel contenzioso tributario è risultato pari al 40,1 per cento.

Con riferimento alla direttrice strategica 2 (semplificazione degli adempimenti e miglioramento della qualità dei servizi):

- il tasso di incremento delle dichiarazione telematiche si è attestato sulla percentuale del 53 per cento (obiettivo 38 per cento);
- l'incidenza del cosiddetto canale verde sul numero di merci e passeggeri in transito è risultata pari all' 88,5 per cento;
- il numero degli operatori doganali certificati si è incrementato dell'1,8 per cento.

Con riferimento alla direttrice strategica 3 –sviluppo della performance complessiva dell'Agenzia,- merita di essere segnalato il positivo andamento dell'indicatore relativo all'incremento dei ricavi derivanti dall'attività svolta sul mercato concorrenziale, dato al quale ha notevolmente contribuito la attività dei laboratori chimici.

Superiore alle aspettative, del resto, lo stato di avanzamento dello specifico progetto per la messa in qualità delle predette strutture.

3.11.4 Agenzia del Territorio.

Significativamente la convenzione stipulata con l'Agenzia del Territorio ribadisce e sottolinea l'esigenza di una efficiente gestione dei servizi catastali quale indispensabile supporto ad un mercato immobiliare che evidenzia un ciclo positivo stabile, in relazione all'andamento dei tassi di interesse, alle agevolazioni fiscali, ai condoni edilizi, all'elevato tasso di rischio di forme alternative di investimento.

L'esigenza primaria appare quindi quella di un significativo incremento della telematizzazione per un complessivo ridisegno della architettura del sistema di pubblicità immobiliare, in linea con le esigenze di una società moderna ed in grado, al contempo, di garantire il necessario livello di sicurezza.

All'interno di tale contesto la stessa convenzione prende atto che il decentramento delle funzioni catastali agli enti locali con le modalità ed i tempi previsti dai primi decreti non è risultato praticabile, essendo necessari ulteriori ed opportuni approfondimenti sugli aspetti tecnico organizzativi del processo.

Le linee strategiche generali si incentrano conseguentemente sulla prioritaria necessità di uno smaltimento dell'arretrato e sull'esigenza di un aggiornamento della banca dati immobiliare garantendo al contempo la necessaria qualità delle informazioni inserite.

Nell'esercizio 2004 la convenzione auspica la completa eliminazione dell'arretrato documentale, condizionando peraltro il risultato alla conferma dell'impiego di 1.600 lavoratori socialmente utili che hanno dimostrato notevole capacità operativa.

Altra priorità strategica è la gestione degli effetti del condono edilizio, la cui attività, non a priori quantificabile, impone una impostazione estremamente elastica nella gestione delle risorse umane dell'Agenzia.

Coerenti con il contesto di riferimento sono le direttrici strategiche individuate, ciascuna articolata in obiettivi operativi, e gli indicatori utilizzati ai fini della verifica dei risultati.

La prima direttrice strategica (Ds1) – miglioramento della qualità dei servizi e dell'equità fiscale - raggruppa al suo interno gli obiettivi connessi con il miglioramento e l'allineamento delle banche dati, lo sviluppo della qualità dell'osservatorio immobiliare, la messa a punto del modello metodologico per la riforma del sistema degli estimi.

La seconda direttrice strategica (Ds2) concerne la problematica del decentramento delle funzioni e fissa quale obiettivo la attivazioni di sportelli catastali in almeno 209 comuni.

La terza direttrice concerne, infine, come avviene per le altre Agenzie, tutte le azioni necessarie ad implementare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa (miglioramento delle competenze e delle professionalità, sistema di comunicazione interna, miglior utilizzo delle risorse umane e strumentali).

La convenzione si completa con la individuazione di una significativa batteria di indicatori specifici per valutare le condizioni cui è finalizzata la corresponsione del previsto incentivo (percentuale di domande evase nei termini, numero di visure e ispezioni rilasciate per via telematica, numero di fogli mappa effettivamente allineati, ecc,).

A consuntivo l'Agenzia del Territorio ha pienamente raggiunto gli obiettivi posti nella convenzione per l'esercizio 2004.

Con riferimento alla direttrice strategica 1:

- l'indice di qualità percepita dagli utenti è risultato pari, secondo quanto rilevato dall'osservatorio per la soddisfazione del contribuente, a 63,50 (obiettivo 60);
- il 95 per cento degli uffici provinciali evadono l'85 per cento delle visure e delle richieste di certificati catastali per via telematica in tempi reali (percentuale di realizzazione 97 per cento);
- l'84 per cento degli uffici rispetta i tempi procedimentali previsti nel regolamento di attuazione della legge 241 del 1990 (percentuale prevista 80 per cento);
- il 28 per cento degli uffici provinciali ha adottato la carta della qualità;
- la percentuale di visure rilasciate per via telematica ammonta al 51,2 per cento;
- l'arretrato documentale (domande di voltura, aggiornamento, variazioni colturali accatastamenti e variazioni, istanze di correzione e rettifica) presente al 2003 è stato smaltito con un numero di pratiche lavorate superiore a quello indicato in convenzione;
- l'obiettivo di migliorare la correttezza e la qualità delle banche dati catastali attraverso la bonifica dei dati risulta raggiunto al 97 per cento, quello relativo all'allineamento ed alla integrazione, al 103 per cento;
- le azioni relative allo sviluppo della qualità e della fruibilità dell'osservatorio del mercato immobiliare hanno pienamente conseguito gli obiettivi preventivati.

La direttrice strategica 2 -decentramento delle funzioni catastali agli enti locali-, pur con le difficoltà più volte evidenziate, si è sostanziata nell'apertura di 149 sportelli presso tutti i Comuni che hanno manifestato disponibilità in tal senso.

Positivo anche il livello di realizzazione degli obiettivi posti nella direttrice strategica 3 finalizzati ad incrementare i livelli di efficacia ed efficienza ed al miglioramento organizzativo dell'Agenzia. In particolare, i ricavi da servizi offerti sul libero mercato (escluse le attività connesse con la cartolarizzazione) sono stati pari a 6,8 milioni; è stato avviato il progetto per l'applicazione del telelavoro per l'ordinaria attività catastale; sono stati avviati i previsti progetti per la formazione del personale; è stata razionalizzata l'organizzazione degli uffici provinciali.

3.11.5 Agenzia del Demanio Ente pubblico economico.

A seguito dell'avvenuta trasformazione dell'Agenzia del Demanio in Ente pubblico economico lo strumento organizzativo della convenzione con il Dipartimento per le politiche fiscali, non più compatibile con le nuove caratteristiche ordinamentali, è stato sostituito dal contratto quadro di servizio, basato non già sulla definizione di direttrici strategiche, di priorità e di indirizzi operativi per l'intera attività dell'Ente, ma sulla individuazione di specifiche prestazioni e del relativo corrispettivo.

L'allegato c. al contratto distingue i servizi resi dall'agenzia al Ministero dell'economia e delle finanze in ordinari e straordinari.

Nella prima categoria rientrano:

- la gestione del portafoglio dei beni patrimoniali;
- la gestione del portafoglio dei beni demaniali;
- la gestione delle entrate ordinarie connesse con l'utilizzo dei predetti beni;
- la gestione dei beni cosiddetti fuori portafoglio (beni confiscati alla criminalità organizzata, autoveicoli confiscati);
- attività professionali estimative dei beni immobiliari da destinare ad uso governativo.

I servizi straordinari programmati consistono in operazioni finalizzate all'incremento di valore e in operazione non ordinarie di acquisti e vendite non di iniziativa.

Sulla base della elencazione dei beni trasferiti in gestione (2.550 beni demaniali, escluso il demanio marittimo e 26.018 beni patrimoniali) la convenzione determina il corrispettivo dei servizi con precisi riferimenti alle tariffe di mercato per servizi immobiliari analoghi a quelli elencati in contratto.

In particolare:

- per la gestione del portafoglio beni patrimoniali una percentuale pari allo 0,2 per cento del valore di libro dei beni amministrati (per un totale massimo di 60 milioni);
- per il portafoglio beni demaniali remunerazione forfetaria pari a 20 milioni;
- per i servizi connessi alle entrate ordinarie una percentuale pari al 12 per cento delle riscossioni effettuate (per un totale massimo di 5,4 milioni);
- per le operazioni finalizzate all'incremento di valore il 5 per cento del valore di mercato degli immobili (14,7 milioni);
- il 12 per cento del valore complessivo delle opere realizzate (importo totale stimato 3 milioni);
- per le gestioni fuori portafoglio una remunerazione a forfait (per un valore complessivo di 9 milioni);
- per le operazione non ordinarie di vendita il 3 per cento del valore dei contratti stipulati (importo massimo stimato 9,6 milioni).
- per le attività connesse con la ricognizione del patrimonio dello Stato remunerazione forfetaria pari a 16 milioni.

Il costo totale del contratto, da intendere quale importo massimo da corrispondere all'Agenzia, ammonta, quindi, per il 2004, a 137,7 milioni.

La maturazione del corrispettivo contrattuale dipende esclusivamente dai servizi resi dall'Agenzia sulla base del numero di beni amministrati, dal volume complessivo di affari e dalla evoluzione delle grandezze prese a raffronto per il calcolo delle percentuali di competenza.

Ai soli fini del monitoraggio e della verifica della capacità operativa il contratto individua tre direttrici strategiche ciascuna delle quali articolata in quantificati obiettivi da raggiungere come di seguito evidenziato.

Direttrice strategica 1. Incremento delle entrate straordinarie e del valore economico sociale e della redditività del patrimonio articolata nei seguenti tre obiettivi:

- assicurare entrate straordinarie (vendite non di iniziativa, sconfinamenti e condoni, inclusi gli indennizzi) per un valore pari 320 milioni;
- incrementare attraverso opportune attività il valore del patrimonio dello Stato di un importo pari a 295 milioni[69];
- incremento della redditività dei beni attraverso una valutazione del gettito derivante da affitti o da indennizzi ottenuti attraverso la attività di regolarizzazione di situazioni di occupazioni di fatto, in misura percentuale ad almeno il 2 per cento in più rispetto al risultato ottenuto nel 2003 (+ 45 milioni).

Direttrice strategica 2. Tutela del demanio e corretto utilizzo del patrimonio dello Stato, articolata in due obiettivi:

- presidio e conoscenza del patrimonio affidato attraverso l'inserimento di 2000 nuovi beni nel sistema di classificazione e di 2.400 negli ordinativi emessi;
- gestione dei beni fuori portafoglio attraverso la collaborazione alla predisposizione della normativa di attuazione della legge n. 326 del 2003.

La terza direttrice, trasversale alle precedenti, elenca una serie di azioni operative e una complessiva griglia ponderata di indicatori basati sul numero delle cosiddette azioni equivalenti, per la valutazione dei risultati.

Gli obiettivi programmati sono stati solo parzialmente raggiunti.

In particolare l'ammontare delle entrate straordinarie (Ds1 obiettivo 1) si è attestato su un valore pari a 170,1 milioni (il 53,2 per cento di quello preventivato).

---

[69] La valutazione dell'effettivo incremento di valore in relazione alle diverse attività svolte dall'Agenzia (cambio di destinazione d'uso, interventi edilizi di ordinaria e straordinaria manutenzione) avviene sulla base della stesura di specifici rapporti tecnici con il meccanismo descritto nell'allegato C1 del contratto.

I risultati dell'attività di valorizzazione (Ds1 obiettivo 2) che ha riguardato 60 beni in portafoglio ha prodotto un incremento nel valore del patrimonio pari a 246,9 milioni (l'84,6 per cento di quanto preventivato).

Il programma di interventi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione presentato con ritardo il 30 giungo 2004 è stato condizionato dalla intervenuta riduzione delle disponibilità al fine di fronteggiare i maggiori oneri per locazioni passive in esito al processo di cartolarizzazione e successiva vendita di immobili sedi di pubblici uffici. Nonostante quanto sopra l'obiettivo di contrattualizzare lavori per un importo pari ad almeno 25 milioni è stato largamente superato (il valore dei contratti stipulati è stato pari 31,5 milioni).

Con riferimento all'obiettivo 3 della Ds1 il valore delle riscossioni derivanti da nuovi contratti di locazione di beni patrimoniali, dal rinnovo di concessioni per beni demaniali e regolarizzazioni (46,5 milioni) si è attestato sui livelli quantitativi fissati come obiettivo da raggiungere.

In particolare, risulta positiva l'attività di individuazione di situazioni di occupazioni abusive da regolarizzare. [70]

L'attività di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato (Ds 2 obiettivo 1) si è concretata, nel 2004, nel collaudo ed inserimento su supporto informatico dei dati relativi a 2.171beni (valore superiore del 8 per cento rispetto all'obiettivo). Risultano in fase di esecuzione da parte degli assuntori del servizio i dati relativi ad altri 3.625 beni, sulla base di un ordinativo emesso nel mese di novembre.

L'attività di vigilanza, ricompresa nel medesimo obiettivo, ha visto l'emissione di 2.278 verbali di ispezione a fronte dei 1.550 pianificati.

Nel corso dell'esercizio sono emerse una serie di criticità connesse con l'attività di monitoraggio degli interventi di manutenzione straordinaria sugli immobili destinati ad un uso governativo, con particolare riferimento alle difficoltà nella acquisizione delle informazioni e nel corretto utilizzo del sistema, e ad un non chiaro riparto delle competenze in materia di gestione dei flussi informativi.

In materia di gestione dei veicoli confiscati (Ds2 obiettivo 2) l'agenzia ha provveduto alla trasmissione di circa 30.500 decreti di confisca ed alla vendita ex DPR n. 189 del 2001 di circa 12.900 autoveicoli. Relativamente a 22 aziende confiscate alla criminalità organizzata, l'Agenzia ha provveduto ad istruire, analizzare e destinare i beni per un valore complessivo di 8 milioni.

L'obiettivo trasversale 3.1 risulta pienamente raggiunto attraverso la effettuazione di 2.420 azioni equivalenti a fronte delle 1.707 pianificate, nonostante lo slittamento dei termini per la presentazione delle domande di condono e il conseguente ritardo nell'inizio delle attività dell'amministrazione.

Per una analisi delle problematiche e delle difficoltà incontrate dall'Agenzia nello svolgimento delle attività di individuazione ricognizione e valutazione degli immobili da trasferire ad uno specifico fondo avente ad oggetto immobili utilizzati da amministrazioni pubbliche per usi governativi si fa rinvio alla specifica trattazione in materia di cartolarizzazione.

3.12 L'attività svolta dal SECIN.

Il Servizio di controllo interno del Ministero è stato disciplinato recentemente con DPR n. 227 del 2003. La nuova struttura è nata dall'unificazione delle strutture precedenti del Ministero

[70] Per il recupero delle somme dovute a titolo di risarcimento danni per occupazione abusiva di beni demaniali che non possono essere riscossi tramite iscrizione a ruolo per mancanza di un titolo esecutivo. A partire dall'esercizio 2005, peraltro, in virtù del disposto dell'art. 1 comma 274, della Legge Finanziaria, sarà possibile indicare l'iscrizione a ruolo anche relativamente alle somme non corrisposte all'Erario per l'utilizzo a qualsiasi titolo di immobili di proprietà dello Stato.

del tesoro, bilancio e programmazione economica e del Ministero delle finanze, diretta a realizzare una conseguente razionalizzazione organizzativa ed il coordinamento tra le stesse.

Le novità essenziali sono rappresentate dalle disposizioni che trattano delle funzioni e dei compiti del Servizio di controllo interno, l'art. 2, commi 2, lettera h) e 7, e l'intero art. 4 del citato DPR n. 227 del 2003.

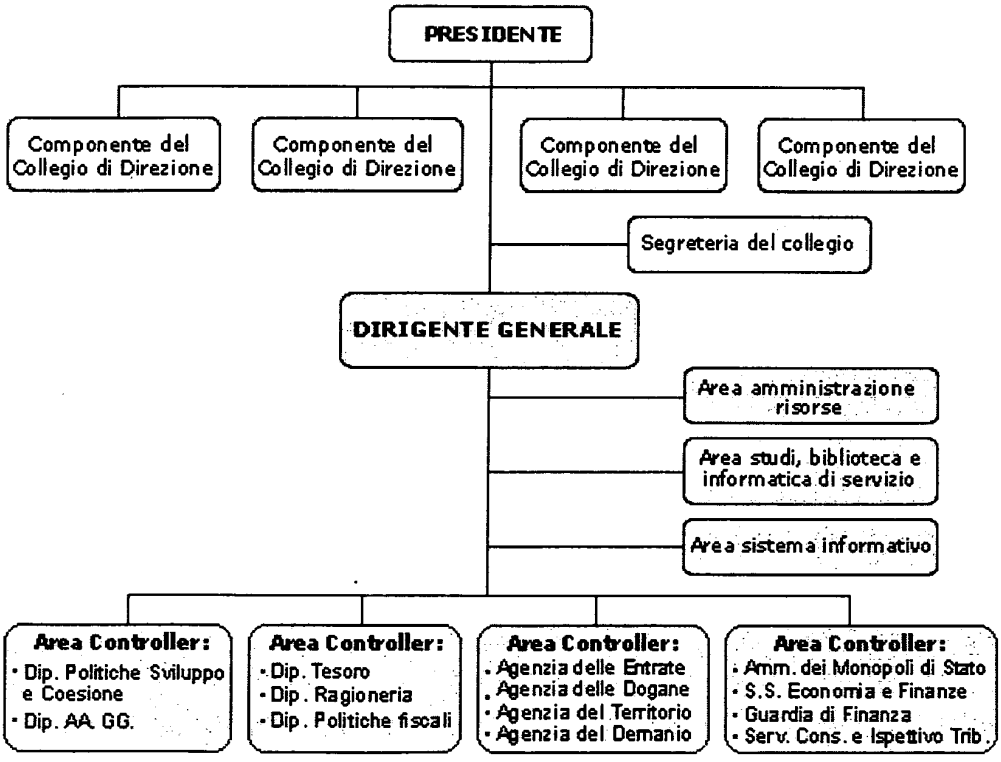
Le attività sono svolte da un Collegio di cinque componenti, di cui due appartenenti all'Amministrazione, con incarichi di funzione di livello dirigenziale generale e tre componenti anche estranei all'amministrazione; la funzione di Presidente è assegnata con decreto del Ministro.

Presso il Servizio è istituito un ufficio di livello dirigenziale generale, a cui è assegnato un apposito contingente costituito da un massimo di 45 unità di personale; sono, inoltre, assegnati 10 dirigenti di seconda fascia del ruolo dei dirigenti del Ministero.

L'ufficio dirigenziale generale, che coordina il lavoro di quattro Aree Controller, si avvale di un'area studi, biblioteca ed informatica di servizio, di un'area che amministra le risorse e di un'area per il sistema informativo.

Le Aree Controller svolgono compiti di controllo strategico e di supporto alla formalizzazione della pianificazione strategica dei Dipartimenti e delle Agenzie fiscali di competenza.

Organigramma della nuova struttura del SECIN



Nel 2004 é stato completato l'allineamento della mappatura dei processi e dei prodotti all'attuale struttura organizzativa di ciascun Dipartimento centrale e dei Dipartimenti provinciali, con realizzazione di una maschera web per la rilevazione consuntiva dei volumi di

prodotto e dell'impiego delle risorse umane in ciascun processo *(Full Time Equivalent-FTE* per posizione economica).

E' stata inoltre effettuata un'analisi funzionale al fine di definire l'impostazione ed i criteri per l'introduzione del budget nei processi dei singoli uffici, consentendo l'effettuazione di previsioni dei volumi di prodotto realizzabili nell'anno di budget (per i processi che hanno un prodotto quantificabile) e dell'allocazione delle risorse umane (FTE) nei singoli processi.

E' stato realizzato e reso fruibile un WBT (*Web Based Training*) per la formazione a distanza.

Il sistema di valutazione dei dirigenti apicali del Ministero si fonda sulle seguenti caratteristiche:

- rapporto fiduciario tra vertice politico e vertici amministrativi;
- identico livello di responsabilità e di autorità gerarchica che investe i vertici amministrativi;
- alto potere negoziale dei vertici amministrativi nei confronti del vertice politico;
- orizzonte pluriennale delle attività più importanti;
- presenza di obiettivi trasversali.

Sono state effettuate giornate di addestramento e formazione a tutti i dirigenti del Dipartimento sui principi di fondo e sull'applicazione del suddetto modello, che prevede l'utilizzo di specifiche schede per l'individuazione degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione.

Come evidenziato al sottoparagrafo 1.1, l'intervenuta riunificazione della struttura di controllo interno per le due aree del Ministero ha determinato una maggiore uniformità nella metodologia di valutazione della gestione di tutti i Centri di responsabilità destinatari della direttiva ministeriale.

Il referto di valutazione relativo all'esercizio 2004 contiene, per ciascun Centro di responsabilità[71], una dettagliata descrizione dell'attività svolta e le percentuali di raggiungimento degli obiettivi strategici e di quelli operativi. Il documento si articola in una parte espositiva ed in una serie di schede sintetiche relative all'andamento delle singole attività, raffrontate con gli indicatori contenuti nella direttiva per l'azione amministrativa. Per ciascun obiettivo, inoltre, vengono evidenziate le eventuali criticità riscontrate e i motivi che hanno determinato il mancato raggiungimento dei livelli di attività definiti in sede di programmazione.

Pur dando atto del miglioramento qualitativo e di una maggiore omogeneità delle valutazioni, permangono tuttavia all'interno della relazione del SECIN alcune disomogeneità derivanti dalla tipologia di informazioni trasmesse e, soprattutto, dai contenuti della direttiva e dalla diversa metodologia usata per costruire gli indicatori. Solo con riferimento ad alcuni Dipartimenti il SECIN effettua una disaggregazione delle attività svolte tra le diverse missioni istituzionali, riuscendo ad evidenziare la quantità di risorse umane e materiali destinate all'autofunzionamento della struttura rispetto a quelle effettivamente utilizzate per lo svolgimento dell'attività esterna dell'Amministrazione.

L'attività di valutazione del SECIN nei confronti delle Agenzie fiscali si inserisce all'interno dello specifico circuito di programmazione costituito dalle convenzioni quadro triennali e dalle singole convenzioni annuali, estremamente dettagliato e di elevato livello, con particolare riferimento alla costruzione di significativi indicatori quantitativi, qualitativi e finanziari dell'attività svolta, con conseguente facilitazione delle attività valutative e di verifica.

3.13 L'attività contrattuale.

Diverse sono state le tipologie di contratti gestiti dal Ministero (Area economia) nel corso del 2004, che vanno dalle convenzioni stipulate con enti e società a capitale pubblico, per lo svolgimento di attività istituzionali, ai contratti di programma e di localizzazione, per lo

[71] Come riportato nel corso della relazione la Guardia di finanza, pur essendo destinataria della direttiva ministeriale, non è soggetta alle valutazioni del SECIN.

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 stare 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 milioni[72].

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 competenze[73].

Con successivi atti amministrativi[74] 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 milioni[75] 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 operativa[76]. 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 tecnology*) 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 approvvigionamenti[77].

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. 191[78].

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. 168del 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 ridurne 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 beneficare 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 procedimentali 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 titulo* 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 una 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 sostanzi 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 Dipartimenti[80], 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 stanziate 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 specifiche[81], 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 destinazione[82] 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 valorizzazione[83].

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 bilancio[84].

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 decisone 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 sevizio 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 recepita, per quanto riguarda il biennio economico 2002-2003, con DPR 18 giungo 2002 n. 164[87];
- 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 2004[88];
- 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.

qualunque programmazione dei fabbisogni di specifiche professionalità, con delicati problemi di riqualificazione e di immediato impiego del personale transitato.

Sintomatica anche la situazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che ha ereditato, al momento della privatizzazione un organico in parte sovradimensionato rispetto ai nuovi compiti da svolgere e non sempre in possesso delle necessarie professionalità.

Restano tuttora aperte le problematiche già evidenziate nella precedente relazione.

In particolare per le Agenzie fiscali, nonostante la previsione di un autonomo comparto, la contrattazione nazionale ed integrativa stenta a divenire strumento per incrementare la professionalità, l'efficienza e la flessibilità del personale, in coerenza con il modo di operare delle strutture istituite per inserire all'interno dell'organizzazione pubblica modelli aziendalistici di gestione.

La contrattazione ha ridotto, in taluni casi dimezzato, la quota di risorse effettivamente legate all'incremento di produttività individuale e collettiva, concentrando le disponibilità verso incrementi delle componenti fisse della retribuzione fondamentale e non ha risolto i problemi della creazione di specifici ruoli professionali delle progressioni di carriera, della incentivazione alla produttività, della flessibilità negli impieghi.

Il nodo principale da affrontare riguarda la necessaria rideterminazione degli organici, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria per il 2005) che finalizza tale operazione ad una riduzione pari ad almeno il 5 per cento della complessiva spesa di personale.

L'auspicio che si esprime in questa sede è che la citata disposizione rappresenti l'occasione e lo stimolo per un complessivo ridimensionamento degli uffici, specie di quelli territoriali, sulla base di una previa accurata ricognizione dei compiti affidati a ciascun ufficio, della complessiva capacità operativa dimostrata e della domanda effettiva di servizi sul territorio, alla luce delle differenti realtà geografiche, demografiche, sociali ed economiche.

In tale contesto va positivamente segnalato l'affidamento, da parte della Guardia di finanza ad una società specializzata nel settore, di una analisi socio-economica dei diversi contesti territoriali, quale presupposto per attuare una revisione degli organici basata sulle specifiche caratteristiche ed esigenze di ciascuna realtà.

I risultati del predetto studio potrebbero rappresentare, se opportunamente condivisi, la base per procedere ad operazioni analoghe anche da parte di altri enti della fiscalità con problemi di riequilibrio territoriale del personale in servizio.

Alla data odierna solo l'Agenzia delle dogane ha comunicato di aver ottemperato al disposto della Legge Finanziaria per il 2005, riducendo il proprio organico di una percentuale del 5,6 per cento per quanto attiene ai dirigenti e del 18,5 con riferimento al personale delle aree.

Nonostante tale sensibile riduzione permane, peraltro, anche per il predetto Ente una generalizzata situazione di non adeguata copertura dei posti di funzione con particolare riferimento a determinate realtà territoriali.

4.3 Informatica e nuove tecnologie.

Per l'area economia nel 2004 sono stati per la massima parte effettuati investimenti sul capitolo 7016 relativi a progetti varati nel 2003 o negli anni precedenti.

Tra i progetti principali sono da ricordare:

- aggiornamento del portale del MEF e delle reti intranet, per il quale nel 2004 sono stati stanziati 737.801,60 euro;
- completamento della rete telefonica multiservizi del Ministero, per il quale sono stati stanziati 1.818.000 euro;
- realizzazione di un sistema di video conferenza tra centro e Dipartimenti provinciali, per il quale sono stati spesi 568.236, 88 euro;

- potenziamento delle infrastrutture ed adeguamento degli apparati di sicurezza e del relativo *software,* per i quali sono stati stanziati 8.216.786,07 euro; in particolare, tali fondi sono stati destinati all'implementazione del cablaggio strutturato delle sedi del Ministero su tutto il territorio nazionale nonché all'adeguamento ed allo sviluppo di software di sicurezza e dei relativi apparati;
- altri investimenti significativi sono stati effettuati nel 2004 per i seguenti progetti, tuttora in corso di sviluppo;
- realizzazione di un sistema per la valutazione dei dirigenti per il quale sono stati spesi 360.000 euro;
- implementazione del sistema per il monitoraggio dei fitti e delle locazioni degli uffici del MEF su tutto il territorio nazionale, che ha comportato una spesa di 212.928,84 euro;
- realizzazione di un sistema per il pagamento delle spese di giustizia sostenute dal MEF su tutta Italia, per il quale sono stati stanziati 54.000 euro;
- infine, fanno pure capo al Dipartimento ed alla CONSIP, la gestione della rete del Ministero, i servizi di interoperabilità e la posta elettronica;
- in tali settori il recupero di economicità non è segnato da una riduzione della spesa in termini finanziari, bensì dall'aumento esponenziale dell'uso della posta elettronica e degli altri strumenti informatici, che è stato particolarmente sensibile nel 2004;
- tale diffusione ha inciso sull'operatività di tutti i settori del Ministero generando, anzi, una domanda di maggiore continuità e un più alto livello dei servizi offerti.

Per quanto riguarda le attività di "carattere trasversale" dirette a favorire il recupero di economicità nella gestione, vanno in particolare citati i seguenti progetti:

- il Service Personale Tesoro (SPT). E' un sistema trasversale gestito dal Dipartimento per tutte le amministrazioni dello Stato e costituisce la vera "spina dorsale" del sistema di pagamento delle retribuzioni per circa 1.400.000 dipendenti pubblici e rappresenta quindi uno dei principali settori di intervento del Ministero. Il sistema fornisce, altresì, la principale base dati per la redazione del conto annuale da parte della Ragioneria generale dello Stato. Nel 2004, in particolare, è stato esteso a tutti gli uffici centrali del Ministero il sistema dei pagamenti telematici, che snellisce sensibilmente le procedure finora basate sul tradizionale mandato di pagamento, ed è stata avviata la prima fase di passaggio del sistema sulla rete web (progetto SPT-web). Sempre nel 2004 è stata, altresì, realizzata l'integrazione tra SPT ed il SIAP (Sistema Informativo di Amministrazione del Personale). Ampie possibilità di sviluppo si apriranno nel 2005 con l'introduzione del cedolino informatico. Nel 2004 per il sistema SPT sono stati stanziati 5.089.977,84 euro.
- Il Sistema Informativo per l'Amministrazione del Personale (SIAP) e la Banca Dati Direzione del Personale (BDDP) per i quali nel 2004 sono stati spesi 3.130.141,07 euro. Il SIAP è caratterizzato da una forte riduzione (anche se non totale sostituzione) del cartaceo, da una semplificazione delle procedure amministrative e dalla possibilità di ridurre il personale degli uffici amministrativi. Il progetto, per altri versi, fornisce alla dirigenza maggiori strumenti di controllo e numerose informazioni sull'attività del personale.
- Il sistema per il controllo di gestione, per il quale nel 2004 sono stati investiti 632.400 euro, anch'esso sviluppato per tutto il Ministero (ex Tesoro), che, oltre ad attuare precise disposizioni di legge, costituisce, per la prima volta, una base dati per la definizione dei costi dell'attività amministrativa ed uno strumento di programmazione e gestione a disposizione della "governance aziendale".
- Il Sistema di gestione documentale (SIGED), che nel 2004 ha portato - sia pure tra considerevoli difficoltà di ordine tecnico – all'adozione di una versione avanzata del protocollo informatico in quasi tutto il Ministero ed all'introduzione di alcuni *workflow* (procedure amministrative totalmente informatizzate). Il SIGED è diretto a consentire una vasta dematerializzazione delle procedure cartacee soprattutto mediante i *workflow*, ma

anche attraverso il protocollo informatico che, collegato al sistema di posta certificata, consentirà alle altre pubbliche amministrazioni ed ai cittadini di interagire direttamente per via telematica con il MEF. Il progetto implica, inoltre, una sensibile riduzione del personale addetto agli Uffici protocollo e smistamento della corrispondenza, nonché la possibilità di gestire maggiori volumi di attività da parte degli uffici operativi. Per tale progetto questo Dipartimento ha stanziato nel 2004 risorse pari a 3.170.040 euro.

Con riferimento all'informatica tributaria, l'acquisizione dell'intero capitale sociale di SOGEI ha inteso riportare nell'ambito pubblico, anche se attraverso uno strumento di tipo privatistico, la responsabilità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità. Sistema che costituisce una componente essenziale dell'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria, in quanto strumento per l'efficienza dell'azione tecnico–amministrativa, per la cooperazione con i sistemi informativi di altre amministrazioni pubbliche e per garantire l'omogenea applicazione delle norme tributarie.

Più volte la Corte dei conti ha evidenziato le problematiche ed i fattori di criticità connessi con l'acquisizione in mano pubblica dell'intero pacchetto azionario della Società SOGEI.

L'esigenza prioritaria, ribadita da ultimo nella relazione approvata dalla Sezione del controllo con delibera n. 7 del 7 aprile 2004, risiede, da una parte nella effettiva capacità dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso e in particolare del Dipartimento per le politiche fiscali, di riappropriarsi della funzione di indirizzo e coordinamento della informatica fiscale - attraverso la definizione degli obiettivi di sviluppo complessivo ed ordinato del sistema e della verifica di qualità dei servizi informatizzati, nell'ottica di affidare alla Società SOGEI esclusivamente i compiti di supporto tecnologico all'amministrazione - e, dall'altra nell'evitare il rischio di una sotto utilizzazione della struttura che conta quasi 1500 dipendenti e, il cui valore, in sede di acquisto del pacchetto azionario è stato stimato in 36 milioni al netto della previa distribuzione delle riserve pari ad altri 25 milioni.

In relazione a quanto sopra va dato atto che il contratto quadro di servizio chiarisce fin dall'art. 1 il nuovo ruolo del Dipartimento per le politiche fiscali al quale sono espressamente riservate le funzioni di indirizzo finalizzate ad assicurare l'unitarietà e la interoperabilità del sistema nonché la definizione di tempi e modi per esercitare le funzioni di governo strategico del sistema informativo della fiscalità.

Nel concreto svolgimento del predetto compito il Dipartimento, nel corso dell'esercizio 2004, ha definito e realizzato un sistema di supporto complessivo al governo degli investimenti dei diversi Centri di responsabilità dell'amministrazione fiscale in materia informatica (SGIAF), finalizzato alla definizione di una piattaforma codificata di relazioni tra SOGEI e tutti gli utenti dei servizi resi dal partner tecnologico

Nel corso del 2004 il Dipartimento ha predisposto documenti di indirizzo strategici destinati ai diversi enti della fiscalità relativamente alle principali iniziative tecnologiche (firma digitale, sistema pubblico di connettività, piano di sicurezza ICT, controllo di gestione, rilevazione dei costi), nonché specifiche direttive a SOGEI in materia di riduzione dei prezzi, anagrafe tributaria e federalismo fiscale.

Alla luce del nuovo ruolo acquisito, di azienda pubblica facente essa stessa parte del sistema fiscale, la Società SOGEI ha avviato una serie di azioni tese a dare soluzione alle criticità gestionali presenti al momento del passaggio azionario e al recupero delle carenze e dei ritardi accumulati. La struttura organizzativa è stata ridefinita ed articolata, per quanto riguarda le linee produttive, in modo speculare al modello dell'Amministrazione, con l'obiettivo di massimizzare la "compenetrazione" delle relative esigenze.

In tale contesto, merita di essere evidenziato che, nell'esercizio 2004, la Società SOGEI ha deliberato una riduzione del 5 per cento dei ricavi dei corrispettivi dei prodotti/servizi specifici di cui all'articolo 7 del contratto di servizi quadro, attuando in tal modo un

trasferimento all'Amministrazione finanziaria dei vantaggi derivanti dall'efficienza della gestione, al fine di contribuire agli sforzi di contenimento della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

Quanto sopra a fronte di una tendenza del precedente azionista a perseguire una politica industriale orientata ad assorbire in misura massima l'utile di gestione, limitando gli investimenti al minimo necessario per il raggiungimento degli obiettivi contrattuali.

Anche la Relazione elaborata dalla Sezione controllo Enti, per gli esercizi finanziari 2002 e 2003, evidenzia come la nuova proprietà pubblica di SOGEI abbia conseguito in termini di efficienza ed economicità risultati migliori di quelli riferibili al precedente assetto.

Nel corso dell'esercizio 2004 tutti i soggetti dell'amministrazione finanziaria hanno provveduto a stipulare con la Società SOGEI i rispettivi contratti esecutivi all'appalto quadro di servizi, nuovo strumento operativo ed organizzativo individuato per regolamentare i rapporti con la predetta S.p.A. dopo la sua acquisizione in mano pubblica

I prospetto di seguito riportati mostrano i costi di ciascun contratto esecutivo che variano dai 186 milioni per l'Agenzia delle entrate ad 1,15 milioni per il SECIT.

Contratti esecutivi del contratto quadro stipulato con la SOGEI S.p.A. per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2004

(milioni di euro)

Soggetto attivo	Importo
Dip. politiche fiscali	* 39,0
Guardia di finanza	2,6
Gabinetto del Ministro	1,6
SECIT	1,2
Scuola superiore dell'economia e delle finanze	**3,7
Agenzia delle entrate	186,1
Agenzia delle dogane	40,6
Agenzia del territorio	55,3
Monopoli di Stato	*** 50,5

* Il contratto ha durata biennale e l'importo si riferisce al 2004

** Il contratto ha durata biennale e l'importo si riferisce al periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2004

*** Il contratto riguarda il periodo 1 giugno 2003 – 31 dicembre 2005. L'importo si riferisce al periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2004

Altri contratti stipulati con la SOGEI S.p.A.

(milioni di euro)

Soggetto attivo	Importo	Oggetto
Agenzia delle entrate	72,8	Contratto esecutivo per la realizzazione del progetto di monitoraggio della spesa sanitaria
Ministero dell'economia e delle finanze	0,3	Sperimentazione del sistema di gestione documentale del protocollo informatico per l'amministrazione finanziaria

Contratti stipulati dalla SOGEI S.p.A.
per l'acquisto di materiale informatico e di servizi di consulenza

(in milioni di euro)

Importo	Oggetto
8,1	Fornitura di personal computer, stampanti laser, scanner, programmi e relativi servizi per gli uffici delle Agenzie delle entrate e delle dogane.
0,8	Servizio di manutenzione di prodotti software Attachmate per il sistema informativo della fiscalità
5,5	Acquisizione di server su piattaforma "Intel", prodotti software e relativi servizi
1,5	Fornitura di personal computer portatili, prodotti software e relativi servizi per le Agenzie delle entrate, delle dogane, nonché per la sede del sistema informativo della fiscalità
2,5	Fornitura apparati di rete e relativo sistema di gestione per gli uffici dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e delle Agenzie delle dogane e delle entrate
1,3	Fornitura apparati di rete e relativo sistema di gestione per gli uffici del Dipartimento per le politiche fiscali e delle Agenzie delle entrate e del territorio
8,5	Fornitura di apparecchiature elettroniche, programmi e relativi servizi per le Agenzie delle entrate, delle dogane e del territorio, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Dipartimento delle politiche fiscali e la sede della SOGEI
1,6	Fornitura di servizi per le attività di analisi, progettazione e realizzazione di *knowledge* di base
1,2	Fornitura dei servizi per le attività di realizzazione e test, manutenzione e supporto tecnico di applicazioni di *data warehousing* per un periodo di 18 mesi
0,5	Fornitura di scanner a colori per le Commissioni tributarie

Con i predetti contratti esecutivi viene altresì definito il piano annuale di automazione coerente con la programmazione triennale delle attività complessive sottoposto alle valutazioni del CNIPA.

La complessità di struttura dei contratti esecutivi è stata evidenziata dal CNIPA che più volte ha chiesto chiarimenti ed integrazioni alla documentazione originariamente presentata.

Con particolare riferimento ai rapporti tra SOGEI e le Agenzie fiscali il CNIPA ha preso atto che il processo di pianificazione della spesa informatica nell'ottica di un continuo e costante affinamento delle attività va inquadrato in più ampio circuito di programmazione - che parte dalla politica di bilancio, dai contenuti inseriti nel piano triennale per l'informatica, dagli obiettivi generali definiti nel contratto quadro - all'interno del quale i contratti esecutivi rappresentano solo uno degli strumenti regolatori dei complessivi rapporti con SOGEI , con il limitato compito di individuare i livelli massimi di risorse disponibili, alla luce della possibilità di successive integrazioni e modifiche che consuntivano e ripianificano le attività effettivamente richieste e i servizi effettivamente erogati.

In linea con le osservazioni formulate dalla Corte dei conti lo stesso CNIPA, nel sottolineare le difficoltà a valutare a preventivo la congruità tecnico economica delle previsioni negoziali delle singole previsioni negoziali e la conseguente necessità di una compiuta conoscenza del processo attraverso il quale l'attività informatica complessiva dell'amministrazione finanziaria viene indirizzata e governata, richiama l'attenzione delle amministrazioni sulla importanza di una costante attività di verifica a consuntivo e in corso d'opera dei dati della gestione, a maggior ragione in un quadro di limitazione delle risorse disponibili che rende necessarie azioni volte a garantire l'economicità dell'azione amministrativa, mediante un più incisivo controllo sulla efficienza del processo produttivo di SOGEI .

Oltre ai predetti contratti relativi alle attività ordinarie di gestione dei diversi sistemi automatizzati, nel corso del 2004, l'Agenzia delle entrate ha stipulato un ulteriore contratto con SOGEI avente ad oggetto specifico la realizzazione del supporto informativo per il monitoraggio della spesa sanitaria (importo 72,5 milioni per un periodo di 22 mesi di attività); l'iniziativa fa seguito al disposto dell'art. 50 del DL 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella

legge 326 del 2003, ed è finalizzata ad una rigorosa verifica della spesa farmaceutica e delle prestazioni specialistiche attraverso una analisi del ciclo (dalla prescrizione alla erogazione dei servizi). A tal fine è prevista la produzione e la consegna agli interessati di una tessera sanitaria dotata di uno specifico codice a barre quale requisito per poter accedere alle prestazioni a carico del servizio sanitario nazionale.

Il CNIPA, nel parere reso sullo schema contrattuale, ha sottolineato l'elevato livello di rischio della iniziativa, determinato sia dalla complessità tecnica organizzativa e gestionale, sia dalla tipologia estremamente diversificata e dall'elevato numero dei soggetti interessati. Il progetto prevede infatti il coinvolgimento delle Regioni, delle ASL, di circa 43.000 soggetti privati (farmacie e strutture sanitarie accreditate) su tutto il territorio nazionale, sottolineando l'esigenza di effettuare entro febbraio 2005 un *assessment* tecnico economico del progetto al fine di un eventuale rimodulazione dei parametri e degli obiettivi contrattuali nonché dei conseguenti costi, tenuto conto delle variabilità delle esigenze, delle problematiche presenti e della reale risposta degli operatori coinvolti.

Considerata la rilevanza e la attualità della tematica e il costo delle prestazioni demandate a SOGEI , si richiama l'attenzione dell'amministrazione sulla importanza del predetto momento di verifica della concreta fattibilità della iniziativa

Come riportato nella premessa il Ministero dell'economia e finanze nel corso del 2004 ha inoltre affidato a SOGEI, con apposito atto aggiuntivo, il compito di sperimentare per l'amministrazione finanziaria un sistema di gestione documentale e protocollo informatico al fine di omogeneizzare per l'intero Dipartimento le attività relative, nell'ottica di una effettiva riunificazione delle strutture confluite nel nuovo dicastero (282,7 milioni per una durata biennale).

Nel corso dell'esercizio 2004, SOGEI S.p.A., in attuazione dei contratti esecutivi stipulati con i vari soggetti che operano nel campo della fiscalità, ha provveduto ad acquisire materiali e servizi quali personal, stampanti, server, apparati di rete, scanner. Gli schemi contrattuali sono stati tempestivamente trasmessi per il prescritto parere di congruità tecnico economico al CNIPA, che di volta in volta ha dato atto della rispondenza delle forniture agli obiettivi del piano tecnico di automazione, esprimendo parere sia sugli aspetti tecnici, sia sulla congruità del prezzo sia sul metodo di gara prescelto.

Con riferimento agli investimenti nel settore delle nuove tecnologie in attuazione del piano di *e.goverment* approvato il 23 giugno 2000 che vede in SOGEI uno dei principali partner tecnologici, si riporta di seguito l'allegata tabella relativa agli impegni finanziari assunti nell'anno dalle diverse amministrazioni dell'area finanziaria del MEF (Dipartimento per le politiche fiscali, Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Scuola superiore dell'economia delle finanze, SECIT, Gabinetto e Servizio di controllo interno, a fronte delle diverse iniziative avviate o proseguite nell'esercizio 2004).

Complessivamente gli impegni assunti nell'esercizio 2004, in relazione a progetti ed iniziative rientranti nel piano *e.goverment*, ammontano a 38,4 milioni, di cui 27,15 per sviluppo e 11.25 per funzionamento e gestione.

SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA PER ATTIVITA' CONNESSE CON IL PIANO E.GOVERNMENT

(in migliaia di euro)

DENOMINAZIONE	TIPOLOGIA	**Impegni finanziari 2004** (IVA inclusa)
Banca dati Central Liason Office	Evoluzione	48
Benchmarking	Progetto nuovo	99
Commissioni Tributarie	Evoluzione	1.784
Cooperazione tra gli enti impositori	Progetto iniziato	2
Evoluzione Ufficio Comunicazione Istituzionale	Evoluzione	359
Fabbisogni informatici	Evoluzione	5.009
Gestione DPF	Gestione	10.978
Gestione ed amministrazione contabilità finanziaria ed economica	Evoluzione	399
Gestione ed amministrazione risorse umane	Evoluzione	1.231
Integrazione e potenziamentoi sito internet	Progetto iniziato	387
Knowledge management del DPF	Progetto iniziato	1.571
Osservatorio della soddisfazione del contribuente	Progetto iniziato	715
Osservatorio delle entrate	Evoluzione	2.048
Ossevatorio fiscale internazionale	Evoluzione	29
Pianificazione e monitoraggio del sistema informativo della fiscalità	Progetto nuovo	823
Processo tributario on line	Progetto iniziato	3.918
Servizi ed infrastrutture per il sistama informativo del Dipartimento	Progetto iniziato	1.484
Servizio di vigilanza	Evoluzione	444
Sistema di controllo di gestione	Progetto iniziato	18
Sistema di Knowledge management per analisi economico fiscali	Progetto iniziato	441
Sistema documentario	Progetto iniziato	450
Sistema scambio dati fiscali tra Amministrazioni finanziarie di diversi paesi	Evoluzione	232
Studi di politica tributaria	Evoluzione	5.427
Studi in ambito OCSE	Evoluzione	504
	TOTALE	**38.400**

PAGINA BIANCA

Allegato 1

Autorizzazioni legislative di spesa

Autorizzazione legislativa di spesa	Anno di attivazione del monitoraggio	Amm.ne competente e capitolo di bilancio	Denominazioni dei capitoli di bilancio	Stanziamento definitivo 2004 *(in euro)*	Spese obbligatorie e tipologia di spesa per classificazione economica
285/99	2001	MEF - 5200	Somma da corrispondere al Formez	13.706.000,00	Obbl./Interventi
249/97	2001	MEF - 1575	Spesa di funzionamento per l'Autorità comunicazioni	43.345.858,00	Obbl./Interventi
273/02, art. 13, c 1	2002	MAP - 1575	Interventi per produzione ceramiche	2.590.000,00	Trasferimenti
289/02, art. 42, c 7	2003	MLPS - 2072	Somme da trasferire INPS	1.055.000.000,00	Trasfer/Interventi
448/01, art. 70, c 8	2002	MLPS - 1771	Fondo asili nido	150.000.000,00	Obbl./Interventi
350/03, art. 3, c 12	2004	MGIUST – 1361	Spese per estinzione spese giustizia	823.000.000,00	Obbl./Interventi
350/03, art. 3, c 66	2004	MGIUST – 1630	Spese acquisizione personale civile	4.300.000,00	Obbl.
145/03, art. 2, c 1	2003	MAE - 4235	Contributo a delegazione italiana in Palestina	309.875,00	Obbl./Interventi
182/02, art. 1, c 1	2002	MAE - 7247	Ristrutturazione palazzo Consiglio atlantico Bruxelles	4.441.530,00	Obbl./Investimenti
286/03, art. 3	2003	MAE - 3103	Spese funzionamento COMITES	1.195.684,00	Obbl./ Interventi
360/03, art. 12	2004	MAE - 2753	Deroga art. 26 legge n. 3/2003	1.000.000,00	Obbl./ Interventi
58/01, art. 4, c 1	2001	MAE - 2210	Fondo sminamento umanitario	2.582.000,00	Obbl./ Interventi
230/03, art. 1	2003	MIST - numerosi	Finanziamento sessione esami	19.317.000,00	
166/02, art. 22, c 2	2002	MIST - 1512	Incentivazione discipline sportive sport invernali	2.000.000,00	Obbl./ Interventi
291/03, art. 1, c 3, punto j	2003	MIST - 8971	Interventi settori università e della ricerca	350.000,00	Obbl./Investimenti
291/03, art. 1, c 3, punto s	2003	MIST - 8971	Interventi settori università e della ricerca	500.000,00	Obbl./Investimenti
291/03, art. 1, c 3, punto n	2003	MIST - 8971	Interventi settori università e della ricerca	1.000.000,00	Obbl./Investimenti
350/03, art. 4, c 167	2004	MIST - 8970	Contributo campus bio-medico	20.000.000,00	Obbl./Investimenti
26/01, art. 1, c 2	2001	MINT - 7028	Costruzione fabbricato ufficiali stato civile Anusca	516.457,00	Obbl./Investimenti
291/03, art. 1, c 3, punto K	2003	MINT - 7254	Intervento settori beni e attività culturali	1.250.000,00	Obbl./Investimenti
350/03, art. 3, c 27	2004	MINT - 1316	Contributo unione comuni	20.000.000,00	Obbl./ Interventi
120/2002, art. 2 c 3	2002	MAMB – 7923	Riduzione emissione e assorbimento carbonio	12.500.000,00	Obbl./Investimenti
120/2002, art. 3	2003	MAMB – 2212	Convenzione cambiamenti climatici	68.000.000,00	Obbl./ Interventi
358/03, art. 1	2003	MINFRAS – 7148	Contributo interventi porto Termini Imerese	4.069.200,00	Obbl./Investimenti
289/02, art. 76, c 2	2003	MINFRAS – 7494	Interventi statali a favore ANAS	6.000.000,00	Obbl./Investimenti
350/03, art. 4, c 153	2004	MINFRAS – 1366	Trattato lateranense tra la Santa sede e l'Italia	25.000.000,00	Obbl./ Interventi
3/03, art. 41, c 5	2003	MCOMUN – 7941	Contributo realizzazione delle infrastrutture aeroportuali	5.165.000,00	Trasferimenti/Invest.

Autorizzazione legislativa di spesa	**Anno di attivazione del monitoraggio**	**Amm.ne competente e capitolo di bilancio**	**Denominazioni dei capitoli di bilancio**	**Stanziamento definitivo 2004** *(in euro)*	**Spese obbligatorie e tipologia di spesa per classificazione economica**
350/03, art. 4, c 1	2004	MCOMUN – 7591	Fondazione Ugo Bordononi sviluppo tecnologie	110.000.000,00	Obbl./Investimento
264/02, art. 9	2002	MCULT – 8570	Contributo per acquirenti dispositivo tecnica digitale terrestre	2.000.000,00	Obbl./Investimento
29/2001, art. 5, c 5	2002	MCULT – 3234	Costruzione teatro di Vibo Valentia	2.564.569,00	Obbl./Interventi
291/03, art. 1, c 1	2003	MCULT – 8082	Vigilanza sicurezza pubblici spettacoli	7.500.000,00	Obbl./Investimenti
376/03, art. 3	2004	MCULT – 7156	Interventi per settori università e ricerca	51.645.689,00	Obbl.
335/00, art. 1	2001	MSALUT – 4391	Contributo credito sportivo	51.645.690,00	Interventi
89/03, art. 2, c 2	2003	MSALUT – 3403	Sorveglianza malattie infettive	10.000.000,00	Interventi
3/03, art. 48	2003	MSALUT – 3399	Finanziamento istituto mediterraneo di ematologia	10.000.000,00	Interventi

Allegato 2

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE ALLE REGIONI

EROGAZIONI 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	TOTALE
Piemonte	57.665	-	181.817	10.936	431	7	34.194	63.880	2.694	20.687	27.554	229	-	113.992	**514.086**
Lombardia	56.961	-	314.104	41.322	558	75	25.488	134.760	3.083	38.512	43.033	421	160	182.053	**840.530**
Veneto	42.871	1.832	94.409	19.435	389	-	20.289	81.759	1.914	32.238	17.507	244	75	72.745	**385.707**
Liguria	17.688	4.331	69.280	8.150	210	-	12.064	13.638	2.070	5.491	8.991	99	-	38.511	**180.523**
Emilia Romagna	54.889	1.189	107.412	40.793	507	-	18.329	71.932	2.147	33.212	25.963	-	37	118.683	**475.093**
Toscana	58.705	3.144	157.657	12.760	455	-	4.581	54.339	2.578	11.618	26.779	-	47	93.316	**425.979**
Umbria	25.883	-	40.438	2.484	396	31	334	11.896	1.319	4.752	7.083	64	12	39.891	**134.583**
Marche	24.720	1.376	28.214	16.717	403	48	368	26.153	1.770	8.386	3.303	30	24	30.749	**142.261**
Lazio	46.655	2.561	224.710	21.933	463	69	9.318	19.288	3.825	17.351	25.854	-	53	160.690	**532.770**
Abruzzo	39.378	825	60.747	17.694	247	40	768	19.142	1.495	10.680	10.711	100	-	30.679	**192.506**
Molise	3.776	231	17.678	1.722	154	31	1.879	4.013	804	3.437	4.027	18	11	9.447	**47.228**
Campania	10.647	3.011	276.255	36.431	454	-	1.772	60.367	3.916	20.983	10.831	-	-	140.293	**564.960**
Puglia	28.369	3.354	213.784	23.092	475	60	10.826	48.348	2.952	30.593	25.286	254	46	93.136	**480.575**
Basilicata	21.539	56	40.587	3.735	225	31	2.640	10.989	1.441	6.571	8.025	45	14	20.746	**116.644**
Calabria	14.927	1.861	107.745	16.243	306	-	477	15.438	2.963	14.797	11.349	91	13	54.448	**240.658**
TOTALE	**504.673**	**23.771**	**1.934.837**	**273.447**	**5.673**	**392**	**143.327**	**635.942**	**34.971**	**259.308**	**256.296**	**1.595**	**492**	**1.199.379**	**5.274.103**

Non comprende le risorse finanziarie connesse al personale trasferito e quelle sostitutive del personale non trasferito

Allegato 3

EROGAZIONI COMPLESSIVE ALLE REGIONI
ANNI 2000 - 2001 – 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasporto pubblico locale	Salute umana e sanità veterinaria	Protezione civile	Polizia amministrativa	Opere pubbliche	incentivi alle imprese	Mercato del lavoro	Agricoltura	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere e risorse geotermiche	Edilizia residenziale pubblica	TOTALE
Piemonte	95.645	0	363.634	17.357	970	14	47.482	159.392	8.123	55.627	43.779	229	-	113.992	**906.244**
Lombardia	102.358	0	622.793	54.857	933	150	34.165	328.485	10.219	94.057	71.996	421	160	182.053	**1.502.647**
Veneto	74.091	2.116	188.818	26.187	877	0	31.442	197.774	6.444	64.766	28.484	244	75	72.745	**694.063**
Liguria	27.868	4.407	138.560	10.613	445	0	18.167	33.346	6.295	9.461	14.549	99	-	38.511	**302.321**
E. Romagna	89.661	1.265	214.824	46.773	1.005	0	27.817	171.328	7.553	76.594	43.325	-	37	118.683	**798.865**
Toscana	95.672	3.144	315.314	18.078	940	0	6.677	134.278	8.204	34.434	49.457	-	47	93.316	**759.561**
Umbria	42.194	0	80.876	3.757	621	62	707	29.214	3.966	14.450	11.152	64	12	39.891	**226.966**
Marche	30.883	1.376	56.244	18.911	536	96	8.115	63.571	5.520	23.631	5.111	30	24	30.749	**244.797**
Lazio	76.695	2.719	449.420	29.852	975	138	19.614	52.554	11.405	41.689	46.301	-	53	160.690	**892.105**
Abruzzo	63.092	962	121.494	19.618	515	80	1.601	47.860	4.762	26.059	18.176	100	-	30.679	**334.998**
Molise	5.714	307	35.356	2.228	322	62	3.924	11.358	2.524	9.998	7.635	18	11	9.447	**88.904**
Campania	16.432	3.128	552.510	44.850	960	0	9.106	152.384	12.481	45.347	20.609	-	-	140.293	**998.100**
Puglia	46.797	3.640	427.568	29.237	952	119	20.102	119.038	9.344	69.554	50.460	254	46	93.136	**870.247**
Basilicata	33.935	56	81.174	4.666	455	62	2.732	26.092	4.343	21.384	15.611	45	14	20.746	**211.315**
Calabria	30.338	2.002	214.455	19.358	478	0	740	42.574	9.320	32.821	22.698	91	13	54.448	**429.336**
TOTALE	**831.375**	**25.122**	**3.863.040**	**346.342**	**10.984**	**783**	**232.391**	**1.569.248**	**110.503**	**619.872**	**449.343**	**1.595**	**492**	**1.199.379**	**9.260.469**

Per l'anno 2002 non si è tenuto conto delle risorse finanziarie connesse al personale trasferito e quelle sostitutive del personale non transitato alle Regioni.

Allegato 4

EROGAZIONI COMPLESSIVE ALLE REGIONI
ANNI 2000 - 2001 - 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	2000	2001	2002	TOTALE
Piemonte	41.431	350.727	514.086	**906.244**
Lombardia	78.573	583.544	840.530	**1.502.647**
Veneto	46.298	262.058	385.707	**694.063**
Liguria	9.154	112.644	180.523	**302.321**
Emilia Romagna	38.656	285.116	475.093	**798.865**
Toscana	34.296	299.286	425.979	**759.561**
Umbria	7.730	84.653	134.583	**226.966**
Marche	15.682	86.854	142.261	**244.797**
Lazio	18.103	341.232	532.770	**892.105**
Abruzzo	12.995	129.497	192.506	**334.998**
Molise	4.330	37.346	47.228	**88.904**
Campania	41.528	391.612	564.960	**998.100**
Puglia	29.798	359.874	480.575	**870.247**
Basilicata	6.340	88.331	116.644	**211.315**
Calabria	15.115	173.563	240.658	**429.336**
TOTALE	**400.029**	**3.586.337**	**5.274.103**	**9.260.469**

L'anno 2002 non comprende le risorse finanziarie connesse al personale trasferito e quelle sostitutive del personale non trasferito

Allegato 5

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE ALLE REGIONI
EROGAZIONI 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasporto pubblico locale	Salute umana e sanità veterinaria	Protezione civile	Polizia amministrativa	Opere pubbliche	incentivi alle imprese	Mercato del lavoro	Agricoltura	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere e risorse geotermiche	Edilizia residenziale pubblica	Servizio idr.e mareog.	personale transitato	sostitutive personale non transitato	Dem.idrico	TOTALE
Piemonte (1)	48.281	-	181.817	4.608	374	6	63.136	63.866	2.694	22.168	24.976	125	-	68.484	328	1.017	154	14.800	**496.834**
Lombardia (2)	47.308	-	314.104	6.594	505	75	7.599	134.731	3.083	36.488	38.979	230	107	109.268	435	541	436	29.137	**729.620**
Veneto (3)	38.736	520	94.409	3.767	376	-	15.509	81.741	1.914	27.029	16.908	133	50	43.544	269	4.907	233	15.043	**345.088**
Liguria	17.828	153	69.280	2.689	200	-	4.018	13.635	2.070	3.791	8.567	66	-	23.097	192	856	62	1.404	**147.908**
E.Romagna (4)	51.792	155	107.412	8.741	464	-	4.176	71.916	2.147	32.186	25.216	-	25	71.343	434	891	62	8.442	**385.402**
Toscana	52.660	-	157.657	2.189	451	-	1.277	54.327	2.578	13.809	26.549	-	31	56.050	698	1.070	154	6.375	**375.875**
Umbria	25.040	-	40.438	777	302	31	356	11.894	1.319	5.806	7.063	43	8	24.021	102	161	31	1.467	**118.859**
Marche	23.975	-	28.214	1.100	296	48	384	26.147	1.770	9.393	3.294	122	16	18.433	137	2.256	62	887	**116.534**
Lazio	39.680	312	224.710	7.981	459	69	9.512	19.283	3.825	16.619	25.600	-	35	96.679	288	5.488	0	1.208	**451.748**
Abruzzo	38.160	274	60.747	1.437	247	40	807	19.138	1.495	10.229	10.689	66	-	18.395	389	1.640	62	1.141	**164.956**
Molise	3.693	151	17.678	395	154	31	1.927	4.012	804	3.976	4.024	12	8	5.670	73	359	31	301	**43.299**
Campania	10.390	230	276.255	21.983	453	-	895	60.353	3.916	17.955	10.816	-	-	84.191	811	1.803	92	3.375	**493.518**
Puglia	22.180	591	213.784	6.986	475	59	9.309	48.337	2.952	27.767	25.278	169	31	55.859	623	2.974	31	2	**417.407**
Basilicata	20.887	2	40.587	545	225	31	91	10.987	1.441	8.485	8.021	30	9	12.469	120	370	62	306	**104.668**
Calabria (5)	610	545	107.745	3.103	293	-	551	15.435	2.964	13.150	9.892	218	9	32.660	248	1.799	-	2	**187.175**
TOTALE	**441.220**	**2.933**	**1.934.837**	**72.895**	**5.274**	**390**	**119.547**	**635.802**	**34.972**	**248.851**	**245.872**	**1.214**	**329**	**720.163**	**5.147**	**26.132**	**1.472**	**83.890**	**4.580.940**

(1) di cui 60.572.858 da trasferire all'AIPO
(2) di cui 3.161.823 da trasferire all'AIPO
(3) di cui 760.152 da trasferire all'AIPO
(4) di cui 1.841.828 da trasferire all'AIPO
(5) Attribuite all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale

Allegato 6

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE ALLE REGIONI
EROGAZIONI 2004

migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasporto pubblico locale	Salute umana e sanità veterinaria	Protezione civile	Polizia amministrativa	Opere pubbliche	incentivi alle imprese	Mercato del lavoro	Agricoltura	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere e risorse geotermiche	Edilizia residenziale pubblica	Servizio idrografico e mareografico	economico personale	Risorse sostitutive personale non transitato	Demanio idrico	TOTALE
Piemonte	55.222	-	181.817	4.617	387	7	(1) 37.674	62.344	2.694	22.569	25.568	125	-	60.825	263	1.046	154	25	**417.663**
Lombardia	55.511	-	314.104	8.758	522	75	(2) 3.241	132.373	3.083	36.773	40.256	229	107	97.108	348	554	436	41	**690.278**
Veneto	44.882	525	94.409	4.890	383	-	(3) 13611	80.012	1.914	26.983	17.266	133	50	38.763	213	5.312	234	27	**315.996**
Liguria	20.369	154	69.281	1.929	203	-	462	17.093	2.070	3.789	8.689	66	-	20.536	157	870	61	2	**145.731**
E.Romagna	59.366	156	107.412	9.672	725	-	(4) 1.061	70.672	2.147	32.322	25.534	-	25	63.342	348	959	61	20	**372.761**
Toscana	60.057	-	157.656	3.350	454	-	0	52.245	2.579	13.848	26.715	-	31	49.789	683	1.047	154	0	**368.608**
Umbria	28.712	-	40.438	727	430	31	352	11.755	1.319	5.803	7.143	43	8	21.304	81	172	31	7	**118.356**
Marche	27.220	-	28.214	2.613	429	48	372	25.559	1.770	9.333	3.328	61	16	16.394	110	2.247	61	11	**117.786**
Lazio	44.754	314	224.710	9.669	462	69	9.485	31.214	3.825	16.524	25.790	-	35	85.790	230	5.705	0	22	**458.598**
Abruzzo	43.465	274	60.747	2.838	249	40	800	19.138	1.495	10.186	10.777	66	-	16.358	200	1.687	62	9	**168.391**
Molise	4.057	151	17.678	472	154	31	1.917	4.012	804	3.891	4.038	12	8	5.039	59	379	31	5	**42.738**
Campania	11.511	231	276.255	12.534	456	-	779	58.140	3.917	17.775	10.881	-	-	74.828	454	1.880	92	14	**469.747**
Puglia	25.224	591	213.784	7.965	475	59	9.290	46.248	2.952	27.493	25.282	169	31	49.665	204	3.035	31	7	**412.505**
Basilicata	23.722	2	40.588	2.077	226	31	91	10.046	1.441	8.485	8.036	30	9	11.072	96	394	62	5	**106.413**
Calabria	610	544	107.745	3.864	293	-	520	15.297	2.963	13.148	(5) 9892	109	9	29.036	198	1.218	-	7	**174.138**
Totale	**504.682**	**2.942**	**1.934.838**	**75.975**	**5.848**	**391**	**79.655**	**636.148**	**34.973**	**248.922**	**249.195**	**1.043**	**329**	**639.849**	**3.644**	**26.505**	**1.470**	**202**	**4.446.611**

Allegato 7

DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (Regioni a statuto ordinario)

MATERIE ASSEGNATE	PERSONALE DA ASSEGNARE				PERSONALE ASSEGNATO				*DIFF.*	POSIZIONE ITER	NOTE	DECORRENZA ASSUNZIONI
	REG.	PROV.	COM.	TOT.	REG.	PROV.	COM.	TOT.				
INCENTIVI ALLE IMPRESE (MINISTERO ATTIVITA' PRODUTTIVE)	20	0	0	**20**	4	0	0	4	*16*	TERMINATO*		**01/07/2001**
ENERGIA E MINIERE (MINISTERO ATTIVITA' PRODUTTIVE)	45	9	0	**54**	37	7	0	**44**	*10*	TERMINATO*		**01/07/2001**
SERVIZIO ESCAVAZIONE PORTI (MINISTERO INFRASTRUTTURE)	270	0	151	**421**	244	0	151	**395**	*26*	TERMINATO**		**01/07/2001°**
MOTORIZZAZIONE CIVILE (MINISTERO INFRASTRUTTURE)	0	151	0	**151**	0	151	0	**151**	*0*	TERMINATO		**Entro 10 gg. dalla notifica°°**
CAPITANERIE DI PORTO (MINISTERO INFRASTRUTTURE)	34	0	3	**37**	33	0	2	**35**	*2*	TERMINATO*		**Entro 10 gg. dalla notifica°°°**
VIABILITA' (ANAS)	496	2.925	0	**3.421**	183	1.671	0	**1.854**	*1.567*	TERMINATO^		**01/10/2001**
OPERE PUBBLICHE (MINISTERO INFRASTRUTTURE)	387	236	34	**657**	327	135	11	**473**	*184*	TERMINATO	Non attuata mobilità forzosa, applicato art.32 legge n. 488 del 1999	**01/01/2002*** **

* = previste risorse finanziarie in sostituzione personale non trasferito.

** = non sono previste risorse finanziarie.

° = tranne Campania (135 dip.) e Toscana (16 dip.) entro 10 gg. dalla notifica del D.I. controfirmato il 19/7/01.

°° = per 102 dipendenti il D.I. è stato controfirmato il 19/7/01, per 49 dipendenti il 4/9/01.

°°° = per 26 dipendenti il D.I. è stato controfirmato il 4/9/01; per 4 unità Campania + 4 unità Puglia il D.I. è stato firmato il 28/01/02, onere a carico Min. infrastrutture fino al 30/06/02; per 1 unità Campania il D.I. è stato controfirmato il 21/03/02.

^ = il numero di 3.421 è al lordo di successivi pensionamenti o altre defezioni, il DPCM non ne tiene conto, quindi va fatto riferimento a quella cifra per i finanziamenti sostitutivi.

*** = onere a carico del Min. infrastrutture fino al 30/6/02 per 14 unità Lazio fino al 31/12/02 - Per 5 unità Regione Emilia + 3 unità Province: Bo/Fe/Ra + 1 unità Comune di Bologna ass. entro 10 gg onere a carico Min. fino al 30/6/03 D.I. controfirmato il 22/1/03.

Allegato 8

DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (Regioni a statuto ordinario)

MATERIE ASSEGNATE	PERSONALE DA ASSEGNARE				PERSONALE ASSEGNATO				*DIFF.*	POSIZIONE ITER	NOTE	DECORRENZA ASSUNZIONI
	REG.	PROV.	COM.	TOT.	REG.	PROV.	COM.	TOT.				
INVALIDI CIVILI (MINISTERO INTERNO)	257	0	197	**454**	113	0	116	**229**	***225***	TERMINATO	Non attuata mobilità forzosa, applicato art.32 legge n. 488 del 1999	**01/07/2001^^**
DEMANIO IDRICO (MINISTERO ECONOMIA FINANZE - AGENZIA DEMANIO)	80	24	0	**104**	71	22	0	**93**	***11***	TERMINATO*		**Entro 10 gg. dalla notifica°***
ISTRUZIONE SCOLASTICA (MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE)	83	94	0	**177**	0	0	0	**0**	***177***	IN ATTESA		
SANITA' (MINISTERO SANITA')	27	0	0	**27**	9	0	0	**9**	***18***	TERMINATO*	Trasferite risorse finanziarie sostitutive	**01/07/2001**
PROTEZIONE CIVILE (PRESIDENZA)	44	4	0	**48**	14	0	0	**14**	***34***	TERMINATO	Trasferite risorse finanziarie sostitutive	**Entro 10 gg. dalla notifica°°°°**
SERVIZI TECNICI NAZIONALI^° (PRESIDENZA)	143	0	0	**143**	138	0	0	**138**	***5***	TERMINATO**		**01/10/2002**
AIPO			279	**279**			279	**279**	***0***	TERMINATO		**01/01/2003**

°°°° = per 10 unità il decreto è stato controfirmato il 08/2/02 onere a carico della Presidenza fino al 30/6/02; per 4 unità (Campania) il decreto è stato controfirmato il 13/6/2002 onere a carico della Presidenza fino al 31/12/02.

°* = decreto controfirmato l'11/6/03 onere a carico Agenzia del territorio fino al 30/9/03.

^^ = tranne Liguria (14 dip.) entro 10 gg. dalla notifica del D.I. controfirmato il 19/7/01. Conseguentemente a rettifiche 21 dipendenti sono ritrasferiti dai comuni alla Regione Calabria, con decorrenza 10 gg. dalla notifica del D.I. controfirmato il 20/3/02; 13 dipendenti sono ritrasferiti dalle province alla Regione Marche, con decorrenza 10gg. dalla notifica del D.I. controfirmato il 20/3/02. Le risorse finanziarie fanno riferimento all' 1/7/01.

" = Il Ministero dell'interno non ha attivato la mobilità forzosa

^° = Il numero totale del personale da trasferire è di 144 unità di cui 1 trasferita con stessa data alla Reg. Friuli onere a carico Presidenza fino al 31/12/2002

Attualmente su un totale di 5.993 dipendenti, così destinati: 1.886 alle Regioni; 3.443 alle Province, 385 ai Comuni e 279 all'AIPO, ne sono stati trasferiti 3.718 così ripartiti: 1.173 alle Regioni; 1.986 alle Province, 280 ai Comuni e 279 all'AIPO.

Allegato 9

TRASFERIMENTO DI RISORSE AI PRINCIPALI ENTI REGIONALI E SOCIETA' PER AZIONI PARTECIPATE DELLO STATO

(in euro)

AGEA (240.305.000,00 in conto competenza e 94.805.000,00 in conto residui)
cap. 1525 184.105.000,00 c/c - 58.000.000,00 c/r
cap. 1527 36.200.000,00 c/c
cap. 7374 - 36.805.000,00 c/r

ANAS S.p.A. (20.000.000,00 in conto competenza e 2.105.108.000,00 in conto residui)
cap. 1870 - 170.000.000,00 c/r
cap. 7372 20.000.000,00 c/c - 1.935.108.000,00 c/r

ENAV S.p.A. (62.954.825,77 in conto residui)
cap. 1890 - 62.954.825,77 c/r

Poste Italiane S.p.A. (464.654.956,2 in conto competenza e 536.762.688,12 in conto residui)
cap. 1496 34.493.707,00 c/c -
cap. 1497 11.498.913,00 c/c -
cap. 1500 - 6.690,00 c/r
cap. 1502 326.529.000,00 c/c - 222.076.000,00 c/r
cap. 1504 13.011.931,32 c/c - 5.000.138,00 c/r
cap. 1850 50.000.000,00 c/c
cap. 2135 29.121.404,88 c/c - 69.068.595,12 c/r
cap. 7111 - 240.611.265,00 c/r

Ferrovie dello Stato S.p.A. (7.221.691.227,16 in conto competenza e 716.846.307,82 in conto residui)
cap. 1540 29.597.321,27 c/c
cap. 1541 1.304.100.000,00 c/c
cap. 1542
cap. 1543 43.285.285,71 c/c
cap. 1587 3.897.000.000,00 c/c
cap. 7122 1.947.708.620,18 c/c - 603.291.379,82 c/r
cap. 7123 - 113.554.928,00 c/r

INPS (373.749.378,89 in conto competenza)
cap. 1581 55.623.239,64 c/c
cap. 1582 4.269.313,00 c/c
cap. 1583 214.000.000,00 c/c
cap. 1584 99.856.826,25 c/c

INPDAP(8.079.117.767,17 in conto competenza e 28.310.215,23 in conto residui)

cap. 1672 442.612,91 c/c - 17.847,33 c/r
cap. 1673 13.064.285,05 c/c - 977.453,15 c/r
cap. 1676 1.685.085,25 c/c - 27.314.914,75 c/r
cap. 2148 8.063.925.783,96 c/c

INAIL (5.873.672,7 in conto competenza)
cap. 1662 206.584,00 c/c
cap. 1663 5.145.466,70 c/c
cap. 1664 521.622,00 c/c

CONI Servizi (206.256.000,00 in conto competenza)
cap. 1603 6.000.000,00 c/c
cap. 1895 200.256.000,00 c/c

FORMEZ (23.706.000,00 in conto competenza)
cap. 5200 23.706.000,00 c/c

ISAE (9.763.000,00 in conto competenza)
cap. 1321 9.763.000,00 c/c

Monopoli di Stato (9.058.351.870 in conto competenza)
cap. 1514 18.850.677,00 c/c
cap. 1634 9.039.501.193,00 c/c

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (38.708.175 in conto competenza)
cap. 1575 38.708.175,00 c/c

Contributi ad Enti, Associazioni, Fondazioni ecc.
cap. 1613 2.164.105,53 c/c - all'Istituto nazionale per la fauna selvatica
cap. 1613 43.387,15 c/c - per la Fondazione opera campana per i caduti di Rovereto
cap. 1613 6.507,32 c/c - per l'Istituto per la Contabilità Nazionale

Istituto nazionale di Statistica (150.388.671 in conto competenza)
cap. 1680 150.388.671,00 c/c

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (28.729.005 in conto competenza)
cap. 1702 28.729.005,00 c/c

Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (15.778.000 in conto competenza)
cap. 1707 15.778.000,00 c/c

Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (4.374.000 in conto competenza)
cap. 1723 4.374.000,00 c/c

Garante privacy (9.618.000 in conto competenza)
cap. 1733 9.618.000,00 c/c

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (12.422.706,87 in conto competenza)
cap. 5217 12.422.706,87 c/c

ARAN (3.938.000 in conto competenza)
cap. 5223 3.938,000,00 c/c

Allegato 10

SEDE	INDENNIZZO CORRISPOSTO	PERIODO INDENNIZZATO	BASE CALCOLO (canone annuo) *(in euro)*	MOTIVO DEL *SINE TITULO*	SOLUZIONE PERSEGUITA	SITUAZIONE ATTUALE	NOTE
BORGOMANERO	D.D. 128137/66 del 19.11.2004 6.941,83	1.1.2004/30.11.2004	7.572,91	Contratto scaduto il 31.12.2003. Indisponibilità della proprietà al rinnovo. Ricerca nuovo sito. Lavori di adeguamento nuova sede	Altra sede	Rilascio avvenuto il 30.4.2005. Rimane da indennizzare periodo 1.12.2004/30.4.2005	Indennizzo calcolato sulla base del canone del vecchio contratto
BRESSANONE	D.D. 101104/66 del 19.11.2004 7.850,00	1.11.2003/31.12.2003	47.100,00	Precedente contratto scaduto il 30.6.2003. Definizione rinnovo contratto a regime di libero mercato		Definita per decorrenza nuovo contratto dall'1.1.2004	Indennizzo determinato dall'Agenzia del Demanio
CASTELFIORENTINO	D.D. 511004/66 del 19.11.2004 12.555,08	1.11.2003/30.11.2004	11.589,30	Comodato scaduto il 31.12.1999. Dall'1.1.2000 titolo oneroso		Prosegue occupazione senza titolo per mancanza risorse sul capitolo per stipula contratto di locazione	Indennizzo calcolato sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio
CORREGGIO	D.D. 189228/66 del 19.11.2004 40.897,60	1.11.2003/30.11.2004	37.751,63	Acquisizione inizialmente a titolo gratuito a fronte di una programmata permuta, non più realizzabile. Mancanza copertura finanziaria per stipula contratto		Prosegue occupazione senza titolo. In attesa di risorse per garantire copertura finanziara al contratto di locazione da stipulare	Indennizzo calcolato sul canone annuo congruito dall'Agenzia del Demanio per la locazione
GELA	D.D. 91104/66 del 19.11.2004 11.054,59	1.8.2003/30.11.2003	33.163,76	Contratto per la precedente sede scaduto il Approntamento nuova sede		Definita - immobile rilasciato per altra sistemazione	Indennizzo calcolato sul canone del precedente contratto
NAPOLI	D.D. 404535/66 del 19.11.2004 214.048,79	1.9.2003/30.11.2004	171.239,03	Difficoltà ad acquisire il certificato agibilità/abitabilità necessario per definire il rinnovo contrattuale	Acquisizione documentazione mancante e successiva definizione contratto di locazione	Prosegue occupazione senza titolo per mancanza di risorse sul capitolo per definizione contratto di locazione	Indennizzo calcolato sulla base del canone locativo congruito dall'allora U.T.E

Segue

SEDE	INDENNIZZO CORRISPOSTO	PERIODO INDENNIZZATO	BASE CALCOLO (canone annuo)	MOTIVO DEL *SINE TITULO*	SOLUZIONE PERSEGUITA	SITUAZIONE ATTUALE	NOTE
ORTONA	D.D. 141843/66 del 19.11.2004 26.135,7	1.11.2003/30.11.2004	24.125,26	Contratto scaduto il 30.11.2002. Indisponibilità della proprietà al rinnovo al canone congruito dall'Agenzia del Demanio	Ricerca altro immobile	Prosegue occupazione senza titolo	Indennizzo calcolato sulla base del canone congruito dall'Agenzia del Demanio per il rinnovo contrattuale a regime di libero mercato
PORTOGRUARO	D.D. 77402/66 del 19.11.2004 3.301,01	1.11.2003/30.11.2004	3.047,09	Contratto scaduto il 30.11.2001; Indisponibilità della proprietà ad adeguare l'immobile alla vigente normativa	Ricerca di altra sede	Prosegue occupazione senza titolo	Indennizzo determinato dall'Agenzia del Demanio
ROMA P.zza Galeno	D.D. 320391/66 del 19.11.2004 181.957,87	1.11.2003/30.11.2004	167.961,11	Precedente contratto scaduto il 31.8.2000. Manca *nulla osta alla spesa* per rinnovo contratto a regime di libero mercato		Prosegue occupazione senza contratto	Indennizzo calcolato sulla base del canone congruito dall'Agenzia del Demanio per il rinnovo contrattuale a regime di libero mercato
ROMA V.le Gorizia	D.D. 206888/66 del 25.11.2004 299.076,27	1.10.2002/30.11.2004	138.035,20	Precedente contratto scaduto il 30.9.2000. Manca *nulla osta alla spesa* rinnovo contratto a regime di libero mercato		Prosegue occupazione senza contratto	Indennizzo calcolato sulla base del canone congruito dall'Agenzia del Demanio per il rinnovo contrattuale a regime di libero mercato
ROMA Via Costi *La Cervelletta* INPDAP	D.D. 358227/66 del 25.11.2004 8.964.424,3	7.6.1996/31.1.2002	1.586.623,77	Occupazione anticipata il 13.2.1995. Programmato acquisto dell'immobile dallo Stato poi irrealizzato			Rimane da indennizzare il periodo 1.2.2002/23.12.2003
ROMA Via Costi *La Cervelletta* FINLEONARDO S.p.A.	D.D. 378048/66 del 25.11.004 1.485.256,14	24.12.2003/30.11.2004	1.586.623,77	Mancanza fondi per definizione contratto		Prosegue occupazione senza contratto	Indennizzo calcolato sul canone posto alla base della locazione con la precedente proprietà
ROMA Via Costi *Tor Sapienza* INPDAP	D.D. 100369/66 del 25.11.2004 7.140.317,91	11.12.1993/21.04.1997	2.122.637,85	Occupazione anticipata l'11.12.1993. Programmato acquisto dell'immobile dallo Stato poi irrealizzato			Rimane da indennizzare il periodo 22.4.1997/23.12.2003
ROMA Via Costi *Tor Sapienza* FINLEONARDO S.p.A.	D.D. 118298/66 del 25.11.2004 1.987.024,89	24.12.2003/30.11.2004	2.122.637,85	Mancanza fondi per definizione contratto		Prosegue occupazione senza contratto	Indennizzo calcolato sul canone posto alla base della locazione con la precedente proprietà

Segue

SEDE	INDENNIZZO CORRISPOSTO	PERIODO INDENNIZZATO	BASE CALCOLO (canone annuo)	MOTIVO DEL *SINE TITULO*	SOLUZIONE PERSEGUITA	SITUAZIONE ATTUALE	NOTE
SALUZZO	D.D. 380424/66 del 19.11.2004 15.676,96	1.1.2004/30.11.2004	17.102,14	Contratto scaduto il 31.12.2003; Indisponibilità della proprietà al rinnovo contrattuale	Ricerca altra sede	Accordo transattivo per transigere azione di sfratto	Indennittà calcolato sulla base del canone del vecchio contratto
SAN BONIFACIO	D.D. 81104/66 del 19.11.2004 19.800,00	1.1.2004/30.11.2004	21.600,00	Contratto scaduto il 31.12.1997. Possibilità di sito demaniale	Acquisizione immobile demaniale	In attesa ultimazione lavori di ristrutturazionesito demaniale. Accordo transattivo in atto	Indennizzo determinato dall'Agenzia del Demanio
SARNICO	D.D. 160904/66 del 19.11.2004 4.333,33	1.11.2003/31.12.2003	26.000,00	Precedente contratto scaduto il 30.6.2002. Definizione rinnovo contratto a regime di libero mercato		Definita per decorrenza nuovo contratto dall'1.1.2004	Indennizzo calcolato sul canone annuo del precedente contratto
SCHIO	D.D. 85541/66 del 19.11.2004 22.875,00	1.8.2003/31.12.2003	54.900,00	Precedente contratto scaduto il 31.7.2003. Definizione nuovo contratto		Definita per decorrenza nuovo contratto dall'1.1.2004	Indennizzo calcolato sul canone annuo del precedente contratto
SESTO CALENDE	D.D. 387995/66 del 19.11.2004 7.940,75	1.11.2003/30.11.2004	7.329,92	Precedente contratto scaduto il 19.11.1998. Definizione rinnovo contratto a regime di libero mercato	Rinnovo contratto a regime di libero mercato	Prosegue occupazione extracontrattuale per mancanza di risorse sul capitolo per stipula nuovo contratto	Indennizzo calcolato sulla base del canone annuo del precdente contratto
TROPEA	D.D. 447830/66 del 19.11.2004 43.187,36	1.1.2001/30.11.2004	11.026,56	Sede fatiscente inagibile. Individuato altro immobile	Trasferimento ad altra sede	Prosegue occupazione senza titolo per mancanza di risorse sul capitolo per nuova acquisizione in locazione	Rimborso canoni di locazione al Comune di Tropea che li ha anticipati per conto dell'Amministrazione

Ministero delle attività produttive

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali; 2.2 Auditing.*
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: *3.1 Incentivi alle imprese; 3.2 Sviluppo produttivo e competitività; 3.3 Enti cooperativi; 3.4 Armonizzazione del Mercato e tutela dei consumatori; 3.5 Turismo; 3.6 Energia e risorse minerarie; 3.7 Commercio, assicurazioni e servizi; 3.8 Politiche di internazionalizzazione; 3.9 Politica commerciale; 3.10 Promozione scambi.*
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 Assetto organizzativo:* 4.1.1 *"Outsourcing"* di attività e servizi; 4.1.2 L'Ufficio di diretta collaborazione all'opera del Ministro; *4.2 Attività contrattuale; 4.3 I nessi con il decentramento amministrativo; 4.4 Dirigenza; 4.5 Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Le funzioni del Ministero delle attività produttive (MAP), individuate dal d.lgs. n. 300 del 1999, sono state da ultimo precisate ed ampliate dal d.lgs. n. 34 del 2004.

Anche nell'attuale assetto, compito fondamentale dell'Amministrazione appare quello di promuovere lo sviluppo produttivo del Paese, con particolare riguardo all'incremento della competitività del sistema imprenditoriale, sul piano interno ed internazionale; in tale contesto, una fondamentale funzione - tanto più rilevante dopo la riforma della Costituzione in senso "federalista" - è quella di coordinare le istituzioni pubbliche e private nello sforzo di migliorare la competitività, anche attraverso la diretta partecipazione all'attività delle Istituzioni internazionali.

Al massimo livello di aggregazione, le funzioni del Ministero (supporto ed incentivi alle imprese, tutela del mercato, attività di internazionalizzazione, sviluppo energetico) appaiono comunque, direttamente o strumentalmente, riconducibili a questa impostazione di fondo, pur nell'inevitabile differenziazione derivante dall'accorpamento nell'attuale struttura di diverse Amministrazioni preesistenti (a questo riguardo, deve osservarsi che le diverse funzioni già svolte dai Ministeri poi confluiti nel MAP non sembrano per molti versi ben amalgamate tra loro, di guisa che spesso la relativa attuazione risulta disarticolata).

L'efficace esercizio di queste funzioni appare di vitale importanza per il Paese nel momento attuale, data la negativa congiuntura economica, che vede protrarsi, ed anzi per alcuni versi aggravarsi, gli elementi di difficoltà già presenti negli anni precedenti (perdita di

competitività del sistema produttivo sia nei confronti dei Paesi sviluppati che delle economie emergenti, mentre le nostre imprese subiscono la concorrenza nei tradizionali settori di eccellenza, senza peraltro migliorare la posizione sui mercati dei prodotti innovativi), con conseguente ulteriore flessione delle esportazioni.

Permane dunque valida l'impostazione degli ultimi Documento di Programmazione Economica Finanziaria (DPEF), che puntavano essenzialmente alla semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese, concentrando i ridotti fondi a disposizione su pochi strumenti ritenuti maggiormente efficaci.

Più specificamente, era prevista come prioritaria per favorire la crescita delle piccole imprese l'attuazione degli Sportelli unici regionali, al fine di offrire un'assistenza che riunisse tutti gli interventi.

Nel settore energetico, era in primo luogo perseguito l'incremento dell'offerta di energia elettrica a livello nazionale, favorendo il più possibile il riequilibrio territoriale nella localizzazione delle centrali.

Per il turismo, l'obiettivo primario era quello di coordinare le azioni ai diversi livelli istituzionali.

Questi stessi obiettivi di fondo stanno alla base delle linee-guida contenute nella Direttiva ministeriale per il 2004; degli obiettivi (strategici e operativi) che ne derivano, dalla stessa fissati in relazione ai singoli Centri di Responsabilità, è detto in dettaglio a proposito della gestione.

In questa sede, va osservato sul piano generale che l'attività di riordino dell'abbondante tipologia di incentivi alle attività produttive (delegata al Governo dalla legge n. 229 del 2003 e postulante, nella stesura di un "Codice" degli incentivi, non solo l'integrazione di questi, ma anche il coordinamento con gli enti territoriali) è attualmente allo stato di revisione dello schema di testo normativo predisposto. Al riguardo, dovrà comunque tenersi conto delle modifiche medio tempore intervenute nel settore ad opera della generale normativa sulla competitività - in parte già entrata in vigore (legge 14 maggio 2005, n. 80), in parte ancora in fieri -, nonché delle disposizioni relative alla gestione delle risorse finanziarie destinate a molte delle misure in questione, contenute nella legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005). Sotto questo profilo, peraltro, le ricordate innovazioni normative hanno comportato ritardi ed interruzioni nell'attività di riordino e sistemazione degli incentivi alle imprese nella quale l'Amministrazione è impegnata, che dovrà essere proseguita nel 2005.

Altro tema di fondo è quello della ripartizione delle competenze tra Amministrazione statale e Regioni, particolarmente in materie, quali industria, turismo e commercio, fondamentali per le funzioni del Ministero, per le quali occorre tener conto del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione. Come già ricordato nella Relazione della Corte al Parlamento per l'esercizio 2003, il quadro complessivo dovrebbe essere reso più chiaro dalla definizione della normativa di attuazione del nuovo dettato costituzionale.

Per l'intanto, tuttavia, dei rapporti non sempre facili con le amministrazioni regionali deve tenersi conto nella gestione quotidiana. Il problema risulta superabile - anche in modo pienamente soddisfacente - quando la posizione dell'Amministrazione centrale appare comunque ben definita, sostanziandosi in attività di sostegno e/o coordinamento: valgono gli esempi degli accordi con le Regioni per la creazione degli sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese e, nel settore turistico, l'armonizzazione a livello nazionale del sistema, attraverso la creazione dei Sistemi Turistici Locali.

Non altrettanto invece è a dirsi per la materia dell'energia, dove ritardi nell'individuazione della priorità di realizzazione tra le nuove centrali elettriche sono dovuti (anche) a divergenze con le Regioni interessate, le quali rivendicano un ruolo più incisivo nel relativo procedimento.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali.

Per l'esercizio 2004, gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 6.774,8 milioni (4.998,8 nel 2003), con un aumento rispetto all'anno precedente del 35 per cento ;

- la massa impegnabile è stata di 7.057,7 milioni, superiore del 18,7 per cento rispetto al 2003 (5.948,1 milioni);
- i residui totali hanno subito un incremento del 35 per cento passando da 9.274,5 milioni a 12.547,8;
- i residui di stanziamento complessivi sono passati dai 282,9 milioni del 2003 a 1.916,3 del 2004;
- le economie totali sono state di 173,4 milioni, superiori del 34,8 per cento al 2003 (128,6 milioni);
- la massa spendibile è risultata pari a 15.993,1 milioni, del 12 per cento superiore al 2003 (14.285,2 milioni), a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 5.894,3 milioni, contro i 5.184,8 milioni del 2003 (con un aumento del 13,7 per cento);
- i pagamenti totali, che ammontano a 3.271,9 milioni, hanno subito una flessione del – 33 per cento rispetto a quelli del 2003 pari a 4.822,1.

Tabella 1

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi in c/comp.	Massa impegnabile	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Massa spendibile	Impegni totali	Impegni in c/comp.	Pagato totale	Residui totali	Residui di stanziamento finali	Economie totali
2002	5.822,2	6.426,4	5.539,7	5.025	14.396,1	5.329,6	4.890,4	4.855,1	9.279,4	949,3	261,6
2003	4.998,8	5.948,1	5.184,8	4.630,9	14.285,2	5.608,9	4.714,5	4.882,1	9.274,5	282,9	128,6
2004	6.774,8	7.057,7	5.894,3	5.331,7	15.993,1	5.103,0	4.926,6	3.271,9	12.547,8	1.916,3	173,4
variazione 2003/2004	35,5	18,7	13,7	15,1	12,0	-9,0	4,5	-33,0	35,3	577,4	34,8

La tabella 2 mostra per ciascun capitolo le entrate relative all'esercizio 2004, prevalentemente derivanti da recuperi, revoche e sanzioni a carico delle imprese in relazione agli incentivi ricevuti dall'Amministrazione.

Tabella 2

(in euro)

Capitolo	Competenza	Residui	Totale
2202	357.696,44	208,15	357.904,59
2331	197.205,56	0	197.205,56
3415/01	230.342,75	0	230.342,75
3415/02	1.122.495,19	9.450,31	1.131.945,50
3415	1.352.837,94	9.450,31	1.362.288,25
3592/01	579.119,79	0	579.119,79
3592/02	7.761.546,30	132.299,85	7.893.846,15
3592/03	59.195.110,03	2.134.119,86	61.329.229,89
3592/04	136.139,01	0	136.139,01
3592/06	4.613,50	0	4.613,50
3592/09	350,00	0	350,00
3592/12	123.792,92	0	123.792,92
3592/13	16.522,00	0	16.522,00
3592/14	30.349.254,84	154,00	30.349.408,84
3592/15	9.827.325,95	218.736,52	10.046.062,47
3592/16	1.920.868,68	0	1.920.868,68
3592/17	29.190,97	0	29.190,97
3592/18	300.000,00	0	300.000,00
3592	110.243.833,99	2.485.310,23	112.729.144,22
3594	13.796,12	0	13.796,12
3595	300.706,93	0	300.706,93
3596	5.126.402,41	0	5.126.402,41
3597	4.531.006,97	0	4.531.006,97
3598	92,95	0	92,95
3600	16.484.876,83	218.644,78	16.703.521,61
3603	18.950,75	0	18.950,75
3610	2.829.254.111,41	0	0
3612	18.647,21	0	18.647,21
4725	403.956,37	0	403.956,37
4726	148.466.011,28	257.663,11	148.723.674,39
4727	1.035.093,23	0,00	1.035.093,23
Totale	**3.117.805.226,39**	**2.971.276,58**	**3.120.776.502,97**

L'esame dei dati finanziari riportati deve tuttavia essere preventivamente integrato da alcune considerazioni, indispensabili per non darne una lettura distorta.

La legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2002) stabiliva che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, fossero individuate le gestioni fuori bilancio per cui permanessero le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione; le restanti, a decorrere dalla data del 1 luglio 2004 (così successivamente prorogata dal DL 24 dicembre 2003 n. 355, convertito dalla legge n. 47 del 2004) dovevano essere ricondotte al bilancio dello Stato, mediante versamento in conto entrate delle relative disponibilità, per essere riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base.

In esecuzione di tale disposizione, è stata emanata la direttiva del Ragioniere generale dello Stato del 4 aprile 2003, recante i criteri di individuazione delle gestioni fuori bilancio aventi le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Successivamente, si è provveduto all'emanazione di una serie di DPCM, che individuavano appunto tali gestioni (per il MAP, il DPCM 25 novembre 2003), dovendosi invece procedere per tutti i fondi, dagli stessi non menzionati, alla riconduzione al bilancio dello Stato.

Di rilevante importanza, al riguardo, appare la disposizione contenuta nella Circolare n. 29 del Ministero dell'economia e delle finanze, in data 30 giugno 2004, secondo cui, dovendo comunque le somme pertinenti alle gestioni in questione essere ritrasferite alle varie iniziative con esse attuate, il versamento al bilancio e la successiva riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa avrebbero consentito l'assunzione di impegni in conto competenza dell'anno in corso delle corrispondenti Unità Previsionali di Base (UPB).

Conseguentemente, venivano individuate dal MAP le gestioni di propria pertinenza da ricondurre al bilancio, e quindi versata al cap. 3610 dello stato di previsione dell'entrata la somma complessiva di 2.146,6 milioni, per l'anno finanziario 2004.

In esito a quanto sopra, con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 27 ottobre 2004 si provvedeva alla riassegnazione di tale somma nello stato di previsione del MAP per l'anno finanziario 2004, operando le corrispondenti variazioni in aumento sul cap. 7420, relativo al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (tale appunto essendo - pur nella varietà delle specifiche previsioni normative - l'oggetto delle gestioni in parola).

Va ancora ricordato che la legge n. 239 del 2004, concernente il riordino del settore energetico, ha attribuito al Ministero delle attività produttive diverse nuove competenze in questa materia, quantificando il relativo onere finanziario, per l'esercizio 2004, in 13 milioni circa. In dipendenza da ciò, con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 22 dicembre 2004 venivano apportate variazioni in aumento per tale importo allo stato di previsione del MAP, anche mediante istituzione di nuovi capitoli di spesa.

Le considerazioni di cui sopra spiegano il succitato aumento del 35,5 per cento rispetto al 2003 degli stanziamenti di competenza, nonostante gli effetti delle riduzioni operate dal DL n.168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 30 luglio 2004 (c.d. "decreto taglia-spese). Alle stesse ragioni va ricondotto l'incremento della massa spendibile, pari al 12,3 per cento.

Particolarmente eclatante l'effetto delle vicende descritte sui residui di stanziamento, aumentati come s'è visto in confronto al precedente esercizio di quasi sette volte (il dato colpisce ancor più, se si tiene conto che i residui stessi, come posto in rilievo dalla Relazione per l'esercizio 2003, erano in quest'ultimo anno scesi dai 949,3 milioni del 2002 a 282,9 milioni).

In effetti, pur se l'assunzione di impegni in conto competenza era consentita in ordine agli stanziamenti risultanti dalle ricordate variazioni in aumento dello stato di previsione del Ministero, le date in cui le stesse sono state in concreto effettuate – assai prossime alla fine dell'esercizio – hanno reso inevitabile l'accumularsi di una rilevantissima quantità di residui.

Questi ultimi sembrano allo stato destinati ad essere mantenuti in bilancio anche nel prossimo esercizio, non essendo stata fino ad ora attivata la procedura prevista in materia dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998 (fissazione da parte di quest'ultimo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, della percentuale di mantenimento dei residui di stanziamento).

Per contro ("depurati " dall'effetto degli eventi suddetti, di carattere contingente), i dati relativi ai flussi finanziari del MAP per il 2004 appaiono in linea con l'andamento generale della spesa della amministrazione statale. In effetti, senza tener conto delle variazioni in aumento menzionate, l'importo degli stanziamenti definitivi di competenza è in diminuzione rispetto al 2003.

Del pari in diminuzione rispetto al 2003 di circa il 13 per cento (in piena coerenza con la tendenza su scala nazionale), la spesa corrispondente alla categoria dei consumi intermedi (tabella 3) ed in flessione, anche più marcata, del 20 per cento, (anche qui coerentemente con le risultanze a livello generale per l'Amministrazione centrale) la spesa in conto capitale, relativa ai contributi alle imprese (2.605,7 milioni contro 3.866,3 nel 2003) che costituiscono la funzione precipua del MAP.

Tabella 3

(in migliaia di euro)

Spesa per consumi intermedi	Residui iniziali di stanziamento	Residui iniziali totali	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni totali	Residui di stanziamento finali
2003	376	17.521	122.957	109.083	276
2004	276	72.244	99.323	95.324	152
variazione 2003/2004	-26,6	312,3	-19,2	-12,6	-44,9

Spesa per consumi intermedi	Pagamenti totali	Residui totali finali	Economie totali
2003	51.226	72.244	17.422
2004	47.072	118.189	6.680
variazione 2003/2004	-8,1	63,6	-61,7

Peraltro, la riconduzione al bilancio dello Stato delle gestioni succitate ha provocato, contestualmente, un effetto sospensivo delle stesse. Quanto fin qui ricordato ha doppiamente influenzato, con conseguenze di segno opposto, il dato riguardante i pagamenti, indicato nella tabella 4, che mostra, in percentuale sugli stanziamenti di competenza, un calo di circa il 50 per cento rispetto all'esercizio precedente, (dal 97,7 per cento al 48,3 per cento).

Da un canto, infatti, occorre tener conto che l'importo dei suddetti stanziamenti per il 2004 risente delle variazioni in aumento menzionate, cosicché da una comparazione "omogenea " con l'esercizio precedente (che non consideri cioè dette variazioni) l'effettiva percentuale dei pagamenti risulterebbe di circa 70 per cento, in luogo del 48,3 per cento.

Dall'altro, la diminuzione della capacità di spesa che comunque da ciò risulta in confronto all'anno 2003 - nel quale la percentuale dei pagamenti rispetto agli stanziamenti si è attestata al di sopra del 97,7 per cento - deriva (anche) dalla interruzione di attività menzionata, al pari della diminuzione degli impegni e dell'aumento delle economie.

Tabella 4

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi in c/comp.	Pagamenti	%
2002	5.822,2	4.855,1	83,4
2003	4.998,8	4.882,1	97,7
2004	6.774,8	3.271,9	48,3

Il peso percentuale della funzione-cardine del MAP, l'incentivazione dell'attività di impresa - corrispondente, nell'assetto disegnato dal d.lgs. n. 300 del 1999, all'area funzionale "competitività" e nella pratica gestionale, prevalentemente alle Direzioni Generali "Incentivi

alle imprese e Sviluppo e Competitività" - appare sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (senza tener conto, ancora una volta, delle variazioni in aumento sopravvenute a fine esercizio), attestandosi intorno al 75 per cento degli stanziamenti totali.

Come si è visto, in diminuzione rispetto al precedente esercizio appare la previsione di spesa per consumi intermedi (99,3 milioni gli stanziamenti definitivi dell'anno 2004, contro 122,9 milioni nel 2003); in realtà, il dato sconta l'espansione della spesa registrata nel 2003, conseguenza della compressione operata nel 2002 dai provvedimenti limitativi di cui s'è detto. Peraltro, il rapporto percentuale dei pagamenti rispetto allo stanziamento è rimasto pressoché invariato.

2.2 Auditing.

I dati attinenti alla competenza fanno registrare eccedenze di spesa per l'importo complessivo di 1.347.202 euro, corrispondenti rispettivamente a 80.739 euro, relativi al capitolo 2103 (concernente spese relative a stipendi) e 1.266.463 euro, relativi al capitolo 2213 (concernente spese per fitti), in ordine alle quali l'Amministrazione ha chiesto sanatoria legislativa.

Dai dati relativi ai residui, emergono eccedenze per 138.199 euro, corrispondenti ai capitoli 2103 (per l'importo di 2.551 euro) e 2113 (per l'importo di 135.647 euro).

Le eccedenze appaiono riconducibili alla non accurata programmazione delle esigenze finanziarie, e conseguente sottostima delle risorse.

In generale, va infine segnalata la non-corrispondenza tra la struttura "formale" del Ministero, articolata per Dipartimenti (secondo le previsioni del citato d.lgs. n. 300), e quella "reale", imperniata sulle Direzioni generali. Poiché nell'esposizione del bilancio i Centri di Responsabilità coincidono tuttora con i Dipartimenti, si verifica la mancata corrispondenza fra i primi e le UPB, con i relativi capitoli.

Sul piano gestionale, ciò comporta la dissociazione tra Centri di Responsabilità e dirigenti di vertice effettivamente preposti alla gestione.

Con DM del luglio 2004 si è provveduto al riparto dei fondi, gravanti sul capitolo di bilancio n. 2280, relativi ai contributi dello Stato in favore di Enti ed organismi operanti nel settore, in dipendenza da vari provvedimenti legislativi, come indicato nella tabella 5. Rispetto ad uno stanziamento iniziale di 28.593.019 milioni, sono stati impegnati 27.952.771 milioni, con un'economia di 640.247 euro.

Tabella 5

(in euro)

Direzione generale promozione degli scambi	**Stanziamenti**
Contributi ad associazioni ex legge 1083/54	12.011.486
Contributi alle camere di commercio italiane all'estero (legge n. 518/70)	10.322.370
Contributi ai consorzi multiregionali all'export (legge n. 83/89)	3.350.132
Contributi ai consorzi agro-turistici (legge n. 394/81)	563.038
Contributi ex d.lgs. n.143/98 (accordi associazioni di categoria)	2.345.993
Totale	**28.593.019**

segue

Tabella 5

Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività	**Stanziamenti**
Sussidi e premi diretti a promuovere l'incremento delle piccole industrie	196.229
Contributi per il funzionamento delle stazioni sperimentali	815.806
Contributo annuo forfetario agli organismi di normalizzazione italiani	861.781
Contributo spese pr la pubblicazione di norme per la salvaguardia della sicurezza (art.46, comma 3, della legge n. 128/98)	622.398
Totale	**2.496.214**

Direzione generale per il turismo	**Stanziamenti**
Contributi a favore di Enti o associazioni che svolgano senza fini di lucro attività dirette d incrementare il movimento dei forestieri o il turismo sociale o giovanile	287.260
Contributi per iniziative e manifestazioni di carattere nazionale o pluriregionale che interessino il movimento turistico	191.507
Totale	**478.767**

Per il presente esercizio - nell'ambito del processo di adeguamento dell'attività propedeutica alla parifica del Rendiconto generale dello Stato alle modifiche normative - sono stati previsti (per il momento a titolo sperimentale) controlli a campione relativi all'affidabilità dei conti.

Tali controlli vertono, per quanto concerne la spesa, su taluni capitoli di bilancio, e per ciascuno di essi su specifici atti di impegno e pagamento, sostanziandosi nell'esame di questi ultimi, unitamente alla relativa documentazione giustificativa.

Con riferimento al MAP, sono stati individuati tre capitoli, il cui oggetto appare collegato alle principali aree funzionali di questa Amministrazione: gli incentivi alle attività delle imprese, il settore dell'energia, l'attività di internazionalizzazione. In ordine a ogni capitolo, sono stati quindi identificati uno specifico impegno e pagamento, verificandone la regolarità , nonché la rispondenza della relativa procedura alle norme nel caso applicabili.

In ordine agli incentivi alle imprese, sono stati individuati nell'ambito del capitolo 7420 (c.d. " capitolo-fondo, che data l'onnicomprensività dell'oggetto è suddiviso per piani di gestione) un impegno ed un pagamento attinenti al piano di gestione n. 30, relativo all'attuazione della legge n. 215 del 1992, "Interventi per l'imprenditoria femminile".

L'impegno - pari a 80.000 euro - ed il correlativo pagamento - dell'importo di 40.000 euro - si riferiscono al corrispettivo spettante all'Istituto per la promozione industriale per l'effettuazione di un'analisi del "Rapporto nazionale sull'imprenditoria femminile" (realizzato dal MAP d'intesa con Unioncamere e con il Comitato per l'imprenditoria femminile). Il pagamento suddetto corrisponde alla quota del 50 per cento del totale, erogata a seguito della comunicazione dell'IPI di inizio attività.

Nel settore dell'energia, sono stati individuati un atto di impegno per 201.419 milioni ed un pagamento dell'importo di 50.354.750 euro, gravanti sul capitolo di bilancio 7630 e riferentisi al contributo annuale versato dal MAP in favore dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA).

Secondo la normativa vigente, l'effettivo versamento del contributo dovuto dallo Stato all'ENEA è subordinato all'attestazione da parte dell'Ente che il proprio saldo contabile è

inferiore ad un limite di giacenza, stabilito in percentuale rispetto al predetto contributo, ed aggiornato annualmente con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

In materia di internazionalizzazione, l'esame ha portato su di un impegno di 395.841 euro, e sul correlativo pagamento di 197.920,50 euro, gravanti sul capitolo 8310, relativi a un contributo erogato dal MAP ad un'iniziativa di un consorzio di imprese ,volta a favorire lo sviluppo delle relazioni economiche dell'Italia con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, ai sensi della legge n. 212 del 1992.

Il Regolamento di attuazione della suddetta legge (n.171 del 2001, come successivamente modificato) dispone in ordine alla selezione delle domande di contributo presentate, all'entità massima (50 per cento delle spese ritenute ammissibili) del contributo stesso, alle modalità di rendicontazione sugli esiti delle iniziative finanziate.

E' altresì prevista la possibilità di erogare un anticipo pari al 50 per cento del contributo, sulla base di documentazione attestante l'inizio dell'attività, nonché di fideiussione bancaria ; il pagamento in questione integra appunto tale fattispecie.

Per tutti i tre casi descritti, è stata riscontrata la rispondenza dell'attività posta in essere dall'Amministrazione alle norme applicabili, tanto sotto il profilo più strettamente contabile, quanto sotto quello del rispetto delle disposizioni regolanti l'iter procedurale da seguire di volta in volta.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1 Incentivi alle imprese.

Questa funzione "storica", in passato spettante al Ministero dell'industria, riveste nell'attuale delicata congiuntura economica nazionale ed europea – è appena il caso di notare – un'importanza decisiva.

Peraltro, sulla materia si sono ripercosse le innovazioni normative introdotte dalla legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), che ha istituito un fondo di rotazione presso la Cassa depositi e prestiti, nel quale devono confluire le risorse destinate a molte delle misure di incentivazione in oggetto, e per la cui attivazione è prevista l'emanazione di direttive da parte del CIPE.

Va ancora tenuto conto della specifica normativa sulla competitività (Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), che pure si riflette , per le parti già in vigore, (anche) su questo settore.

Per quanto riguarda poi in particolare le misure attinenti ai contributi a fondo perduto, va ricordato che l'art. 72 della legge n. 289 del 2002 prevede che le concessioni di agevolazioni siano effettuate, almeno nella misura del 50 per cento mediante finanziamento agevolato; il passaggio dall'uno all'altro sistema doveva avvenire per mezzo di un provvedimento di concerto del MEF e di ciascuna Amministrazione titolare delle agevolazioni, che adeguasse le singole misure alla nuova normativa. Il Decreto relativo al MAP, del 2 novembre 2004, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 7 dicembre. Ciò ha comportato di fatto il blocco di tutte le misure interessate,dall'entrata in vigore della legge n. 289 del 2002 (gennaio 2003) al gennaio 2005.

In dettaglio, la Direttiva Ministeriale per il 2004 recava due obiettivi strategici, entrambi sostanzialmente volti a rendere le misure di sostegno esistenti più omogenee ed efficaci, in vista dell'aumento di competitività delle imprese atteso dalla loro applicazione.

In questo contesto, si prevedeva tra l'altro la predisposizione di documenti normativi finalizzati alla attualizzazione ed al riordino delle varie misure di incentivazione alle imprese.

In materia di incentivi alla ricerca e sviluppo, doveva essere trasmesso al Ministro uno schema di disegno di legge tendente al coordinamento delle misure esistenti attraverso il loro riordino e revisione.

Uno schema di riforma è stato altresì messo a punto in tema di disposizioni di attuazione del Fondo per l'innovazione tecnologica, nell'intento di ridurre l'intervento pubblico a favore di un maggiore coinvolgimento del settore bancario, nonché di accrescere la selettività nella scelta dei programmi da incentivare (con correlativa sostituzione della procedura per bandi a quella c.d. "a sportello").

Tuttavia, la realizzazione di entrambi gli obiettivi è stata influenzata dalle innovazioni normative già ricordate: da un canto le norme relative al settore ricerca e sviluppo saranno inserite nel succitato Piano di azione, dall'altro l'indicazione degli aiuti ex legge n. 46 dell'82 – che annoverano gli interventi del FIT – tra quelli da finanziare mediante il ricordato fondo di rotazione ha fatto sì che per il momento lo schema di riforma approntato sia stato "congelato", in attesa di essere proseguito nel 2005, dopo l'emanazione delle direttive CIPE.

E' risultata, invece, impossibile la realizzazione del progetto relativo alla predisposizione di atti normativi aventi per oggetto l'estensione al centro-nord del Paese della misura "Pacchetto Integrato di Agevolazioni " (insieme di più interventi coordinati ed integrati fra loro); problemi insorti nella definizione dei rapporti con le Regioni e carenza di risorse finanziarie hanno infatti causato il mancato avanzamento oltre le attività di studio.

E' proseguito nel 2004 il processo di riforma degli strumenti della programmazione negoziata, già avviato nel corso del precedente esercizio, sostanziantesi in particolare nella "regionalizzazione" dei Patti territoriali e nell'individuazione di nuove modalità operative per i Contratti di programma.

Al riguardo, sono stati conclusi nel 2004 gli incontri bilaterali con le Regioni, sulla base dei quali queste ultime (ad eccezione della Campania) hanno optato per l'affidamento al Ministero della gestione dei Patti. E' stato iniziato il monitoraggio di questo processo, previsto dalla Delibera n. 26 del 2003 del CIPE, e presentata a tale Organo la relazione sullo stato della regionalizzazione, oltre ad avviare la formazione del personale da adibire a questo compito.

Particolarmente importante – attesa la rilevanza del c.d. "*made in Italy*" per la nostra economia, e la crisi che attraversa questo settore – appare l'attività di messa in atto delle misure volte al sostegno all'ideazione di nuove collezioni di prodotti (art. 2 comma 4 legge n. 273 del 2002), per le PMI dei settori tessile, abbigliamento e calzaturiero (TAC); il Ministero ha emanato nel gennaio 2004 un primo bando per la concessione delle agevolazioni, in relazione al quale sono state giudicate ammissibili 603 domande su 651 presentate, il che comporterebbe la concessione di agevolazioni per 241,1 milioni. Tuttavia, essendo in realtà le risorse disponibili pari a 2 milioni, sarà possibile finanziare solo 26 programmi[1].

Discorso a parte merita la legge n. 488 del 92, che può essere considerato lo strumento più rilevante per l'incentivazione degli investimenti nelle aree depresse del Paese. Le modifiche normative sopravvenute nel corso degli anni hanno fatto sì che questa legge, concepita inizialmente per il sostegno di investimenti e occupazione nel settore industriale, potesse essere utilizzata anche per il turismo, il commercio, l'artigianato, l'ambiente, nonché per specifici ambiti territoriali (le isole minori).

Nel corso del 2004, sono stati concessi contributi pari a 1.764 milioni, che secondo la stima dell'Amministrazione dovrebbero attivare investimenti per circa 8.000 milioni. Sempre nello stesso esercizio, sono stati emanati 1.009 decreti di revoca di agevolazioni (di cui, peraltro, solo il 7 per cento riveste carattere sanzionatorio, mentre i restanti sono conseguenza della rinuncia delle imprese beneficiarie).

Un processo di generale revisione della misura è in corso, nella linea delle disposizioni contenute nei succitati legge finanziaria per il 2005 e Piano di azione per lo sviluppo economico. L'intento del legislatore appare quello di concentrare gli aiuti alle imprese in poche essenziali misure, particolarmente orientate ad incentivare l'innovazione. Inoltre, i contributi a

[1] E' stata altresì iniziata l'elaborazione di un disegno di legge per il sostegno del settore TAC, ed in particolare del comparto della moda.

fondo perduto vengono in parte trasformati in finanziamenti agevolati e bancari, con conseguente maggior responsabilizzazione di imprese e banche, nonché risparmio per l'erario[2].

Nell'esercizio 2004, era altresì previsto il completamento del riordino degli incentivi in materia di attività produttive, delegato al Governo dalla legge n. 229 del 2003, per giungere alla coordinazione degli elementi generali ed all'indicazione dei principi al legislatore regionale, lasciando il resto alla normativa statale secondaria ed a quella regionale.

Lo schema di decreto legislativo approntato è ancora in fase di revisione.

3.2 Sviluppo produttivo e competitività.

Questa funzione – centrale nell'ambito dell'attività del Ministero in quanto " cerniera " tra l'incentivazione alle imprese e l'impulso alla loro internazionalizzazione (in passato attuato dal Ministero per il commercio estero) – acquista oggi una rilevanza ancor maggiore, in considerazione della situazione economica, e del conseguente sforzo per potenziare la competitività posto in essere dal Governo.

Gli obiettivi per il 2004 erano due: l'analisi del ruolo della media impresa nelle tematiche di filiera e dei processi innovativi diretti a diversificazione di prodotto, e lo sviluppo e qualificazione dell'industria nazionale negli specifici settori della cantieristica militare ed aerospaziale.

Al primo obiettivo – ritenuto perseguibile senza assegnazione specifica di fondi – non è stata attribuita alcuna risorsa finanziaria. Per il secondo, sono stati stanziati 1.200.000 euro in ordine al settore aerospaziale, mentre le azioni relative al rilancio della cantieristica militare, alle quali erano stati originariamente destinati 150.000 euro, non sono state intraprese, per le ragioni di cui si dirà appresso.

In ordine al primo obiettivo, l'attività dell'Amministrazione si è sostanziata, da un canto, nella ricognizione delle esigenze da soddisfare in concreto, anche mediante questionari, e conseguentemente nella rimodulazione dei documenti relativi alle linee di azione da seguire. In esito a ciò, è stato elaborato un documento finale, che reca proposte di possibili interventi di politica industriale; dall'altro, sul piano operativo, nella contribuzione alla definizione delle politiche industriali comunitaria e nazionale (partecipazione al Gruppo chimica del Consiglio europeo per l'elaborazione di nuove politiche, alla Conferenza per la Carta europea per le piccole imprese, a Gruppi di lavoro in sede OCSE, rapporti con il MEF per la definizione del DPEF).

Sull'effettiva realizzazione del secondo obiettivo hanno invece pesantemente inciso circostanze di vario tenore.

In primo luogo, i tempi lunghi richiesti dalla normativa vigente per l'assegnazione delle risorse finanziarie: la ripartizione tra i diversi piani di gestione (uno dei quali corrisponde appunto al settore aeronautico) finanziati attraverso il capitolo 7420 dello stanziamento del Ministero – fondo per gli interventi agevolativi alle imprese – richiede il parere preventivo delle competenti Commissioni parlamentari.

Inoltre, la legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) impedisce il ricorso al meccanismo in precedenza comunemente utilizzato per il finanziamento di programmi aerospaziali di interesse della Difesa (accollo da parte dello Stato di mutui contratti dalle industrie impegnate nella loro realizzazione), rendendo così impossibile l'intervento del MAP.

---

[2] D'altronde, la semplificazione della tipologia degli incentivi appare necessaria anche in ordine alla risoluzione dei problemi attinenti all'efficacia dei controlli sulla gestione degli stessi, posti in rilievo dalle indagini svolte dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione della Corte (relative alla gestione del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica ed ai crediti di imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate, approvate, rispettivamente, con delibera n. 28/2003/G dell'11 giugno 2003 e n. 27/2004/G dell'11 novembre 2004) come derivanti appunto (anche) dalla frammentazione in atto.

Un disegno di legge che dovrebbe consentire il superamento del problema è all'esame del Parlamento.

Per quanto riguarda specificamente la cantieristica militare, le risorse finanziarie originariamente individuate per il perseguimento dell'obiettivo relativo non sono state impiegate, essendo stato ritenuto in sede di decisione politica che erano venute meno le condizioni (possibilità di vendita all'estero dei sistemi di armamento da produrre) che avevano condotto alla fissazione dell'obiettivo stesso.

Tra le attività " correnti ", merita ricordare quella relativa alla notifica alla UE di regimi di aiuto concernenti determinati settori industriali ovvero di misure in favore di singole imprese, al fine di consentire alla Commissione europea di svolgere l'attività istruttoria necessaria per stabilire l'eventuale sussistenza di contrasto con i principi del Trattato CEE[3].

Importante anche l'attività di gestione e controllo svolta dall'Amministrazione (con articolazione tra gestione vera e propria e controllo, secondo i dettami della normativa comunitaria) in ordine al Programma operativo nazionale " Sviluppo imprenditoriale locale ", co-finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Il Ministero ha altresì compiuto gli adempimenti, sul piano nazionale e comunitario, conseguenti al riscontro di irregolarità di gestione nel corso della suddetta attività di controllo.

Sempre in ordine a programmi co-finanziati dal FESR, sono state proseguiti gli adempimenti c.d. di " post – chiusura " della programmazione 1994 – 99, ed affiancati i controlli della Commissione e della Corte dei Conti europea espletati nel corso dell'anno.

Nell'ambito della vigilanza sulle procedure di amministrazione straordinaria sono state aperte 12 nuove procedure, per un totale di 110 imprese. Tra i casi più rilevanti, la vendita dei complessi aziendali Cirio, e l'approvazione del programma di ristrutturazione del Gruppo Parmalat.

L'ufficio italiano brevetti e marchi, che agisce nell'ambito della Direzione generale sviluppo produttivo e competitività, ha stipulato con una società esterna un contratto avente ad oggetto la conservazione e gestione degli archivi cartacei, oltre alla formazione della banca dati storica dell'Ufficio.

Nonostante ciò abbia positivamente inciso su una funzione fondamentale, ed i buoni risultati indotti (sgombero di spazi presso la sede e possibilità di impiego di parte del personale per lo svolgimento dei servizi all'utenza), permane in complesso insoddisfacente l'andamento dell'ufficio[4].

3.3 Enti cooperativi.

Le funzioni del MAP in materia di cooperazione hanno il duplice connotato della vigilanza e della promozione.

L'attività di vigilanza di carattere ordinario, è esercitata dalle Associazioni nazionali riconosciute per le cooperative ad esse aderenti, dal Ministero per le rimanenti. La vigilanza di carattere straordinario è esercitata esclusivamente dall'Amministrazione.

Competono tuttavia esclusivamente al MAP i provvedimenti di carattere lato sensu sanzionatorio che possono derivare, secondo il Codice civile e la Legge fallimentare, dall'esercizio della vigilanza stessa: gestione commissariale, scioglimento, liquidazione coatta amministrativa.

---

[3] Nel 2004, l'Amministrazione ha seguito tra l'altro i casi relativi alla FIAT AUTO, al Gruppo FINMEK ed alla DE TOMASO, tutti conclusisi positivamente.

[4] L'arretrato da smaltire riguarda ben 173.200 pratiche, per spiegare il quale appare insufficiente la giustificazione addotta dell' aumento delle domande (atteso che questo riguarda solo il primo semestre 2004, mentre nel secondo si è addirittura registrata una diminuzione), e tenuto conto inoltre che negli ultimi due anni il personale è stato incrementato del 30 per cento.

La vigilanza – relativamente al corretto esercizio dell'analoga funzione ad esse demandata – viene esercitata anche sulle suddette Associazioni nazionali.

La vigilanza ordinaria viene condotta a livello periferico, come pure, di norma, quella straordinaria.

Al riguardo, deve ancora una volta rilevarsi il persistere in materia di un grave problema di organizzazione, derivante dal fatto che il personale addetto a tale funzione in periferia continua ad appartenere – per motivi " storici " – ai ruoli del Ministero del lavoro (Direzioni Provinciali). Ciò incide in modo rilevante sull'efficiente svolgimento dell'attività, particolarmente quella di vigilanza straordinaria, che registra un decremento rispetto ai passati esercizi.

La soluzione del problema in esame avrebbe dovuto essere contenuta nel regolamento organizzativo degli Uffici territoriali del Governo previsto dal DPR n. 287 del 2001, che non è tuttavia mai entrato in vigore, ed è stato successivamente abrogato. In tal modo, l'intento manifestato dal legislatore di potenziare la funzione – prevedendo l'istituzione di un nuovo Corpo ispettivo, e più incisivi poteri in capo agli Ispettori , nel d.lgs. 2 agosto 2002 n. 220 – è sostanzialmente restato lettera morta.

Attualmente, i rapporti tra le due Amministrazioni interessate sono regolati da una " Convenzione ", sottoscritta a livello di Direttori generali.

L'attività di promozione si articola ulteriormente , oltre che nella promozione vera e propria, nella diffusione dei principi cooperativi.

Secondo la disciplina della legge n. 59 del 92, il finanziamento proviene, oltre che dagli stanziamenti relativi nel bilancio dello Stato, da periodici versamenti effettuati dalle stesse cooperative, pari al 3 per cento degli utili annuali (le società aderenti ad Associazioni nazionali versano i contributi alla Tesoreria dello Stato tramite Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, le altre direttamente su un capitolo di entrata dello stato di previsione del MAP.

Tale macchinosa procedura – unitamente al fatto che il termine per l'adempimento delle cooperative, fissato con riferimento all'approvazione del bilancio, comporta che la maggior parte dei versamenti affluiscano tra giugno ed agosto di ogni anno – fa sì che vi sia costantemente incertezza sul momento dell'effettiva disponibilità dei fondi, il che si ripercuote negativamente sulla programmazione dell'attività di promozione.

Il MAP ha quindi fissato un nuovo termine per i versamenti, tale da consentire la sicura acquisizione dei fondi all'inizio dell'anno seguente.

Va ancora notato che gli stanziamenti statali sono andati costantemente diminuendo (da circa 15 miliardi delle vecchie lire a 1.738.600 euro stanziati per l'esercizio 2005).

Nell'ambito dell'attività di promozione, lo sviluppo della Cooperazione e la qualificazione dei dirigenti sono normativamente demandate alle Associazioni nazionali di rappresentanza, mentre la diffusione dei principi cooperativi (anche mediante corsi di formazione) è attuata direttamente dall'Amministrazione , mediamente attraverso l'impiego del 20 per cento delle risorse disponibili.

Dalle considerazioni esposte, discende l'opportunità di un ripensamento del ruolo delle Associazioni nella materia.

3.4 Armonizzazione del Mercato e tutela dei consumatori.

Gli obiettivi per il 2004 erano rappresentati dal potenziamento delle attività per un corretto funzionamento del mercato finalizzato a garantire maggiore tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, e dal miglioramento dell'efficacia degli strumenti informativi da mettere a disposizione di consumatori e utenti per garantirne la tutela degli interessi e della sicurezza.

Le risorse finanziarie spendibili ammontano a complessivi 19.613.259 euro; gli impegni risultano corrispondere a 19.655.368 euro, mentre i pagamenti corrispondono a 1.629.536 euro.

Il primo tema in particolare riveste attualmente un'importanza primaria,considerati gli effetti sui prezzi dell'introduzione nella UE di una moneta unica.

A tale riguardo, il Comitato tecnico per il monitoraggio dei prezzi e servizi di largo e generale consumo, istituito nel gennaio 2003 dal Ministro delle attività produttive e dallo stesso presieduto, aveva deciso di intraprendere il monitoraggio dei prezzi di un rilevante numero di prodotti, nell'arco di un biennio.

Il monitoraggio è stato effettuato con il coinvolgimento di numerosi soggetti, appartenenti e non alla PA (Guardia di finanza, ANCI, Regioni Liguria e Toscana, Grande distribuzione organizzata, Ministero delle politiche agricole). I risultati sono stati utilizzati per la realizzazione di una banca dati relativa ai prezzi di alcuni prodotti, destinata ai consumatori; i dati disponibili sono pubblicati sul sito Internet del Ministero.

Nella stessa ottica, è stato avviato il monitoraggio delle tariffe dei servizi locali di pubblica utilità, sulla base di un Decreto Ministeriale del novembre 2004.

Nel 2004 è stata avviata la creazione di un "Fondo di garanzia per il sostegno dell'accesso al credito e al consumo per l'acquisto di beni durevoli", riservato ai nuclei familiari con reddito complessivo non superiore a 15.000 euro.

Era previsto che nel corso dell'esercizio fossero già impiegate le risorse stanziate (16.129.000 euro, provenienti dal pagamento delle sanzioni amministrative comminiate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato). Tuttavia, la gara espletata per giungere all'individuazione del soggetto affidatario della gestione del Fondo è andata deserta, cosicché tali adempimenti sono slittati al 2005.

In relazione al secondo obiettivo, è stata svolta l'attività propedeutica alla verifica dei risultati ottenuti con gli strumenti previsti dalle " carte dei servizi " a tutela del consumatore.

In questo campo, erano già emersi in passato numerosi problemi, posti in evidenza da un'indagine compiuta dal Ministero e pubblicata nel maggio 2003. Per tentare di ovviare a questi inconvenienti – che avevano condotto ad un'insufficiente applicazione di questo strumento – è stato quindi costituito un Tavolo di lavoro sulle Carte dei servizi, per porre direttamente a confronto le Istituzioni e le Autorità di regolamentazione con le rappresentanze dei consumatori. Partecipano varie Associazioni dei consumatori, l'Autorità per l'energia, l'Autorità per le telecomunicazioni, il Ministero delle infrastrutture, l'ENAC, le Agenzie fiscali e la Conferenza Stato - Regioni, oltre naturalmente al MAP[5] .

3.5 Turismo.

La funzione legata al turismo – evidentemente di per sé centrale, attese le caratteristiche dell'Italia – è forse quella su cui più ha inciso la riforma del Titolo V della Costituzione; il sistema disegnato prevede il permanere dell'Autorità centrale, rappresentata dal MAP, con funzioni di impulso e coordinamento, oltre a quelle - che non sono venute meno - inerenti ai rapporti internazionali, ed in particolare con l'UE.

Questo assetto, rispecchiato dalla legge quadro sul turismo (legge n. 135 del 2001), è stato confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 197 del 2003, che ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati da alcune Regioni contro la suddetta norma.

In relazione a ciò, gli obiettivi fissati per il 2004 erano l'armonizzazione del sistema turistico nazionale ed il rafforzamento del rapporto di collaborazione ed integrazione tra Stato, Regioni ed Enti del settore.

---

[5] Completata l'attività di raccolta dei dati, è in corso, ad opera del MAP, la rielaborazione della documentazione, che sarà , come per la precedente indagine, raccolta in volume e presentata ad un'apposita conferenza, da tenersi nel corso del 2005.

Pertanto, l'azione dell'Amministrazione si è svolta nella linea così tracciata, per l'attuazione dei Sistemi turistici locali, la cui funzione è quella di creare sinergie fra le varie Regioni, così da utilizzare al massimo le risorse disponibili.

Punto di raccordo importante in questo processo è il Comitato di coordinamento degli interventi statali aventi riflessi sul turismo e di raccordo con le Regioni ed Autonomie locali, presieduto dal Ministro delle attività produttive.

Per il 2004, è stato emanato con il DM 11.11.2004 un bando, che ha dato luogo alla presentazione di 35 progetti interregionali., in relazione ai quali si è proceduto al relativo impegno.

Sono stati altresì individuati criteri e modalità di ripartizione delle disponibilità del Fondo di co-finanziamento, in base alle quali sono state trasferiti alle Regioni le risorse relative agli esercizi 2000-2004, per un ammontare complessivo di 360 milioni.

Nel contempo, è proseguito il monitoraggio sui 34 progetti interregionali presentati in relazione al bando emanato nel 2003.

L'attività " istituzionale " del Ministero nella materia del turismo si sostanzia nella partecipazione, secondo le rispettive modalità, all'attività dei vari Organi internazionali; va sottolineato il rafforzato impegno del nostro Paese nell'organizzazione mondiale del turismo, Agenzia ONU, in seguito all'elezione (avvenuta alla fine del 2003) a membro del Comitato esecutivo, nonché del Comitato per il rinnovo dei regolamenti.

A questo riguardo, va rilevato il grave e ricorrente problema della carenza degli stanziamenti per le spese di missione, conseguente in particolare al sopravvenire dei noti provvedimenti normativi volti al contenimento della spesa pubblica. Lo stanziamento iniziale per il 2004 sul relativo capitolo è stato di appena 5.976 euro per lo svolgimento delle ricordate attività.

L'attivazione della procedura per l'integrazione dei fondi ha condotto ad un ulteriore stanziamento di 120.000 euro; essendosi tuttavia tale procedura conclusasi soltanto nel settembre 2004, sono stati nel frattempo corrisposti esclusivamente anticipi, con la conseguenza che il programma di missioni è stato inevitabilmente ridotto (anche per effetto del decreto n.168 del 2004 convertito nella legge 30 luglio 2004, n.191 intervenuto nel frattempo).

Poiché la stessa vicenda si è consumata nell'esercizio 2003, e d'altra parte lo stanziamento per il 2005 ammonta attualmente a 4.896 euro, è necessario, al fine di poter svolgere la funzione disponendo di risorse sufficienti, attirare l'attenzione di Governo e Parlamento sull'argomento. E' infatti appena il caso di ricordare quale peso rivesta il settore turistico nella nostra economia.

3.6 Energia e risorse minerarie.

Obiettivi dell'azione del Ministero in questo settore per l'esercizio 2004 erano la riduzione dei costi energetici ed il rafforzamento della sicurezza, flessibilità ed economicità degli approvvigionamenti relativi a gas ed energia elettrica.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, accanto allo sforzo rivolto alla promozione dell'innovazione nel campo dell'energia ed alla razionalizzazione ed incremento delle fonti già esistenti (come ad esempio il programma di metanizzazione del mezzogiorno), appare rivestire un ruolo centrale l'accrescimento dell'offerta energetica, in particolare attraverso la realizzazione di nuove centrali.

Al riguardo, tuttavia, devono registrarsi difficoltà nello svolgimento dei relativi procedimenti, legate al rapporto con altri soggetti (Amministrazioni statali e regionali) che vi partecipano.

E' così risultato impossibile predisporre uno schema di decreto recante un primo elenco di impianti di produzione di energia elettrica da considerare prioritari ai fini della Valutazione di

impatto ambientale, come stabilito dal DL 18 febbraio 2003 n. 25, convertito dalla legge n. 83 del 2003.

Da un canto, sono sorte divergenze con il Ministero dell'ambiente, in ordine al coordinamento dei criteri di priorità da stabilire nella suddetta sede con quelli adottati nella valutazione di impatto ambientale dall'apposita Commissione.

Dall'altro, la Conferenza Stato-Regioni ha fornito un'interpretazione delle norme sui procedimenti stessi, sulla base della giurisprudenza della Corte Costituzionale, diversa da quella del Ministero, rivendicando un ruolo di maggior peso decisionale.

Sono state comunque rilasciate nel corso del 2004 13 autorizzazioni da cui è derivato un aumento della potenza efficiente pari a 7120 MW, delle quali 11 relative a nuovi insediamenti (il che ha portato l'aumento complessivo nel periodo 2002-2004 a 20000 MW).

Rimane però irrisolto , in ordine all'individuazione della " scala di priorità " di nuovi impianti, il nodo del bilanciamento tra le valutazioni (comunque da effettuare) di carattere ambientale e quelle attinenti a considerazioni di carattere economico (localizzazione in aree geografiche che presentano squilibri della domanda-offerta di energia, utilizzazione di combustili sganciati dall'andamento del prezzo del petrolio, preesistenza del collegamento alla rete nazionale).

Il secondo obiettivo è stato perseguito in particolare attraverso il riordino del settore energetico, sostanziantesi in primo luogo nella predisposizione di una serie di atti normativi, seguendo le indicazioni della legge n. 239 del 2004, che reca appunto tale titolo.

Anche in questo campo si rilevano problemi legati alla valutazione dell'impatto ambientale ed ai rapporti con le Regioni; questi hanno inciso sui procedimenti di conferimento dei titoli minerari (permessi di ricerca e concessioni di coltivazione) relativi agli idrocarburi.

L'acquisizione dell'intesa delle competenti Amministrazioni regionali in ordine alla suddetta valutazione ha infatti richiesto tempi mediamente assai lunghi (circa 250 giorni).

Sono state comunque raggiunte nel 2004 dodici intese con le rispettive Amministrazioni regionali.

Sono in corso contatti con le Regioni per concordare una nuova procedura, che consenta nel 2005 uno svolgimento semplificato e più celere.

3.7 Commercio, assicurazioni e servizi

Per l'esercizio 2004, i due obiettivi relativi a questa materia riguardavano il riposizionamento dei compiti e delle attività del Servizio centrale Camere di commercio, secondo le modificazioni normative in corso, nonché la redazione del DPCM previsto dalla legge n. 229 del 2003, per l'attivazione del Registro informatico per gli adempimenti amministrativi delle imprese.

Non è stata stanziata alcuna risorsa finanziaria.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, sono stati messi a punto vari provvedimenti, anche di carattere normativo, volti alla semplificazione ed all'attualizzazione della disciplina del settore: il regolamento per l'aggiornamento dei criteri per l'iscrizione e la tenuta dell'elenco dei Segretari Generali delle Camere di commercio e le misure di semplificazione ed aggiornamento del procedimento amministrativo per l'elezione dei consigli camerali.

Sono stati poi tenuti quattro seminari di formazione riservati ai componenti designati dal Ministero nei collegi dei revisori dei conti delle Camere di commercio, per un totale di circa 200 partecipanti (il relativo onere finanziario è stato sostenuto dalle stesse Camere di commercio).

In ordine al secondo obiettivo, è stata redatta la parte di competenza del succitato DPCM, contenente le norme che assicurano il coordinamento delle attività preordinate alla realizzazione del Registro informatico. Il provvedimento (alla cui stesura ha anche partecipato il CNIPA) è ancora in fase di perfezionamento.

Con riferimento all'attività normativa nel settore camerale, va anche segnalato il regolamento per l'esecuzione dei lavori in economia e per l'acquisizione di beni e servizi, attualmente all'esame del Consiglio di Stato.

Ancora, la stesura del "Codice delle assicurazioni", approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, ed all'esame del Consiglio di Stato e della Conferenza Stato-Regioni, attività che, atteso l'impegno, ha richiesto molte risorse nel corso del 2004.

Da menzionare l'indagine sui Centri di assistenza tecnica (CAT), organi di supporto alle imprese in ordine ai servizi ed alla formazione professionale, il cui rapporto finale illustra la situazione completa dei CAT sul territorio nazionale.

Vanno infine segnalati problemi inerenti alla ripartizione delle competenze con le Regioni nella materia del commercio e delle fiere, in ordine alla quale si registrano casi di contenzioso in atto avanti la Corte Costituzionale (ad esempio, in tema di vendite sottocosto, disciplinate dal DPR n. 18 del 2001).

3.8 Politiche di internazionalizzazione.

La funzione si inquadra nel contesto dell'attività dell'Amministrazione volta a favorire lo sbocco delle imprese italiane verso altri Paesi, collegandosi strettamente con l'impulso alla produttività[6].

Obiettivi per il 2004, l'agevolazione dell'utilizzo degli strumenti finanziari a supporto dell'internazionalizzazione delle PMI, ed il potenziamento dell'attività di studio e analisi a supporto della definizione delle politiche e strategie di internazionalizzazione.

Nell'ambito del primo obiettivo figura l'attività istruttoria relativa ai provvedimenti sottoposti nel corso dell'esercizio all'esame della Commissione permanente del CIPE competente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, la maggior parte dei quali hanno riguardato la definizione delle linee direttrici dell'azione della SACE.

E' poi proseguita l'implementazione degli accordi con le Regioni per la creazione - attraverso la sottoscrizione di apposite Convenzioni, integrate da protocolli operativi - degli sportelli per l'internazionalizzazione delle imprese; nel corso del 2004 sono stati aperti gli sportelli per la Lombardia e la Puglia, ed è stata conclusa la Convenzione con la Regione Lazio.

Il Ministero interviene, a supporto delle Regioni interessate, con azioni di assistenza tecnica nel quadro del Progetto "Italia internazionale: sei Regioni per cinque continenti", co-finanziato dalla UE, in quanto inserito nel Programma operativo regionale presentato dalle Regioni dell'obiettivo 1.

Per realizzare questa attività è stata costituita un'apposita task force, che tiene anche i contatti con l'ICE e la SIMEST, cui sono state delegate alcune azioni, per mezzo di appositi accordi. La partecipazione a questo Progetto sostanzia in effetti per l'Amministrazione il perseguimento di entrambi gli obiettivi ricordati ; fra le azioni svolte figura infatti quella di "*scouting* all'estero", consistente appunto nella realizzazione di studi multiregionali su mercati esteri, verso i quali appare conveniente attuare progetti di internazionalizzazione delle imprese.

L'attività del Ministero è completata dall'espletamento di una funzione di monitoraggio dei Programmi Regionali per l'internazionalizzazione (PRINT, strumento di coordinamento delle azioni di internazionalizzazione e della raccolta dei fondi relativi) nelle Regioni dove questi sono stati avviati (Calabria , Puglia, Sardegna, Sicilia), nonché di " tutoraggio ", svolta dalla SIMEST S.p.A., Società pubblica per le imprese all'estero, consistente nel supporto a raggruppamenti di imprese selezionati di concerto con le Regioni, per la realizzazione di studi di prefattibilità su progetti di internazionalizzazione.

---

[6] Un'indagine sulla gestione da parte del MAP delle risorse destinate ai Programmi di potenziamento della internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, è stata inserita nel programma di controllo per l'anno 2005 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte.

Riconducibile al secondo obiettivo (attività di studio a supporto dell'internazionalizzazione) appare la realizzazione del Portale per l'internazionalizzazione, il cui prototipo è stato ufficialmente presentato al MEF, al MAE ed alle Regioni nel marzo 2005.

Il Portale permetterà la ricerca guidata delle informazioni sull'internazionalizzazione pubblicate on line sui diversi siti; è prevista l'attribuzione di un codice identificativo che consenta agli aderenti al progetto di venire automaticamente riconosciuti nei singoli siti che intendano visitare.

3.9 Politica commerciale.

Gli obiettivi fissati per questa funzione rispecchiano l'esigenza , di attualità potrebbe dirsi drammatica, attesa la contingenza economica, di tutelare le produzioni nazionali, in particolare nel contesto dei rapporti commerciali internazionali e dei relativi negoziati. Si presentano infatti strettamente collegati tra di loro in questa ottica, da un lato, lo sviluppo della cooperazione economica bilaterale con nuovi mercati, anche appunto attraverso la tutela delle produzioni nazionali; dall'altro, l'attività di negoziato multilaterale, specificamente in sede di WTO, (*World Trade Organization*) allo sviluppo e miglioramento delle regole inerenti l'apertura dei mercati.

Appare tuttavia chiaro come l'appartenenza dell'Italia alla UE – con i riflessi che questo evidentemente comporta, tra l'altro, in ordine ai negoziati WTO – imponga di svolgere le attività suddette anzitutto, appunto, in sede comunitaria.

Centrale è stata quindi l'azione attuata nel corso del 2004, e tuttora in corso, affinché temi di vitale importanza per il nostro Paese, quali la tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti, fossero inseriti e mantenuti con priorità nell'agenda dei negoziati condotti dalla UE presso il WTO.

In particolare, l'Amministrazione è impegnata nel rappresentare gli interessi italiani nel processo di definizione della linea negoziale comunitaria, attraverso i lavori dell'apposito Comitato , incaricato dell'assistenza alla Commissione europea in quella sede.

Altrettanto importante l'analoga azione condotta, in collaborazione con la Rappresentanza permanente presso la UE, nell'ambito del competente Gruppo del Consiglio che affianca la Commissione nei negoziati di adesione con i Paesi candidati all'ingresso nella UE.

Va al riguardo ricordato che con il 1 gennaio 2005 sono cessati i contingentamenti delle importazioni nel nostro Paese dei prodotti di settori vitali per la nostra economia quali quelli tessile e calzaturiero (a supporto dei quali lo stesso Ministero svolge varie attività, come indicato in altra parte della Relazione).

L'Amministrazione ha quindi svolto nel corso del 2004 un'attività di impulso nelle sedi competenti, tendente ad introdurre nella legislazione comunitaria la previsione di sistemi di monitoraggio su tali importazioni da Paesi extra-UE. Tutto ciò ha dato luogo, anche con l'appoggio di altri Stati membri, all'adozione dei Regolamenti CE n. 2200 del 2004, del dicembre 2004, e n. 117 del 2005, del gennaio 2005, che prevedono appunto il monitoraggio, rispettivamente, nei settori tessile e delle calzature.

L'attività di monitoraggio, oltre a fungere essa stessa da filtro rispetto alle suddette importazioni, consentirà, nell'ipotesi di problemi per l'industria comunitaria (e quindi nazionale), di adottare gli strumenti di difesa commerciale attualmente previsti, quali provvedimenti antidumping e misure speciali di salvaguardia.

Altra importante attività " istituzionale " dell'Amministrazione corrisponde al controllo – secondo il Regolamento CE n. 1334 del 2000 – delle esportazioni dei beni c.d. " duali", ovvero dei prodotti che, pur essendo progettati e fabbricati per l'utilizzo civile, possono tuttavia essere impiegati nella costruzione di armi nucleari, chimiche, biologiche o missilistiche.

Il suddetto controllo appare connotato da due finalità bilanciantesi: da un canto, evitare la proliferazione delle armi di distruzione di massa, dall'altro rimuovere indebiti ostacoli per le nostre imprese che rispettino tutte le regole nazionali ed internazionali della materia.

Anche in questo caso, l'Amministrazione ha tenuto costanti contatti con le istanze internazionali competenti, particolarmente in sede comunitaria, per giungere ad interpretazioni comuni delle regole vigenti.

Attività di controllo e di gestione diretta viene poi espletata dal Ministero in ordine all'applicazione nell'ambito nazionale della Politica agricola comunitaria, in coordinamento con il Ministero delle politiche agricole. L'Amministrazione è infatti competente al rilascio dei titoli necessari, alla stregua della normativa comunitaria, per l'esportazione e/o importazione,verso o da Paesi terzi, di determinati prodotti agricoli. Per le importazioni – potenzialmente gravate dall'obbligo di corrispondere determinate somme – è anche prevista la costituzione di cauzioni, in ordine alle quali il Ministero procede poi, a seconda dell'esito, al rilascio o all'incameramento (nel 2004 si sono avuti 4.200 incameramenti, per un ammontare di circa 700.000 euro).

3.10 Promozione scambi.

Gli obiettivi per il 2004 relativi a questa funzione – strettamente collegati a quelli perseguiti mediante le funzioni di internazionalizzazione e politica commerciale – erano l'aumento della competitività del sistema produttivo nazionale attraverso l'incremento dell'internazionalizzazione, oltre al coordinamento e integrazione delle azioni dei soggetti impegnati nella promozione del "*made in Italy*".

I suddetti compiti richiedono anzitutto un'attività di coordinamento dei vari soggetti che operano in funzione dell'internazionalizzazione delle imprese, in primo luogo l'Istituto per il commercio estero, ed inoltre le Regioni, le Camere di commercio, la società SIMEST, ecc.. Ciò ha dato luogo alla stipulazione di accordi di varia forma dell'Amministrazione con le Regioni, le Associazioni di categoria, le Università, oltre ai distretti produttivi, volti appunto a ricondurre tutte le iniziative intraprese ad un fine unitario.

Di particolare pregnanza appare l'azione svolta nei confronti dell'ICE, per la posizione di quest'ultimo, ente strumentale del Ministero, pur se dotato di autonomia operativa.

La vigilanza sull'ICE comporta anzitutto l'indicazione, da parte del Ministro, delle linee-guida dell'attività promozionale dell'ente, poi recepite nel Programma promozionale annuale (la cui deliberazione è a sua volta sottoposta all'approvazione ministeriale, come pure le varie delibere attuative).

Soggette ad approvazione sono poi le delibere relative al bilancio preventivo e consuntivo dell'ICE, nonché quelle di variazione del documento contabile. In esito all'esercizio della vigilanza, l'Amministrazione rileva per l'esercizio 2004 l'eccessivo scostamento tra i dati previsionali ed il consuntivo ed in generale scarsa capacità di spesa, legata anche all'eccessiva complessità delle procedure e parcellizzazione degli interventi, mentre un problema "strutturale" è rappresentato dalle difficoltà di raffronto tra il bilancio di natura privatistica dell'ente e le norme di contabilità di Stato.

Infine, la vigilanza sull'ICE importa lo svolgimento di missioni sul posto ed indagini presso gli utenti; questa funzione ha peraltro risentito – come in altri casi similari posti in rilievo – della consistente riduzione delle risorse finanziarie operata negli ultimi esercizi.

Ricollegabile ad entrambi i ricordati obiettivi appare l'attività promozionale di iniziative finalizzate all'espansione sul mercato della Russia, in esecuzione delle linee direttrici che indicano il 2005 quale "anno dell'Italia in Russia", come il 2004 è stato l'anno della Cina.

In esito a riunioni tenute dall'Amministrazione con Regioni, Associazioni di categoria, vari Ministeri ed Enti interessati, banche ed Università, sono ad oggi pervenuti al MAP 77 progetti.

I progetti sono stati raggruppati per macrocategorie settoriali, per le quali sono previsti complessivamente finanziamenti per 14,3 milioni, a valere sullo stanziamento di 20 milioni per la promozione straordinaria del "*made in Italy*" contenuto nella Legge Finanziaria 2004.

Parte delle stesse risorse è stata destinata al Progetto "Marco Polo" di promozione del "*made in Italy*" in Cina, nell'ambito del quale sono state realizzate nel 2004 in questo Paese (e sono tuttora in corso) una serie di iniziative commerciali, culturali e promozionali volte a far conoscere il "sistema Italia". Sono stati impegnati 9.620.000 euro. Successivamente, è stata impegnata la somma di 1.047.420 euro, relativa al contratto stipulato con la società aggiudicataria della campagna di comunicazione straordinaria da attuare in Cina.

Ancora sul suddetto stanziamento previsto dalla finanziaria 2004, è stato impegnato l'importo di 1.500.000 euro, da ripartire tra l'Esposizione universale di Aichi, realizzata nel 2005, ed il progetto speciale India.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 Assetto organizzativo.

In materia di organizzazione, il già ricordato d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34 è intervenuto, come si è visto, riprendendo ed integrando la disciplina del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 (come modificato dal DPR 26 marzo 2001, n. 175, in ordine alle funzioni del Ministero.

L'art. 28 del d.lgs. n. 300 del 1999 elencava per il Ministero delle attività produttive tre aree funzionali principali: sviluppo del sistema produttivo, commercio estero ed internazionalizzazione del sistema economico, comunicazioni e tecnologie dell'informazione. Il nuovo assetto disegnato dal d.lgs. n. 34 del 2004 (che tiene evidentemente conto dell'istituzione nel frattempo del Ministero delle comunicazioni, avvenuta con DL 12 giugno 2001, n. 217, convertito nella legge 3 agosto 2001, n. 317), enumera quali aree funzionali: 1) competitività, 2) internazionalizzazione, 3) sviluppo economico.

Con ciò, il MAP continua ad accorpare - oltre a quelle già spettanti al Ministero dell'industria – le funzioni in passato esercitate dal Ministero per il commercio estero, nonché dal Ministero del turismo (precedentemente confluito in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Sul piano più strettamente organizzativo, il succitato d.lgs. n. 300 stabiliva che il Ministero si articolasse in non più di quattro dipartimenti, rispecchianti le aree funzionali come sopra definite. Tale struttura, tuttavia (come del resto è spesso accaduto nella concreta attuazione del d.lgs. n. 300), è rimasta sulla carta, poiché in realtà la gestione è stata invece attuata con riferimento alle singole Direzioni generali (presentemente in numero di 11, come si rileva dalla parte della Relazione specificamente consacrata alla gestione, condotta perciò per Direzioni generali), con le quali coincidono in concreto i Centri di responsabilità, e cui fanno capo i dirigenti di vertice.

E' appunto questo lo schema recepito dal d.lgs. n. 34 del 2004, il quale ha stabilito che il Ministero si articola in non più di undici direzioni generali, alla cui definitiva individuazione ed organizzazione dovrà provvedersi - in modo da assicurare il coordinamento delle aree funzionali suelencate - mediante apposito regolamento di organizzazione (attualmente in fase di concertazione ministeriale).

La vicenda descritta ha avuto peraltro concreti e rilevanti effetti, già accennati, in ordine alla (mancata) corrispondenza tra UPB e Centri di Responsabilità. Tali problemi appaiono ulteriormente aggravati dalle specifiche difficoltà derivanti dalla necessità di accorpamento delle strutture precedentemente appartenenti al Ministero per il commercio estero.

Va ancora segnalata la mancata ottemperanza da parte dell'Amministrazione al dettato dell'art. 18 comma 2 legge n. 448 del 2001, secondo cui - entro 120 giorni dall'entrata in vigore - avrebbero dovuto essere individuati gli organismi tecnici operanti presso il Ministero dotati delle caratteristiche descritte dal comma 1 dello stesso articolo, venendo automaticamente soppressi tutti gli altri.

Non è stato infatti ancora realizzato il concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze, prodromico all'emanazione del Decreto

Ministeriale con il quale, ai sensi del citato art. 18 comma 2, la suddetta individuazione dovrà avvenire.

4.1.1 *"Outsourcing"* di attività e servizi.

E' stato affidato all'esterno il servizio generale di manutenzione degli immobili che ospitano le sedi dell'Amministrazione, mediante adesione alla relativa Convenzione CONSIP (servizio c.d. di *"global service"*); l'esecuzione del relativo contratto ha presentato vari problemi, specificamente esaminati nella sezione relativa appunto all'attività contrattuale.

Sono state inoltre affidate le attività di sviluppo, esercizio e manutenzione dei sistemi informativi al fornitore degli stessi.

4.1.2 L'Ufficio di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Funzione istituzionale dell'Ufficio è – come di norma – da un lato il supporto al Ministro, dall'altro il raccordo tra quest'ultimo e gli uffici gestionali. In concreto, ciò ha comportato definizione e diffusione delle Direttive ministeriali, coordinamento delle azioni di attuazione dell'indirizzo politico e dell'attività legislativa, dei rapporti con le Direzioni generali, le Assemblee parlamentari, gli Organi costituzionali,gli organismi di settore, gli organi di informazione, nonché la Comunità europea.

Particolarmente rilevante l'attività di indirizzo nei confronti delle Direzioni generali in ordine alla predisposizione della normativa di settore, segnatamente dei provvedimenti di portata più generale , quali il "codice degli incentivi alle imprese", di cui è stato predisposto un primo testo, ed i "codici" del consumo, della proprietà industriale e delle assicurazioni, in fase di elaborazione.

Da menzionare altresì il regolamento di organizzazione del Ministero – attuativo del d.lgs. n. 34 del 2004 - attualmente oggetto di concertazione interministeriale.

Molto importante l'azione di indirizzo e monitoraggio posta in essere per l'attuazione del c.d. decreto "taglia-spese", in particolare mediante l'emanazione di direttive volte alla corretta applicazione da parte dell'Amministrazione delle norme in esso contenute e relative ai limiti in materia di incarichi di studio e consulenze, nonché di spese per missioni.

4.2 Attività contrattuale.

Nell'esercizio 2004 (tabella 3) il totale dei pagamenti relativi alla categoria economica dei consumi intermedi ammonta a circa 47 milioni, su di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 99,32 milioni, ed una massa spendibile di complessivi 171,94 milioni (di cui residui per 72.244 euro).

L'Amministrazione ha fatto ricorso da diversi anni al sistema centralizzato degli acquisti, aderendo a varie convenzioni CONSIP, per beni e servizi che rientrano tra quelli normalmente acquisiti con tale procedura.

In particolare, per l'esercizio 2004 vanno registrati l'acquisto di carburante (66.688 euro), il noleggio delle auto di servizio (145.672 euro), i buoni pasto (574.608 euro), il noleggio (168.238 euro) e l'acquisto (4.344 euro) di macchine per ufficio, il servizio di telefonia mobile (25.873 euro), l'acquisto di una centralina telefonica (3.046 euro), il servizio "Global service" (560.065 euro). Non è stato per contro possibile usufruire delle convenzioni inerenti i prodotti informatici, non essendo offerti nell'ambito delle convenzioni, o risultando esauriti, quei prodotti di cui l'Amministrazione aveva specificamente necessità.

L'esercizio 2004 ha registrato un calo dell'adesione alle convenzioni CONSIP; deve ritenersi che ciò sia dovuto ad un duplice ordine di motivi (peraltro, comuni a tutte le Amministrazioni): da un lato, la normativa regolante la materia è mutata alla fine del 2003, rendendo meno stringente l'obbligo dell'amministrazione di utilizzare le convenzioni - che fungono comunque da parametro di riferimento per i prezzi di beni e servizi - , dall'altro, anche

in conseguenza di quanto sopra, molte convenzioni scadute non sono state rinnovate dalla CONSIP (per questo appunto, è stato di recente emanato il DPCM 11 novembre 2004, n. 325, recante il regolamento per le procedure di gara non concluse bandite dalla CONSIP).

Più specificamente, l'Amministrazione ha rilevato vari inconvenienti afferenti le suddette convenzioni. Per quanto riguarda gli acquisti, si lamentano tempi molto lunghi nelle consegne, che – oltre ad incidere sull'efficienza del " parco tecnico " degli uffici – hanno spesso vanificato la convenienza dei prezzi praticati. Il costo dei contratti di locazione è risultato eccessivo, e difficoltosa la manutenzione. In ordine ai servizi, è stato osservata, anche qui, l'eccessiva onerosità della convenzione c.d. di "Global Service" (riferentesi ad una serie di servizi relativi agli immobili sedi degli uffici), oltre al fatto che l'impresa contraente avesse affidato a terzi l'esecuzione di molti dei servizi stessi, con conseguente perdita del controllo da parte dell'Amministrazione.

In generale, infine, risulta l'esistenza di numerosi problemi nella fase post – contrattuale, a causa della scarsa tutela offerta all'Amministrazione dai contratti-quadro predisposti dalla CONSIP nei confronti di eventuali inadempienze delle controparti.

4.3 I nessi con il decentramento amministrativo.

Il trasferimento al complesso regioni-enti locali di funzioni, uffici e risorse facenti capo all'amministrazione statale, operato dal d.lgs. n. 112 del 1998, ha avuto notevoli effetti sull'allora esistente Ministero dell'industria, i quali peraltro si sono evidentemente riflessi sul Ministero delle attività produttive, prodotto dell'accorpamento di quel Ministero con altre entità amministrative.

In particolare, il citato decreto legislativo ha previsto il trasferimento delle funzioni già esercitate dagli Uffici metrici provinciali, dagli Uffici provinciali del commercio e artigianato, dai Distretti minerari, nonché di alcune competenze in materia di incentivi alle imprese.

Tale trasferimento, attuato secondo modalità e tempi diversi, è ormai quasi del tutto completato, con l'eccezione della Sardegna.

Per quanto riguarda gli Uffici metrici provinciali, il DPCM 6 luglio 1999 ha trasferito le relative funzioni ,per le Regioni a statuto ordinario, alle Camere di commercio, con decorrenza 1 gennaio 2000. Per le Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, il trasferimento è avvenuto con le modalità previste dai rispettivi statuti. Ad oggi, il procedimento è completato per tutti i 95 Uffici provinciali esistenti; del personale in servizio (242 unità), 239 dipendenti sono stati trasferiti alle Camere di commercio.

Per gli Uffici provinciali del commercio e artigianato, il DPCM 26 maggio 2000 ha disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° settembre 2000. Sono stati complessivamente trasferiti 91 Uffici e 81 dipendenti sugli 88 in servizio.

In ordine alle funzioni in materia di energia, miniere e risorse geotermiche, il trasferimento di beni e risorse alle Regioni e Province è stato disciplinato dal DPCM 14 dicembre 2000, che ha individuato su base regionale sedi e personale da trasferire, secondo un meccanismo di mobilità dapprima volontaria, poi d'ufficio[7].

In complesso, pertanto, sono stati trasferiti 197 uffici e 368 unità di personale dell'ex Ministero dell'industria. Le suddette vicende si sono ripercosse sulla consistenza organica del Ministero delle attività produttive nella sua odierna strutturazione: a fronte di un organico di

---

[7] Il DPCM 22 dicembre 2000 ha stabilito la decorrenza del 1 luglio 2001 per il trasferimento, che ha interessato i Distretti minerari di Milano, Bergamo, Trieste, Padova, Torino, Bologna, Firenze, Grosseto, Massa Carrara, Roma e Napoli, e 44 unità di personale (con successivo decreto del 6 agosto 2002 altre 4 unità sono state trasferite alla Regione Friuli Venezia Giulia).
Infine, sempre in base al DPCM 14 dicembre 2000 e con decorrenza 1 luglio 2001, ulteriori 4 unità di personale sono state trasferite alle Regioni Campania, Calabria, Lazio e Puglia, per l'esercizio di funzioni in materia di incentivi alle imprese (settore per il quale non sono stati previsti trasferimenti di uffici).

1.613 unità del solo Ministero dell'industria al 31 dicembre 1998, l'attuale organico del MAP (dopo l'assorbimento del Ministero del commercio estero e del Dipartimento del turismo) è di 1.310 unità.

In dipendenza dai ricordati trasferimenti di funzioni ed uffici, i succitati DPCM hanno di volta in volta individuato le risorse finanziarie da trasferire correlativamente, sulla base di quelle destinate al funzionamento degli uffici stessi negli esercizi precedenti (salvo che nel caso degli Uffici provinciali del commercio e artigianato, il cui onere era già a carico delle Camere di commercio).

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto, in particolare, alle variazioni di bilancio necessarie per l'assegnazione delle risorse finanziarie destinate al trattamento economico del personale trasferito agli Enti destinatari.

4.4 Dirigenza.

La composizione dell'organico del MAP relativa alla dirigenza ha risentito delle vicende, già ricordate, della normativa sull'organizzazione. Invero, in seguito all'istituzione del Ministero con il d.lgs. n. 300 del 1999, era stato emanato il DPR n. 175 del 2001, per disciplinarne l'organizzazione; tale norma prevedeva in organico 27 dirigenti di prima fascia, pari alla sommatoria di quelli già in servizio nei Ministeri ora accorpati nel MAP, tra cui 8 presso il Ministero delle comunicazioni.

Tuttavia, il DL 12 giugno 2001 n. 217, convertito dalla legge n. 317 del 2001, ha ripristinato il Ministero delle comunicazioni.

Conseguentemente, gli incarichi in concreto conferiti conseguono all'applicazione dei regolamenti di organizzazione rispettivamente vigenti in ordine alle Amministrazioni accorpate nel MAP.

Dalla tabella 6 risulta il numero di uffici dirigenziali generali ed uffici "di secondo livello" istituiti presso il MAP alla data, rispettivamente, del 1999 e del 2002 (anno di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002 di riforma della dirigenza), nonché quello dei dirigenti di I e II fascia in servizio alle predette date.

Lo scostamento tra il numero di posti di dirigente di seconda fascia esistenti nella pianta organica e quelli effettivamente coperti (20 unità) è dovuto al blocco dei concorsi registratosi negli ultimi anni.

Tabella 6

Area funzionale	Provenienza	Organico		Uffici dirigenziali	
		al 31.12. 1999	al 31.12. 2002	al 31.12. 1999	Al 31.12. 2002
Dir. I fascia	Min. attività produttive	-	19	-	19
	ex Min. industria	13	-	14	-
	ex Min Commercio con l'estero	4	-	4	-
	ex Min. Lavoro	1	-	1	-
	Totale	**18**	**19**	**19**	**19**
Dir. II fascia	Min. attività produttive	-	182	-	202
	ex Min. industria	149	-	159	-
	ex Min Commercio con l'estero	32	-	36	-
	ex Min. Lavoro	6	-	6	-
	ex Min. Tesoro	-	-	1	-
	Totale	**187**	**182**	**202**	**202**

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, sono stati sostituiti 5 dirigenti di I fascia e 18 dirigenti di II fascia. I nuovi incarichi attribuiti sono della durata di tre anni (salvo quattro incarichi dirigenziali di II fascia della durata di cinque anni).

L'evoluzione quantitativa della spesa relativa al personale nell'ultimo quinquennio è rappresentata nella seguente tabella.

Tabella 7

(in migliaia di euro)

	2000	2001 *	2002	2003	2004
Retribuzione fissa	43.543,5	61.153,3	53.197,9	57.038,9	64.031,0
Indennità ed emolumenti vari	1.926,5	3.999,3	4.096,9	5.167,4	3.364,3
Retribuzione produttività	8.153,3	13.700,4	12.676,9	15.368,0	13.942,6

*Sono compresi anche i dati relativi al Commercio Estero

4.5 Nuove tecnologie.

Per il perseguimento delle politiche di *"e–government"* sono stati effettuati investimenti nel settore delle tecnologie, informazione e comunicazione (ICT), sia dalla Direzione generale servizi interni, riguardanti l'intero apparato informatico del Ministero, sia da singole Direzioni generali per i propri servizi.

Sotto il primo profilo, obiettivo primario è stato quello del potenziamento e perfezionamento dei servizi informatici del Ministero, con l'intento in particolare di consentire agli utenti di accedere direttamente on line alle pratiche amministrative che li riguardano, in corso presso l'Amministrazione. Rilevante appare al riguardo l'impianto, in corso, del "protocollo informatico".

Nella stessa prospettiva, è in atto la trasformazione informatica di impegni, titoli di spesa ed atti di estinzione degli stessi, attraverso l'estensione a tutti i capitoli di spesa (ad eccezione del capitolo 7420, relativo agli incentivi alle imprese) del sistema SiCoGe, elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Sempre nell'ambito dell'attuazione delle politiche di *e–government*, è stato avviato un progetto di certificazione delle conoscenze informatiche dei dipendenti, e correlativa acquisizione della " patente europea ".

Altro settore di attenzione, quello della posta elettronica; il relativo servizio è stato aggiornato e potenziato.

In generale, poi, sono stati effettuati interventi sulla stessa rete, al fine di renderne l'utilizzazione al tempo stesso più veloce e più semplice.

Infine, è stata attuata una prima "ristrutturazione" del sito WEB del Ministero, di cui è previsto il collegamento diretto.

In dettaglio, la spesa per la gestione e manutenzione ordinaria delle apparecchiature e server centrali è stata nel 2004 di 724.000 euro. A tale importo vanno aggiunte le seguenti spese per la realizzazione del sistema informativo così ripartite:

	Impegni in euro
Capitolo 8300 - Internazionalizzazione	
P.G. 01 – hardware e software di base	285.280,22
P.G. 02 – software applicativi	137.310,00
P.G. 03 – reti	6.336,00
Capitolo 7301 - Mercato	
P.G. 01 – hardware e software di base	31.562,56
P.G. 02 – software applicativi	50.203,44
P.G. 03 – reti	78.875,60
Capitolo 7000 - Gabinetto	
P.G. 01 – hardware e software di base	44.078,48
P.G. 02 – software applicativi	8.743,68
P.G. 03 – reti	1.646,57
Capitolo 7031 - Mercato	
P.G. 01 – hardware e software di base	382.498,62 (+ 32.562,56)
P.G. 02 – software applicativi	391.975,52 (+ 50.203,44)
P.G. 03 – reti	327.860,27 (+ 78.875,60)
Capitolo 7331 - Imprese	
P.G. 01 – hardware e software di base	147.066,53
P.G. 02 – software applicativi	145.733,76
Capitolo 7600 - Reti	
P.G. 01 – hardware e software di base	33.301,92
P.G. 02 – software applicativi	16.792,38

PAGINA BIANCA

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: *2.1 Analisi finanziaria:* 2.1.1 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo; 2.1.2 Analisi per capitoli; *2.2 La gestione finanziaria degli investimenti per l'innovazione tecnologica; 2.3 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa: l'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004; 2.4 Auditing:* 2.4.1 Auditing sul sistema contabile; 2.4.2 Auditing su casi di specie.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento: *3.1 La programmazione:* 3.1.1 La nota preliminare; 3.1.2 La direttiva del Ministro; *3.2 Il monitoraggio del servizio di controllo interno sulla direttiva 2004*: 3.2.1 Le metodologie adottate dal controllo interno – gli indicatori; *3.3 Attività contrattuale e convenzioni CONSIP;* 3.3.1 Le convenzioni CONSIP; *3.4 I settori di intervento:* 3.4.1 Le politiche del lavoro: 3.4.1.1 I lavoratori socialmente utili; 3.4.1.2 Gli ammortizzatori sociali; 3.4.1.3 il regime delle opportunità di lavoro (già definito regime sanzionatorio); 3.4.2 Le politiche sociali: 3.4.2.1 Il fondo per le politiche sociali; 3.4.2.2 Le politiche per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcooldipendenze; 3.4.2.3 La responsabilità sociale delle imprese.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro; 4.2 Il decentramento amministrativo:* 4.2.1 Il completamento del trasferimento delle risorse umane in attuazione del conferimento delle competenze in materia di mercato del lavoro; 4.2.2 Il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia"; *4.3 La dirigenza:* 4.3.1 L'attuale consistenza; 4.3.2 La valutazione della dirigenza; *4.4 L'innovazione tecnologica: il SIL – Sistema informativo Lavoro; 4.5 Il rapporto funzionale del Ministero con Italia Lavoro S.p.A.:* 4.5.1 I progetti affidati dalla direzione del mercato del lavoro; 4.5.2 I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è nella fase della sua prima vera riorganizzazione, un processo molto complesso che da una mera giustapposizione del

precedente Dipartimento per le politiche sociali della Presidenza del consiglio dei ministri al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, passando attraverso l'esperienza dipartimentale non particolarmente positiva, si avvia a sperimentare la nuova configurazione che deriva dal regolamento approvato con il DPR 29 luglio 2004, n. 244 e dal decreto ministeriale del 1° dicembre 2004 con il quale sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale generale del Segretario generale e della Direzione per l'attività ispettiva.

Le scelte adottate sul piano ordinamentale e, finalmente, con il bilancio di previsione 2005, nel sistema dei Centri di responsabilità (previsto dal d.lgs. n. 241 del 2003), sono piuttosto peculiari, pur nel variegato panorama delle organizzazioni ministeriali, quale emerge dai regolamenti di organizzazione adottati in base al decreto legge n. 217 del 2001 convertito con la legge n. 317 del 2001.

Infatti, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia il Segretario generale, sia le Direzioni generali sono Centri di responsabilità.

Sarà importante, quindi, verificare nel prossimo periodo in quale misura si siano realizzate le opportune sinergie sul piano operativo.

Va, infatti, considerato che, già nella Direttiva 2004, gli obiettivi, all'interno delle priorità politiche, erano stati assegnati sia al Segretario generale, sia alle Direzioni generali, (le quali, in corso di esercizio hanno avuto qualche modificazione nelle competenze) in base al citato d.lgs. n. 241 del 2003.

Il monitoraggio sugli esiti della Direttiva ha sottolineato come siano proprio gli obiettivi a carattere intersettoriale collegati al Programma di governo e concernenti i profili di ammodernamento dell'amministrazione ad aver mostrato le maggiori criticità per la difficile ricerca di un accordo tra i soggetti coinvolti.

Non va sottaciuto che la riorganizzazione operata non ha sciolto i dubbi, espressi nelle precedenti relazioni, sulle sovrapposizioni esistenti e sulle diverse caratteristiche delle linee operative dell'area "lavoro" e di quella delle "politiche sociali".

Nel sottolineare come il numero delle Direzioni sia rimasto invariato (tredici), e come ben tre Direzioni si ripartiscano competenze che ineriscono alla gestione del Fondo per le politiche sociali (quella per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; quella per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) e quella per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, la quale ultima ha di fatto mantenuto per gran parte del 2004 le competenze in materia di lotta alla tossicodipendenza, passate al nuovo Dipartimento presso la PCM), la Corte pone l'accento sull'esigenza di riconfigurare le competenze degli uffici periferici dell'amministrazione, anche alla luce della Riforma del Titolo Quinto della Costituzione, in un contesto che vede ormai in dirittura d'arrivo il conferimento del personale alle regioni Sardegna e Valle d'Aosta operazione che costituisce un *addendum* del conferimento di circa 6.000 unità, completato nel 2000.

Se, da un lato, l'area delle Ispezioni del lavoro passa alla nuova Direzione per l'attività ispettiva che ha la finalità di dare nuovo impulso alla vigilanza sulle irregolarità delle posizioni di lavoro e di incentivare l'emersione del lavoro, appunto "sommerso", per il quale costituiscono punti di riferimento i CLES[1] su base territoriale con particolare attenzione all'applicazione della Legge sull'immigrazione, dall'altro lato, le Direzioni regionali e provinciali dovranno coprire, non solamente l'area delle politiche del lavoro, ma anche quella delle politiche sociali, nel cui ambito va considerata l'attività connessa all'integrazione dei lavoratori immigrati regolarizzati.

Sempre nell'ambito delle politiche sociali, va segnalata la crescita di sensibilità per la responsabilità sociale delle imprese, mentre trova forti difficoltà, anche sotto il profilo dei finanziamenti da parte del MEF, la costruzione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni

[1] Centri per l'emersione del lavoro sommerso, che sono stati oggetto di pronuncia della Corte costituzionale, di cui si è parlato nella passata relazione, che ne ha ammesso la costituzione e l'attività.

sociali) che costituiscono un parametro fondamentale per il settore il quale continua a registrare la tempistica, sempre più rallentata e della ripartizione del Fondo per le politiche sociali, che passa al vaglio della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, nonostante le risorse disponibili siano già conosciute in sede di Legge Finanziaria. In tale contesto, anche uno strumento importantissimo come il monitoraggio delle prestazioni sociali non è attivo; risulta comunque avviata una rilevazione sulle modalità di impiego delle risorse del Fondo per il 2003.

Sempre in materia di monitoraggio, si segnala la sottolineatura del SECIN in un suo studio su di un sistema di indicatori, circa la previsione di un monitoraggio, appunto, dell'andamento dell'impiego dei nuovi istituti di flessibilità del lavoro, così come quello della Direzione per le politiche previdenziali sull'impatto di tali figure sul sistema previdenziale e dell'assicurazione sugli infortuni.

Di rilievo sono le azioni svolte sia nel contesto del mercato del lavoro sia in quello della gestione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione. Va tenuto presente, a tale riguardo, che viene anticipata la riforma degli ammortizzatori sociali con la modulazione della CIGS secondo il principio delle crisi settoriali e territoriali, ed il nuovo "regime delle opportunità di lavoro" in contemporanea con il raggiungimento dei limiti del processo di stabilizzazione dei LSU.

L'analisi finanziaria, che, per quanto attiene ai Centri di responsabilità[2], tornerà ad essere realmente significativa con il rendiconto 2005, segnala un miglioramento complessivo della situazione dei residui, tenuto anche conto delle implicazioni sulla gestione dei provvedimenti di contenimento della spesa, sia per gli ancora avvertibili effetti di trascinamento per la legge 246 del 2002, sia per il nuovo impatto del DL n. 168 del 2004 convertito con la legge n. 161 del 2004.

Impatto che si è avvertito, in particolare sui capitoli per la gestione del sistema informatico (SIL) sulla cui evoluzione, che mette in discussione, come già accaduto in passato, applicativi in precedenza considerati di accertata validità, la Corte si esprime con cautela, anche per gli oneri a carico del bilancio statale per i servizi resi agli enti territoriali e locali.

L'analisi condotta, come per l'esercizio 2003, su alcuni capitoli di particolare rilievo, ha comunque segnalato un miglioramento per la gestione dei progetti sperimentali in materia di *handicap* con un significativo smaltimento dei residui (per circa 6 milioni di euro) che nel 2003 avevano raggiunto ben 17 milioni di euro. Non altrettanto può dirsi per i contributi indirizzati al reimpiego del personale dirigenziale in aziende con meno di 250 dipendenti, laddove i pagamenti sui residui non superano il 10 per cento di quelli iniziali.

L'andamento del Fondo per l'occupazione mostra un miglioramento della situazione dei residui, anche se mantiene le sue tendenziali problematiche, considerando la sua attivazione per rilevanti eventi emergenziali (con la concessione di CIGS) nel corso del 2004 e, dal 2005, anche per gli oneri di funzionamento e quelli generali di struttura di Italia Lavoro S.p.A., in base a quanto disposto dall'art. 7 terdecies del decreto legge 31.1.2005, n. 7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43.

Per quanto attiene ai rapporti funzionali di Italia-Lavoro S.p.A. con il Ministero, nel ricostruire tutto il contesto, la Corte sottolinea l'esigenza di una migliore *governance* del sistema complessivo degli affidamenti, attualmente operati dalle Direzioni generali senza un quadro d'insieme, i cui impegni complessivi a valere sul fondo per l'occupazione (anche su base pluriennale) ammontano a circa 152 milioni di euro, come si evince nella descrizione dei progetti effettuata nella relazione.

Si segnalano, al riguardo, la conferenza di servizi indetta dalla Direzione degli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione e le iniziative in atto.

---

[2] Per il rendiconto 2004, ancora riferita ai due Dipartimenti delle politiche del lavoro e delle politiche sociali e previdenziali (a parte il C.d.R. Gabinetto del Ministro).

L'*Auditing* che, sul piano generale continua ad evidenziare le patologie che si riscontrano negli stessi strumenti contabili rispetto ai principi e regole dell'ordinamento contabile, viene ora proposto su singole fattispecie, individuate con un procedimento espressamente previsto, per le quali viene analizzata l'intera filiera contabile.

I casi di specie presi in considerazione si riferiscono ad un contratto di consulenza, ad un intervento di "azione positiva per le pari opportunità" ed a un contratto informatico di significativo rilievo per l'Amministrazione, in quanto inserito nella complessa vicenda della SIL -Sistema informativo lavoro, costantemente all'attenzione della Corte e del quale si tratta nella parte dedicata all'innovazione tecnologica.

Va sottolineato, infine, il tentativo di quantificare i risparmi conseguenti all'adozione della convenzioni CONSIP, che ha dato risultati, non ancora soddisfacenti, ma incoraggianti nel senso di una utilizzazione più appropriata e consapevole di dette convenzioni, come richiesto dall'attuale normativa.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

2.1 Analisi finanziaria.

2.1.1 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo.

(in migliaia di euro)

CDR	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	Impegni	Impegni effettivi in c/c	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10.638,00	11.414,00	9.438,00	9.438,00	9.560,00	1.007,00	1.563,00
Politiche del lavoro e dell'occupazione a tutela dei lavoratori	1.959.413,00	2.794.049,00	1.957.840,00	1.802.289,00	2.050.157,00	2.364.511,00	100.354,00
Politiche sociali previdenziali	64.397.975,00	67.017.725,00	64.344.672,00	64.344.321,00	64.109.799,00	5.628.000,00	781.115,00
Totale Amministrazione	**66.368.026,00**	**69.823.188,00**	**66.311.950,00**	**66.156.048,00**	**66.169.516,00**	**7.993.518,00**	**883.032,00**

In attesa di tornare a Centri di responsabilità corrispondenti ai settori d'intervento, con il rendiconto 2005, l'analisi, a livello dipartimentale, mantiene la sua scarsa significatività sia per perché, in tal modo, si è allontanato il centro decisionale dalle problematiche concrete di settore, sia perché le caratteristiche della spesa dei due dipartimenti sono decisamente diverse, in quanto la gran parte del bilancio del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali è costituita da "trasferimenti" (e, per tale ragione, l'analisi per categorie economiche è sostanzialmente sovrapponibile a quella del complesso dell'amministrazione) nei confronti delle gestioni previdenziali presso gli Enti e di regioni ed enti locali per quel che concerne la ripartizione del fondo per le politiche sociali.

Inoltre, l'incidenza degli stanziamenti definitivi del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali rappresenta il 97,03 per cento di quelli complessivi dell'Amministrazione, mentre gli stanziamenti del Dipartimento delle politiche del lavoro incidono per il 2,95 per cento.

Tenendo conto di tali elementi come della dimensione contenuta e delle caratteristiche di mere spese di funzionamento del C.d.r. Gabinetto, si deve sottolineare come l'analisi, dovendo essere depurata dalle spese di trasferimento, può essere limitata al Dipartimento delle politiche del lavoro, che riunisce le Direzioni generali (secondo le denominazioni del rendiconto 2004) per l'Impiego - per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori - degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione - della tutela delle condizioni di lavoro -

per le reti informative e l'Osservatorio sul mercato del lavoro - degli affari generali, risorse umane e attività ispettiva.[3]

Rispetto al 2003, gli stanziamenti di questo C.d.r. diminuiscono da 2,04 miliardi di euro ad 1,96 miliardi; gli impegni si attestano ad 1,80 miliardi rispetto agli 1,96 del 2003 e costituiscono l'88,7 per cento della massa impegnabile (1,80 miliardi su 2,03), in diminuzione rispetto al 95,3 per cento del 2003, con pagamenti totali per 2,05 miliardi (2,04 nel 2003) di cui 0,96 su 2,56 miliardi di residui iniziali che diventano 2,36 al 31 dicembre. I residui di nuova formazione sono quindi 0,71 miliardi.

Va ricordato che, in questa analisi, è proprio su questo C.d.r. che vanno a concentrarsi tutti i profili problematici che toccano gli interventi in materia di "lavoro" inteso in senso lato, in un contesto che è caratterizzato dalla gestione diretta, perlomeno sotto il profilo amministrativo-contabile.

Estendendo l'analisi all'incrocio dei C.d.r. con le funzioni-obiettivo, emerge un miglioramento nella gestione dei residui per le f.o. di quarto livello "Sostegno all'occupazione", con 1,25 miliardi, in diminuzione del 13,2 per cento rispetto agli iniziali 1,44 miliardi, "Politiche previdenziali ed assistenziali", con 2,16 miliardi, in diminuzione del 10 per cento rispetto agli iniziali 2,40 e "Sostegno al mercato del lavoro", con 1,99 miliardi rispetto agli iniziali 2,20 (in diminuzione del 9,5 per cento).

Può considerarsi questo un segno positivo, tenuto conto delle implicazioni sulla gestione, dei provvedimenti di contenimento della spesa, in termini di residui effetti di trascinamento per la legge n. 246 del 2002 e di nuovo impatto per il DL n. 168 del 2004 convertito con la legge n. 161 del 2004.

2.1.2 Analisi per capitoli.

Per le ragioni espresse in precedenza, è opportuno scendere nel dettaglio attraverso l'analisi di alcuni capitoli significativi del rendiconto.

Indicatori che misurano, in un contesto in cui più che investimenti veri e propri vengono posti in essere interventi in campo occupazionale e socio-assistenziale (si prescinde in questa sede, da quelli di natura previdenziale in quanto privi di connotati discrezionali e confluenti, comunque nei trasferimenti alle gestioni previdenziali), sono quelli dell'indice di smaltimento della massa-residui e dei residui di nuova formazione.

[3] Si mantengono, in questa sede, le denominazioni precedenti al regolamento, approvato nel corso del 2004 con il DPR 29 luglio 2004, n. 244.

(valori assoluti)

Residui

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev.def. .comp.	Pagato comp.	Pagato resigui	Residui Totali	Res.tot. pr. comp.
1364	Somma da erogare a titolo di contributo alle imprese che occupano meno di 250 dipendenti ed ai loro consorzi, ai fini del reimpiego del personale con qualifica dirigenziale	9.659.141,75	5.348.952,00	614.553,58	996.221,96	9.408.192,11	4.734.397,66
1610	Spese per progetti sperimentali aventi ad oggetto interventi a favore di persona con handicap grave, per indagini statistiche e conoscitive sull'handicap e per la conferenza nazionale sulle politiche dell' handicap	17.007.155,64	200.000,00	0,00	6.264.348,00	10.942.807,64	200.000,00
1663	Spese per il funzionamento dei servizi di informazione, promozione, consulenza, inmonitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzaizone dell'infanzia e dell'adolescenza	2.411.120,00	1.200.000,00	0,00	1.078.986,67	2.520.543,33	1.118.410,00
2034	Somme da assegnare all'Inali per gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici	41.348.525,69	21.691.190,00	0,00	2.120.854,80	41.261.525,20	21.691.190,00
7141	Fondo per l'occupazione	2.164.872.629,13	1.476.418.536,00	729.864.398,35	820.680.529,12	2.090.746.237,63	746.554.137,65

Al di là dell'andamento del Fondo per l'occupazione, di cui si tratta specificamente in relazione e che è sempre stato caratterizzato da una notevole massa-residui, che comunque è, seppur di poco, nuovamente in diminuzione, spicca il capitolo 1364 che ha per oggetto i contributi per il reimpiego del personale dirigenziale in aziende con meno di 250 dipendenti.

In questo caso, i pagamenti sulla competenza sono molto bassi (erano addirittura zero nel 2003), ma anche quelli sui residui sono poco al di sopra del 10 per cento dei residui iniziali.

La situazione dei residui continua, dunque, a rimanere estremamente pesante, anche in presenza di consistenti economie, (dato, del resto, anch'esso patologico) in un settore particolarmente problematico.

Una nota di segno positivo si trae dall'andamento del Cap. 1610, concernente progetti sperimentali in materia di *handicap*.

Infatti, mentre per il 2003 si rilevavano oltre 17 milioni di residui al 31 dicembre, provenienti dalla competenza, sulla quale erano stati effettuati pagamenti per soli 252.754,00 euro, il dato 2004 indica pagamenti sui residui per 6.264.348,00, con residui di nuova formazione per 200.000,00 euro (praticamente corrispondenti agli stanziamenti di competenza) per un totale di 10.942.807,64 euro di residui al 31 dicembre. Sembra quindi essersi innescato un circuito virtuoso che, in considerazione degli scarsi stanziamenti di competenza, verrà sostanzialmente alimentato, perlomeno per l'attuale esercizio, dalla gestione dei residui.

Un capitolo molto importante per uno dei temi dominanti della strategia delle politiche sociali è quello relativo alla promozione dei diritti, la qualità di vita, lo sviluppo, la socializzazione, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza (il Cap. 1663), che, nel 2003, aveva visto crescere di circa un milione di euro la massa-residui, con l'assenza di pagamenti sulla competenza.

Nel 2004, i residui aumentano ancora, ma in misura sensibilmente inferiore (circa 110.000 euro) per pagamenti, in conto residui, per 1,08 milioni di euro su 2,41 di residui

iniziali. Sulla competenza continuano a non esservi pagamenti. I residui di nuova formazione (corrispondenti agli stanziamenti di competenza meno le economie) sono 1,12 milioni di euro.

Continua, infine, ad essere critica la situazione del Cap. 2034 "Somme da assegnare all'INAIL per gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici", che, ancora una volta, vede transitare gli interi stanziamenti di competenza in conto residui, (circa 21 milioni di euro), con economie corrispondenti e pagamenti in conto residui per 2,12 milioni.

2.2 La gestione finanziaria degli investimenti per l'Innovazione tecnologica.

Il capitolo fondamentale, sul quale gravano le spese d'investimento, attiene all'Innovazione tecnologica ed è il cap. 7100 – "Spese per lo sviluppo del sistema informativo" (Cap. 7821 nel bilancio 2005).

Come si evince dalla tabella che segue, all'avvio dell'esercizio 2004, agli stanziamenti iniziali di competenza per euro 12.200.000,00, si aggiungeva un montante di residui di stanziamento di grande rilievo, pari ad euro 22.434.926,68, dato questo sintomatico della situazione di stallo registrata negli anni precedenti.

Una parte degli stanziamenti, pari ad euro 2.500.000,00, veniva trasferita nella parte corrente (cap. 1342-"Spese per la gestione del sistema informativo") con il decreto di compensazione n. 28249 del 19.03.04, del Ministro dell'Economia e delle Finanze, al fine di provvedere alle spese per il funzionamento del sistema informativo che l'Amministrazione stima in crescita in misura più che proporzionale all'aumentare degli investimenti informatici .

Il taglio, operato con il D.L. n. 168, convertito con la legge n. 30.07.04, n. 191, è stato di euro 3.660.386,41. Pertanto, l'ammontare totale di cui ha disposto l'amministrazione durante l'anno 2004 è stato di euro 28.474.540,27.

(valori assoluti)

Competenza 2004	
stanziamento iniziale	12.200.000,00
decreto di compensazione verso 1342	-2.500.000,00
decreto taglia spese	-3.660.386,41
bilancio assestato	**6.039.613,59**
Residui	
lett. f)	
residui 2002	11.354.564,91
residui 2003	11.080.361,77
totale residui	**22.434.926,68**
Totale complessivo	**28.474.540,27**

I fondi sono stati utilizzati per impegnare le annualità per i grandi progetti (protocollo informatico e sistema informativo lavoro), nonché per acquistare una serie di prodotti informatici destinati agli Uffici territoriali per supportare sia l'attività di ufficio, sia alcuni progetti strategici, come la legalizzazione dei lavoratori extracomunitari.

Al termine dell'esercizio 2004, i residui di stanziamento - lett. f) - si sono ridotti ad euro 2.041.962,44 e ne è stata chiesta la conservazione per il 2005.

Gli stanziamenti sulla competenza 2005 sono stati ridotti ad euro 9.223.655,00 (circa il 30 per cento in meno rispetto a quelli del 2004).

Si rileva quindi un forte incremento della spesa, in particolare sui residui di stanziamento che sono stati impegnati per circa il 90 per cento ed erogati.

Al di là delle considerazioni sui rilevanti costi di gestione di un sistema che, come si vede, è in continua implementazione e che appare comunque ben più "leggero" rispetto alle architetture in passato progettate, deve constatarsi come, nel 2004, il grande "contratto" in essere, al quale si è fatto cenno, ha impiegato gran parte delle risorse esistenti.

Come sempre, se da un lato, costituisce un fenomeno positivo lo smaltimento dei residui ed, a maggior ragione, l'impegno ed il pagamento sui residui di stanziamento, in quanto rappresentativi di una progettualità che, dallo stato latente, si avvia ad una dinamica realizzativa, dall'altro, in considerazione dello stato dell'arte descritto nella parte dedicata al S.I.L., si impone un attento monitoraggio dei risultati a fronte di una disponibilità complessiva che, tenendo conto degli stanziamenti di competenza e dei residui sul capitolo in conto capitale e rapportandola alle disponibilità complessive del 2004, ammonta nel 2005 alla metà di quelle del 2004, per di più al netto delle variazioni compensative nei confronti del capitolo di parte corrente e degli effetti del provvedimento "tagliaspese" di luglio 2004.

2.3 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa: L'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

Oltre a quanto espressamente indicato per le spese d'investimento relative all'informatica, va fatto cenno alle problematiche connesse all'entrata in vigore del provvedimento di contenimento della spesa del luglio 2004.

Dall'analisi effettuata in collaborazione con l'UCB, emerge che l'applicazione del DL n. 168 del 2004 ha comportato, in termini complessivi, sul bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tagli originari per euro 13.759.521,66, che hanno poi avuto compensazioni, dal fondo per le spese impreviste per euro 5.745.000,00, in termini di variazioni compensative per euro 416.450,67, da variazioni di bilancio per euro 38.448,00 quali riassegnazioni ed euro 9.000,00 sugli stanziamenti di competenza, ripartizioni sul Fondo per le politiche sociali per euro 1.885.000,00, da assegnazioni legislative per euro 2.000.000,00, da assestamento per euro 463.073.

Le compensazioni complessive raggiungono quindi euro 10.553.981,97, sminuendo la portata complessiva del "tagliaspese" ad euro 3.205.539,69.

E' pur vero che le "compensazioni" si sono concentrate su alcuni capitoli di bilancio e, nel caso del Cap. 1203 concernente le ispezioni, esse si sono addirittura risolte un una partita in aumento (dall'originaria decurtazione di euro 839.164,64, la variazione in aumento a valere sul fondo per le spese impreviste per euro 2.300.000,00 ha determinato un aumento effettivo delle disponibilità per euro 1.460.835,36).

Aumenti consistenti si sono verificati anche sui capitoli 1005 (di euro 265.032,39), 1006 (di euro 161.239,47), 1093 (di euro 74.902,34), 1272 (di euro 88.023,66), 1275 (di euro 121.085,00), 1611 (di euro 75.491,78); 1658 (di euro 2.787.348,43), 1659 (di euro 426.414,00).

Il taglio più consistente è quello, già citato, sul cap. 7100 (ora 7821) relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo che, in termini definitivi (non è stato del resto oggetto di riassegnazioni o variazioni di segno positivo) ha raggiunto euro 3.660.386,41.

2.4 Auditing.

L'analisi che segue viene distinta nell'"Auditing" che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero del lavoro, come è avvenuto negli ultimi esercizi, e nell'Auditing su particolari filiere contabili che si sono chiuse nell'esercizio 2004 con l'estinzione dell'obbligazione.

Si tratta in questo caso della prima sperimentazione deliberata, in sede di approvazione del programma di lavoro, dalle Sezioni riunite con la del. n. 44 del 2004.

2.4.1 Auditing sul sistema contabile.

Il Fondo per l'occupazione.

Il Fondo per l'occupazione è il fondo più rilevante, sotto il profilo gestorio, nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, poiché il Fondo per le politiche sociali, che pure presenta aspetti di grande interesse dei quali si occupa la relazione, viene in gran parte trasferito alle regioni ed agli enti locali.

Com'è noto, esiste un elemento che motiva l'approfondimento da parte della Corte in sede di relazione sul rendiconto: la sua caratteristica di "Fondo plurintervento", come tale rilevante sia ai fini dell'Auditing finanziario-contabile, sia perché da tale Fondo attingono gli interventi, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di politica attiva e passiva del lavoro.

Ogni nuovo intervento e, soprattutto, ogni situazione di emergenza che viene a verificarsi nel sistema economico italiano, che determina una crisi al livello occupazionale, (come il ricorso alla C.I.G.S. per categorie non precedentemente contemplate) ove, beninteso trovi una soluzione compatibile con il nostro sistema ordinamentale, viene ad riflettersi, sotto il profilo del finanziamento, su questo Fondo.

Per identificare tutti gli interventi e le relative filiere contabili è necessario far riferimento a quello che viene definito il "decreto di preordinazione" che, ben lungi dall'essere un reale momento di programmazione, costituisce, in effetti, il compendio di tutti gli interventi, sia di politiche attive, sia di politiche passive del lavoro, oltre a quelli che hanno caratteristiche strutturali, come, buon ultimo, è quello relativo ad Italia-Lavoro S.p.A. di cui si parla nella parte dedicata alla esternalizzazione.

Per tale ragione, viene ulteriormente incrementata la serie storica costruita dalla Corte, che viene portata ad un quinquennio e tiene conto dell'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

CAP. 7141 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE

(valori assoluti)

	2000	2001	2002	2003	2004
PREV. DEF. COMP.	1.699.412.095,93	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.573.228.664,00	1.474.169.165,30
IMPEGNI	1.683.711.806,15	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.568.621.028,00	1.476.418.536,00
IMPEGNI EFFETTIVI	1.557.801.826,99	1.366.286.726,54	1.111.760.003,52	1.545.962.752,00	1.376.605.377,95
PAGATO COMPETENZA	250.592.336,61	399.737.639,89	470.219.607,33	557.813.210,25	729.864.398,35
PAGATO RESIDUI	1.225.133.449,42	1.525.722.184,23	1.254.379.415,13	994.692.402,83	820.680.529,12
RES. "ABD" PROV. RES.	8.077.677,21	14.843.586,93	2.568.927,54	300.000,00	1.332.079,21
RES. "C" PR.COMP.	1.307.209.490,37	966.549.086,63	641.540.396,19	988.149.541,79	646.740.979,60
RES. "C" PR.RES.	1.423.296.485,57	1.247.059.575,10	1.183.374.426,46	1.153.764.811,36	1.342.860.020,77
RES. "F" PR.COMP.	125.909.979,16	170.977.966,90	321.325.782,48	22.658.275,96	99.813.158,05
RES. "F" PR.RES.	6.048.206,84	40.917.368,23	24.792,15	0,02	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	1.433.119.469,54	1.137.527.053,54	962.866.178,67	1.010.807.817,75	746.554.137,65
RES.TOT.PR. RES.	1.437.422.369,63	1.302.820.530,28	1.185.968.146,15	1.154.064.811,38	1.344.192.099,98
RESIDUI INIZIALI	2.662.555.820,35	2.870.541.839,17	2.440.347.583,78	2.148.758.357,82	2.164.872.629,13
RESIDUI TOTALI	2.870.541.839,17	2.440.347.583,83	2.148.834.324,82	2.164.872.629,13	2.090.746.237,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

L'analisi della serie storica registra una lieve diminuzione dei residui totali, recuperando nuovamente una positività di andamento interrotto nel 2003.

In realtà, mentre i pagamenti sulla competenza, nonostante la diminuzione degli stanziamenti definitivi (effetto del "taglia-spese"), aumentano in misura consistente (del 30,8

per cento), non altrettanto avviene per i pagamenti in conto residui i quali diminuiscono di circa 170 milioni di euro.

Poiché il dato endemico del Fondo è quello della grande massa dei residui, l'inversione di tendenza che si riscontra, rispetto al biennio precedente, non è un segno positivo. Non va sottovalutato un possibile effetto di trascinamento dal precedente provvedimento di contenimento della spesa (la legge n. 246 del 2002), ma, come sempre, gli andamenti del Fondo non sono facilmente decrittabili con la sola analisi finanziaria.

Si è costantemente sottolineato, da parte della Corte, la complessità di una gestione che è legata ad una molteplicità di interventi sia di politica attiva sia di politica passiva e, questi ultimi, spesso, legati ad "emergenze" occupazionali da affrontare con operazioni (come l'autorizzazione alla CIGS (Cassa integrazione straordinaria) a carico del Fondo.

La mancanza di una reale programmazione, l'esigenza di assolvere ad obblighi legislativi (si pensi ai perduranti LSU ed ai cennati trattamenti di CIGS), l'esistenza di più "attori", la necessità di erogare nei confronti degli enti previdenziali le somme da questi corrisposte ai beneficiari degli interventi, nonché di altri soggetti (come Italia-Lavoro), la remunerazione dei progetti in essere per conto del Ministero, sono elementi sintomatici di come, da un lato, il provvedimento (definito, di preordinazione, quando in realtà interviene a fine esercizio) sia tuttalpiù ricognitorio e, dall'altro, sia necessario inquadrare tutti i passaggi finanziari che lo riguardano:

euro 1.417.519.096,00 (tabella 4 del Decreto Ministeriale 29.12.2003)
(Stanziamento iniziale)

Riduzioni in via legislativa:

(valori assoluti)

700.000,00	Trasferiti all'INPS ai sensi dell'art. 1 co.28 della legge n. 243 del 2004
1.549.370,70	art. 119 della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 59 comma 2 della legge n. 144 del 1999
2.249.370,70	**Totale riduzioni per via legislativa.**

Pertanto dello stanziamento del capitolo in seguito alle riduzioni per via legislativa sono rimasti disponibili per gli impegni di spesa euro 1.415.269.725,30.

Incremento risorse:

7.145.726,00	Rest. dall'INPS, ai sensi dell'art.2 co.20 legge n. 549 del 1995 eccedenza gettito contributivo
8.303.714,00	5.812.600,00 versati dal FSE per contrib.com. e 2.491.114 versati dal Fondo rot. legge n. 183 del 1987
43.450.000,00	Art.1 co.1 DL n. 249 del 2004 convertito con legge n. 291 del 2004
58.899.440,00	

La disponibilità complessiva del Fondo, sulla competenza, è risultata pertanto pari ad euro 1.474.169.165,30.

CASSA ESERCIZIO 2004

Con riferimento alla disponibilità di cassa relativa al Fondo per l'occupazione per l'esercizio finanziario 2004 si rappresenta quanto segue:

STANZIAMENTO INIZIALE DI CASSA	euro	2.642.937.186
VARIAZIONE DI BILANCIO	-euro	500.000.000
VARIAZIONE DI BILANCIO	+ euro	7.145.726
VARIAZIONE DI BILANCIO	+ euro	8.303.714
TOTALE cassa 2004	euro	2.158.386.626

Durante l'esercizio finanziario 2004 si è provveduto ad emettere pagamenti per un totale di euro 1.550.544.927,47 (di cui euro 820.680.529,12 sui fondi residui e euro 729.864.398,35 sulla competenza).

Pertanto durante l'esercizio 2004 la cassa non utilizzata a consuntivo è risultata pari a euro 607.841.698,53.

Le risorse finanziarie di competenza 2004 sono state preordinate con il DM 12.10.2004, registrato alla Corte dei conti Reg. 6 foglio 216 il 3 novembre 2004, nel quale si evidenzia che:

a) euro 841.281.267,44 sono stati preordinati per interventi previsti e quantificati da leggi (lettere a, b, c, d, e, f, h, i, j, l, m, n del D.M. 12 ottobre 2004 - comma 2 e ultimo periodo dell'art. 2 del medesimo D.M. – art. 1 commi 1 e 3-bis della legge di conversione 3 dicembre 2004, n. 291)

b) euro 142.155.575,65 (lettera o del D.M. 12 ottobre 2004) sono stati preordinati per le attività socialmente utili (assegni e politiche attive).
Complessivamente sono stati individuati per le attività socialmente utili relative al 2004 euro 174.842.894,01, ma sulla competenza 2004 ne sono stati impegnati soltanto euro 142.155.575,65 poiché è stato possibile utilizzare anche euro 32.687.318,36 impegnati per le medesime finalità nel 2002 e non utilizzati.

c) euro 77.468.534,86 (lettera g) per le misure di svuotamento del bacino LSU previste dal decreto interministeriale 21.5.98 e dal decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 nonché per favorire il mantenimento dei processi di stabilizzazione. Rispetto alla maggiore previsione indicata alla lettera g si segnala che la quota di euro 25.752.005,84 è stata conservata per il medesimo intervento e verrà impegnata se necessario dopo il consuntivo Inps relativo al 2004.

d) euro 285.000.000,00 sono stati preordinati per le proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 1 del Decreto legge 24 novembre 2003, n. 328 e dell'art. 3 commi 137 e 139 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 come da ultimo modificata dall'art. 1 comma 2 della legge di conversione 3 dicembre 2004, n. 291. Si segnala che dei 360 milioni di euro indicati nell'ultima norma, la quota di euro 75 milioni si riferisce all'esercizio finanziario 2003 (vedi D.M. 22 ottobre 2003) (285+75= 360);

e) euro 60.000.000,00 sono stati preordinati per le attività finanziabili ad Italia Lavoro S.p.A. ai sensi dell'art. 30 della legge 28.12.2001, n. 448 (di cui sono stati impegnati euro 30 milioni al 31.12.2004) ;

Quindi complessivamente sul Fondo per l'occupazione al 31.12.2004 sono stati assunti impegni di spesa per un ammontare complessivo pari a euro 1.375.905.377,95 (cui va aggiunto l'impegno di euro 700.000 in favore dell'INPS).

Pertanto della disponibilità complessiva pari a euro 1.474.169.165,30 (già scontata dei 700.000 euro di cui sopra) risultano assunti impegni di spesa pari a euro 1.375.905.377,95.

Conseguentemente è stata conservata la somma complessiva di euro 99.813.158,05 (di cui euro 1.549.370,70 quale riduzione non ancora effettuata e euro 30 milioni per integrare la quota di cui alla lettera e). Si segnala che la restante somma di euro 68.263.787,35 resta conservata per le emergenze occupazionali.

I capitoli-fondo.

Un quadro più completo dei "capitoli-fondo" esistenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene reso nella seguente tabella:

(valori assoluti)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Comp.
1360	Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione	42.062.392,89	34.569.698,00	10.630.393,38	32.369.606,62	31.686.157,66	23.939.304,62
1611	Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti	83.236,01	298.373,78	233.778,27	67.885,50	34.246,95	18.896,44
2020	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	0,00	31.001.525,00	31.001.524,51	0,00	0,00	0,00
7111	Versamento al fondo per la formazione professionale e per l'accesso a fondo sociale europeo per il finanziamento delle attività di formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)	25.822.844,00	7.746.000,00	7.746.000,00	22.500.000,00	3.322.844,00	0,00
7141	Fondo per l'occupazione	2.164.872.629,13	1.476.418.536,00	729.864.398,35	820.680.529,12	2.090.746.237,63	746.554.137,65
7152	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	161.666.262,99	0,00	0,00	22.400.718,37	77.332.669,34	0,00
1891	Fondo nazionale per le politiche migratorie	9156359,69	7336489	3443006,85	4552904,76	5964379,49	3891530,11

Va rilevato come, rispetto al passato esercizio, si rilevi un miglioramento nella dinamica di spesa del "Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione", in quanto i pagamenti sui residui sono piuttosto consistenti, rappresentando il 75,33 per cento di quelli iniziali. Nonostante i pagamenti sulla competenza raggiungano solo il 30,75 per cento, si registra quindi una diminuzione dei residui totali al 31.12 del 43,08 per cento.

Può in questo caso affermarsi che si è interrotto quell'andamento ciclico di cui si parlava nella passata relazione, che si sostanziava nel transito degli stanziamenti di competenza a residui ed in una gestione essenzialmente basata sui residui preesistenti.

In considerazione della grande attualità della materia, presa in considerazione anche nell'*Auditing* sui casi di specie, è interessante anche l'esame del Fondo per le politiche migratorie che sta andando a regime, come dimostra la consistente diminuzione dei residui (del 34,86 per cento), dovuta in gran parte ai pagamenti intervenuti sui residui.

In effetti i pagamenti, sia sulla competenza che sui residui, raggiungono una percentuale vicina al 50 per cento, ma i valori assoluti dei residui sono decisamente più significativi rispetto a quelli della competenza.

Pertanto, il *trend* registrato va considerato positivamente in un contesto di particolare sensibilità.

Economie di particolare rilevanza.

(valori assoluti)

Cap	Descrizione	Res.iniz.	Prev.Def. comp.	Prev.Def. Cassa	Impegni	Pagato competenza	Pagato residui	Pagato totale	Res.Tot.Pr. Comp.	Residui totali	Economie totali
1803	Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga	10.311.563,67	3.760.105,00	11.571.669,00	3.760.101,85	3.334.644,23	1.741.950,38	5.076.594,61	425.457,62	529.187,38	8.465.886,68

Anche per l'esercizio 2004 si riscontra un elevatissimo livello di economie (sui residui) per il capitolo del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Nel 2003, le economie superavano i 10 milioni di euro, ma la situazione di stallo che si è venuta a creare nel 2004, nella fase di passaggio delle competenze dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al nuovo Dipartimento istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, della quale si fa cenno nella parte dedicata ai settori d'intervento, non ha consentito al Fondo di andare a regime.

Eccedenze d'impegno.

Le più consistenti eccedenze d'impegno, in conto competenza, si riscontrano sul Cap. 1201 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale, al netto dell'IRAP e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione" per 4,32 milioni di euro e sul Cap. 1204 che concerne il pagamento degli oneri sociali sugli emolumenti al personale, per 2,07 milioni di euro. Di scarso rilievo sono le eccedenze in conto residui (evento decisamente anomalo) che ammontano complessivamente ad euro 18.983,88.

2.4.2 Auditing su casi di specie.

I casi di specie presi in considerazione hanno caratteristiche molto diverse tra loro, riferendosi, rispettivamente, ad un contratto di consulenza, ad un intervento di "azione positiva per le pari opportunità" consistente quindi in un progetto finalizzato ed in un contratto informatico di significativo rilievo per l'Amministrazione, in quanto inserito nella complessa vicenda della SIL -Sistema informativo lavoro, all'attenzione della Corte e del quale si tratta nella parte dedicata all'innovazione tecnologica.

Capitolo 1891 – Fondo nazionale per le politiche migratorie O.D. n. 39 Fondazione LABOS "Ricerca Seconde generazioni in Italia" 91.140 euro.

La filiera contabile presa in esame si è chiusa con l'estinzione dell'ordinativo n. 39 esercizio di provenienza 2002, che costituisce il saldo per euro 91.140,00 per la realizzazione di una ricerca relativa alle seconde generazioni di stranieri in Italia, il cui onere complessivo è ammontato ad 132.000,00 euro (compresi 22.000 euro di IVA).

La ricerca è stata affidata alla fondazione LABOS, in qualità di mandataria dell'ATI (Associazione Temporanea di Imprese) tra fondazione LABOS e CISP, utilizzando la modalità delle spese in economia, in base alla disciplina del DPR 20.8.2001 n. 384 e del DM 14.1.2002, con il quale sono state individuate le voci di spesa per le quali è consentito il ricorso a tale procedimento.

Dopo la richiesta di un preventivo a 5 enti, effettuata con nota DGI n. 3571 del 3.12.02, è stata istituita con DD del 10.12.2002, la commissione incaricata di verificare le condizioni minime di ammissibilità e di valutare il progetto di ricerca e l'offerta economica presentata.

Il verbale del 13.12.2002 ha individuato nell'offerta della citata ATI quella economicamente più vantaggiosa e con la nota DGI n. 3696 del 18.12.2002 è stata affidata alla medesima la fornitura di un servizio di ricerca relativa alle II generazioni di stranieri in Italia. Con il decreto del Capo Dipartimento del Ministero del lavoro del 23.12.2002 è stato impegnato

l'importo complessivo di cui sopra, sul Cap. 1891 del UPB 3.1.2.12 "Fondo delle politiche migratorie" del C.d.R. "Politiche sociali e previdenziali".

Il disciplinare del contratto è contenuto nella stessa lettera (DGI/3696 del 18.12.2002) con la quale è stata affidata la fornitura.

Le clausole sono molto scarne: la fornitura doveva essere resa entro 10 mesi dalla data della nota (12.2.2002) ed era previsto l'irrogazione di una penale di 150 euro per ogni giorno lavorativo di ritardo, fino ad un massimo di 20 giorni.

Allo scadere di tale termine l'Amministrazione avrebbe potuto applicare la risoluzione contrattuale e chiedere il risarcimento dei danni, ovvero, "ove lo avesse ritenuto più efficace, il ricorso all'esecuzione in danno previa diffida" (art. 3 comma 3 del DPR n. 384 del 2001).

In alternativa, sussisteva la possibilità di applicare anche in questo caso la penale nell'ipotesi di ritardo dovuto a causa non imputabile alla contraente sia quella di prorogare in presenza di giustificati e documentati motivi il termine ultimo per il periodo non superiore alla metà di quello originariamente previsto.

Ciò al netto di ulteriori compensi.

L'erogazione del compenso è stata divisa in 2 parti: il 30 per cento in corrispondenza del rapporto intermedio sullo stato della ricerca che doveva essere prodotto entro 4 mesi dalla data indicata nella lettera di riferimento e il 70 per cento alla fine della ricerca e dietro presentazione di un elaborato contenente i risultati dell'indagine.

Per quanto attiene alla proprietà letteraria questa è del Ministero il quale è stato esonerato da responsabilità per riproduzione di testi o comportamenti non autorizzati.

Era comunque prevista l'utilizzazione da parte dell'Ente dei risultati della ricerca, con la preventiva autorizzazione del Ministero ed indicazione nella copia della pubblicazione della proprietà letteraria del Ministero.

L'ordinativo di saldo, corrispondente a 91.140,00 euro (75.950,00+IVA), è stato estinto il 28.5.2004 con accredito sul C/C del beneficiario dietro presentazione della fattura n. 7/2004 del 5.5.2004.

Dalla documentazione esaminata si rileva l'erogazione di una penale di 1.050 euro per un ritardo di 7 gg. rispetto al termine previsto.

Va peraltro sottolineato come sia stata concessa una proroga di 5 mesi per la realizzazione della ricerca (corrispondente dunque al 50 per cento del tempo originariamente previsto), con la nota del 16 ottobre 2003, ritenendo valide le motivazioni addotte.

In data 3 maggio 2004, l'Amministrazione ha valutato positivamente l'esito della ricerca, in quanto la medesima si è attenuta alle linee di indirizzo indicate ritenendo apprezzabile l'approccio metodologico seguito "dal taglio fortemente operativo, con il diretto coinvolgimento delle comunità straniere interessate" (albanese, marocchina, rumena, cinese e peruviana).

La ricerca è stata messa a disposizione della Corte.

Ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 384 del 2001 il contratto era nei limiti previsti delle spese in economia (130.000,00 con esclusione dell'IVA). La nota – contratto appare corretta, così come l'attestazione di regolare esecuzione e la fattura emessa dalla fondazione LABOS per il saldo.

La materia delle consulenze è stata ripetutamente oggetto di interventi del legislatore e della stessa Corte, sia in sede di SSRR, sia in sede di Sezione del controllo.

Si rammenta che con la del. n. 4 del 18.01.97 la Sezione del controllo, riferendosi agli incarichi di studio e ricerca, ha ritenuto che dovesse farsi ricorso a gara in ossequio alla direttiva comunitaria n. 92/50 CE. Altro elemento è dato dall'art. 24 della legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002) poi abrogato che prevedeva l'abbassamento al limite dei 50.000,00 euro per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di trattativa privata, dalla Corte con la delibera delle SS.RR. n. 7 del 2003 estesa anche ai contratti in economia per analogia.

Con la successiva "finanziaria" (legge n. 350 del 2003 art. 3 comma 166) è stata abrogata questa disposizione.

Ai sensi delle due deliberazioni n. 5 del 2005 delle SS.RR. e n. 7 del 2005 della Sezione centrale del Controllo sulla gestione che regolano l'applicazione della disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004 art. 1 comma 11) viene ribadita l'esigenza di motivare l'affidamento degli incarichi di studio e di ricerca. Appare evidente che anche prima dell'ultima finanziaria sussistessero gli obblighi di motivazione e di valutazione in ordine all'adeguatezza della ricerca alle esigenze dell'Amministrazione.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 1351– Azioni positive per le pari opportunità O.D. n. 75 - Pramac-Lifter S.p.A. – Ruolo e responsabilità delle figure professionali femminili nel processo di sviluppo del settore marketing e del settore risorse umane alla Pramac-Lifter S.p.A – Esercizio di provenienza 2002,– Importo euro 23.510,05- Estinto l' 8.11.2004.

Il progetto rientra tra le attività disciplinate dalla legge n. 125 del 1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" che ha l'obiettivo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro.

Per l'applicazione della legge sono preposti:

Il Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, composto da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro e del movimento cooperativo, da rappresentanti delle associazioni femminili operanti in materia di parità, dal consigliere nazionale di parità e da rappresentanti della Pubblica Amministrazione.

Il Collegio Istruttorio, istituito per l'istruzione degli atti relativi all'individuazione e alla rimozione delle discriminazioni e per la redazione dei pareri al Comitato, è composto da esperti nominati del Ministro, da magistrati, da un dirigente del ruolo dell'Ispettorato del Lavoro e dalla consigliere nazionale di parità.

Le Consigliere di Parità, cui è affidata la funzione di tutela antidiscriminatoria. Le Consigliere di Parità sono nominate con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità

Di rilievo sono le innovazioni introdotte con il d.lgs. 23 maggio 2000 n. 196, sui soggetti destinatari, sulla programmazione degli interventi, sulla tempistica e sulla possibilità che il contributo possa essere erogato in due quote, secondo modalità alternative che prevedono:

- anticipazione del 10 per cento del finanziamento autorizzato, previa verifica ispettiva ex ante ed erogazione del saldo (pari al restante 90 per cento), a conclusione di tutte le azioni programmate previa verifica amministrativo-contabile svolta dalla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, e ferma restando la valutazione effettuata dal Comitato, attestante la corretta utilizzazione dei finanziamenti concessi e gli obiettivi conseguiti in rapporto a quelli programmati;
- anticipazione dell'80 per cento del finanziamento previa presentazione di garanzia fideiussoria bancaria o polizza assicurativa d'importo uguale alla somma da erogare, dopo la verifica ispettiva. Anche in questo secondo caso, il saldo è erogato con le modalità prima descritte.

Per riguarda il progetto di azione positiva in esame si rileva che è approvato con D.M. 5 dicembre 2002 per l'ammontare di euro 29.345,087.

Il progetto è stato articolato in tre fasi formative ed ha riguardato: la pianificazione strategica, la leadership, il project management, l'*auditor* dei sistemi di qualità, la selezione e gestione delle risorse umane, l'amministrazione del personale, il diritto del lavoro, le tecniche di

formazione, il diritto societario e la gestione di tesoreria. L'obiettivo è stato quello di formare un gruppo di esperti per guidare la Pramac-Lifter S.p.A. all'interno dei nuovi mercati.

L'iter procedurale previsto dalla normazione positiva è stato correttamente seguito: il progetto ha avuto inizio entro due mesi dalla data dalla comunicazione da parte del ministero del lavoro e si è concluso nei tempi previsti. Successivamente al verbale di vista in itinere redatto dalla Direzione provinciale del lavoro di Siena è stata liquidata la somma di euro 2.934,51 pari al 10 per cento dell'importo complessivo.

Il Servizio Ispettivo territorialmente competente ha poi eseguito la verifica amministrativa-contabile propedeutica al saldo ed ha accertato l'ammissibilità delle spese rendicontate per un ammontare complessivo di euro 26.444,56. Il Comitato ha accertato la corretta utilizzazione dei contributi concessi e il raggiungimento degli obiettivi fissati nel progetto ed ha quindi deliberato di corrispondere il saldo , equivalente a euro 23.510,05.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti,salvo la segnalazione che il verbale *in itinere*, necessario per la liquidazione della prima quota pari al 10 per cento, è stato redatto in data 17/10/2003, ben oltre i 30 giorni dalla comunicazione di inizio delle attività progettuali (28/04/2003).

Capitolo 7100 – Sviluppo del Sistema informatico O.D. n. 13 Getronics solution Italia S.p.A. "Fornitura risorse professionali e supporto ai siti web". Estinto il 25 marzo. Importo euro 81.032,45. Provenienza esercizio 2000 per un impegno complessivo per 132.000 euro.

La filiera contabile esaminata riguarda la proroga (per 6 mesi dall'aprile al settembre 2003) delle prestazioni di servizio per la conduzione del centro di cui sopra, nel contesto del contratto complessivo per la "Fornitura di server, di prodotti software, di attività di formazione e risorse specialistiche e ricerche per l'impiego" stipulato il 2 febbraio 2000.

In particolare al punto 3.2 del contratto viene disciplinata la fornitura dei servizi del "Centro di gestione del controllo".

La durata del contratto, la quale ha avuto una decorrenza posticipata, a causa della ritardata disponibilità delle strutture tecnologiche, era prevista in un anno, rinnovabile di anno in anno per un biennio ulteriore, alle medesime condizioni d'origine.

In fase di esecuzione del contratto a parte la ritardata decorrenza di cui si è detto, è stata attuata la proroga fino all'aprile 2003 avvalendosi di quanto previsto dal contratto del 2000. Solo a questo punto l'amministrazione ha ritenuto di avvalersi degli ultimi 6 mesi disponibili ed ha giustificato tale circostanza con l'esigenza di verificare i tempi della gara per la gestione del SIL (Sistema informativo lavoro) e l'eventuale termine dell'affidamento del servizio di gestione del Centro.

Pertanto il contratto che ha dato luogo alla filiera contabile in esame ha caratteristiche autonome rispetto a quello del 2000, dal punto di vista giuridico e formale, consistendo in una trattativa privata che viene stipulata il 10 giugno 2003 ed approvata con decreto del Capo dipartimento il 22 maggio 2003 e quindi in epoca successiva alla decorrenza delle prestazioni interessate, che vanno a coprire un periodo di 6 mesi, secondo il contratto citato, fino, quindi, a tutto il mese di settembre 2003.

Senz'altro va tenuto conto del quadro estremamente complesso sul piano contrattuale, che sembra essere distinto in prestazioni che presentano tipologie decisamente specifiche, collocate e disciplinate in punti particolari del contratto del 2000. In pratica ognuna di tali aree di prestazioni (assimilabili a lotti separati) ha avuto caratteristiche autonome nei limiti in cui non dipendeva necessariamente da prestazioni di diversa tipologia.

E' infatti accaduto che, per quanto attiene all'oggetto dell'esame, la decorrenza sia stata ritardata per tali ragioni.

Il contratto originario è stato oggetto di rilievo in sede di controllo di legittimità (n. 17 del 4 aprile 2000)[4] ed in tale contesto per il punto che qui interessa l'amministrazione aveva motivato la distribuzione temporale (un anno rinnovabile per altri due) con indicazioni ricevute dall'AIPA e l'esigenza di collegare la gestione del centro con la manutenzione dell'hardware.

Punti critici si riscontrano:

1. nel mancato riferimento nel provvedimento di approvazione alla decorrenza iniziale ed alla discrasia sulla decorrenza finale che nel provvedimento del 22 maggio 2003, che non era comunque sottoposto a controllo di legittimità della Corte dei conti per motivi di valore, risulta essere piuttosto vaga indicando la fine del rapporto "entro la fine di ottobre";
2. nella circostanza che ormai il contratto era scaduto e non era stato esperita l'opzione di prosecuzione ma anzi era sta interrotta la prosecuzione che era stata richiesta con la nota dell'agosto 2002, rendendo peraltro necessaria la stipula di un nuovo contratto, questa volta a seguito di trattativa privata.

Si rileva quanto sopra, anche tenendo conto dell'esigenza rappresentata dall'amministrazione nella documentazione di non interrompere il servizio nelle more dell'espletamento della gara per la gestione del SIL, cosa questa che ha determinato l'incertezza sui tempi contrattuali e le conseguenti scelte dell'amministrazione.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento.

3.1 La programmazione.

3.1.1 La nota preliminare.

La nota preliminare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali non sempre ha assolto alla sua finalità di documento con il quale l'Amministrazione esprime il suo progetto di bilancio, appostando ai segmenti della propria missione istituzionale le risorse finanziarie , collocate presso le UPB e nei capitoli del bilancio amministrativo.

La nota preliminare dovrebbe costituire, nel sistema delineato dalla legge di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997), il fondamento programmatico sul quale costruire la successiva Direttiva del Ministro per l'esercizio di riferimento, che si avvale della legge di bilancio ormai approvata e quindi di un assetto che dovrebbe essere definitivo, salvo assestamenti in corso d'anno, ma che, in seguito ai provvedimenti legislativi di contenimento della spesa, è divenuto anch'esso precario.

Va sottolineato come, nel 2003, la nota preliminare avesse raggiunto un rilevante livello di significatività mentre quella per il bilancio di previsione 2004, era stata compilata d'ufficio dal MEF ed ha segnato una forte discontinuità con la precedente.

Le direttive ministeriali per il 2003 ed il 2004 hanno invece mantenuto un efficace assetto programmatico, anche se quella per il 2004 non si è occupata delle politiche previdenziali oggetto di un complesso percorso legislativo sfociato, per ora nella legge-delega 23 agosto 2004, n. 243, ed hanno contribuito alla costruzione di un assetto programmatico al quale rapportare i risultati della gestione, aspetto questo di specifica trattazione nella parte della relazione dedicata al "Controllo interno".

La nota preliminare per il 2005 è particolarmente complessa perché ha cercato di conciliare l'assetto al momento esistente dei Centri di Responsabilità, che è costituito dai due dipartimenti "Politiche del lavoro e dell'occupazione" e "Politiche sociali e previdenziali" (oltre che da quello, come in tutte le amministrazioni, "Gabinetto del Ministro") con le innovazioni introdotte, in primo luogo, dal d.lgs.11 agosto 2003, n.241, con il quale sono state individuate, quali strutture di primo livello, le direzioni generali con la conseguente soppressione dei dipartimenti ed, in successione, dal decreto del ministro del 15 settembre 2003, con il quale è stata prevista la figura del Segretario generale, dal DPR 29 luglio 2004, n.244 con il quale è

[4] Il decreto di approvazione del contratto è stato successivamente registrato.

stata operata l'ultima riorganizzazione del ministero ed, infine, dal decreto ministeriale del 1° dicembre 2004 con il quale sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale generale del Segretario generale e della Direzione delle Ispezioni.

A prescindere dai profili attinenti a tale riorganizzazione, che vengono trattati nella specifica parte della relazione, va sottolineato come sia proprio la nota preliminare a gestire il momento di transizione tra le vecchia e nuova strutturazione per centri di responsabilità che viene poi sanzionata nella legge di bilancio per l'esercizio 2005.

In sostanza, la programmazione contenuta nella nota preliminare tiene già conto del nuovo disegno strutturale, a seconda dei casi, sottolinea il permanere o meno delle precedenti competenze delle direzioni generali (in parte modificate) e, nel caso della Direzione delle Ispezioni, - prevista dal d.lgs. 23 aprile 2004, n.124, di cui si è parlato nella passata relazione, contemplata dal citato DPR n. 244 del 2004 ed istituita con il citato DM 1° dicembre 2004 e, dunque, all'epoca della predisposizione della nota preliminare non ancora operativa, considerandola ancora nel contesto della Direzione generale degli affari generali, risorse umane ed attività ispettiva.

In questo disegno, alquanto complesso - che pure mette nel dovuto risalto le missioni istituzionali e gli aspetti cruciali, attinenti alle politiche del lavoro, a quelle sociali ed a quelle previdenziali – finisce per essere di scarso rilievo, a fronte della particolare strutturazione dei Centri di Responsabilità che fa coesistere (ed è questo il dato assolutamente peculiare nel sistema dei ministeri) la figura del Segretario generale con quella delle Direzioni generali riconoscendo, appunto, ad entrambe la connotazione di Centri di Responsabilità, il dato aggregato delle assegnazioni agli ormai obsoleti *C.d.R.*, rappresentati dai due dipartimenti delle politiche del lavoro e delle politiche sociali e previdenziali.

Rispetto alle previsioni assestate 2004, si riscontra un leggero incremento (65,54 miliardi di euro rispetto a 64,34 miliardi di euro).

In effetti, tale situazione rispecchia sostanzialmente l'andamento del C.d.R. "Politiche sociali e previdenziali" (il C.d.R."Gabinetto" ha un sensibile incremento da 8,4 milioni di euro a 10,8), mentre continuano a diminuire gli stanziamenti destinati al C.d.R. "Politiche del lavoro e dell'occupazione" (1,52 miliardi di euro), rispetto alle previsioni assestate 2004 (1,88 miliardi di euro).

Poiché gli stanziamenti sul C.d.R. "Politiche sociali e previdenziali" attengono per la quasi totalità a spese di trasferimento nei confronti degli enti previdenziali e degli enti locali, la spesa realmente gestita dal ministero subisce un'ulteriore flessione che riduce il margine operativo delle politiche attive e passive del lavoro (come verrà evidenziato nelle parti dedicate ai "settori d'intervento" ed all'"analisi finanziaria").

3.1.2 La direttiva del Ministro.

La direttiva 2004 era organizzata sulla base dell'indicazione tematica delle Priorità politiche, ma in maniera diversa rispetto a quella del 2003, sempre collegandola ai filoni fondamentali dell'attività del Ministero:

1. Attuazione della legge Biagi per migliorare le opportunità occupazionali e per la riforma del mercato del lavoro.
2. Favorire la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare.
3. Promuovere la responsabilità sociale delle imprese nell'ambito di un sistema di relazioni industriali innovativo.
4. Politiche a favore della famiglia e dei diritti sociali.
5. Sviluppo di interventi diretti a favorire la piena attuazione della legge Bossi-Fini.
6. Politiche intersettoriali.

La scelta dell'Amministrazione, per il 2004, era, in sostanza, quella di rendere mirate le scelte strategiche, anche se mancavano riferimenti alla politica previdenziale.

La Direttiva 2005 mantiene lo stesso assetto ma modifica alcune priorità, mentre in altri casi tiene conto degli sviluppi che i settori di riferimento hanno avuto. Inoltre, in considerazione dell'entrata in vigore della legge-delega sulla riforma previdenziale (legge 23 agosto 2004, n. 243), inserisce tra le priorità gli interventi diretti all'attuazione del nuovo sistema:

1. Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità.
2. Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso.
3. Favorire il processo di diffusione della cultura della responsabilità sociale delle imprese e l'implementazione sul territorio di un sistema sperimentale di relazioni industriali innovativo.
4. Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia".
5. Interventi diretti alla attuazione del nuovo sistema previdenziale.
6. Politiche intersettoriali.

Per quel che attiene alla prima priorità, nella sua descrizione riverberano le considerazioni che il SECIN ha espresso nello studio sugli indicatori di cui si parla successivamente ed ovviamente vi è coerenza con le analisi che, in ordine di tempo, sono state successivamente svolte in occasione del monitoraggio sulla Direttiva 2004.

In merito alla seconda priorità, si nota una maggiore sottolineatura dell'attivazione delle strutture ispettive. Del resto, l'ambiente operativo è ora caratterizzato dalla nuova Direzione per le attività ispettive e particolare attenzione viene data alla valorizzazione delle risorse professionali.

La terza priorità è sostanzialmente sovrapponibile a quella corrispondente della Direttiva 2004. Viene posto l'accento sull'esigenza di rafforzare l'integrazione dei principi e dei parametri della CSR (Responsabilità Sociale delle Imprese) nelle amministrazioni pubbliche, anche in relazione al contenuto dell'art. 1, comma 160 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Con tale disposizione viene infatti costituita la Fondazione per la diffusione della responsabilità sociale delle imprese.

La quarta priorità, sostanzialmente corrispondente a quella della Direttiva 2004, pone l'accento sull'accordo con le Regioni. Va tenuto conto, infatti, delle pronunce della Corte costituzionale delle quali si parla in dettaglio nella parte della relazione ad esse dedicata (es. la sentenza sugli "Asili Nido").

Anche in questo caso, viene fatto riferimento alle disposizioni della Finanziaria 2005 (articolo 1, commi 153-154), le quali prevedono la destinazione, nell'ambito del Fondo per le politiche sociali, di una quota specifica, di 500.000,00 euro, per l'anno 2005 per l'istituzione di un "Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti".

In particolare, il 70 per cento di tale quota "è destinato al finanziamento dei programmi e dei progetti del *Forum* nazionale dei giovani, con sede in Roma. Il restante 30 per cento è ripartito tra i *Forum* dei giovani regionali e locali proporzionalmente alla presenza di associazioni e di giovani sul territorio".

La quinta priorità, concerne, come si è detto, l'avvio del nuovo sistema previdenziale ed, in tale contesto, viene sottolineata l'esigenza, da un lato, di disporre del "Secondo pilastro" costituito dalla "Previdenza complementare" che, pertanto, va incentivata e, dall'altro, di assicurare la garanzia dell'uniformità sia delle prestazioni che dei trattamenti contributivi. Per quanto attiene a questi ultimi, essi dovranno essere vagliati in stretta connessione con le

problematiche relative all'emersione e regolamentazione del lavoro sommerso, nonché con le tipologie contrattuali di recente introduzione.

La sesta priorità, dedicata alle "politiche settoriali" indicate dalla Presidenza del consiglio dei ministri, dovrà confrontarsi con le limitazioni alla spesa delle pubbliche amministrazioni, previste in Finanziaria.

Le priorità vengono declinate in obiettivi strategici ed operativi e ad essi vengono collegate le assegnazioni di bilancio, le risorse umane, nonché il peso percentuale delle tipologie di attività per il raggiungimento degli obiettivi.

In conclusione, va sottolineato l'ulteriore affinamento della Direttiva che si giova delle metodologie del SECIN e dell'esperienza da questo maturata, sia nella costruzione di un sistema di indicatori, sia nel monitoraggio trimestrale sui risultati gestionali in rapporto con gli obiettivi assegnati.

3.2 Il monitoraggio del Servizio di controllo interno sulla direttiva 2004.

Il SECIN del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha completato il monitoraggio dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi contenuti nella direttiva 2004 ed ha trasmesso ufficialmente i documenti relativi, particolarmente analitici, alla Corte.

E' importante sottolineare come gli obiettivi, già nella direttiva 2004, fossero riferiti al Segretariato generale ed alle Direzioni generali.

Una notazione generale attiene ad un più elevato grado di realizzazione per gli obiettivi di settore, riferibili cioè alle cinque priorità politiche, mentre la sesta priorità politica che ha, appunto, caratteristiche trasversali[5], presenta un livello significativo di non realizzazione o realizzazione parziale degli obiettivi operativi ad essa riferiti.

In sostanza, laddove si tratta di obiettivi direttamente riferibili alle competenze specifiche, l'azione è risultata maggiormente apprezzabile rispetto a quella posta in essere nel raggiungimento di obiettivi intersettoriali, quali l'ammodernamento dell'Amministrazione. Tale constatazione indica una carenza di accordo tra le strutture interne all'Amministrazione come pure con soggetti esterni alla medesima.

Dalla tabella che segue, emerge il complessivo miglioramento, nella realizzazione degli obiettivi, in quanto anche se la percentuale di realizzazione appare leggermente inferiore a quella del 2003, gli obiettivi della direttiva 2004 erano più numerosi (63) rispetto a quelli della direttiva 2003 (50) ed, inoltre, vi erano 26 obiettivi a durata pluriennale.

Anno	Realizzati	Parzialmente realizzati	Non realizzati
2002	70%	17%	13%
2003	84%	12%	4%
2004	83%	14%	3%

Fonte SECIN Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Va anche detto che non sempre la strutturazione degli obiettivi appare rispondente sia alle dirette responsabilità, sia alle caratteristiche organizzative del destinatario dei medesimi.

E', del resto, proprio il monitoraggio e, soprattutto, il dettaglio dei risultati ottenuti dal Segretario generale e dalle direzioni generali, la cui sintesi viene esposta nella seguente tabella, a consentire alla Corte di fare una sottolineatura del genere.

Un esempio evidente, in tal senso, è dato dall'analisi del raggiungimento dei tre obiettivi assegnati al Segretario generale - riconducibili alla sesta priorità politica e consistenti nel coordinamento delle proposte di riorganizzazione, nell'individuazione di un sistema di controllo

[5] Miglioramento della qualità dei servizi, semplificazione amministrativa, digitalizzazione delle amministrazioni, contenimento e razionalizzazione della spesa.

di gestione e nella programmazione ed organizzazione delle attività statistiche di studio e ricerca – che sono ritenuti parzialmente realizzati.

Il primo obiettivo appare alquanto generico, ove non si riconduca alla predisposizione di uno studio definitivo in materia, e, comunque, dipendente dallo spirito di cooperazione dei titolari delle direzioni generali (va ricordato che nel corso del 2004 è stato comunque approvato il nuovo regolamento di organizzazione ed istituita la Direzione delle attività ispettive).

Il secondo, anche se funzionalmente collegato al Segretario generale, implica la diretta implicazione del SECIN, che, come il medesimo afferma, ha assicurato il supporto tecnico-metodologico.

Al riguardo, va segnalato che, con il DM del 12 ottobre 2004, è stato approvato il modello teorico indirizzato all'individuazione delle linee-guida per la progettazione e l'organizzazione del sistema.

Il SECIN, nell'auspicare che vengano attivate quanto prima le procedure di gara per consentire l'implementazione del progetto, indica, quale alternativa possibile, il ricorso, indicato dall'art. 1, comma 192 della legge n. 311 del 2004 (Finanziaria 2005), al riuso di applicazioni informatiche disponibili presso altre amministrazioni.

Infine, il terzo obiettivo appare di medio-lungo periodo e, comunque, così come i primi due, implica l'esistenza di una reale struttura che, di cui, al momento, il Segretario generale non dispone.

STATO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI OPERATIVI ASSEGNATI A CIASCUNA DIREZIONE GENERALE

Direzioni generali	realizzato	parzialmente realizzato	non realizzato	Totale complessivo
Segretario generale		3		3
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	3	1		4
Direzione generale della comunicazione	2			2
Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)	6			6
Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale	3		1	4
Direzione generale per l'immigrazione	4	1	1	6
Direzione generale del mercato del lavoro	7	2		9
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	4			4
Direzione generale per le politiche previdenziali	3			3
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	4	2		6
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	6			6
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	5			5
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	4			4
Direzione generale per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcooldipendenze	1			1
totale	52	9	2	63

Tra gli obiettivi "realizzati" vengono ricompresi anche quelli rimodulati nel corso del 2004 e, per quanto attiene a quelli "parzialmente realizzati" e "non realizzati", le percentuali di insuccesso sono in gran parte dovute al cennato difficile accordo tra le strutture interessate.

Tale aspetto trova rispondenza nelle osservazioni fatte nella parte dedicata all'organizzazione, un'organizzazione, peraltro, fortemente impegnata nell'attività definita istituzionale, tanto da impiegare solo il 16 per cento del personale nel perseguimento degli obiettivi della Direttiva.

Su questo punto va rilevato come, trattandosi di un ministero fortemente connotato dalle *politiche* di settore (fondamentalmente distribuite nella tripartizione: politiche del lavoro, sociali e previdenziali), le cennate priorità politiche non possono certamente considerarsi distinte dall'attività *istituzionale*.

Il SECIN segnala l'esigenza di far seguire ad una riorganizzazione (derivante dal DPR 29 luglio 2004, n. 244 con il quale è stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione e dal DM del 1° dicembre 2004, con il quale è stata istituita la Direzione generale per l'attività ispettiva, prevista dal d.lgs. n. 124 del 2004) che ha quali punti focali la struttura del Segretariato generale e quella dell'appena indicata nuova Direzione per l'attività ispettiva, un'effettiva razionalizzazione nella distribuzione delle risorse umane che tenga conto dei compiti sul territorio e dei collegamenti con le autonomie locali.

In effetti, la Corte tiene a sottolineare l'esigenza di un diverso approccio delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione, così come quella della verifica degli assetti dell'Amministrazione centrale ed approfondisce questi temi nella parte dedicata all'organizzazione.

3.2.1 Le metodologie adottate dal Controllo Interno – Gli indicatori.

Il SECIN ha affinato le sue metodologie per poter realizzare le analisi dirette alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi indicati nella Direttiva 2004, e correlati alle priorità politiche, analisi di cui si è detto in precedenza.

A tal fine, con un decreto del Ministro del 4 marzo 2004, è stato approvato uno studio, predisposto, appunto, dal SECIN, sugli indicatori che sono stati utilizzati per il monitoraggio della Direttiva.

Si traggono da tale studio alcuni cenni sintetici che concernono la prima priorità politica che può essere definita come la più emblematica della missione del ministero in quanto si riferisce alla "Attuazione della legge Biagi (legge 14 febbraio 2003, n. 30) per migliorare le opportunità occupazionali e per la riforma del mercato del lavoro".

Dopo l'individuazione di alcuni punti di rilievo, come l'esigenza, nell'ottica della piena attuazione della legge, di adottare i provvedimenti idonei ad una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale degli istituti previsti e di assicurare un'ampia diffusione della conoscenza degli strumenti innovativi introdotti dalla normativa, si indica la concentrazione dell'attenzione sulle attività indispensabili per la effettiva realizzazione di quanto previsto circa la borsa continua nazionale e il monitoraggio dell'andamento dell'impiego dei nuovi istituti di flessibilità.

Inoltre, si marca l'esigenza della formazione continua, della realizzazione di un sistema equilibrato che coniughi flessibilità e sicurezza, attraverso gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali e del collegamento delle strutture ministeriali con gli enti territoriali.

Gli indicatori, in questo contesto, dovrebbero essere in grado di distinguere, nell'ambito del generale tasso di occupazione, generi, classi di età, ambiti geografici di riferimento, attività economica e di verificare il grado di attuazione delle misure previste.

Pertanto, in considerazione della flessibilità delle nuove figure di lavoro, potrebbero essere analizzati i riflessi della loro utilizzazione, sul mondo del lavoro, sotto diversi aspetti: quello quantitativo, connesso al ricorso a tali figure, quello concernente la transitorietà del

fenomeno, quello riferito all'incidenza delle medesime tipologie sulla misura della stabilizzazione dell'occupazione.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, di rilievo sono i dati concernenti la trasformazione dei rapporti di lavoro part-time in full-time, oppure dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Sotto altro profilo, tenuto conto delle profonde differenziazioni territoriali del nostro Paese e degli squilibri che, in particolare, si riscontrano nel Mezzogiorno rispetto al resto del territorio nazionale, si ritiene opportuna la configurazione di indicatori idonei ad analizzare l'impatto degli interventi realizzati sulle diverse aree territoriali. Recenti rilevazioni, aggiornate al III trimestre 2004, attestano un incremento occupazionale in Italia dello 0,4 per cento su base annua, per un totale espresso in valori assoluti pari a 22.485 unità, variamente distribuite sul territorio. Le variazioni percentuali sono così distinte: 1,1 per cento nelle zone del Nord – Ovest; – 0,5 per cento nelle zone del Nord – Est; 0,6 per cento nel Centro; 0,0 per cento nel Nord e Centro e 0,3 per cento nel Sud e nelle Isole. Inoltre, si rileva che il tasso di disoccupazione per aree geografiche, sempre al III trimestre del 2004, si attesta al 4,5 per cento nel Nord – Ovest; al 3,5 per cento nel Nord Est; allo 6,0 per cento nel Centro; al 4,6 per cento nel Nord e nel Centro; al 13,6 per cento nel Sud e nelle isole, per un valore medio sul territorio nazionale del 7,4 per cento.

Infine, e soprattutto con riferimento alle misure volte a favorire l'inserimento o reinserimento delle donne nel mondo del lavoro, si tiene conto che tali misure risultano fortemente condizionate anche dagli interventi, realizzati nel settore sociale, per la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro (per esempio, diffusione e distribuzione territoriale di asili nido e micro-nidi aziendali) con evidenti riflessi sull'andamento del tasso occupazionale delle donne. Quest'ultimo è stato stimato – al III trimestre del 2004 – al 45,1 per cento per le donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni, con un valore del 24,5 per cento per le donne di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Sempre in relazione alle donne, può essere interessante notare quale sia il flusso mensile dei contratti a tempo parziale secondo rilevazioni effettuate all'agosto del 2003: il dato (espresso in migliaia) parla di un 37,4 di flusso di part time per le donne, contro un 18,5 per gli uomini (i dati si riferiscono ai contratti depositati presso le DPL, Settore Ispezione, ai sensi dell'art. 5 Legge n. 863 del 1984, modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 61 del 2000).

3.3 Attività contrattuale e convenzioni CONSIP.

Le attività contrattuali di maggior rilievo per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali attengono alla materia informatica ed in particolare al S.I.L.-Sistema Informativo Lavoro al quale è dedicata la parte della relazione concernente l'Innovazione tecnologica.

Il contratto di maggior rilevanza, gestito dall'Amministrazione, nel 2004 è, dunque, quello che riguarda la fornitura di *hardware* e *software*, e la gestione del S.I.L., stipulato, in seguito ad Appalto-concorso[6], in data 31.10.2003, per un importo di euro 23.141.354,67 (I.V.A. esclusa) con l'R.T.I. composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.; i lavori hanno avuto inizio a metà novembre 2003. Il contratto ha validità di 3 anni dalla data di sua efficacia ed ha pertanto scadenza a novembre 2006.

L'impatto di tale contratto è sensibile sul piano delle risorse complessive, anche perché sono state proprio le risorse finanziarie che attengono alla materia dell'informatica, soprattutto per la parte in conto capitale, ma anche per la parte corrente, che sono state pesantemente incise dal D.L. n. 168, convertito con la legge 30.7.2004, n. 191.

[6] Aggiudicatario della gara è stato un RTI composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.

Per questa ragione, nell'ambito dell'analisi sugli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali, si è ritenuto opportuno dedicare una parte specifica alla gestione finanziaria degli investimenti per l'innovazione tecnologica.

Altri contratti di significativo rilievo, a livello centralizzato, hanno riguardato:

- servizi in economia (DPR n. 384 del 2001 – DM 16-1-2002) nei settori dell'edilizia, della falegnameria, vetreria e dell'idraulica sanitaria;
- ordinazione della manutenzione ordinaria antincendio;
- ristrutturazione completa del centro Stampa ed altri servizi logistici del ministero ;
- acquisto metal-detector e rapiscan, apparecchiature antisabotaggio.

3.3.1 Le convenzioni CONSIP.

Il Servizio di controllo interno ha di recente licenziato (il 18 maggio u.s.) la "Relazione annuale al Ministro sulla riduzione della spesa nell'anno 2004, conseguita in seguito all'adesione alle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni e servizi", prevista dall'art. 26 della legge del 23.12.1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000).

A tal fine è stato avviato un monitoraggio sia a livello centrale sia a livello periferico, basato su schede informatizzate.

Un'interessante osservazione del SECIN riguarda la tendenza a servirsi delle convenzioni CONSIP nei casi di prodotti e servizi con caratteristiche tecnologicamente avanzate che avrebbero determinato "il ricorso a procedure d'acquisto complesse" e, comunque, "una difficile valutazione comparativa" (è il caso della telefonia fissa e mobile o del noleggio dei fotoriproduttori).

Non è risultato invece particolarmente vantaggioso il ricorso alla CONSIP per gli acquisti di beni e servizi di facile consumo, reperibili sul mercato locale a condizioni economicamente e qualitativamente spesso più convenienti.

Infatti, le più ricorrenti criticità evidenziate si riferiscono alla fornitura di materiale di cancelleria e carta o all'acquisto di software, in relazione al cui approvvigionamento sono state segnalate problematiche connesse al ritardo nei tempi di consegna, alla scadente qualità delle forniture, alla ridotta scelta merceologica.

Il SECIN segnala come tale posizione sia stata pressoché unanime da parte delle strutture centrali e periferiche, tanto da consigliare in molti casi il ricorso ai Servizi in economia disciplinati dal DPR n. 384 del 2001.

In tutti i casi in cui ciò è accaduto, il ricorso ai fornitori locali ha, infatti, consentito di spuntare prezzi inferiori a quelli praticati in convenzione per l'acquisizione di beni e servizi (es: pulizia dei locali).

Va anche considerato che, nel corso del 2004, molte convenzioni sono scadute, per totale esaurimento dei lotti. Sono state anche attivate convenzioni diverse da quelle previste, in elenco (come quella relativa al "sistema informatizzato di rilevazione delle presenze"). Altre convenzioni, per le loro caratteristiche sono state attivate dall'Amministrazione centrale (es: autovetture, buoni pasto, telefonia).

Notevoli difficoltà si sono riscontrate per la misurazione dei risparmi conseguiti, in mancanza di utili parametri di comparazione per prodotti aventi caratteristiche qualitative diverse e, comunque, indisponibili sul mercato locale, ovvero per i diversi tempi in cui sono avvenuti gli acquisti e la mancanza di significatività del confronto per beni a rapida obsolescenza, come quelli informatici.

Ulteriore aspetto segnalato è quello della precaria rapportabilità all'esercizio finanziario di convenzioni che hanno spesso durata pluriennale.

Ciò nonostante, è stato possibile individuare un sensibile risparmio, rilevato con la comparazione con il dato storico precedente o con i listini e le tariffe di altri fornitori, con il ricorso alle convenzioni per l'acquisto di centraline telefoniche e per la telefonia mobile e fissa.

Come era prevedibile attendersi, l'entrata in vigore del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 recante "interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica" (convertito, con modificazioni, nella legge 20 luglio 2004, n. 191) ha compresso le possibilità di spesa degli uffici, costretti pertanto a ridurre le richieste di approvvigionamento di beni e servizi. Il taglio sui fondi - realizzatosi con la riduzione degli stanziamenti, in particolare su alcuni capitoli di bilancio - ha comportato, inevitabilmente, una sensibile difficoltà evidenziata da quasi tutte le strutture coinvolte nel monitoraggio.

Una valutazione positiva viene espressa sulla flessibilità dello strumento, ribadita con l'ultima previsione legislativa, che dovrebbe permettere di mirare opportunamente il ricorso alle convenzioni nei casi di effettiva convenienza per l'Amministrazione.

La spesa dell'Amministrazione centrale viene rappresentata nella seguente tabella:

Spese dell'Amministrazione centrale per le convenzioni CONSIP

(valori assoluti)

Direzioni generali	autovetture	buoni pasto	carburante rete	fax	fotocopiatori	global service uffici	TOTALE
Direzione generale risorse umane e affari generali	67.242,24	3.178.760,16	8.800,00		2.341,38		**3.317.143,78**
Direzione generale gestione del fondo politiche sociali	24.000,00	117.592,16	7.000,00	320,33	14.985,36	18.795,35	**182.693,20**

La spesa dell'Amministrazione periferica ha riguardato:

carburante rete, carta in risme, centrali telefoniche, energia elettrica, (>0,1Gwh), fax, fotocopiatori, gasolio riscaldamento, global service uffici, olio combustibile da riscaldamento, pc desktop, pc portatili, reti locali, software gestione documentale, software produttività, stampanti, telefonia fissa, videocomunicazione ed altri beni.

La spesa complessiva, suddivisa per regione, è stata la seguente:

Spese dell'Amministrazione periferica, distinta per regione per le convenzioni CONSIP

(valori assoluti)

Regioni	Totale spesa Convenzioni CONSIP
Abruzzo	146.690,44
Basilicata	15.430,61
Calabria	58.839,73
Campania	444.174,43
Emilia Romagna	287.328,57
Friuli	97.516,68
Lazio	120.045,01
Liguria	78.173,12
Lombardia	118.527,29
Marche	101.908,31
Molise	41.932,06
Piemonte	146.856,99
Puglia	40.281,88
Sardegna	110.225,47
Toscana	129.441,80
Umbria	11.839,14
Valle d'Aosta	33.820,42
Veneto	270.063,54
TOTALE	2.253.095,49

Per quanto attiene alle valutazioni sui risparmi conseguenti all'utilizzazione delle convenzioni CONSIP, i dati non hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di completezza per motivi in precedenza indicati, ma costituiscono comunque un ambiente indicativo[7] dal quale è possibile evincere alcuni "picchi" di rilievo come il risparmio ottenuto sul "global service uffici" dalla Direzione provinciale di Como, che ha raggiunto il 105 per cento rispetto ai costi del 2003, risparmio invero notevole soprattutto se rapportato agli altri più significativi livelli conseguiti come il 68% sulla "telefonia fissa" riscontrato dalla DPL di Alesssandria.

Va detto che esistono anche rilevazioni in termini di maggiori costi come quello riscontrato dalla DPL di Firenze sul "Gasolio riscaldamento" nella misura del 19 per cento e come quelli indicati dalla DPL di Prato, per la "cancelleria" (2%), per i "fax" (39%) e per il "software produttività" (27%) e dalla DPL di Verona, per i "PC desktop" (36%).

---

[7] In Abruzzo, è stato indicato un 10 per cento sulle spese di cancelleria della Direzione Provinciale di Chieti.
In Basilicata, in Calabria in Campania nel Lazio ed in Liguria non sono stati rinvenuti risparmi.
In Emilia Romagna, la D.P.L. di Bologna ha riscontrato il 10 per cento di risparmi per le convenzioni per "pc desktop", "software produttività e "stampanti"; la D.P.L. di Ferrara del 35/40 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Forlì del 10,62 per cento sui "fotocopiatori"; la D.P.L. di Rimini del 30 per cento sui "fotocopiatori" e del 14 per cento sulla "telefonia fissa", mentre per il "global service uffici" *è stato* riscontrato un aumento del 15 per cento.
In Friuli-Venezia Giulia, la Direzione Regionale ha rinvenuto risparmi del 10 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Gorizia il 20 per cento sulle "centrali telefoniche"; la D.P.L. di Trieste il 15 per cento sui "fotocopiatori" ed il 10 per cento sul "global service uffici".
In Lombardia. la D.P.L. di Brescia ha segnalato il 2 per cento di risparmi sulla "carta in risme"; la D.P.L. di Como il 105 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Lecco il 48 per cento sulla "cancelleria"; la D.P.L. di Lodi il 59 per cento sui "fax" e l'11 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Mantova l'1 per cento sulla "carta in risme".
Nelle Marche, la D.P.L. di Macerata ha indicato il 10 per cento sulla "cancelleria" e sulla "carta in risme"; la D.P.L. di Pesaro il 2 per cento sulle "stampanti.
Nel Molise, la Direzione Regionale ha rilevato il 39,70 per cento sulla telefonia mobile; il livello della fornitura è peraltro di soli euro 49,63.
In Piemonte, la Direzione Regionale ha riscontrato risparmi per il 4 per cento per il "carburante extra-rete" e del 20 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Alessandria il 68 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Asti il 13 per cento sugli "arredi didattici uffici" ed il 47 per cento su "global service uffici"; la D.P.L. di Biella il 13 per cento sul "global service uffici" ed il 59 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Cuneo il 10 per cento sulla "cancelleria" e sulla "carta in risme", il 15 per cento sui "fax" e sui "pc desktop"; la D.P.L. di Torino il 4 per cento sul "carburante extra-rete"; la D.P.L. di Novara il 10 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Vercelli il 40 per cento sulle "stampanti"; la D.P.L. di Verbano-Cusio-Ossola ha segnalato invece un aumento dell'11 per cento .
In Puglia, la D.P.L. di Brindisi ha rilevato il 5 per cento sugli "arredi didattici uffici", il 25 per cento sulla "cancelleria" ed il 20 per cento sui "fotocopiatori"; la D.P.L. di Foggia il 9 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Lecce il 9 per cento sui "PC portatili"ed il 24 per cento sulle stampanti.
In Sardegna, la D.P.L. di Nuoro ha segnalato il 5 per cento di risparmi sulla "carta in risme" ed il 3 per cento sul "gasolio riscaldamento"; la D.P.L. di Oristano l'11 per cento sui "PC desktop"; la D.P.L. di Sassari il 35 per cento sulle "autovetture", il 3 per cento sul "carburante rete", il 12 per cento sul "gasolio riscaldamento" ed il 15 per cento sulla "telefonia mobile".
In Toscana, la D.P.L. di Firenze ha riscontrato il 19 per cento di aumento sul "gasolio riscaldamento"; anche la D.P.L. di Prato ha segnalato un aumento, nella misura del 2 per cento sulla cancelleria, del 39 per cento sui "fax" e del 27 per cento sul "software produttività".
In Umbria i risparmi sono stati individuati dalla Direzione Regionale nella misura del 6,59 per cento sulla "pulizia locali" e del 25 per cento sulla "telefonia fissa"; anche la D.P.L. di Perugina ha indicato risparmi del 25 per cento sulla "telefonia fissa".
In Valle d'Aosta, la Direzione Regionale ha indicato il 25 per cento di risparmi sul "gasolio riscaldamento" e del 3 per cento sulla "telefonia fissa".
Infine, in Veneto, hanno segnalato risparmi la Direzione Regionale, nella misura dell'1,42 per cento sul "global service uffici" e del 56,64 per cento sulle convenzioni "per la ricarica degli estintori e lo smaltimento dei rifiuti"; la D.P.L. di Rovigo, del 5 per cento su "cancelleria" e "risme di carta"; la D.P.L. di Padova del 5 per cento su "arredi didattici ufficio", "cancelleria", "global service uffici" e "telefonia fissa"; la D.P.L. di Verona del 23,73 per cento su "carta in risme" e dell'11 per cento sul "software produttività", ma un aumento del 36 per cento su "PC desktop" e su "stampanti; la D.P.L. di Vicenza risparmio del 9 per cento su "carta in risme".

Il panorama quindi indica che, laddove gli operatori si sono ritenuti in grado di realizzare una comparazione dei valori delle convenzioni CONSIP con le altre offerte disponibili sul mercato, non sempre hanno indicato risparmi ma in diversi casi addirittura un aggravio di costi di livello anche rilevante.

In ogni caso, nell'apprezzare il monitoraggio effettuato dal SECIN Lavoro, adempimento trascurato da altre amministrazioni, si ravvisa l'esigenza di individuare comuni metodologie di rilevazione e standards di riferimento.

Appare comunque condivisibile l'affermazione del SECIN in ordine ad una migliore prospettiva data dalla possibilità per le amministrazioni di individuare offerte più convenienti di quelle proposte nelle convenzioni CONSIP ed avere quindi una maggiore flessibilità nell'acquisizione di beni e servizi.

3.4 I settori d'intervento.

3.4.1 Le politiche del lavoro.

3.4.1.1 I lavoratori socialmente utili.

Come è stato rappresentato dalla Corte, nelle relazioni sul rendiconto, la problematica dei lavoratori socialmente utili si è protratta nel tempo per la difficoltà di portare a compimento il processo di stabilizzazione dei medesimi.

Si è, infatti, raggiunta la soglia critica, oltre la quale dovranno essere individuate altre soluzioni, dichiarando chiusa l'esperienza dei L.S.U..

Infatti, dagli iniziali 24.861 LSU a carico del Fondo per l'occupazione, del gennaio 2004, si è raggiunto il livello di 22.704, al 31 dicembre, con una riduzione di 2.157 unità. Detta riduzione è sensibilmente inferiore a quella registrata nel 2003 (7.809 unità).

Questo trend si andrà ancora progressivamente riducendo a causa dei seguenti fattori:

- bassa scolarizzazione del bacino residuo;
- concentrazione in aree con alta problematicità occupazionale;
- presenza nel bacino di soggetti per i quali si ritiene difficile se non impossibile l'avviamento al lavoro;
- età anagrafica di difficile collocazione o ricollocazione (over 45);
- modifiche normative (art. 21, comma 1, legge 31 ottobre 2003, n. 306) che non consentono più gli affidamenti diretti e ridotta possibilità di assunzioni nelle PP AA che li utilizzano.

Si segnala che nell'anno 2004 il Ministero ha proceduto a chiudere il convenzionamento con la Regione Abruzzo, come già fatto negli anni passati con altre Regioni (nel 2003 con le Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Marche ed Umbria).

Rimane pertanto aperto il convenzionamento con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

3.4.1.2 Gli ammortizzatori sociali.

La materia degli ammortizzatori sociali, in attesa di una riforma complessiva che si attende da molti anni e che era prevista dalla legge 144 del 1999 (il cosiddetto "ordinamentale lavoro"), è stata oggetto di importanti interventi legislativi.

L'art. 3, comma 137, della legge n. 350 del 2003 ha prorogato la facoltà per il Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia di concedere ammortizzatori sociali (cassa integrazione guadagni straordinaria, indennità di mobilità, disoccupazione speciale) in deroga alla normativa vigente, "anche con riferimento a settori produttivi ed a aree territoriali". Tale estensione, introdotta dal citato comma 137, ha consentito al Ministero di intervenire, oltre che nei casi di singole aziende, anche nei settori in crisi (tessile e spedizionieri doganali) con la concessione dei citati ammortizzatori anche alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti.

E' evidente la portata innovativa di tale norma che ha modificato, soprattutto concettualmente, l'assetto degli ammortizzatori sociali, per i quali fin dal 1991 (anno di emanazione della legge 223) è valso il principio: più è grande l'azienda più ammortizzatori sono usufruibili da parte dei dipendenti (per esempio una grande azienda che effettua investimenti può ottenere la CIGS per ristrutturazione per 4 anni).

Il principio delle crisi settoriali e territoriali, introdotto dal comma 137, poi prorogato nella finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 155, della legge n. 311 del 2004), ha comportato:

- l'estensione della CIGS e dell'indennità di mobilità alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti;
- l'emergere della rilevanza del distretto (per esempio i distretti tessili);
- il completo decentramento delle procedure autorizzatorie. Infatti il Ministro nell'accordo governativo stabilisce l'entità delle risorse finanziarie da attribuire al territorio di riferimento e le regole generali alle quali la Direzione provinciale (o regionale) del lavoro si deve uniformare nell'adozione dei provvedimenti autorizzatori, sulla cui base l'INPS eroga i trattamenti. Tale procedura innovativa, che chiama gli Uffici periferici del Ministero a nuove attività e a nuove responsabilità, coniuga la valorizzazione delle competenze ministeriali con la gestione decentrata dei provvedimenti, con conseguente snellimento dei tempi di erogazione e con conseguente soluzione delle eventuali problematiche applicative a livello locale.

La dotazione finanziaria, inizialmente fissata in 310 milioni di euro, è stata portata a 360 milioni dall'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004. Le imprese beneficiarie sono tenute a versare, per il periodo di utilizzo degli ammortizzatori sociali, i contributi dovuti per CIGS e mobilità.

L'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004 ha sancito la possibilità per il Ministro del lavoro di prorogare, nel limite complessivo di 43 milioni di euro, le casse integrazioni straordinarie per cessazione di attività da 12 a 24 mesi, a fronte di un puntuale programma di gestione delle eccedenze occupazionali, da verificarsi prima della concessione della proroga a 24 mesi.

L'art. 1 bis ha esteso, con decorrenza 2005 e per un quiquennio, la cassa integrazione guadagni straordinaria e l'indennità di mobilità al personale anche navigante dei vettori aerei.

3.4.1.3 Il regime delle opportunità di lavoro (già definito regime sanzionatorio).

Si è detto dei LSU e degli Ammortizzatori sociali. L'evoluzione della loro disciplina aveva portato ad individuare un correttivo che prevedesse la sospensione dei relativi trattamenti nei casi in cui l'interessato rifiutasse offerte di lavoro.

Una prima disciplina era intervenuta con il decreto legge 24 novembre 2003, n. 328, che aveva introdotto il cosiddetto "sistema sanzionatorio".

Successivamente, l'art. 3, comma 137-settimo, ottavo e nono periodo della legge n. 350 del 2004, riproducendo ed integrando l'art. 1 del cennato decreto legge, ha disciplinato il "regime delle opportunità di lavoro" (già definito regime sanzionatorio), qualora il lavoratore beneficiario rifiuti una collocazione lavorativa, un percorso formativo o lavori di pubblica utilità in utilizzo diretto (art. 7 del decreto legislativo n. 268 del 1997) e, nel caso della CIGS, rifiuti un percorso formativo.

La Corte, nella passata relazione, aveva sottolineato come emergesse il disegno, già delineato nel decreto legislativo n. 276 del 2003 (ed in particolare nell'art. 13), di coniugare gli interventi sociali di sostegno al reddito con l'imprescindibile esigenza di considerare tali interventi prioritariamente finalizzati ad indirizzare il lavoratore verso l'impiego o il reimpiego.

Oltre all'anticipazione, quindi, di alcuni contenuti del disegno di legge sulla riforma degli ammortizzatori sociali, viene a determinarsi lo spostamento del baricentro di tutto il sistema degli ammortizzatori sociali dall'impresa (imprese con determinate dimensioni e di determinati

settori, tipico della legge n. 223 del 1991) al soggetto, che diventa il cardine del sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro.

In considerazione degli interventi normativi in materia di CIGS, e di rendere la disciplina uniforme per i lavoratori oggetto dei trattamenti, l'art. 1 quinquies del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004, ha colmato una lacuna contenuta nella precedente disposizione, sancendo anche per il cassintegrato l'obbligo di accettare una nuova collocazione lavorativa qualora la CIGS sia stata concessa "in deroga" o per cessazione di attività, ossia quando lo stato di decozione dell'impresa di appartenenza non può assolutamente prefigurare un riassorbimento nell'impresa medesima ma unicamente una ricollocazione presso imprese terze.

Va sottolineato come le nuove normative in materia di CIGS in deroga o relative alle crisi aziendali a 24 mesi richiedono in ogni caso piani di gestione delle eccedenze occupazionali e recano limiti di spesa.

Da qui l'esigenza di rendere cogenti i percorsi di ricollocazione lavorativa, di disporre di un monitoraggio della spesa in tempo reale, al fine di quantificare gli interventi già effettuati e di valutare la possibilità finanziaria di ulteriori interventi ed, al fine di favorire i processi di ricollocazione esterna, di predisporre in alcuni casi progetti di reimpiego

3.4.2 Le politiche sociali.

3.4.2.1 Il Fondo per le politiche sociali.

La Riforma del Titolo Quinto della Costituzione ha inciso sensibilmente sulla materia delle Politiche sociali, come apparirà evidente nella parte dedicata alle pronunce della Corte Costituzionale, sulla materia delle Politiche Sociali.

Pertanto, l'Amministrazione centrale ha assunto un ruolo di "regolazione" per garantire sia la coerenza degli indirizzi delle varie politiche "macro", sia l'attuazione di regole comuni per tutti gli attori nel sistema; allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente, la determinazione dei livelli essenziali relativi alle prestazioni in materia di diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale; l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni in via esclusiva per le politiche sociali e la formazione professionale e in via concorrente quali ad esempio lavoro e sanità.

In coerenza con il consolidarsi della nuova architettura istituzionale, a partire dal 2003 (con l'art. 46 della Legge Finanziaria n. 289 del 2002) le risorse afferenti al Fondo Nazionale per le politiche sociali e che discendono da norme di legge di settore o da disposizioni contenute in precedenti finanziarie (quali ad esempio, legge n. 285 del 1997 in materia di minori; legge n. 104 del 1992 e succ. modificazioni in materia di disabilità, ecc.) sono trasferite alle regioni come fondi indistinti senza vincolo di destinazione. In tal modo, le Regioni, nel programmare gli obiettivi e le priorità in materia di politiche sociali, possono destinare le risorse finanziarie in coerenza con esse.

Va sottolineato come la scelta del "Fondo indistinto" ha determinato, oltre alla difficoltà di assicurare un livello minimo di prestazioni sociali, in considerazione della perdurante mancanza dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni), di cui si dirà in particolare, addirittura quella di ripartire il Fondo in tempi accettabili.

Infatti, l'esperienza di un biennio dimostra come i tempi sia allunghino, presso la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, tanto da rendere inattivo il Fondo, ben oltre il primo semestre.

Per il 2004, la ripartizione, nelle misure evidenziate nella seguente tabella, è intervenuta con il decreto interministeriale del 1° luglio 2004, per complessivi euro 1.884.346.940:

(valori assoluti)

Somme destinate all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)	euro	808.630.000,00
Somme destinate alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	euro	1.000.000.000,00
Somme destinate ai Comuni	euro	44.466.939,00
Somme destinate al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga	euro	14.000.000,00
Somme attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per interventi	euro	17.250.001,00
Totale	**euro**	**1.884.346.940,00**

Un elemento peculiare del riparto relativo all'anno 2004 è sicuramente l'inserimento del fondo per gli asili nido - previsto dall'art. 70 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, (legge finanziaria 2002) - nell'ambito delle somme destinate alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'Amministrazione, difatti, ha dovuto tenere nel debito conto la sentenza n. 370 del 23 dicembre 2003 con cui la Corte Costituzionale, pur dichiarando l'incostituzionalità parziale dell'art. 70 della l. n. 448 del 28.12.2001, faceva tuttavia salvo ogni eventuale procedimento di spesa che, al momento della pronuncia, fosse ancora in corso.

Ciò alla luce della particolare rilevanza sociale del servizio degli asili – nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati.

Pertanto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dopo aver condotto lunghe e laboriose trattative con le Regioni, assegnava comunque a quest'ultime le risorse del fondo per gli asili nido, evitando di apporre vincoli di destinazione e salvaguardando, così la programmazione economico –finanziaria già posta in essere dalle Regioni stesse.

Non ancora è attivo il sistema di monitoraggio che costituiva uno strumento determinante per l'intero sistema, anche perché ad esso doveva collegarsi un sistema sanzionatorio (la cui applicazione appariva comunque improbabile in mancanza di un parametro fondamentale come quello costituito dai citati LEP). Risulta comunque avviata una rilevazione sulle modalità di impiego delle risorse del Fondo per il 2003.

L'Amministrazione trae da detta analisi elementi tali da motivare il mancato ricorso al sistema sanzionatorio[8], avendo verificato che le risorse sono state comunque utilizzate per interventi di politica sociale sul territorio.

La stessa Corte costituzionale, tra l'altro, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale norma a seguito di ricorso delle Regioni, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, così ribadendo la legittimità del sistema sanzionatorio, al fine di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese di nuovo disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere (sentenza CC n. 423 del 2004).

Per quanto attiene alla realizzazione dei LEP, più volte citati, i quali ripercorrono in parte, non essendo assistiti da parametri esistenti a livello internazionale, come i LEA del sistema sanitario che hanno fatto riferimento ai DRG, va detto che non si riscontrano significativi passi avanti, anche se la loro identificazione appariva di particolare urgenza proprio per consentire di disporre di parametri utili per il cennato monitoraggio e l'applicazione del conseguente sistema sanzionatorio.

[8] Previsto dall'art. 46, comma 5, l. 27.12.2002, n. 289 che, nello specifico, dispone come "in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello stato per essere rassegnati al Fondo nazionale per le politiche sociali.".

Il Ministero del lavoro segnala al riguardo la posizione ostativa manifestata dall'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze che, con nota prot. n. ACG/115/LAV/81329 del 23 luglio 2004, in assenza del quadro programmatico economico-finanziario di riferimento, esprimeva parere negativo rispetto all'ulteriore corso della proposta presentata dal primo perché venisse esaminata in sede di Conferenza Unificata, impedendo, così, lo svolgersi del negoziato tecnico con le Regioni in merito alla definizione dei LEP.

Va dunque apprezzata l'azione del Ministero del lavoro che comunque ha continuato a promuovere iniziative utili a sviluppare – con modalità differenti dal negoziato in sede di Conferenza Unificata - il dibattito sui LEP, come seminari e convegni, e, soprattutto, ha completato la ricerca sugli approcci necessari a sviluppare il lavoro di implementazione della proposta presentata a marzo.

Un risultato si è ottenuto con l'apertura, avvenuta il 14.12.2004, di un tavolo tecnico con le Regioni e le rappresentanze delle autonomie locali (ANCI e UPI).

L'esigenza di una condivisione da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti ha consigliato un "maggior approfondimento della conoscenza delle caratteristiche degli ambiti locali di protezione sociale che partecipano a definire il sistema di *welfare* del nostro Paese". Pertanto si è data progettazione ed avvio ad un quadro coordinato di ricerche in materia di rete dei servizi sociali, in particolare sull'attuazione della l. n. 328 del 2000 e sull'implementazione del sistema dei servizi sociali territoriali.

Non si è di fronte quindi ad un contesto che presenti un livello apprezzabile di maturazione ai fini della definizione dei LEP, anche per l'evidente esigenza di una loro condivisione perché costituiscano parametri accettati[9].

Sempre sotto il profilo della fondamentale esigenza di disporre di un monitoraggio della spesa per prestazioni sociali, vanno considerate:

a. l'indagine pilota (con Istat, Ministero dell'economia e delle finanze e coordinamento interregionale per la statistica - CISIS) sulle prestazioni sociali per servizi sociali erogati dai comuni singoli e associati e la spesa ad esse correlata. L'indagine si è conclusa nel mese di giugno 2004 per fornire la base su cui è stata progettata l'indagine censuaria, sulla totalità dei comuni italiani, partita nel mese di settembre 2004;
b. l'avvio di una collaborazione con ISTAT per il completamento di banca dati sul sistema dei trasferimenti economici di natura non previdenziale (invalidità, sistema dei congedi parentali, trasferimenti alle famiglie per i figli ecc.);
c. la costituzione e l'avvio dei lavori del gruppo finalizzato alla redazione del rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, formalmente costituito con decreto del Ministro. Tale rapporto implementerà il sistema degli strumenti informativi del Ministero.

3.4.2.2 Le politiche per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcooldipendenze.

Nella precedente relazione era stato segnalato il passaggio delle competenze in tema di promozione e coordinamento delle politiche per prevenire e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcooldipendenze, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al neo-istituito Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003-Finanziaria per il 2004, con il conseguente trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, in precedenza collocate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

---

[9] I progetti di ricerca avviati riguardano:

- la realizzazione di un'indagine sugli assetti organizzativi dei servizi sociali gestiti dagli enti locali all'interno degli ambiti di offerta definiti dai comuni singoli o associati;
- i processi di integrazione istituzionale e socio-sanitaria attraverso lo studio di un limitato numero di casi distribuiti sul territorio nazionale;
- i modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione dei sistemi di accreditamento dei servizi sociali da parte di Regioni ed Enti Locali.

In realtà, l'osservazione di quanto è accaduto nell'esercizio 2004 ha messo in rilievo un percorso, particolarmente farraginoso, che ha visto la formale istituzione del DNPA con il DPCM 15 marzo 2004, la delega delle funzioni al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri con il DPCM del 17 aprile 2004 e le linee di indirizzo di questi emanate con il decreto del 31 maggio successivo.

Di fatto, l'attività, oltre alle disponibilità finanziarie che erano ancora attestate nello Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata gestita da quest'ultimo perlomeno fino all'emanazione del DPR 29 luglio 2004, n. 244, con il quale è stata modificata l'organizzazione (se ne è parlato nella parte dedicata all'organizzazione) e non è stata più contemplata la Direzione del ministero con le competenze in materia, disponendo la collocazione temporanea del personale addetto presso la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili, in attesa del definitivo trasferimento presso il DNPA della Presidenza del consiglio dei ministri, così come previsto dal decreto istitutivo del Dipartimento.

Va precisato come, anche in epoca successiva al nuovo regolamento del ministero, in attesa della definizione degli assetti presso il DNPA della Presidenza del consiglio dei ministri, la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili, ha portato avanti l'attività istruttoria, in quanto le associazioni e gli organismi attuatori delle iniziative progettuali dovevano ancora completare l'invio della documentazione a corredo delle relazioni semestrali e, comunque, integrare e fornire i necessari chiarimenti in ordine ai giustificativi di spesa già prodotti.

In pratica, solo con i primi invii del 15 novembre 2004, è stata trasferita in concreto anche tale attività al nuovo dipartimento ed, in contemporanea, veniva definita l'assegnazione di 14 milioni di euro a valere sul Fondo delle politiche sociali.

Il vero e proprio passaggio delle consegne è avvenuto con il verbale del 30 novembre 2004, ma va precisato che sussisteva un pregresso, di non scarso rilievo, che riguardava progetti afferenti agli esercizi 2000, 2001 e 2002, la cui documentazione, ai sensi di detto verbale, doveva essere trasferita entro il termine del 6 dicembre 2004, ferma restando, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle more dell'istituzione dei capitoli di bilancio presso la Presidenza del Consiglio a favore del DNPA, la disponibilità a disporre, nel breve periodo di effettivo esercizio finanziario 2004, eventuali liquidazioni di semestralità completate dei progetti qualora il Dipartimento, avendo effettuato le verifiche di competenza, avesse ritenuto opportuno procedere al relativo pagamento.

Infine, con decreto interministeriale tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 1° dicembre 2004, è stato disposto il trasferimento del personale, già in servizio presso la ex DGTAO, nei ruoli del DNPA, e sono state individuate le risorse strumentali da cedere allo stesso DNPA. Queste ultime sono state trasferite il 29 dicembre 2004.

(valori assoluti)

cap	Descrizione	Res.iniz.	Prev.Def. comp.	Prev.Def. Cassa	Impegni	Pagato competenza	Pagato residui	Pagato totale	Res.Tot.Pr.Comp.	Residui totali	Economie totali
1295	Spese per il finanziamento dei progetti in materia di interventi per la lotta alla droga	3.663.129,99	1.021.390,00	4.684.520,00	1.021.387,04	1.021.387,04	2.179.435,54	3.200.822,58	0,00	1.483.693,72	0*
1803	Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga	10.311.563,67	3.760.105,00	11.571.669,00	3.760.101,85	3.334.644,23	1.741.950,38	5.076.594,61	425.457,62	529.187,38	8.465.886,68*

* Le economie o maggiori spese in conto competenza sono uguali a 0

La vicenda assai complessa, che ha preso l'intero 2004, di cui si è appena detto, non ha certamente giovato ad un contesto di grande sensibilità che non aveva mostrato, e se ne era fatto specifico accenno nella passata relazione, un'apprezzabile dinamica di spesa.

Infatti, mentre il cap. 1295 ha registrato un notevole abbattimento della massa-residui, per oltre il 60 per cento, il Cap. 1803 relativo al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga indica economie per oltre 8 milioni di euro (nel 2003 erano più di 10 milioni).

3.4.2.3 La responsabilità sociale delle imprese.

La Commissione europea con il Libro verde redatto nel 2001 e con la successiva Comunicazione del 2002 ha invitato gli Stati membri a diffondere la cultura della "responsabilità sociale" delle imprese (Corporate Social Responsability – CSR). Tale tematica risulta, infatti, di fondamentale importanza per rendere l'Europa più competitiva, per rafforzarne la coesione sociale, per modernizzare e potenziare il modello sociale ed economico europeo.

In base ai principi della CSR, le aziende dovrebbero procedere nella gestione delle proprie attività e nella definizione delle strategie di business ponendo particolare attenzione alle questioni sociali e ambientali, nonché ai rapporti con tutte le parti interessate (*stakeholder*). Ciò, naturalmente, in base ad una decisione volontaria, che va oltre il semplice rispetto dei vincoli normativi e che si basa sui fondamentali principi di credibilità e trasparenza delle pratiche di CSR messe in atto.

L'attuazione dei principi della responsabilità sociale della imprese comporta una differenziazione ed un rafforzamento del marchio aziendale, un accrescimento della reputazione della stessa e, conseguentemente, un incremento complessivo della competitività sul mercato. Peraltro, attraverso la responsabilità sociale, le imprese offrono un importante contributo per lo sviluppo sostenibile della collettività, inteso come capacità di svolgere nel tempo le attività tenendo in giusta considerazione l'impatto di queste ultime sul capitale naturale, sociale e umano e tenendo in considerazione i bisogni delle generazioni future.

Tale tematica ha costituito negli ultimi due anni una delle priorità politiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, tra l'altro, è stata inserita nell'agenda del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea (giugno-dicembre 2003). Da ultimo, occorre sottolineare che nell'ambito della riorganizzazione delle strutture ministeriali è stata istituita un'apposita Direzione denominata "Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)" formalizzando, in tal modo, per la prima volta in Italia, una specifica competenza in materia.

Le iniziative, poste in essere per lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese, sono di grande rilievo e tra esse è il caso di segnalare la costruzione di un sistema di indicatori che permetta alle imprese (soprattutto alle piccole e medie) di valutare, monitorare e rendicontare in modo consapevole le proprie *performances* economiche, sociali e ambientali.

Va sottolineato, al riguardo, come sussista un effettivo rischio di confondere le imprese con una molteplicità di modelli di riferimento e di rendicontazione.

Dopo la presentazione del set di Indicatori, in occasione della "Terza Conferenza europea sulla CSR: il ruolo delle politiche pubbliche nella promozione della CSR" organizzata nell'ambito del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, unitamente a quella degli obiettivi perseguiti, tra i quali il più interessante, sotto il profilo ordinamentale, è quello di promuovere la CSR tra le Piccole e medie imprese, vi sono state altre importanti iniziative, l'ultima delle quali risale all'Assemblea generale del CSR Forum, tenutasi il 10 dicembre 2004.

Inoltre, con una serie di atti paritetici che hanno coinvolto le istanze interessate, in seguito ad un accordo siglato presso l'Unioncamere, è stata avviata una fase sperimentale che prevede l'attivazione di appositi Sportelli CSR-SC presso varie Camere di Commercio che forniscono gratuitamente informazioni e assistenza alle imprese.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro.

Nelle precedenti relazioni, la Corte ha posto l'accento sull'esigenza di portare a compimento un processo di riforma dell'intera struttura che consentisse di disegnare effettivamente il "nuovo" Ministero del lavoro e delle politiche sociali, superando quindi il momento di transizione del passaggio ad un nuovo modello e l'integrazione tra le "politiche del lavoro", le "politiche sociali" e le "politiche previdenziali".

Di non scarso rilievo era la diversa concezione delle soluzioni organizzative (tendenzialmente *in line* per le politiche del lavoro e quelle previdenziali e di *staff* per le politiche sociali), naturale discendenza, rispettivamente, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dal Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Vi era la coesistenza di direzioni con competenza sugli affari generali ed il personale, per la comunicazione, nonché l'importantissimo nodo da sciogliere relativo alle competenze della struttura periferica (strutturata nelle Direzioni regionali e provinciali e distinta in "Politiche del lavoro" ed "Ispezioni") nel nuovo Ministero.

Il punto di arrivo - per ora e tenendo conto dell'impatto che avrà nel breve-medio periodo la riforma del Titolo V della Costituzione con il dato probante delle pronunce della Corte Costituzionale alle quali si fa cenno nella presente relazione – è costituito dal DPR 29 luglio 2004, n. 244 e dal DM 1° dicembre 2004, a conclusione di un processo di riforma durato circa quattro anni.

La nuova configurazione del Ministero presenta due elementi di forte novità rispetto alla precedente organizzazione: la previsione della figura del Segretario generale con l'articolazione funzionale della sua struttura e l'istituzione della nuova Direzione generale per l'attività ispettiva con compiti di Direzione e coordinamento delle attività di vigilanza dei soggetti che operano sul territorio, compresi gli enti previdenziali. Rimane invariato il numero delle direzioni generali (tredici), aspetto questo che, se da un lato mantiene inalterato il rapporto tra l'area delle politiche del lavoro e quella delle politiche sociali e previdenziali, dall'altro evidenzia, una volta di più, come nonostante il disegno di accorpamento del d.lgs. n. 300 del 1999 e delle successive deleghe sulle riforme organizzative dei ministeri, non si rinvenga una diminuzione delle strutture anche se alla base di dette riforme si pone la cennata e condivisibile esigenza di eliminare le sovrapposizioni.

Di pari passo ed anzi, in anticipo dal punto di vista ordinamentale (il d.lgs. n. 241 che ha modificato i C.d.r. è del 2003) ed in ritardo sotto il profilo dell'effettiva collocazione nel sistema di bilancio (avvenuta con un certo "affanno" *in limine*, con il bilancio di previsione 2005) si è assistito alla nuova configurazione con il Segretario generale e le Direzioni generali al posto dei due Dipartimenti, soluzione quest'ultima rivelatasi assai problematica per la gestione delle risorse, come è stato evidenziato nelle precedenti relazioni.

Indubbiamente, anche la nuova configurazione andrà valutata nel prossimo periodo, per la sua originalità nel panorama delle assai variegate opzioni scelte, nella cosiddetta "seconda riorganizzazione" prevista dal DL n. 217 del 2001 convertito con la legge n. 317 del 2001, dalle Amministrazioni dello Stato.

Infatti, mentre non è insolita la coesistenza tra Segretario generale e Direzioni generali, che rappresenta anzi l'alternativa fondamentale che il d.lgs. n. 300 del 1999 ha posto ai Dipartimenti, lo è la qualità comune di "Centri di Responsabilità".

Non va sottaciuto, del resto, che esistono Segretari generali "Centri di Responsabilità" in altre amministrazioni come in quella della Difesa, caratterizzata da altre peculiarità, messe costantemente in evidenza, dalla Corte, nelle relazioni dedicate a quel ministero.

Le Direzioni generali del Ministero sono quelle:
a) degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione;
b) per l'attività ispettiva;
c) della comunicazione;
d) per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR);
e) per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale;
f) dell'immigrazione;
g) del mercato del lavoro;
h) per le politiche per l'orientamento e la formazione;
i) per le politiche previdenziali;
l) per l'innovazione tecnologica;
m) delle risorse umane e affari generali;
n) della tutela delle condizioni di lavoro;
o) per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali.

Allo stato attuale, dunque:

1. il Segretariato è organizzato in cinque uffici di livello dirigenziale non generale con compiti di supporto all'attività di coordinamento del Segretario generale. La descrizione delle attività è molto generica e, in alcuni casi, fa riferimento a competenze specifiche delle direzioni generali (comunicazione istituzionale, carta dei servizi, responsabilità sociale delle imprese, attività internazionale, pari opportunità, ecc.) Inoltre, a tale centro di responsabilità amministrativa sono stati attribuiti solo i capitoli delle spese per il personale e per le spese di funzionamento comuni anche agli altri centri, mentre non è prevista l'assegnazione di fondi per specifici interventi. Sarà, quindi, necessario chiarire il ruolo e le funzioni di tale struttura per non creare nuove "zone" di sovrapposizione in ambiti già assegnati a direzioni generali e per non contraddire l'intenzione riformatrice diretta proprio ad eliminare aspetti di incertezza amministrativa.
2. Nell'ambito delle politiche sociali sussiste la compresenza di tre Direzioni generali che impingono per le loro esigenze nel "Fondo per le politiche sociali": la Direzione per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; la Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR); la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni, mentre le competenze in materia di tossicodipendenza, passate in base alla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003) alla Presidenza del Consiglio, hanno vissuto un periodo di transizione alquanto complesso, come si dirà in seguito, che può considerarsi chiuso solo nell'attuale esercizio finanziario.
3. La nuova Direzione generale per l'attività ispettiva, prevista nell'ambito della legge Biagi, viene istituita per assicurare un più efficace coordinamento dei servizi di vigilanza. Si ricorda, al riguardo, la portata innovativa del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

   Al riguardo, va sottolineato come dovrà essere verificato il rapporto con gli uffici periferici (gli ispettorati, ora inseriti nelle Direzioni regionali e provinciali del lavoro) che dovrebbero recuperare una loro identità autonoma ma per i quali si pone un problema di coordinamento per le esigenze di utilizzazione di tali strutture da parte di altre Direzioni generali rispetto a quella delle Ispezioni dalla quale tali strutture periferiche dipenderanno organicamente.

Tale ultima notazione pone l'accento sull'esigenza di riorganizzare la struttura periferica del Ministero, in modo da rendere le Direzioni regionali e provinciali del lavoro funzionali a tutte le missioni che caratterizzano il Ministero; si pensi ai problemi derivanti dall'immigrazione ed anzi, ormai, dell'integrazione, che toccano, evidentemente, tutte le competenze del ministero.

In sostanza, va implementato, cosa che è oggetto di approfondimento preso la Direzione degli affari generali e del personale e di confronto con tutte le Direzioni, il ruolo di terminali del sistema del lavoro e delle politiche sociali, in capo agli uffici periferici, anche sotto il profilo del rapporto di questi con gli Enti previdenziali e le autonomie locali.

4.2 Il decentramento amministrativo.

4.2.1 Il completamento del trasferimento delle risorse umane in attuazione del conferimento delle competenze in materia di mercato del lavoro.

Nel 2004 sono stati portati avanti i complessi adempimenti per il trasferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro alle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta ai sensi del d.lgs. n. 180 del 2001 e d.lgs. n. 183 del 2001, di attuazione delle norme di riferimento contenute nei rispettivi Statuti. Ciò a seguito dell'entrata in vigore dei DPCM di individuazione in via generale delle risorse da trasferire, emanati il 20 luglio 2004.

Si tratta di una operazione importante che consente di completare il processo di trasferimento di competenze in materia di mercato del lavoro, previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997 e che ha visto il transito dagli organici del Ministero a quelli di regioni ed enti locali, di oltre 6.000 unità. Infatti, Sardegna e Valle d'Aosta sono le ultime due regioni nelle quali le direzioni del lavoro del Ministero esercitano tali funzioni seppure con qualche difficoltà, tanto che per disciplinare la fase transitoria è stato definito con la Regione Sardegna - nelle more del completamento del processo di delega - un apposito protocollo di intesa sottoscritto il 29 gennaio 2004.

Attualmente sono in fase di emanazione i decreti per il trasferimento delle risorse umane, individuate sulla base delle opzioni presentate dal personale. Mentre per la Valle d'Aosta tale operazione è risultata semplice poiché il personale interessato al passaggio è stato individuato sulla base delle istanze presentate, per la regione Sardegna si è dovuta elaborare una graduatoria dalla quale attingere i nominativi dei dipendenti da coinvolgere forzosamente. Peraltro, circa le modalità da seguire è stato necessario richiedere l'orientamento della Funzione Pubblica e del MEF, in quanto - trattandosi di Regioni a statuto speciale - il processo viene gestito in accordo con queste Amministrazioni.

In relazione alle unità di personale che transiteranno alle due regioni, si evidenzia che il Ministero ha operato in modo da garantire, a costo zero per l'Amministrazione, la loro partecipazione ai percorsi di riqualificazione, nell'intento di non privare tale personale delle opportunità di crescita professionale.

Regione: SARDEGNA

Unità di personale monitorate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 180 del 2001	Nr. 482
Personale che transita alla Regione Sardegna (pari al 75 per cento del contingente monitorato)	Nr. 362

In linea generale, si deve osservare la estrema complessità degli adempimenti determinata dalla circostanza che, nelle more del trasferimento, sono stati avviati dal Ministero i percorsi di riqualificazione del personale tanto che, fermo restando il contingente complessivo, la distribuzione all'interno è fortemente mutata nel tempo. Comunque sono state rispettate le percentuali di legge per cui il 70 per cento circa del personale monitorato, con possibile oscillazione del 5 per cento, dovrà passare alle Regioni.

Regione: VALLE D'AOSTA
Unità di personale monitorate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 183 del 2001 Nr. 41
Personale che transita alla Regione Valle D'Aosta
(pari al 70 per cento del contingente monitorato) Nr. 28

Contestualmente si sta procedendo alla definizione dei decreti per il trasferimento dei beni, delle risorse finanziarie, strumentali e informatiche, tenendo conto delle diverse modalità di individuazione previste per le due Regioni dai DPCM 20 luglio 2004. Nello specifico, per la Valle D'Aosta il trasferimento delle risorse finanziarie è operato nella misura del 95 per cento delle spese complessivamente sostenute dallo Stato per le funzioni delegate. Per la Sardegna, invece, il trasferimento dovrà avvenire nella stessa misura percentuale, sul totale delle spese effettivamente sostenute per le funzioni delegate, di quella realizzata per il personale.

Pertanto, nel caso in cui transiti il 75 per cento del personale, sarà trasferito il 75 per cento delle risorse di funzionamento del Settore/Servizio politiche del lavoro, impiegate dallo Stato nell'ultimo esercizio finanziario per lo svolgimento delle funzioni delegate. Anche per le Regioni in esame, quindi, così come avvenuto per le Regioni a statuto ordinario, il passaggio delle funzioni dovrà avvenire con le correlate risorse ed, anzi, con un risparmio.

4.2.2 Il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia".

Negli ultimi due anni la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di costituzionalità in questo ambito, ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di finalizzazione di risorse finanziarie in maniera difforme da quanto sopra evidenziato.

Si richiamano in particolare :

- la sentenza n. 370 del 2003 relativa all'istituzione del Fondo per gli asili nido, alle modalità di ripartizione del fondo medesimo nonché alle modalità di determinazione dei criteri organizzativi per i micro nidi nei luoghi di lavoro (commi 1, 3, 8, dell'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 – finanziaria per il 2002). Tale fondo dell'ammontare complessivo di 300 milioni di euro per il triennio 2002-2004 era in particolare destinato allo sviluppo del sistema di servizi per la prima infanzia.

  La Corte ha sancito l'illegittimità della istituzione di fondi con vincolo di destinazione, quindi, per le funzioni pubbliche regionali e comunali, confermando che l'articolo 119 prevede espressamente che tali funzioni debbano essere "integralmente" finanziate "tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali .... nonché con quote del fondo perequativo di cui all'art. 119, 3° comma, Cost. In proposito si è così espressa: "è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce". Nel riconoscere che la materia degli asili nido rientra nel settore dell'istruzione e della tutela del lavoro, la Corte ha collocato la stessa nell'ambito della potestà legislativa concorrente, che consente allo Stato quindi unicamente la definizione dei principi generali;
- la sentenza n. 320 del 2004 con quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità del Fondo destinato al finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, asili nido e micro-nidi per i figli dei dipendenti (art. 91 legge n. 289 del 2002, Legge finanziaria per il 2003). In tale circostanza l'Alta Corte ha sostanzialmente ribadito i contenuti della prima pronuncia circa la incongruità di istituire fondi con vincolo di destinazione in materia di competenza delle regioni, quali lo sviluppo dei sistema di asili nido;
- la sentenza n. 423 del 2004 relativa ai ricorsi proposti da alcune regioni riguardo il funzionamento del fondo nazionale per le politiche sociali. In proposito la Corte ha ritenuto non fondato quanto sostenuto da una delle regioni ricorrenti circa la soppressione del Fondo

nazionale per le politiche sociali, quanto meno in questa fase ancora transitoria in attesa della piena attuazione dell'articolo 119 Cost., e salvaguardando il ruolo centrale in ordine alle attività di monitoraggio delle politiche e della spesa sociale.

Con la medesima sentenza tuttavia la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità riguardo al Fondo destinato alle giovani coppie, perché ritenuto ugualmente in contrasto con "i criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionali, delineato con detto articolo 119 Cost., che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale".

Sempre con tale sentenza la Corte ha dichiarato illegittima la disposizione di cui al comma 101 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria per il 2004), relativo al reddito di ultima istanza.

Il Reddito di Ultima Istanza non era stato pensato come uno strumento isolato di pretta natura assistenzialistica, ma in connessione con gli altri strumenti di inclusione sociali. Nel Libro Bianco per il Welfare si indica infatti che è necessario un approccio globale per risolvere il problema dell'inclusione sociale.

Il Reddito Minimo di Inserimento, in attuazione del Patto per l'Italia, aveva dimostrato di essere una via non praticabile, per l'approccio astratto con cui si voleva affrontare la questione: la gestione centralistica dello strumento soffriva di un limite sulla capacità selettiva, che rischiava di configurarsi non come misura temporanea di carattere incentivante, ma puro assistenzialismo. La sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale.

Per aumentare il grado di selettività, e quindi di efficacia, il RUI è stato pensato come uno strumento nella cui azione potessero utilmente essere coinvolti le regioni e gli enti locali. Era perciò preferibile realizzare il cofinanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito.

La Legge Finanziaria 2004 ha introdotto questa misura cercando di tenere conto delle esigenze di cui ai punti 1 e 2.

La sentenza della Corte costituzionale n. 423 del dicembre scorso ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma perché la materia sarebbe attratta nell'area della competenza esclusiva in tema di servizi sociali. La Corte ha, in sostanza, chiarito che la materia è attratta nella competenza esclusiva delle regioni ed esse sono tenute, con le risorse che affluiscono loro dal Fondo nazionale delle politiche sociali, ad assumere dei comportamenti su questo aspetto.

Va infine ricordata la Sentenza n. 50/05 relativa ai ricorsi proposti da alcune regioni e dalla provincia autonoma di Trento riguardo alcuni articoli della legge 14 febbraio 2003, n. 30 ed alcuni articoli del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 in riferimento agli artt. 24, 76, 117 e 118 Cost., all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al dPR 31 agosto 1972, n. 670, e a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo – di numerose parti della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili gran parte delle questioni di legittimità costituzionale e non fondate le altre, rimettendo ad una separata pronuncia ogni decisione in ordine agli artt. 1, comma 2 lettera d) e 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Quanto agli argomenti dedotti, in primo luogo, è stato eccepito che con la legge-delega sono stati fissati principi e criteri direttivi che dovranno essere attuati dal Governo, anziché

limitarsi a dettare i principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale nell'esercizio della potestà normativa concorrente.

L'argomento fondamentale è poi che nell'ambito della materia della "tutela e sicurezza del lavoro", per la quale l'art. 117 Cost. attribuisce alle regioni la competenza concorrente, devono considerarsi rientranti le politiche attive del lavoro, il mercato del lavoro, i servizi per l'impiego, le agenzie di mediazione e di lavoro interinale, gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione, nonché l'attività di controllo e di vigilanza ferma restando la competenza sui servizi per l'impiego, già riconosciuta in precedenza dalla Corte costituzionale (sentenza n. 74 del 2001).

A questa competenza va poi aggiunta quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", riguardante i contratti di formazione e lavoro e l'apprendistato, di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

In sostanza, sia la legge che il decreto legislativo dettano norme che non si limitano a stabilire principi direttivi per il legislatore regionale, ma hanno recato una vera e propria disciplina di settore, andando a ledere non solamente il potere normativo e regolamentare, ma anche quello strettamente amministrativo.

La Corte Costituzionale, non ha ravvisato la lesione dell'art. 76 Cost. in ordine all'impropria utilizzazione della delega sia perché sono mutevoli i livelli di definizione delle materie oggetto della medesima, sia perché il livello di disciplina adottato non appare confliggere con la natura di principio fondamentale che, come tale, non può arrivare a dettaglio, sia ancora perché, quando questo accade (come ad esempio per i contratti di lavoro) la materia attiene la disciplina che fa parte dell'ordinamento civile e pertanto spetta alla competenza esclusiva dello Stato.

La stessa Corte, per altri aspetti ha ritenuto sufficientemente identificati taluni principi per poterli definire direttivi, ed ha invece, in altra fattispecie, ritenuto le disposizioni mere esplicitazioni, come, ad esempio, nel caso di abrogazioni di norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento.

I punti cruciali hanno riguardato la previsione della Borsa continua nazionale del lavoro ed il monitoraggio statistico (artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003), laddove la Corte rinviene il coinvolgimento delle regioni nella gestione della rete informativa idonea al funzionamento della Borsa continua del lavoro. Alla stessa stregua va considerata la previsione dell'intesa con regioni e Province autonome per la definizione degli standards tecnici ed i flussi informativi di scambio tra i sistemi.

Altro aspetto di rilievo concerne le funzioni in materia di vigilanza, perché non si rinviene nuova competenza per lo Stato, mentre l'immigrazione è certamente nella sua potestà esclusiva.

Per quanto attiene al regime autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di "intermediazione", la Corte lo ha ritenuto criterio direttivo idoneo a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale sul quale basare la disciplina della complessa materia. Del resto la Corte afferma che l'opzione di un unico regime giuridico per tale attività é correlata all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali. La previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro appare quindi ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale.

Per ciò che concerne la formazione professionale in ambito aziendale viene osservato che la formazione aziendale rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile; senza contare che si verte in un tema che è a metà strada tra la formazione continua ed alcuni schemi contrattuali come l'apprendistato. Inoltre lo Stato ha potestà esclusiva riguardo alle norme generali sull'istruzione.

4.3 La Dirigenza.

4.3.1 L'attuale consistenza.

Il quadro dell'evoluzione della dirigenza presso il Ministero è rappresentato dalle seguenti tabelle:

Numero degli uffici dirigenziali

periodo antecedente il d.lgs. 300/1999 – D.P.C.M. 31.7.1997 organico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale	periodo successivo al d.lgs. 300/1999 – DPR 176/2001	Legge 350/2003 – trasferimento delle competenze in materia di tossicodipendenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
I fascia 11 II fascia 261	I fascia 16 (+5) II fascia 270 (+9)	I fascia 15 (-1) II fascia 268 (-2)

Numero dirigenti in servizio

periodo antecedente l'attuazione del d.lgs. 300/1999 – **31.12.1999**	applicazione del d.lgs. 300/1999 – **31.12.2001**	situazione dopo l'entrata in vigore della Legge 145/2002 – **31.12.2002**
I fascia 11 II fascia 155	I fascia 16 II fascia 200	I fascia 15 II fascia 200

Dirigenti sostituiti dopo l'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002

n. dirigenti	**durata degli incarichi**
I fascia 5	n. 3 incarichi della durata di anni 1, mesi 2, giorni 23 (dal 8.10.02 al 31.12.03) n. 1 incarico della durata di anni 1 e giorni 23 (dal 8.10.02 al 31.10.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di anni 1, mesi 2, giorni 30 (dal 1.10.02 al 31.12.03)
II fascia 22 (rotazione)	n. 19 incarichi della durata di anni 2, mesi 1, giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.12.04) n. 1 incarico della durata di anni 1 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.11.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di mesi 8 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.07.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di mesi 6 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.05.03 cessazione per collocamento a riposo)

4.3.2 La valutazione della dirigenza.

Quanto alle iniziative intraprese per le risorse di area dirigenziale, nel corso del 2004 si è proceduto all'approvazione di un sistema di valutazione della dirigenza, sia di prima che di seconda fascia, da avviare in via sperimentale

Il punto di riferimento su cui articolare l'intero disegno del sistema è stato rinvenuto nella sequenza che lega le fasi più significative del ciclo gestionale dell'attività amministrativa: la programmazione, l'attuazione e la verifica, in modo da pervenire all'accertamento, sistematico ed oggettivo, del livello della prestazione fornita dai singoli dirigenti, con riferimento ad aspettative precedentemente definite attraverso momenti di confronto e di condivisione[10].

---

[10] Allo stato attuale, la valutazione della dirigenza di prima e di seconda fascia viene svolta assumendo a riferimento:

1. la performance operativa, cioè il livello delle prestazioni da ottenere in relazione agli obiettivi assegnati nella fase della programmazione, la cui misurazione si accentra su un determinato risultato da conseguire nel periodo temporale di riferimento;
2. i comportamenti organizzativi e cioè le attitudini manageriali del dirigente in termini di capacità organizzativa e relazionale, la cui misurazione assume a riferimento le modalità di azione nel raggiungimento degli obiettivi.

Il sistema prevede tre fasce di performance nelle quali vengono inseriti i risultati conseguiti, misurati sulla base di indici di risultato ottenuti attraverso appositi indicatori concordati in sede di programmazione.

La valutazione dei dirigenti va considerata, al di là dei sistemi di misurazione adottati, come un ulteriore fattore di crescita per l'Amministrazione, tenuto conto del ruolo di impulso che un'efficace azione di leadership viene ad avere ai fini del rinnovamento.

Quanto all'aspetto procedurale e agli adempimenti connessi, si registrano due principali fasi.

La prima di queste ha portato all'approvazione - con decreto ministeriale - del sistema per la valutazione dei dirigenti di prima fascia, rispetto al quale si era favorevolmente conclusa la concertazione con le OOSS dell'area dirigenziale prevista dall'art. 7 del CCNL vigente.

La seconda è stata realizzata il 1° settembre 2004, con l'approvazione del sistema di valutazione per la dirigenza di seconda fascia, corredato dal manuale operativo e dai modelli delle schede per la valutazione. Anche questa seconda fase ha richiesto l'emanazione di un apposito decreto ministeriale.

Va sottolineato come le operazioni che l'Amministrazione ha finora definito abbiano un carattere sperimentale.

Vi è quindi la consapevolezza di individuare in questo primo approccio i punti critici da correggere successivamente e di calibrare il sistema in considerazione dei diversi contesti nei quali va a collocarsi.

Va considerato, infatti, che questa fase sperimentale coincide con la riorganizzazione delle strutture, che è stata già attuata per l'Amministrazione centrale e verrà orà realizzata per l'Amministrazione periferica.

Di tali profili si è del resto diffusamente trattato nella parte dedicata ai profili di rilievo dell'organizzazione.

4.4 L'Innovazione tecnologica: il SIL – Sistema Informativo Lavoro.

Sia nelle relazioni sul rendiconto, sia nella specifica relazione sull'Informatica, in particolare l'ultima, approvata dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione n.8/Contr/Ref/04 del 14 aprile 2004, la Corte ha sottolineato l'esigenza di accelerare il processo in atto, diretto alla realizzazione del "nuovo" SIL.

La puntuale definizione degli obiettivi e delle risorse, la consapevolezza delle aspettative di attuazione delle priorità assegnate, la condivisione dei criteri di misurazione del loro grado di conseguimento sono soltanto un aspetto del sistema.

A questo si deve aggiungere il fattore culturale, l'approccio del dirigente manager rispetto al ruolo che deve svolgere. In questo senso la Direzione è impegnata a completare le azioni intraprese operando per l'elaborazione e l'attuazione di iniziative mirate a consolidare la cultura manageriale mediante seminari, incontri, momenti di confronto e diffusione di esperienze.

Oltre alle scelte di tipo strategico, la Direzione ha portato avanti adempimenti legati alla gestione delle risorse di area dirigenziale.

A seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 108 che disciplina l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato sono stati predisposti uno schema di decreto interministeriale di adozione del ruolo e gli elenchi dei dirigenti di I e di II fascia in ordine di anzianità da inquadrare alla data del 14 maggio 2004.

Tale decreto è stato inviato alla firma dei Ministri concertanti entro i tempi previsti dal predetto regolamento.

E', però, intervenuta la circolare emanata il 12 agosto 2004 dal Dipartimento della Funzione Pubblica che, al fine di uniformare le procedure delle amministrazioni coinvolte, ha fornito le indicazioni operative da seguire per la predisposizione dei decreti di adozione dei ruoli dirigenziali, richiedendo al tempo stesso una relazione tecnica illustrativa con documentazione da allegare alla bozza di decreto.

Conseguentemente, in data 29 settembre 2004 sono stati trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica gli atti richiesti da allegare al decreto.

Poiché con successivo intervento, il Dipartimento della Funzione Pubblica, per garantire maggiore uniformità di azione, ha predisposto uno schema di decreto al quale le singole amministrazioni devono attenersi, è in corso l' elaborazione di un nuovo decreto predisposto secondo lo schema fornito.

Il processo di rinnovamento è un percorso complesso ed articolato che richiede interventi di tipo organizzativo e gestionale sulle strutture e sulle risorse umane ma che non può prescindere da un adeguato supporto finanziario e strumentale. L'impegno della Direzione generale ha, quindi, riguardato settori di rilievo quali le manovre economiche, la contabilità analitica, l'acquisizione di beni e servizi con iniziative mirate a rendere la disponibilità di risorse compatibile con le esigenze operative delle strutture.

In pratica, la logica seguita è quella di concepire il "nuovo" SIL come un sistema federato di sistemi regionali, che mette a fattor comune le esperienze in una rete di reti, limitandosi a sviluppare il sistema centrale – il c.d. centro servizi – allo scopo di far comunicare ed interoperare i sistemi regionali, nonché mettendo a disposizione, in modalità sussidiaria dei sistemi regionali più in ritardo, lo sviluppo del sistema regionale di borsa continua nazionale del lavoro, in conformità agli standard inseriti nel decreto del 13 ottobre 2004 e affidato al monitoraggio della costituenda Commissione per il raccordo della borsa continua nazionale del lavoro, istituita dall'articolo 7 del citato provvedimento.

Com'è stato già ricordato nella precedente relazione, il contratto, che, in pratica, riguarda, la fornitura di *hardware* e *software*, così come lo sviluppo e la gestione del S.I.L., aspetto questo sottolineato dalla Corte, sia nella relazione sul rendiconto che in quella sull'"Informatica", è stato stipulato, in seguito ad Appalto-concorso[11], in data 31.10.2003, per un importo di euro 23.141.354,67 (I.V.A. esclusa); i lavori hanno avuto inizio a metà novembre 2003. Il contratto ha validità 3 anni dalla data di sua efficacia ed ha pertanto scadenza a novembre 2006.

Nella parte dedicata all'*Auditing* si è fatto cenno alla precedente conduzione del S.I.L., che è, in sostanza, durata anch'essa circa un triennio.

L'attuale contratto, al momento, in attesa dell'emanazione dei successivi decreti legislativi applicativi della "Legge Biagi", è essenzialmente diretto alla gestione della "Borsa-lavoro"[12], che dovrebbe costituire il veicolo attraverso il quale gestire la domanda-offerta di lavoro.

Va, al riguardo, precisato che - mentre non è stato ancora realizzato il "nodo nazionale del sistema" che dovrebbe risiedere presso il Ministero e costituisce l'essenziale elemento strutturale per assicurare il funzionamento del S.I.L., sia pure nel nuovo contesto di sistema distribuito e policentrico – una parte importante del contratto concerne la fornitura di diverse altre componenti, sia applicative che tecnologiche, che costituiscono l'offerta sussidiaria che il Ministero del Lavoro rivolge alle Regioni al fine di supportare l'avvio in tempi brevi dei nodi regionali della rete nazionale della Borsa Lavoro.

In sostanza, ogni regione dovrebbe avere un suo portale per la Borsa-lavoro ed il Ministero è impegnato nella fornitura di applicativi che ne consentano la funzionalità in tempi brevi.

Il pacchetto di prodotti che costituisce l'offerta sussidiaria può, a scelta della Regione che aderisce alla rete Borsa Lavoro, essere installato direttamente presso di essa, a cura del Ministero, ovvero il Ministero può gestire in modalità *asp* (remota) tale portale per conto della Regione, per un tempo stabilito.

Non è di scarso rilievo la circostanza che tali forniture siano a totale carico del Ministero, in considerazione del servizio reso alle Regioni.

In realtà, si è di fronte ad un rapporto piuttosto complesso tra il Ministero e le Regioni che individua nell'"assistenza" e negli "applicativi" forniti la chiave di volta per realizzare, in concreto, la cooperazione necessaria tra soggetti aventi pari dignità costituzionale (dopo la

---

[11] Aggiudicatario della gara è stato un RTI composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.

[12] Il sistema Borsa Lavoro, come esplicitato nel Capitolato di gara prodotto a suo tempo dal Ministero, è un sistema informatico ed informativo distribuito, basato su un modello logico organizzativo e tecnologico federato, non gerarchico, nel quale sistemi regionali (denominati "nodi" della Borsa Lavoro) cooperano tra loro in modo paritetico per offrire a cittadini, imprese ed operatori del settore servizi a supporto dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, fruibili liberamente attraverso internet.
L'interoperabilità tra i nodi regionali è consentita dalla loro connessione ad un canale di cooperazione applicativa, operante secondo gli standard definiti dal CNIPA (come riportati nell'allegato C al decreto ministeriale di attuazione della L. 276/2003), in cui il service broker di dominio è attestato presso il Ministero del Lavoro.

Riforma del Titolo Quinto della Costituzione) per poter realizzare effettivamente il tanto atteso SIL

Va considerato come oggetto della gara sia anche la fornitura della infrastruttura tecnologica e dei servizi professionali necessari a realizzare l'osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, basato su un datawarehouse, attestato presso il Ministero del Lavoro, ma con componenti distribuite anche a livello dei nodi regionali della Borsa Lavoro.

Al momento, senza entrare in dettagli tecnici[13], peraltro coerenti con gli *standard* CNIPA, costituiscono risultati concreti del progetto l'infrastruttura di cooperazione applicativa e di sicurezza della rete nazionale della Borsa Lavoro, attestata presso il nodo del Ministero, il portale nazionale della Borsa Lavoro, il portale regionale "tipo" e i principali applicativi a supporto dei servizi per l'impiego che devono costituire il nuovo SIL, nonché il datawarehouse su cui si basa l'osservatorio nazionale del mercato del lavoro.

Per quanto attiene ai cennati applicativi, ed al modello organizzativo e tecnologico sul quale si fonda la Borsa Lavoro, è attualmente in corso una sperimentazione (dal marzo 2005) presso la Regione Veneto e la Regione Lombardia.

Un'operazione di particolare consistenza, in tale contesto, è rappresentata dalla migrazione nel nuovo sistema dei dati che, nel corso del tempo, sono stati inseriti nei *databases* esistenti e gestiti dai prodotti *net-labor* e *e-labor*, che, si rammenta, erano stati a suo tempo, salutati come prodotti fortemente innovativi ed efficaci (anche se diversi tra loro) e per i quali sono state impiegate risorse di rilievo, come la Corte ha sottolineato nelle sue relazioni (sul rendiconto, sull'informatica e, specificamente, sul S.I.L.).

Un altro impegno è costituito dalla formazione per gli addetti dei centri per l'impiego per l'utilizzazione dei predetti applicativi.

Come già si andava delineando nel primo scorcio del 2004 e quindi era stato considerato nella precedente relazione, le scelte dell'Amministrazione e, quindi del progetto S.I.L., sono mutate profondamente, dovrebbe dirsi necessariamente mutate a causa delle *defaillances* del passato, anche non lontano, messe in evidenza, costantemente, dalla Corte, innanzitutto sotto il profilo progettuale e poi sotto quello esecutivo, con pesanti conseguenze in termini di contenzioso ed oneri aggiuntivi, senza mai arrivare alla realizzazione del S.I.L., ma tuttalpiù ad applicativi molto enfatizzati, ma con limitate funzionalità che sono poi stati, via via, messi da parte.

Il mutato quadro costituzionale e la stessa normativa sul mercato del lavoro hanno, a loro volta, modificato sensibilmente l'ambiente nel quale doveva agire il S.I.L. ed il tentativo di agire su base convenzionale non è stato portato a compimento.

Per portare avanti il progetto della "Borsa continua del lavoro" è stata quindi necessaria un'azione tale da mantenere aperto il dialogo con le Regioni, in un'ottica ormai paritetica,

---

[13] Per l'accesso via internet ai servizi di Borsa Lavoro è stata realizzata una soluzione di sicurezza basata sul paradigma organizzativo e tecnologico del "Single Sign On", che permette agli utenti di autenticarsi una sola volta in uno qualsiasi dei portali della rete, potendo poi accedere a tutti i servizi di Borsa Lavoro, ovunque siano collocati nella rete.

Attualmente, le imprese accedono ai servizi di Borsa Lavoro fornendo le credenziali di autenticazione loro fornite da INAIL per accedere ai servizi INAIL on line. La richiesta di autenticazione attiva un web service che viene trasmesso all'Ente dal sistema di cooperazione applicativa del Ministero cui sono connessi sia INPS che INAIL. E' già predisposto l'analogo web service che trasmette la richiesta di autenticazione ad INPS e quanto prima potrà perciò essere attivata per gli utenti di Borsa Lavoro l'alternativa di autenticarsi al sistema fornendo le credenziali INPS ovvero INAIL. Ciò nella prospettiva di semplificare la relazione di questi soggetti con il dominio "welfare", permettendo loro di accedere ai diversi servizi forniti da tale dominio utilizzando una sola utenza. Secondo questo stesso principio si sta sviluppando la componente che permetterà ai datori di lavoro l'invio delle comunicazioni obbligatorie (relative all'assunzione di un lavoratore, alla modifica del rapporto lavorativo ed alla sua cessazione) ad INPS, INAIL e Centro per l'Impiego direttamente via internet dal canale della Borsa Lavoro, utilizzando un unico modulo.

cercando di mettere a fattor comune le condizioni strutturali e le specifiche tecniche necessarie, favorendo la creazione dei portali regionali e, nel contempo, la creazione del nodo nazionale.

Non va dimenticato, in questo quadro, che il S.I.L. ha un ruolo fondamentale nel contesto dell'"Immigrazione" e deve ora integrare sistemi prima "eteronomi", aspetto questo censurato dalla Corte, come il SILES e colloquiare non solo con gli Enti previdenziali, esigenza questa ben presente per il "mercato del lavoro", ma anche con il Ministero dell'Interno.

In proposito, la Corte, nella recente relazione sulla "Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'Immigrazione" (la seconda sull'Immigrazione), approvata con la Del. n. 10 del 2005 dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, ha rimarcato che, "per quanto concerne il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le maggiori difficoltà continuano a riscontrarsi nell'informatizzazione della gestione della politica dei flussi. Ed invero, ancora non implementati sono l'anagrafe annuale informatizzata e il sistema informativo finalizzato alla costruzione del SIL e della borsa lavoro, la cui realizzazione è stata affidata dal ministero ad un R.T.I. il 31 ottobre 2003. Il contratto, la cui durata è stabilita in 36 mesi, è in via di espletamento. In particolare, non è stato ancora sviluppato il sistema integrato dei servizi necessari ad assicurare la gestione pianificata dell'offerta di cittadini extracomunitari ed il monitoraggio della gestione del sistema autorizzativo. Devono, peraltro, sottolinearsi in positivo lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dell'applicazione informatica per le procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro subordinato dei lavoratori neocomunitari, che hanno consentito di gestire in tempi veloci le operazioni relative ai 20.000 ingressi previsti dal d.p.c.m. del 20 aprile 2004 (gestore del contatore unico nazionale). Positivi avanzamenti sono stati raggiunti anche nello sviluppo del sistema informativo dei lavoratori stagionali (SILES), che ha visto estesa la sua operatività al 96 per cento delle province italiane".

Va dunque, in conclusione, sottolineato come l'attuale sistema debba necessariamente contare sull'"adesione" delle Regioni alla rete nazionale che potrebbe, quindi, non essere completa, perlomeno nel breve-medio periodo, con la conseguenza che l'"interoperabilità" tra i portali regionali potrebbe essere comunque limitata.

L'altro aspetto, toccato più volte, ma meritevole di riflessione, è che tutta l'attività di assistenza e fornitura di applicativi e servizi anche di formazione nei confronti di Regioni ed enti locali (per i Centri per l'impiego) è a carico del bilancio del Ministero del Lavoro e, come si è visto, non ha caratteristiche uniformi sul territorio nazionale, in quanto il "supporto" avviene, com'è logico, nei confronti degli enti che richiedono tali interventi a fronte di altri che dispongono di strutture e funzionalità avanzate (e che, per altro verso, potrebbero non essere interessati ad aderire alla rete nazionale).

4.5 Il rapporto funzionale del Ministero con Italia-Lavoro S.p.A.

Nelle precedenti relazioni, si è fatto cenno al rapporto che intercorre tra il Ministero ed Italia-Lavoro S.p.A..

Poiché sono, di recente, intervenute, in merito, importanti novelle normative, è opportuno ricostruire il contesto complessivo per poi analizzare alcuni progetti affidati dalle direzioni generali del ministero ad Italia-Lavoro S.p.A..

L'istituzione di questa società avviene in attuazione della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 13 maggio 1997 ed ha lo scopo di far confluire in essa quei compiti, che precedentemente venivano svolti dalla GEPI S.p.A. (successivamente Sviluppo Italia S.p.A.), in materia di politiche attive del lavoro, che costituiscono oggetto dell'art. 4 dello Statuto societario.

Successivamente (si cita in particolare il d.lgs. n. 468 del 1997 ed il DI 21.5.1998) Italia Lavoro S.p.A. è stata configurata come "Agenzia di promozione di lavoro e di impresa" e ad

essa è stato assegnato il compito di fornire assistenza tecnica "sistematica" per conto del ministero, a regioni, province ed agli enti promotori di LSU.

Nel 2000, una nuova direttiva del Ministro specifica maggiormente i compiti ad essa affidati, concentrandoli sugli aspetti della disoccupazione di lunga durata e gli interventi relativi. In particolare, la medesima viene indicata per l'assistenza tecnica ai Servizi per l'impiego in materia di politiche del lavoro.

In realtà, sussistono perplessità in ordine agli affidamenti *in house* ad Italia Lavoro S.p.A. , alla luce della normativa comunitaria e nazionale; tende a definire il rapporto l'art. 30 della legge n. 448 del 2001 (la Finanziaria per il 2002) che specifica che il ministero si avvale di detta società "per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego", prevedendo nel contempo che "il ministero assegni direttamente a Italia Lavoro S.p.A., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi all'attuazione dei compiti individuati".

La citata disposizione legislativa è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, da parte delle regioni Marche, Toscana ed Emilia Romagna, in quanto asseritamene lesiva degli artt.117,118 e 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha rigettato i ricorsi, con la sentenza del 10.12.2003, n. 363, affermando i caratteri di "Ente strumentale" di Italia Lavoro S.p.A., in quanto "costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operante direttamente nell'ambito delle politiche di un ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità".

Come si vede, non sono mancate discussioni sulla configurazione di questo soggetto e sull'affidamento al medesimo di compiti da parte del ministero. Del resto, il dibattito sugli affidamenti *in house* è certamente attuale ed investe anche altre società pubbliche (vedasi in materia di informatica la relazione della Corte approvata dalle Sezioni riunite con la Del.8/CONTR./REF./04 del 14 aprile 2004).

Ma, oltre a tale profilo, vengono in evidenza quelli relativi ai costi della struttura ed alle modalità con le quali vengono affidati i progetti.

Va detto che queste problematiche, segnalate dalla Corte, non hanno rappresentato, perlomeno, fino a tempi recenti, oggetto di approfondita attenzione da parte dell'Amministrazione, anche perché il detentore delle azioni societarie è il MEF, determinandosi una tendenza, da parte delle direzioni interessate, ad operare i propri affidamenti, mediante convenzioni, senza una regia unica, al di là dei contenuti della direttiva annuale del Ministro.

Certamente, ora tali aspetti sono stati considerati, anche perché, in un contesto di attività non orientate ad un risultato economico ma a rendere servizi a rilevanza sociale, i costi della struttura finiscono per essere caricati sulle spese generali dei progetti (di particolare consistenza).

Due dati sono, al riguardo, significativi e, quindi, vanno sottolineati:

- L'art.7-terdecies del decreto legge 31.1.2005, n.7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43, nel confermare le caratteristiche di ente strumentale del ministero di Italia Lavoro S.p.A. in materia di politiche del lavoro, dell'occupazione, della tutela dei lavoratori e delle competenze in materia di politiche sociali e previdenziali, previa stipula di apposita convenzione, prevede che per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, il ministero assegni alla medesima 10 milioni di euro, a carico del *Fondo per l'occupazione*, sul quale grava quindi un ulteriore onere, quale contributo agli oneri di funzionamento ed ai costi generali di struttura.
- Per il monitoraggio e la valutazione qualitativa e dei costi delle attività progettuali di Italia Lavoro S.p.A. è stata indetta, in data 9.12.2004, dalla Direzione generale per l'impiego e gli incentivi all'occupazione, una Conferenza dei servizi delle direzioni che

gestiscono progetti di Italia Lavoro S.p.A. a valere sul Fondo per l'occupazione, ed Italia Lavoro S.p.A. (alla quale non hanno partecipato tutte le direzioni interessate). Nella citata Conferenza dei servizi, si è concordato di costituire un comitato interdirezionale, mediante apposito decreto ministeriale, con le seguenti finalità:

a) definire criteri, procedure e modalità di rendicontazioni dei progetti;
b) definire criteri di valutazione delle rendicontazioni presentate da Italia Lavoro S.p.A.;
c) definire criteri di valutazione sui risultati qualitativi e quantitativi raggiunti da ciascun progetto.

A tale comitato è demandato quindi il compito di definire le linee guida da adottare nella valutazione specifica dei progetti.

4.5.1 I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro.

I progetti finanziati dalla Direzione generale del mercato del lavoro a Italia Lavoro S.p.A. fanno riferimento alle seguenti fonti di finanziamento: Fondi comunitari (F.S.E.), Fondo delle Consigliere nazionali di parità, Fondo per l'occupazione.

1. PROGETTI FINANZIATI CON FONDI COMUNITARI

Utilizzando i Fondi del FSE 2000-2006 per l'Obiettivo 1 e Obiettivo 3 la Direzione generale ha attivato un' azione di sistema (PON ATAS e PON Azioni di Sistema) finalizzata a sostenere lo sviluppo del sistema dei servizi pubblici e privati per l'occupazione, il sostegno alle politiche attive nazionali e regionali, lo scambio di buone pratiche, la diffusione dell'informazione, il monitoraggio delle iniziative di sostegno.

Sono stati finanziati ad Italia Lavoro i seguenti progetti :

- Progetto SPINN Ob 1 e Ob 3; il progetto che Italia Lavoro realizza, nell'ambito del PON A.T.A.S. 2000 – 2006 del Fondo Sociale europeo, per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

  Il progetto finanziato dal 2002 ha durata quinquennale, con verifiche trimestrali e annuali e presentazione di programmi annuali, approvati dalla Direzione: il progetto è stato finanziato fino al 2006 . Esso mira a costruire un "sistema nazionale di servizi" fondato da una parte sulla specificità delle realtà locali e dall'altra sulla garanzia di uguale efficacia di risposta ai bisogni del cittadino in ogni parte del Paese (peculiarità locali e omogeneità nazionale), nonché all'adeguamento ai livelli europei attraverso il dialogo con i sistemi degli altri paesi UE.

  Situazione finanziaria

Ob.3

Annualità	Data impegno	Data convenzione	Impegni totali	Erogazioni
2002	23/07/2002	26/07/2002	2.009.575,68	2.009.575,68
2003	30/06/2003	26/07/2002	2.347.037,06	2.347.037,06
2004	03/05/2004	26/07/2002	4.603.138,01	1.595.475,97

Ob.1

Annualità	Data impegno	Data convenzione	Impegni totali	Erogazioni
2002	23/07/2002	26/07/2002	4.121.063,18	4.121.063,18
2003	30/06/2003	26/07/2002	3.724.743,88	3.724.743,88
2004	03/05/2004	26/07/2002	9.807.192,94	2.342.060,40

- Progetti Sponda[14]

1. In Inglese (progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo per la parte di cofinanziamento Comunitario al Fondo Occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 6.096.149,11 di euro e le erogazioni a 5.669.418,67 euro.
2. Sud Nord Sud (progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo –per la parte di cofinanziamento comunitario al Fondo occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 2.832.576,58 euro e le erogazioni a 2.634.296,22 euro.

- Lavoro & Sviluppo, finanziato con Fondi comunitari, nell'ambito di un accordo sottoscritto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero delle attività produttive (2004-2006). Obiettivo del progetto è di attuare interventi di promozione e di accompagnamento finalizzati a favorire l'accesso al lavoro di disoccupati residenti nelle regioni Obiettivo 1 presso imprese che hanno ricevuto una agevolazione prevista dagli strumenti contenuti nel Programma Operativo Nazionale - 'Sviluppo imprenditoriale locale' (PON-Sil) e localizzate al Sud.
  Sulla base di questo progetto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha attivato una convenzione per l'assistenza tecnica con Italia Lavoro.
  Gli impegni complessivi ammontano a 13.544.000,00 euro e le erogazioni a 6.722.000,00 euro.

2. *PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO NAZIONALE DELLE CONSIGLIERE DI PARITÀ. (annualità 2003-2004).*
   Si tratta di due progetti di comunicazione.
   Per il primo progetto sono stati impegnati 1.350.000,00 euro ed erogati 675.000,00 euro.
   Per il secondo sono stati impegnati 890.000 euro e viene erogato un anticipo del 50 per cento..

3. *PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO PER L'OCCUPAZIONE*

- Sud-Nord-Sud, di cui si è parlato nella precedente relazione, ha lo scopo di favorire una mobilità del lavoro e delle imprese nel segno della qualità, sostenendo le persone che decidono di spostarsi in altre regioni per avere migliori opportunità e/o migliorare le proprie competenze per tornare nel proprio territorio d'origine, favorendone il rientro nella regione di appartenenza.
  Gli impegni complessivi sono di 5.154.640 euro e le erogazioni di 3.096.660 euro.
- Programma-quadro mobilità per la mobilità territoriale dei giovani sulla base di un accordo Stato-Regioni.
  L'impegno di spesa è di 3.500.000 euro ed ancora non risultano erogazioni.
- IN.LA. Si tratta di un'azione straordinaria di sostegno per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di disoccupati di lunga durata in particolari condizioni di disagio sociale e residenti nella provincia di Napoli. Il progetto è finalizzato all'inserimento di fasce particolarmente svantaggiate in posti di lavoro a tempo indeterminato.

---

[14] I"progetti sponda", ora definiti "progetti compatibili", sono quelli, ormai ammessi dal sistema comunitario, utilizzati in sostituzione o in aggiunta di quelli originariamente previsti nei programmi operativi ed hanno lo scopo di massimizzare l'utilizzazione dei contributi comunitari.

Il progetto per la parte relativa all'attività di assistenza tecnica comporta impegni per 1.859.200,00 euro e le erogazioni effettuate sono di 1.394.400,00 euro.

- Quadri. Il progetto, per la fascia di lavoratori "quadri " in mobilità o rischio di espulsione, prevede la predisposizione di Servizi di supporto mirati a facilitare la loro ricollocazione con l'obiettivo di limitare il disagio delle persone disoccupate favorendo il loro rientro nel mondo del lavoro e, nel contempo, ridurre i costi sociali per la collettività aiutando il "sistema lavoro" a riutilizzare esperienze e capacità accumulate dai Quadri nel corso della loro vita lavorativa.
  La sperimentazione riguarda 900 lavoratori Quadro disoccupati con età superiore a 40 anni delle Regioni: Abruzzo, Lazio, Lombardia e Sicilia. Da maggio la sperimentazione è stata allargata anche al territorio del Veneto.
  Gli impegni complessivi sono di 811.118,81 euro. Le erogazioni di 624.895,00 euro.
- IES Programma per l'emersione. Il programma è volto a fornire analisi e strumentazione per lo sviluppo di interventi per l'emersione del lavoro non dichiarato.
  Gli impegni complessivi sono di 1.007.688,00 euro e le erogazioni di 806.250,00 euro.
- In Inglese – Alfabetizzazione informatica e lingua inglese. Si rivolge ai disoccupati ed inoccupati del Mezzogiorno, di età compresa tra i 16 ed i 32 anni, iscritti alle liste di disoccupazione. L'obiettivo è di coinvolgere 60.000 giovani.
  Gli impegni complessivi sono di 77.468.534,00 euro e le erogazioni di 69.721.624,28.

4.5.2 I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Le risorse assegnate, per il 2004, sul Fondo per l'occupazione, dal decreto di preordinazione di cui si è detto nella parte dedicata al Fondo, ammontano a 60 milioni di euro.

I progetti sono i seguenti:

1) Aziende delle installazioni telefoniche - AIT 3 per un importo di 600.000,00 euro (concerne Azioni integrate di assistenza e di supporto all'outplacement dei lavoratori delle aziende del settore delle installazioni telefoniche e l'implementazione di un'azione di verifica della situazione contributiva ed anagrafica delle aziende che hanno in appalto le reti telefoniche e sono beneficiarie del trattamento di CIGS).

2) Interventi per il recupero della competitività della piccola impresa ai fini della prevenzione della disoccupazione e del sostegno all'occupazione. Questo progetto si pone in coerenza con la concessione degli ammortizzatori in deroga alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti supportando i piani di gestione delle eccedenze predisposti dalle Regioni o dagli Enti locali. L'importo complessivo è di 15.300.000,00 euro.

3) Welfare – Programma Azioni di Re-Inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati (PARI). Si tratta di un programma particolarmente complesso, che prevede la sperimentazione di modelli di intervento basati su di una combinazione di politiche del lavoro, dello sviluppo e di sostegno al reddito. Va sottolineato che questo programma viene affidato con il decreto del 18 marzo 2005, ma grava sulla competenza 2004 per 32.400.000,00 euro.

Di particolare interesse è il monitoraggio, che costituisce una delle due tipologie di azioni del programma (l'altra è rappresentata dalle *Azioni positive* definite in accordo con le Regioni) degli ammortizzatori sociali, che, sulla base dell'esperienza del monitoraggio *on line* degli LSU che verrà consolidato nel 2005, ha tre obiettivi:

- monitorare costantemente la spesa per garantire un uso corretto ed ottimale delle risorse messe a disposizione dalla normativa nazionale;
- disporre di un quadro completo dei destinatari della misura e della loro distribuzione sul territorio;
- sulla base del quadro dei destinatari, predisporre azioni positive mirate alla rioccupazione.

PAGINA BIANCA

Ministero della giustizia

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.*
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: *2.1 Profili generali; 2.2 Auditing.*
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di interventi: *3.1 Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; 3.2 Dipartimento affari giustizia; 3.3 Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi; 3.4 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; 3.5 Dipartimento della giustizia minorile.*
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 L'assetto organizzativo; 4.2 Personale, 4.3 Nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.

Il miglioramento della programmazione strategica impostata su linee guida che coinvolgono ogni articolazione organizzativa, sia a livello centrale che a livello periferico, l'adozione di un metodo di lavoro per obiettivi, sottolineano la volontà di proseguire in un'azione riformatrice, che coinvolga, sul piano ordinamentale, organizzativo e strutturale, le diverse articolazioni ministeriali al fine di contribuire al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle strutture giudiziarie.

La programmazione strategica, partendo dal presupposto dei bisogni sociali da soddisfare, ha comportato una rivisitazione delle strutture attuali[1] per meglio armonizzarle con la richiesta, che proviene dal mondo civile, di una maggiore efficienza del "sistema giustizia".

Alla individuazione delle linee guida ministeriali hanno partecipato i responsabili delle diverse unità organizzative, sia centrali che territoriali, implementando il processo di programmazione con le valutazioni e le proposte dei dirigenti ai quali è demandato il raggiungimento degli obiettivi.

Nonostante tale impegno permane - in termini preoccupanti - il problema della eccessiva durata dei processi, che determina disservizi, sfiducia, nonché l'intervento della Corte di Strasburgo[2], le cui decisioni troppo frequentemente condannano lo Stato ad una equa

[1] Riguardano tutti i Dipartimenti a livello centrale e le strutture territoriali dell'organizzazione giudiziaria che operano a supporto della attività giurisdizionale.

[2] Alla Corte Suprema di Strasburgo sono prevenuti, nel periodo 1 luglio 2003 – 30 giugno 2004, 1.052 ricorsi proposti contro decreti emessi dalle Corti di Appello. Ne risultano definiti 357.

riparazione del danno materiale e morale subito da cittadini italiani danneggiati per i ritardi con i quali l'Amministrazione risponde alla domanda di giustizia. È, pertanto, notevole il peso per l'Erario determinato dalle cause per violazione della Convenzione dei diritti dell'uomo.

Le riforme[3], che nel recente passato hanno interessato l'Amministrazione della giustizia solo in parte hanno ridotto il disagio della limitata efficienza del sistema.

Le prospettive del futuro comprendono anche le innovazioni contemplate nel noto provvedimento[4] che comprende anche la riforma dell'ordinamento giudiziaria rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica in data 16 dicembre 2004 per una nuova deliberazione ai sensi dell'art. 74 della Costituzione.

La legge di delega per la riforma dell'organizzazione giudiziaria in corso di approvazione prevede - difatti - nelle sue linee guida, importanti innovazioni sulla disciplina per l'accesso in magistratura, sulla composizione, competenze e durata in carica dei consigli giudiziari, sull'organico della Corte di cassazione, sulla disciplina in tema di incompatibilità, sulle dispense dal servizio e sui trasferimento d'ufficio. La stessa legge delega prevede l'istituzione della Scuola Superiore della magistratura, la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, forme di pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati di ogni ordine e grado. La nuova disciplina, una volta approvata, avrà rilevanti riflessi anche sul decentramento del Ministero della giustizia, sulla disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

In questa sede la Corte sottolinea che, per realizzare interventi innovativi percepibili anche all'esterno, è necessario definire anche strumenti gestionali che si armonizzino con una programmazione strategica per obiettivi, rendere effettiva, a fianco del bilancio finanziario, una contabilità economica che renda palesi i reali costi dei servizi, individuare un valido criterio di valutazione delle prestazioni dei responsabili delle strutture operative attraverso un sistema di rilevazione del grado di soddisfazione da parte degli utenti della qualità e della quantità dei servizi forniti.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, l'istituzione del giudice di pace, di cui alla legge n. 374 del 1991[5] ha dimostrato una notevole incisività operativa, specie sul terreno della giustizia civile, determinando effetti deflattivi sui carichi di lavoro dei tribunali, svolgendo un ruolo, in alcuni casi, di conciliazione. Il numero dei procedimenti iscritti presso gli uffici del giudice di pace va progressivamente aumentando. Al 30 giugno 2004 i procedimenti iscritti in dibattimento ammontavano a 62.268, contro i 54.069 del primo semestre 2003[6].

Come è noto, le competenze penali del giudice di pace sono regolate dal d.lgs n. 274 del 2000, modificato dal decreto legge 2 aprile 2001, n. 91 , convertito in legge 3 maggio 2001, n. 163, e sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con DM 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs n. 274 del 2000[7] Il numero dei procedimenti iscritti presso gli uffici del giudice di pace, nel penale è progressivamente aumentato. A fronte dei 35.905 procedimenti iscritti in dibattimento nel corso del 2002, si sono registrati, nel primo semestre del 2003, 54.069 procedimenti e n. 52.544 nel primo semestre 2004.

---

[3] L'istituzione del giudice unico, l'introduzione del giudice di pace, l'istituzione delle sezioni stralcio e dei giudici onorari, la modifica dell'art. 111 Cost. e l'affermazione del principio della durata ragionevole dei processi e del giusto processo, la nuova disciplina del riparto della giurisdizione, la riforma del diritto societario.

[4] Disegno di legge, presentato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della economia e delle finanze, approvato dal Senato della Repubblica il 21 gennaio 2004, modificato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2004 , nuovamente modificato dal senato il 10 novembre 2004, nuovamente approvato dalla Camera dei deputati il 1° dicembre 2004, rinviato alle Camere in data 16 dicembre 2004 dal Presidente della Repubblica (atti Senato della Repubblica n. 1296 – B/bis-A).

[5] Legge 21 novembre 1991, n. 374.

[6] Le materie assegnate al giudice di pace riguardano la cognizione ordinaria, i procedimenti speciali, opposizioni alle sanzioni amministrative. Le opposizioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del d.lgs 30 dicembre 1999, n. 507.

[7] D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

In media, tali uffici hanno definito circa il 45 per cento dei procedimenti a loro carico. Al 30 giugno 2004 i procedimenti definiti ammontavano a 62.668, con un incremento, rispetto al 2003, di 8.559 procedimenti[8].

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 206 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 comma 2 c.p.c[9] nella parte in cui non prevede che il giudice di pace, nei casi in cui decide secondo equità, debba osservare i principi informatori della materia.

La magistratura onoraria ha continuato a svolgere un lavoro che contribuisce in modo significativo a rendere più celere la definizione dei processi e più significativa l'amministrazione della giustizia.

Di rilievo le modifiche e le integrazioni dei criteri per la nomina e la conferma dei giudici onorari di tribunale[10], che recepiscono il testo della circolare del Consiglio Superiore della Magistratura P-10358/2003 coordinato con le successive modifiche e integrazioni.

Nella giustizia civile, nell'arco di tempo che va dal 1° luglio 2003 al 30 giugno 2004 sono stati definiti complessivamente 1.793.139 processi civili di primo grado (dei quali 843.424 dai giudici di pace e 949.715 dai tribunali) a fronte dei 1.885.284 processi che erano stati complessivamente definiti nei 12 mesi precedenti (827.820 dai giudici di pace e 1.057.464 dai tribunali, (-10,2 per cento per i tribunali, +1,9 per cento da parte dei giudici di pace)[11].

Le sezioni stralcio, istituite dalla legge n. 276 del 1997 per definire i giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995, sono operative dall'11 novembre 1998 ed hanno emesso circa 65.000 sentenze nel biennio 2001-2002; 49.000 nel 2003; 21.475 nel primo semestre 2004.

La pendenza finale, al termine del primo semestre 2004, era di 92.823 procedimenti (123.603 al 31 dicembre 2003), esclusi 9.541 procedimenti esauritisi in altro modo.

Il numero dei processi civili pendenti in primo grado ha subito una riduzione meno accentuata rispetto allo stesso periodo del 2003 (ammontavano a 3.042.521 al 1 luglio 2003, a 2.962.826 al 30 giugno 2004).

I giudizi di secondo grado sono invece aumentati del 17,9 per cento (da 215.041 a 253.571); la pendenza dei giudizi di secondo grado davanti ai tribunali è passata da 50.300 a 43.081, con una riduzione del 14,4 per cento in conseguenza degli effetti dell'avvenuto trasferimento dal tribunale alla corte d'appello della competenza per le cause d'appello in materia di lavoro e previdenza sociale.

La durata media dei giudizi in primo grado è passata, rispetto all'anno precedente, per i giudici di pace da 313 a 328 giorni, per i tribunali da 860 a 888 giorni e per le corti di appello da 501 a 425 giorni (vedi nota 10).

L'andamento della giustizia civile, in termini di produttività, nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, è rimasta, nel complesso, pressoché invariata.

Il processo civile, riformato con la legge 26 novembre 1990 e con le successive modifiche e integrazioni, continua ad essere caratterizzato da notevoli complessità procedurali .

Le consistenti sopravvenienze di processi non consentono una definizione rapida degli stessi, obiettivo strategico da perseguire in via prioritaria, anche attraverso la semplificazione delle procedure e la razionalizzazione dell'impianto processuale.

---

[8] Al 30 giugno 2004 il movimento dei procedimenti civili risultava così articolato: cognizione ordinaria: iscritti 299.075, esauriti con sentenze 164.928, esauriti totali 276.699, pendenti finali 541.833; procedimenti speciali iscritti 242.088, esauriti totali 240.071, pendenti finali 318.714; opposizioni alle sanzioni amministrative 163.976; esauriti con sentenze 147.277, esauriti totali 168.045, pendenti finali 4.375, per un totale di 714.813 procedimenti iscritti, 312.205 esauriti con sentenze, 693.977 esauriti totali, 777.481 pendenti finali.

[9] Sentenza 5-6 luglio 2004.

[10] DM 4 maggio 2005.

[11] Dati tratti dalla relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2005 del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

La sperimentazione del processo telematico[12], già effettuata in alcuni tribunali e poi estesa ad altri, l'adozione di un nuovo sistema di gestione informatizzata delle tradizionali procedure concorsuali e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese, potranno avere ricadute notevoli, sia in termini di efficienza dei servizi resi dall'amministrazione della giustizia, sia in quelli di risparmio di energie materiali e personali .

Conclusivamente, vanno qui rammentate, per la loro valenza generale, le considerazioni finali del Procuratore generale presso la Cassazione, il quale – tra l'altro – attribuisce al Legislatore "il difficile compito di trovare un nuovo punto di equilibrio fra due esigenze apparentemente contrapposte: garanzie ed efficienza" "..... al fine di porre termine ad una situazione ormai insostenibile che, a livello europeo, ci vede costantemente sotto preoccupata osservazione"[13].

1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.

Le funzioni del Ministero della Giustizia si incentrano – fondamentalmente – sull'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; comprendono altresì, funzioni amministrative strettamente connesse alla funzione giudiziale sia nel campo civile che penale, quali la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale in materia civile e penale, l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

L'Ufficio legislativo, posto alle dirette dipendenze del Ministro, provvede allo studio e alla proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

Nel settore penitenziario, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria svolge compiti di attuazione della polizia dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti, nonché di amministrazione del personale penitenziario e di gestione dei supporti tecnici necessari.

Il ministero ha, inoltre, competenza in materia di minori e di gestione del personale e dei beni relativi al settore della giustizia minorile.

La nuova struttura centrale è costituita dagli uffici di diretta collaborazione[14] all'opera del Ministro e da 4 dipartimenti[15].

- dipartimento per gli affari di giustizia[16] (D.A.G.)
- dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi[17] (D.O.G.)
- dipartimento dell'amministrazione penitenziaria[18] (D.A.P.)

---

[12] Approvato in data 14 ottobre 2004, con il decreto del Ministro della giustizia (previsto dall'art. 3 comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123 recante le norme sul c.d. "processo telematico", attraverso i due programmi "Polis" e "PolisWeb"),

[13] In tali termini si è espresso - testualmente - il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione in sede di relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2005.

[14] Gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro sono i seguenti: segreteria del Ministro, segreteria dei sottosegretari di Stato, gabinetto del Ministro, ufficio legislativo, ispettorato generale, servizio di controllo interno, ufficio per il coordinamento degli affari internazionali, portavoce del Ministro, ufficio stampa ed informazioni.

[15] D.lgs 30.7.1999 n. 300 e DPR 6.03.2001 n. 55..

[16] Esercita le funzioni e i compiti inerenti ai servizi relativi alla attività giudiziaria: gestione amministrativa dell'attività giudiziaria in ambito civile e penale; attività preliminare all'esercizio da parte del Ministro delle sue competenze in materia processuale; casellario giudiziale; cooperazione internazionale in materia civile e penale; studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

[17] Esercita le funzioni e i compiti inerenti all'organizzazione e servizi della giustizia: organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, gestione amministrativa del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti anche informativi necessari, attività relative alle competenze del Ministro in ordine ai magistrati, studio e proposta di interventi normativi nel settore di competenza.

[18] Provvede allo svolgimento dei compiti inerenti all'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere, delle pene e delle misure di sicurezza definitive, delle misure alternative alla detenzione, all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione, al coordinamento tecnico-

- dipartimento per la giustizia minorile[19] (D.G.M.)

A questi deve aggiungersi l'Ufficio centrale per gli archivi notarili che ha compiti organizzativi e di direzione amministrativa degli uffici periferici, archivi notarili distrettuali, sussidiari e ispettorati circoscrizionali.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi assegnati al settore della giustizia sono stati pari a circa 7.831,8 milioni (6.575,9 milioni nel 2003), con un incremento di 1.255,9 milioni rispetto al precedente esercizio, portando la percentuale sul totale delle risorse del bilancio dello Stato all'1,10 per cento con un incremento rispetto agli ultimi due esercizi (0,91 per cento nel 2003; 0,93 per cento nel 2002).

Le spese di parte corrente sono state pari a 7.566,1 milioni (6.296,4 milioni nel 2003), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 265,7 milioni (279,5 milioni nel 2003). L'incremento degli stanziamenti ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente, mentre si sono ulteriormente ridotte le risorse da destinare alle spese di parte capitale.

L'incremento maggiore ha interessato le voci "consumi intermedi", con +747,9 milioni; "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali", +394,9 milioni; "redditi da lavoro dipendente", +124,4 milioni e, nella quasi totalità, il Centro di responsabilità "affari di giustizia", con +1.142,7 di euro (da 335,3 milioni a 1.478,0 milioni), di cui ben 1.448,5 milioni per "consumi intermedi". Si sottolinea che detta voce non ha subito nel corso dell'esercizio variazioni incrementali di grande rilievo; già gli stanziamenti iniziali di competenza prevedevano un cospicuo aumento rispetto al precedente esercizio (da 312,2 milioni a 1.437,4 milioni), determinato per 823,0 milioni, assegnati dalla legge finanziaria per il 2004, per il ripiano di debiti pregressi dovuti a spese di giustizia (cap. 1361; per un ulteriore approfondimento si rinvia al successivo paragrafo 2.2). Come viene sottolineato nel paragrafo dedicato all'*auditing*, gli effetti del decreto legge n. 168 del 2005, di contenimento della spesa, non hanno influito su queste tipologie di spese.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi		Parte corrente	Conto capitale
		% sul bilancio dello Stato		
2002	6.341,5	0,93	6.058,4	283,1
2003	6.575,9	0,91	6.296,4	279,5
2004	7.831,8	1,10	7.566,1	265,7

L'esame dell'andamento dell'esercizio 2004 evidenzia una minore capacità di impegno, soprattutto con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, mentre è migliorato il rapporto tra impegni e residui di stanziamento.

(milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
2002	6.341,5	5.977,8	94,0	6.531,3	6.143,3	94,0
2003	6.575,9	6.600,0	98,1	6.680,5	8.319,5	97,4
2004	7.831,8	7.508,9	95,8	7.999,6	7.699,9	96,2

operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'amministrazione; alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del dipartimento medesimo.

[19] Svolge i compiti assegnati dalla legge al ministero della Giustizia in materia amministrativa e del personale e dei beni ad essi relativi.

(milioni di euro)

Anni	Residui stanziamento all'1/1	Impegni sui residui	%
2002	189,7	166,0	87,5
2003	104,5	80,7	77,2
2004	167,8	134,0	79,8

Mentre il rapporto autorizzazione di cassa/massa spendibile è rimasto analogo a quello del precedente esercizio (84,5 per cento dall'84,1 per cento del 2003), si è ridotta la capacità di spesa, con riflessi sulla formazione dei residui, che hanno raggiunto i 1.987,5 milioni (1.528,8 nel 2003; 1.580,9 milioni nel 2002).

(milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
2002	8.004,4	5.930,5	74,0	6.668,1	5.930,5	88,9
2003	8.198,0	6.790,6	82,8	6.894,9	6.790,6	98,4
2004	9.371,8	7.109,3	75,8	7.926,5	7.109,3	89,8

Se si confronta la capacità di smaltimento degli impegni di competenza si osserva che la stessa raggiunge l'82,7 per cento (84 nel precedente esercizio), mentre la velocità di spesa sui residui è pari al 45,1 per cento (75,4 per cento nel 2003).

(milioni di euro)

Impegni su competenza	Pagamenti su competenza	%Pagamenti su impegni	Residui totali al 1.01.2004	Pagamenti su residui	% Pagamenti su residui
7.508,9	6.211,0	82,7	1.987,5	898,2	45,1

2.2 Auditing.

L'esame dell'andamento degli impegni evidenzia una eccedenza di spesa di circa 24,2 milioni sulle spese correnti di competenza, costituita da circa 105,2 milioni di eccedenze e circa 80,9 milioni economie; eccedenze di 97,2 milioni sui residui, di cui 248 eccedenze, cui vanno sottratti 116,0 somme perenti e 34,9 economie. Le eccedenze definitive da sanare legislativamente ammontano a circa 104,3 milioni.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa riguarda soprattutto i capitoli 1360 e 1423. Sul capitolo 1360, avente un oggetto assai ampio, che si può sinteticamente indicare quale spese di giustizia[20], si sono accertate eccedenze sui residui per circa 247,6 milioni, determinate dal pagamento in conto residui delle spese prodotte a rimborso dalle Poste Italiane S.p.A., afferenti a tutto il 30 giugno 2002. Il pagamento di queste spese avveniva, prima dell'entrata in vigore

[20] La Corte già in precedenti indagini ha analizzato l'andamento della riscossione dei rimborsi per spese di giustizia. In un primo referto, deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 76 del 2000, sono state individuate le gestioni di entrata da sottoporre ad un approfondimento istruttorio, attesa la loro natura e l'incidenza delle anomalia. Alcuni capitoli di entrata afferenti i rimborsi per spese di giustizia mostravano una quota di accertamenti riscossi inferiore al 50 per cento degli importi accertati per un quinquennio di riferimento. Successivamente, con deliberazione n. 14 del 2001, era stato approfondito il caso di un particolare capitolo (3530) sul quale l'Amministrazione non aveva fornito informazioni, sul presupposto che si trattasse di entrate eventuali, ed il cui gettito non sarebbe prevedibile. Con un'ulteriore deliberazione, n. 3/2002/G, veniva esaminato l'andamento del capitolo 3302 (recuperi di spese di giustizia), per il quale si era evidenziata una netta diminuzione degli accertamenti nel 1998 ed un drastico calo dell'indice di riscossione nel 1999. Da ultimo con deliberazione n. 1/2004/G è stato sottolineato che "i dati dei recuperi sono, già in termini di accertamenti, di gran lunga inferiori a quelli di spesa. Lo sbilancio appare, poi, maggiore se si raffronta il riscosso (meno di 22 milioni) con il pagato (348 milioni) . Le entrate coprono, quindi, solo il 18,1 per cento in termini di accertato/impegnato e il 6,3% in termini di riscosso/pagato".

del DPR n. 115 del 2002[21] con procedura di rimborso al concessionario da parte della Tesoreria Provinciale dello Stato. Tale procedura ha determinato che il pagamento fosse effettuato senza considerare che sul relativo capitolo non vi era sufficiente disponibilità di fondi in conto residui.

Per ripianare il debito pregresso dovuto a spese di giustizia nei confronti delle Poste Italiane S.p.A., nello stato di previsione per il corrente 2004, è stato istituito il capitolo 1361[22], con uno stanziamento di oltre 823 milioni[23], ed il Ministero, a seguito di intese con la Ragioneria Generale dello Stato, con l'Ente Poste e l'Agenzia delle entrate, ha diramato con circolare le istruzioni convenute.

Si osserva che l'importo del debito da rimborsare è stato determinato sulla base di una dichiarazione delle Poste Italiane S.p.A., con riferimento ad un credito esistente fino al 30 giugno 2003 di 829 milioni.. Complessivamente, sono stati effettuati pagamenti per circa 583,1 milioni[24] così ripartiti: 146.231.392;0 in conto residui nel secondo semestre 2003; 319.054.938,78 con ruoli di spesa fissa nel 2004; 117.827.682,53 nel 2004. Rimane un debito residuo di 239.885.985,99. Poiché sul capitolo 1361, esercizio 2004, rimangono residui di lettera C di circa 365,4 milioni e lettera D, di circa 20,7 milioni, per un totale di 386,1 milioni, dovrebbero andare in economia 146 milioni che l'amministrazione ha chiesto di conservare per eventuali oneri non correttamente contabilizzati.

Nel corso dell'esercizio in esame gli stanziamenti iniziali sono stati incrementati di circa 105,2 milioni, che ha interessato esclusivamente le spese di parte corrente (+135,7 migliaia di euro), mentre le spese di parte capitale sono state ridotte (-30,4). In particolare, queste ultime sono state ridotte dal decreto legge n. 168 di 28,8 milioni.

Complessivamente, il richiamato decreto di contenimento della spesa ha comportato una riduzione degli stanziamenti di circa 75,6 milioni, di cui 56,8 per la voce "consumi intermedi".

In contraddittorio con i responsabili dell'Ufficio centrale di bilancio e degli uffici amministrativi interessati , sono stati individuati tre mandati concernenti: il capitolo 1501 ("spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo", titolo n. 37); il capitolo 1461 ("spese per acquisto cancelleria , ... e quant'altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici", titolo n. 75); il capitolo 1013 ("Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti" titoli nn. 421 e 777).

I controlli di regolarità della documentazione, della corretta imputazione della spesa, degli atti presupposti all'adozione dell'atto di impegno e delle conseguenti fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento, effettuati, su alcuni mandati di capitoli del consuntivo, scelti a campione hanno evidenziato talune irregolarità di carattere formale (carenze di date e di firme).

E' tuttavia emerso che taluni capitoli "promiscui" vengono utilizzati ancora quali "capitoli contenitori" nei quali confluiscono mandati di pagamento per servizi connessi, con pregiudizio delle esigenze di trasparenza che dovrebbero essere attentamente considerate.

I controlli eseguiti riguardano:

Cap. 1501 "Spesa per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo", titolo n. 37 – pagamento di 194.251, 77 euro – EPR 2003 – data esigibilità : 26.03.2004.

L'ordinativo di pagamento su impegno del 12.3.2004 rispecchia quanto stabilito dal DM del direttore DOG (dipartimento organizzazione giudiziaria) – prot. 3322/04 dell'11.3.2004 –

---

[21] DPR 30 maggio 2002, n. 115 - testo unico spese di giustizia.

[22] Cap. 1361 – "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per spese di giustizia da Poste Italiane SpA".

[23] Legge finanziaria 350 del 2003, art. 3, comma 12.

[24] L'Amministrazione ha sensibilizzato i funzionari delegati sul territorio ai quali, dal 1° luglio 2004, compete effettuare i rimborsi alle Poste Italiane S.p.a., al fine di utilizzare entro il 31 dicembre del c.a. tutte le somme residue.

che, nella parte dispositiva, autorizza il pagamento di 194.251,77 euro, da imputare sul cap. 1501, piano gestionale 1 del bilancio 2004 – residui 2003.

La documentazione esaminata è completa del contratto con la società fornitrice del servizio, del parere dell'AIPA e dell' assunzione di impegno. Concerne la fornitura del servizio di assistenza sistemistica e applicativa unificata per i distretti di Corte d'appello di Bologna e Ancona per la durata di due anni.

Le prestazioni dei servizi si riferiscono al mese di ottobre 2003 e concernono i capitoli 1350, piano gestionale 1, per un importo di 228.010,53 euro, e 1051, piano gestionale 1, per un importo di 194.251,77 euro.

Regolare l'imputazione della spesa sul capitolo 1501 e esatto l'importo corrisposto.

Cap. 1461 "Spese per acquisto di cancelleria.:. e quant'altro posso occorrere per il funzionamento degli uffici...." , titolo n. 75, pagamento di 885.087,77 euro es. 2004, alla SIRAM S.p.A. per la fornitura di "servizio di gestione integrata (Global Service) degli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni".

L'ordinativo di pagamento del 25.10.2004 rispecchia quanto autorizzato con allegato DM del direttore generale del D.O.G. (dipartimento organizzazione giudiziaria) del 20.9.2004 (che segue il DM dello stesso organo amministrativo del 18.4.2003 di approvazione dell'ordinativo principale di fornitura).

La documentazione esaminata comprende fatture bimestrali rilasciate dalla Società, ad ognuna delle quali è allegato l'elenco dei servizi svolti presso gli uffici, datato e sottoscritto dai responsabili della società e dell'ufficio amministrativo.

Su detto capitolo, considerato di natura "promiscua", confluiscono mandati di pagamento di diversa provenienza per servizi connessi.

Cap. 1013 "Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti". Titoli di pagamento n. 421 per 2.342,00 euro, quale "anticipo missione", e n. 777 per 664,98 euro per fine missione, per un totale complessivo di 3.006,98 euro.

Concerne indennità di missione corrisposta a dirigente per servizio di ispezione eseguito a Vallo della Lucania dal 6.6.2004 al 10.7.2004 e rimborso spese pasti, di viaggio e di pernottamento.

Gli esiti delle operazioni di verifica sono stati comunicati all'Amministrazione e all'Ufficio centrale di bilancio.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

Considerazioni generali.

La piena attuazione del programma previsto presuppone la tempestiva assegnazione di risorse.

L'Amministrazione ha segnalato che le insufficienti disponibilità economiche su taluni capitoli hanno determinato l'insorgere di delicate problematiche specie nei centri di spesa connessi a spese per servizi e provviste.

Le variazioni in negativo del decreto legge n. 168 del 12.7.2004 non sempre hanno prodotto effetti significativi di disagio, attenuati dalla adozione di misure di razionalizzazione e di economicità nei servizi interessati dalle riduzioni di bilancio.

Le misure di contenimento hanno comportato riduzioni – in tutti i settori – agli stanziamenti di competenza rispetto al progetto di bilancio a suo tempo predisposto, riduzioni di stanziamento di cassa, per cui si è reso necessario impegnare tutti i residui di stanziamento provenienti dagli esercizi 2002-2003.

3.1 Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

3.1.1 La direttiva annuale.

La Corte sottolinea che la direttiva 2004 è caratterizzata da continuità nell'attività programmatica, impostata su obiettivi di grande respiro da perseguire nel medio e lungo periodo, e da una appropriata individuazione delle risorse necessarie da utilizzare per il loro conseguimento.

Costituisce la prosecuzione della precedente direttiva 2003, della quale intende essere il completamento attraverso un insieme di programmi da realizzare, meglio definiti.

Comprende novantasette programmi esecutivi d'azione (PEA), il sistema di monitoraggio, il sistema di valutazione dei dirigenti e dei piani di formazione.

Il contributo assicurato dal SECIN nel processo di formazione della direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2004 si è estrinsecato in un'attività di monitoraggio periodico dei risultati conseguiti con riferimento ai programmi esecutivi d'azione (PEA), del sistema di valutazione dei dirigenti e dei piani di formazione.

I risultati conseguiti si basano sulle attività svolte nel periodo marzo 2004–marzo 2005, essendo stato considerato un periodo temporale di 12 mesi.

Il SECIN cura il monitoraggio dei programmi esecutivi d'azione con cadenza trimestrale, attraverso schede di rilevazione a cura dei responsabili.

Sono state predisposte ed affinate le tecniche per monitorare i PEA tramite supporto informatico, iniziativa che verrà utilizzata, nel 2005, anche per le corrispondenti attività dei piano operativi territoriali (POT).

In proposito la Corte prende atto degli intendimenti, più volte espressi nella direttiva, di voler applicare al servizio "giustizia" i concetti di efficacia e di efficienza e di introdurre gli strumenti della programmazione, della gestione per obiettivi e del controllo di gestione dei risultati e dei comportamenti.

A tal fine, ad avviso del SECIN, potrebbe essere utile ed opportuna una periodica rivisitazione delle funzioni e dei ruoli del complesso organizzativo ministeriale, per un più appropriato dosaggio delle risorse finanziarie in relazione agli obiettivi assegnati ed ai risultati raggiunti.

3.1.2 Il miglioramento dell'assetto organizzativo.

E' proseguita l'attività di analisi della struttura organizzativa dell'Amministrazione attraverso lo strumento definito "funzionigramma", indispensabile per verificare la validità della programmazione ed il grado di conseguimento degli obiettivi individuali.

I tratti sui quali è incentrato lo studio organizzativo[25] si sono concretizzati nella redazione dello strumento "funzionigramma", che ha interessato, per primo, il dipartimento della giustizia minorile.

Parallelamente, è stato avviato lo studio organizzativo del dipartimento degli affari di giustizia, del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dei settori di gabinetto del Ministro.

3.1.3 L'introduzione del sistema di controllo di gestione.

Definito, nel 2003, il modello logico di riferimento per i servizi di controllo di gestione, si è consolidata, nel 2004, la reportistica dei servizi dipartimentali per l'attività di monitoraggio e per quella ordinaria.

I responsabili dei servizi controlli di gestione redigono una relazione trimestrale sull'andamento dei programmi esecutivi d'azione e una relazione annuale sulle convenzioni CONSIP.

---

[25] Approvato dal Ministro con nota 368 del 12 settembre 2003.

3.1.4 Lo sviluppo del sistema di valutazione dei dirigenti.

Il modello sperimentale sviluppato dal SECIN per la valutazione dei dirigenti di prima fascia, è stato recepito dal Ministro con proprio decreto del 2 marzo 2004. I dirigenti vengono valutati anche attraverso l'esame dello stato di realizzazione dei piani operativi territoriali.

Il modello sperimentale adottato si basa sul sistema di valutazione delle prestazioni mediante l'analisi di due principali aspetti: i risultati conseguiti rispetto a quelli previsti ed il comportamento organizzativo.

Il primo aspetto riguarda la verifica del completo raggiungimento degli obiettivi concordati, al quale è previsto venga attribuito un peso pari al 65 per cento.

Il secondo aspetto (peso complessivo pari al 35per cento) è suscettibile di essere scomposto in molteplici sfaccettature componenti la valutazione di qualità personali.

L'attività del dirigente si estrinseca nel coordinamento delle attività e delle persone, attraverso la propensione verso rapporti di servizio, per conseguire l'obiettivo principale della motivazione dei propri collaboratori. La valutazione comprende una parte autovalutativa ed assume un elevato significato e valore di ritorno per il dirigente in relazione al sistema premiante (retribuzione di risultato) ad alla possibilità di sviluppo personale.

La valutazione dei dirigenti di seconda fascia è attribuita alla competenza di apposita commissione, che opera in seno al SECIN, in ottemperanza all'atto istitutivo, alla metodologia [26] ed alle indicazioni contenute nella proposta di valutazione. La logica della nuova metodologia è basata sul coinvolgimento di tutti gli attori del sistema da valutare. Introdotta, in via di prima sperimentazione nel corso del 2001, è stata estesa, nel corso del 2002, ai dirigenti degli uffici giudiziari, al fine di indurli a valutare per risultati, concentrando gli sforzi su obiettivi predeterminati, verificando il grado di raggiungimento degli stessi, migliorando il processo di crescita professionale. L'impianto metodologico seguito è, comunque, suscettibile di modifiche sulla base della sperimentazione e delle procedure valutative già definite.

Per i dirigenti di prima e seconda fascia è in corso il processo di valutazione per l'anno 2004.

3.1.5 PEA (Programmi esecutivi di Azione) presenti nella direttiva 2004.

Trasversali o Interdipartimentali	DAG	DAP	DGM	DOG	UCAN	Totale
6	10	47	0	34	1	98

Dati desunti da documentazione fornita dall'Amministrazione

Secondo il SECIN l'attività amministrativa per l'anno 2004 è stata realizzata, al 31 dicembre, nella misura del 76,7 per cento rispetto alla misura del 75 per cento del 2003; a marzo 2005 il grado di realizzazione si è attestato all' 80,4 per cento.

Gli obiettivi strategici espressi nella direttiva annuale vengono reiterati dal 2002 e comprendono il perseguimento di 273 programmi esecutivi d'azione (PEA), suddivisi come da prospetto:

[26] Approvata con DM 11 ottobre 2000.

PEA

Anno	*annuali*	*biennali*	*Pluriennali*	di cui			
				interdirezionali	*interdipartimentali*	*%*	*%*
	a	*b*	*c*	*d*	*e*	*(b+c)/(a+b+c)*	*(d+e/)(a+b+c)*
2002	*67*		*0*	*0-*	*0*	*0.0%*	*0,0%*
2003	*59*		*2*	*5*	*2*	*3,3%*	*11,5%*
2004	*80*	*5*	*12*	*1*	*5*	*17,5%*	*6,2%*
Totale	***206***	***5***	***14***	***6***	*7*	***8,4%***	***5,8%***
2003 (Programmi non pubblicati in direttiva)	*48*				*1*		*2,1%*
Totale gen.	***254***	***5***	***14***	***6***	***8***	***7.0%***	***5,1%***

Elaborazione su dati SECIN

Nel 2004, ai programmi esecutivi d'azione sono state destinate risorse quantificate in 58.132.464,77 euro suddivise per i seguenti dieci obiettivi fissati dal Ministro.

Impatto economico-finanziario degli obiettivi stabiliti dal Ministro

n.ro obietivo	DESCRIZIONE	Spese
1	Riduzione del debito giudiziario, dei tempi e dei costi dei processi in campo sia civile che penale	680.435.16
2	Ricerca si soluzioni gestionali innovative, snellimento delle procedure amministrative, razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane e strumentali, degli spazi operativi e delle articolazioni territoriali dell'Amministrazione della giustizia	5.819.641.75
3	La revisione delle competenze, la creazione di utili sinergie ed il miglioramento in genere dei rapporti tra le amministrazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della Giustizia, tra cui i vari dipartimenti, nonché tra l'Amministrazione stessa e altri enti pubblici e privati	5.227.000.00
4	Lo sviluppo e la realizzazione degli investimenti per il potenziamento, l'adeguamento e la messa in sicurezza delle strutture giudiziarie, penitenziarie e minorili	4.690.935.85
5	Lo sviluppo ed il perfezionamento degli strumenti della programmazione per obiettivi, della pianificazione delle risorse (budgeting) e del controllo qualitativo, economico e finanziario di gestione, attraverso un processo sistematico di rilevazione contabili, statistiche e di customer satisfaction e la misurazione dei risultati ei efficacia e di efficienza dei servizi	15.520.280.78
6	La formazione, la valorizzazione e lo sviluppo della professionalità di tutti gli operatori civili, togati e di polizia penitenziaria, addetti ai servizi inerenti la Giustizia	510.466.12
7	L'innovazione ed il potenziamento a supporto dei servizi interni dell'Amministrazione e dei servizi rivolti ai cittadini	20.479.752.77
8	La certezza della pena e contestualmente la dignità delle condizioni detentive, riducendo il sovraffollamento, creando circuiti differenziati e favorendo la formazione, il lavoro e il recupero sociale dei condannati ai fini della diminuzione della recidiva	5.158.369.29
9	La tutela dei minori, la prevenzione e il contrasto della devianza minorile, la razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti in materia di diritto di famiglia e dei minori	2.091.90
10	L'attività internazionale, la cooperazione giudiziaria e penitenziaria perla prevenzione e il contrasto dei reati, con particolare riferimento alla criminalità organizzata, al terrorismo, all'immigrazione clandestina, alla tratta delle persone, alla pedofilia e alla pedopornografia	43.491.15
	TOTALE	**58.132.464.77**

Dati desunti da documentazione fornita dall'Amministrazione

L'Amministrazione si prefigge di estendere a livello territoriale il metodo di lavoro per obiettivi, coinvolgendo direttamente le strutture direzionali di terzo livello (Corti d'Appello e Procure Generali della Repubblica, Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, Centri per la Giustizia Minorile).

Dette unità organizzative dovranno gestire i piani operativi territoriali (POT) simili, nella forma e nella strutturazione, ai piani esecutivi d'azione (PEA), propri delle direzioni generali dei dipartimenti centrali.

E' anche previsto, in epoca successiva, che le articolazioni di base (tribunali, procure, istituti di pena ecc.) possano essere interessate a produrre proposte operative ed alla loro realizzazione, in coerenza alle linee di indirizzo predisposte dai centri di responsabilità amministrativa immediatamente superiori (dipartimenti).

Gli obiettivi di fondo perseguiti garantiscono continuità rispetto ai precedenti e mirano ad assicurare certezza, qualità, efficacia ed efficienza al funzionamento dei servizi ed a restituire fiducia ai cittadini, anche attraverso l'attuazione di un insieme di riforme che interessano la semplificazione e l'ammodernamento del sistema della Giustizia, settori, quindi, vitali, mediante l'adozione di nuove modalità operative che riguardano sia il piano normativo che quello gestionale.

3.2 Dipartimento per gli affari di giustizia.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
1.478,0	1.478,7	1.476,9	1.468,5	1.646,0	947,8	668,8[27]

3.2.1 Andamento economico-finanziario.

L'entrata in vigore del decreto legge 12.7.2004 ha avuto un notevole impatto sia globalmente, sia sui singoli capitoli di spesa.

La riduzione degli stanziamenti iniziali sia di competenza che di cassa è stato pari rispettivamente al 22 per cento e al 28 per cento, il che ha indotto la struttura a dover rivedere tutti i programmi di spesa riferiti al secondo semestre del 2004, intervenendo anche mediante variazioni compensative ed integrative su taluni capitoli.

Per le missioni all'estero si è fatto ricorso al comma 10 dell'art. 1 del richiamato decreto legge.

Ne consegue che il bilancio di previsione inizialmente proposto ha subito una revisione al ribasso.

Il riconoscimento di debiti concerne solo il capitolo 1263, per fatture riferite al 2004, per un ammontare non significativo, pari a 54.949,00 euro.

3.2.2 Risultati dell'attività gestionale.

Il monitoraggio effettuato sulle procedure di acquisto gestite dal dipartimento ha evidenziato risparmi di spesa per effetto dell'adesione a convenzioni CONSIP, anche se, per taluni prodotti, è risultato più conveniente operare al di fuori di tali convenzioni.

3.2.3 Iniziative in atto per ottimizzare e razionalizzare le risorse.

Il dipartimento, nel quadro di un articolato disegno ministeriale, ha in corso un'attività volta ad una più razionale ed efficiente gestione delle risorse umane impiegate, attraverso un approfondimento della articolazione e l'esatta composizione dei servizi richiesti e prodotti .

[27] Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui (residui propri più residui di stanziamento).

La constatazione che permangono, in seno alle strutture, procedure, che si ripetono per tradizione o per consuetudine, rende ancor più significativo ed urgente intervenire con direttive che non lascino spazi ad interpretazioni che incidono anche sulla durata del procedimento amministrativo.

La Corte prende atto che il monitoraggio - programmato dall'amministrazione - delle giacenze, dei flussi di attività annuali, dei flussi medi di prodotto-servizio in uscita, delle attività svolte da ciascuna unità, potrà consentire l'adozione di provvedimenti efficaci e tempestivi, anche attraverso lo snellimento delle procedure ed un più razionale impiego delle strutture informatiche.

3.3 Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui Totali
3.436,1	3.544,4	3.328,8	3.447,3	4.204,1	3.331,1	843,6

3.3.1 Risultati dell'attività gestionale.

3.3.1.1 I magistrati.

Obiettivo primario perseguito è quello di garantire la gestione della posizione giuridica ed economica dei Magistrati ordinari, dalla loro assunzione in servizio quali uditori giudiziari, alla cessazione del servizio.

Il numero complessivo dei magistrati ha subito un incremento, essendo passati da un totale di 9.043 unità presenti al 31.12.2003 ad un totale di 9.329 unità presenti al 31.12.2004 (+286).

Il numeri dei magistrati onorari ha subito una diminuzione, essendo passati dagli 8.327 presenti al 31.12.2003, agli 8.010 presenti al 31.12.2004 (-364).

Giudice di pace

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	4700	4213	487	10.4
2003	4700	4118	582	12.3
2004	4700	3845	855	18.1

Giudici onorari aggregati

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1000	678	322	32.2
2003	1000	683	317	31.7
2004	1000	600	400	40.0

Giudici ordinari di tribunale*

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	2605	1920	685	26.5
2003	2509	2040	469	18.1
2004	2509	2054	455	18.1

Vice procuratori onorari**

Anno	Organico	Presenti	Vacanze	%
2002	1650	1471	179	10.7
2003	1685	1533	152	9.0
2004	1685	1511	174	10.3

Dati desunti dalla documentazione fornita dall'Amministrazione

** Il numero dei Giudici Onorari presso ogni Tribunale non può essere superiore alla metà dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.*

*** Il numero dei Vice Procuratori Onorati delle Procure della Repubblica presso i Tribunali non può essere superiore ai 2 terzi dei magistrati professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero.*

Magistratura ordinaria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004
n. magistrati presenti	9.140	9.043	9.329

Magistratura ordinaria	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004
n. magistrati presenti	8.282	8.374	8.010

La legge n. 48 del 2001 ha previsto un incremento di 1000 unità e, conseguentemente, sono state avviate le procedure concorsuali per 350 posti di uditore giudiziario[28].

Nel corso del 2004 sono stati, inoltre, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale due concorsi[29] e, al fine di velocizzare i tempi complessivi di gestione dei fascicoli dei candidati (circa 66.000) è stata implementata una nuova procedura per la raccolta dei dati, estesa, dopo una positiva sperimentazione, a tutte le Procure distrettuali, incaricate della raccolta delle domande. E' stato, altresì, predisposto uno studio di fattibilità volto ad introdurre un sistema informatizzato per la gestione delle richieste, dalla fase di avvio a quella conclusiva di risposta.

Con riferimento alla "creazione di utili sinergie ed al miglioramento in genere dei rapporti tra le amministrazioni centrali e gli uffici giudiziari", costituente obiettivo generale, è stata emanata apposita circolare[30], volta a rivisitare e razionalizzare la procedura per l'immissione in possesso dei giudici onorari aggregati e i vice procuratori onorari nominati o confermati.

3.3.1.2 Personale amministrativo.

ORGANIGRAMMA PERSONALE AMMINISTRATIVO

	Dotazione organica 2004	Personale in servizio al 31.12.2004
Dirigenti	432	321
Area C	17.760	11.404,5
Area B	28.669	26.777 *

[28] Concorso indetto con DM 12.3.2002.

[29] Il primo, indetto con DM 28.2.2004, concerne 380 posti di uditore giudiziario ed è stato pubblicato il 2 marzo 2004. E' stato, però, aggredito da numerosi ricorsi amministrativi e giurisdizionali, rendendo necessario un intervento correttivo del legislatore, volto ad ampliare le categorie degli aventi diritto all'esonero dalla prova preliminare, rispetto a quelle originariamente previste. Il secondo (ultimo dei tre concorsi previsti dalla legge 48/2001) è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2004 e concerne 350 posti di uditore giudiziario, di cui al DM 23 marzo 2004. Anche detto concorso è stato aggredito da numerosi ricorsi, rendendo necessaria la riapertura dei termini per consentire a coloro che sono risultati beneficiati dall'intervento del legislatore, la possibilità di accedere al concorso direttamente alle prove scritte.

[30] In data 8 ottobre 2004.

Area A	2.988	4.193
Totale	49.849	42.695,5*

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

**Sono esclusi dal computo n. 310 centralinisti non vedenti non compresi nell'organico*

Le linee guida dell'azione amministrativa sono rivolte a fronteggiare le difficoltà in cui si trovano ad operare gli uffici giudiziari a causa della carenza di personale amministrativo.

Con riferimento alle problematiche connesse con le procedure di riqualificazione del personale di ruolo, è da rilevare che le numerose decisioni emanate al riguardo sia dai giudici del lavoro che da quelli amministrativi[31] hanno determinato un blocco nelle procedure di copertura di tutti i posti vacanti.

Analogo effetto hanno prodotto le perduranti limitazioni all'assunzione di personale previste dalle ultime leggi finanziarie, che hanno consentito, solo in misura molto ridotta, di procedere al reclutamento di nuove unità di personale.

L'adozione di particolari accorgimenti, quali il ricorso a spostamenti di personale, l'utilizzo temporaneo di dipendenti di altre amministrazioni, il passaggio per mobilità di personale proveniente da altre amministrazioni, ha attenuato il fenomeno della carenza di personale e garantito il funzionamento degli uffici.

3.4 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

(milioni di euro)

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
2.717,4	2.763,0	2.545,2	2.558,1	3.247,8	2.654,5	416,6

3.4.1 Premessa.

Il DM 22 gennaio 2002, pubblicato sulla G.U. n. 69 del 22.03.2002, ha rappresentato un importante momento per l'attuazione organizzativa, a livello centrale e periferico, del nuovo sistema penitenziario italiano, coinvolto, nel corso degli ultimi anni, sia dalla normativa di riordino del settore, quale il d.l. 21 maggio 2000 n. 146, che dalla riforma istituzionale del ministero, definita dal DPR 6 marzo 2001, n. 55.

Il citato decreto ministeriale, infatti, non solo ha dato luogo ad un riordino organizzativo delle articolazioni centrali dipartimentali, ma, soprattutto, in relazione a quanto previsto dall'art. 9, ad un effettivo decentramento delle funzioni amministrative, attribuendo ai sedici provveditorati regionali, sedi di livello dirigenziale generale, l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo; peraltro sono ben note le problematiche tuttora esistenti sul funzionamento del sistema penitenziario, in ordine al quale va auspicato un sempre maggiore impegno in termini di organizzazione e di efficacia del servizio.

Quanto al personale amministrativo e tecnico, nel 2004, in deroga al divieto di cui al comma 53 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), con DPR 25.08.2004 è stata autorizzata l'assunzione di 22 idonei delle graduatorie di precedenti concorsi, a fronte di una richiesta di 67 unità.

L'organico del personale presenta uno scoperto del 30 per cento; su di un contingente di 10.025 unità, compresi 385 posti fissati per la dirigenza, si registrano oltre 3000 vacanze, di cui 2746 nelle aree funzionali.

---

[31] Da ultimo la sentenza dei TAR Lazio depositata il 4 novembre 2004 ha annullato l'intera procedura di riqualificazione per la posizione C della figura professionale del direttore di cancelleria.

Aree funzionali – D.P.C.M. 4.10.2000	**ORGANICI**	**Presenti al 30.06.2004**
Area Funzionale "C" – Posizione economica C3"	816	764
Area Funzionale "C" – Posizione economica C2"	1.619	1.457
Area Funzionale "C" – Posizione economica C1"	2.593	633
Area Funzionale "B" – Posizione economica B3"	1.847	1.860
Area Funzionale "B" – Posizione economica B2"	1.847	1.860
Area Funzionale "B" – Posizione economica B1"	554	289
Area Funzionale "A" – Posizione economica A1"	306	326
Totale aree funzionali	9.640	6.894
RIEPILOGO NAZIONALE	ORGANICI	PRESENTI
Totale qualifiche dirigenziali	385	66
Totale aree funzionali	9.640	6.894
Personale ruolo ad esaurimento	0	2
Totale complessivo	10.025	6.962

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

In ordine alla copertura degli organici delle qualifiche dirigenziali, amministrative e tecniche, al fine di garantire la corretta funzionalità degli istituti e dei servizi penitenziari , e allo scopo di contenere le spese per missioni e prestazioni di lavoro oltre l'orario d'obbligo, dovranno essere adottate le opportune misure, per verificare l'effettività delle esigenze funzionali.

Le previsioni di spesa per l'anno finanziario 2004 sono state precedute da un articolato ed analitico esame delle effettive esigenze dell'amministrazione penitenziaria nelle sue articolazioni centrali e decentrate, secondo criteri di economia.

L'azione intrapresa dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria mira ad una migliore gestione delle risorse finanziarie a disposizione, attraverso la semplificazione amministrativa, la informatizzazione dei processi contabili di natura finanziaria e l'analisi economica dei costi, nonché la riduzione delle spese.

Sulla base di tali principi, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha perseguito svariati obiettivi[32].

I dati contabili a consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 evidenziano il consolidamento del "trend" positivo, che ha visto crescere la capacità dell'Amministrazione penitenziaria di utilizzare le risorse finanziarie a disposizione e, quindi, di ridurre il fenomeno della formazione di economie di bilancio rispetto agli esercizi precedenti.

Il consuntivo della spesa evidenzia, per l'anno 2004, una economia di bilancio, in termini di competenza di circa 166 milioni, e in termini di cassa di circa 268 milioni.

Tali importi sono comprensivi, peraltro, di economie per 76,9 milioni in termini di competenza e 89,1 milioni in termini di cassa, presenti sui capitoli di bilancio relativi agli stipendi del personale civile (capitolo 1600) e dei connessi oneri previdenziali e fiscali a carico dell'amministrazione (capitoli 1607/01 e 1608/1), i cui stanziamenti per l'esercizio 2004 erano stati sovradimensionati in sede di elaborazione dei dati relativi al personale, trasmessi al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Inoltre, le disponibilità di bilancio relativi agli investimenti, pari a circa 62 milioni, della quali è tuttora in corso la procedura di conservazione quale residui di stanziamento, farebbero

[32] Le soluzioni gestionali sono volte allo snellimento delle procedure amministrative, alla razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane , finanziarie e strumentali; all'introduzione degli strumenti della programmazione per obiettivi, di pianificazione delle risorse e dei sistemi di controllo qualitativo e qualitativo, attraverso processi sistematici di rilevazioni statistiche, contabili e di misurazione di efficacia e di efficienza dei servizi; alla formazione, valorizzazione e sviluppo delle professionalità e del rendimento degli operatori penitenziari per la loro qualificazione nei diversi ambiti di intervento.

scendere le economie di competenza effettive, derivanti cioè dalla gestione amministrativa, a soli 17 milioni.

In termini di competenza, la percentuale delle economie di bilancio sugli stanziamenti complessivi, si attesta provvisoriamente al 6,1 per cento (che, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali ed i residui di stanziamento in corso di accertamento, si riduce allo 0,8 per cento).

In termini di disponibilità di cassa, il dato complessivo vede l'economia di bilancio ad una percentuale sugli stanziamenti del 9,1 per cento che, in realtà, si riduce a quella del 6,1 per cento, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali.

3.4.2 Qualifiche dirigenziali.

Qualifiche dirigenziali (tabella A allegata al DPCM 11.04.2001	**Dotazione organica**	**Unità in servizio al 31/12/2004**
Dirigente generale - livello C	25	20
Dirigente amministrativo	235	34
Dirigente sanitario	8	1
Dirigente servizio sociale	61	8
Dirigente tecnico	5	1
Dirigente Ragioneria	21	0
Dirigente informatico	1	1
Dirigente Pedagogia	20	0
Dirigente Comunicatore	8	0
Dirigente Agrario	1	0
Totale	**385**	**65**

Dati desunti da documentazione fornita dell'Amministrazione

La situazione nazionale registra – come già evidenziato - uno scoperto di circa il 30 per cento, con una carenza complessiva di oltre 3.000 unità, di cui 320 nella sola area dirigenziale. La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, a seguito della riforma ordinamentale dell'amministrazione è passata da 96 posti a complessivi n. 289 unità[33].

La previsione normativa recata dall'art. 41, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449, ha disposto che dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale sulla dirigenza, vengano a cessare gli effetti dell'art. 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e di altre disposizioni che estendevano al personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria il trattamento giuridico – economico previsto per il personale delle corrispondenti qualifiche della polizia di Stato.

Pertanto, a decorrere dal 18.11.2004, data di sottoscrizione dell'accordo[34] presso l'ARAN[35], il conferimento degli incarichi dirigenziali, già attribuiti al personale con le procedure di cui al DPR 30.6.1972, n. 748, viene ad essere disciplinato dall'art. 19, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

[33] decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4/10/2000, pubblicato nella G.U. n. 267 del 15/11/2000, a modifica di quanto stabilito dal DPCM 29/04/1999.

[34] Pubblicato sulla G.U. n. 284 del 3.12.2004.

[35] Relativo alla sequenza contrattuale di cui agli art. 35 e 46 del CCNL 5/4/2001, I biennio, all'art. 3 del CCNL 5/4/2001 II biennio del personale dell' area 1 della Dirigenza.

Per quanto concerne l'attività di reclutamento del personale dirigenziale, l'accesso ai posti vacanti nei contingenti delle qualifiche di primo dirigente hanno trovato applicazione[36] le disposizioni di carattere speciale di cui al citato art. 40 della legge n. 395 del 1990. Analoghe procedure di accesso hanno, invece, continuato ad avere applicazione, fino all'entrata in vigore del riordino normativo della dirigenza, per i posti vacanti nella qualifica di dirigente superiore, a seguito dell'intervenuto accordo integrativo del 18.11.2004.

Sono state avviate le procedure di reclutamento per la copertura dei posti dirigenziali vacanti, riservate al personale con specifica esperienza professionale maturata nel settore penitenziario, anche per aver, di fatto, già esercitato mansioni riconosciute di livello superiore.

3.4.3 Attività di formazione.

Le azioni formative in favore sia del personale appartenente al comparto ministeri (aree A e B) che del Corpo di polizia penitenziaria hanno interessato diversi ruoli e qualifiche, con esclusione di quelli direttivi e dirigenziali.

Le linee di intervento sono orientate alla formazione iniziale, all'aggiornamento e formazione permanente, alla acquisizione di competenze specialistiche, rivolte, in particolare modo, al Corpo di polizia penitenziaria per sviluppare ed incrementare l'abilità professionale in specifici settori.

Nella attività di programmazione sono considerate le iniziative propositive e progettuali dei provveditorati regionali, per meglio focalizzare le esigenze formative del personale in servizio negli istituti e servizi della regione e le realtà locali.

I progetti approvati e finanziati, alcuni a carattere interprofessionale, altri di ricerca e di intervento, mirano alla promozione del benessere organizzativo e funzionale.

Il personale del comparto Ministeri, interessato alla riqualificazione prevista dal contratto per il passaggio d'area, ha frequentato le scuole di formazione per la parte teorica programmata, mentre il tirocinio pratico è stato effettuato presso le varie sedi di appartenenza dei destinatari del percorso formativo[37].

Per il personale del Corpo di polizia penitenziaria è stata data prosecuzione al piano formativo intrapreso nel 2003 e sono stati organizzati altri interventi per l'immissione in ruolo delle unità provenienti dagli arruolamenti (ausiliari), dai concorsi pubblici ed interni espletati, nonché dalle assunzioni straordinarie autorizzate[38].

L'obiettivo perseguito è stato quello di fornire ai corsisti[39] gli elementi conoscitivi e gli strumenti operativi indispensabili per il ruolo di assunzione.

La complessità delle funzioni esercitate dal Corpo di Polizia Penitenziaria, e la molteplicità dei compiti ad esso demandati, impongono la programmazione di azioni formative

---

[36] Fino alla data del 5 aprile 2000, per effetto di quanto previsto dal CCNL, relativo alle norme di raccordo per il personale direttivo di cui all'art. 1, comma 2, del CCNL del comparto ministeri sottoscritto il 16.02.1999.

[37] Nel corso del 2004 è stato tenuto un concorso per dirigenti, attuativo del d.lgs 146/2000 per complessive 153 unità; sono state programmate assunzioni nella qualifica di esperti informatici, per complessive 35 unità; sono stati inquadrati 250 candidati utilmente collocati nelle rispettive graduatorie per il passaggio all'interno dell'area; sono state espletate le procedure di riqualificazione per circa 1.100 unità interessate al passaggio da un'area a quella immediatamente superiore; sono stati pubblicati 11 bandi di concorso per vari profili professionali per complessivi 751 posti; è stata avviata la procedura per il reclutamento di 76 unità di personale tecnico, laureato e diplomato, nonché di 50 educatori e 50 contabili..

[38] Disposte con legge 24 dicembre 2003, n. 350, DM 26 maggio 2004 e DPR 25 aprile 2004.

[39] Nel corso dell'anno è stato concluso il 77° corso di formazione, rivolto a 158 aspiranti agenti ausiliari; è proseguita l'attività didattico-formativa del 152° corso per la nomina di personale femminile ad agente del Corpo di polizia penitenziaria e ai volontari in ferma breve, che ha interessato 280 unità; è stato effettuato un corso di formazione tecnico-professionale, che ha interessato 25 unità femminili ed altre unità maschili provenienti da concorsi interni; sono stati tenuti 4 Corsi di formazione per 487 agenti ausiliari del Corpo provenienti dai contingenti di leva; ha preso avvio il 153° corso di formazione per l'immissione in servizio, nel ruolo di agente di polizia penitenziaria, di 272 unità assunte ai sensi della legge 24 dicembre 2003 n. 350, del DM 26 maggio 2004.

differenziate volte ad elevare la qualità dei servizi prestati e ad implementare e rafforzare le capacità gestionali e organizzative dei responsabili delle unità operative, attraverso corsi di aggiornamento per il personale impiegato in particolari settori[40].

Sono stati indetti concorsi interni per circa 645 unità, di cui 500 posti per Ispettori del Corpo, 84 posti per ispettore superiore, 36 posti per vice commissario penitenziario, 25 posti per ispettori del Corpo.

La Corte, in termini generali e sulla base di elementi di giudizio desumibili dall'attività del Corpo di polizia penitenziaria, pur prendendo atto dell' impegno profuso nel settore, ritiene che l'attività formativa debba essere finalizzata alla tipicità delle attribuzioni istituzionali.

3.4.4 Corpo di polizia penitenziaria.

Nei ruoli del personale del Corpo di polizia penitenziaria si registrano scoperture medie delle dotazioni organiche di circa il 5 per cento.

ORGANICO DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

Il personale di Polizia Penitenziaria		**Uomini**	**Donne**	**Totale**
Ruolo Direttivo	Presenti/e	110	2	113
Commissari	Previsti/e	non sono previste distinzioni		715
Ruolo Ispettori	Presenti/e	2.499	243	2.742
	Previsti/e	4.018	340	4.358
Ruolo Sovrintendenti	Presenti/e	3.434	86	3.520
	Previsti/e	4.140	360	4.500
Ruolo Agenti Assistenti	Presenti/e	33.294	3.480	36.268
dati non comprensivi di Ausiliari e Trattenuti	Previsti/e	32.068	3.480	35.548
Totale	Presenti/e	39.337	3.305	42.642
	Previsti/e	40226 esclusi 715 commissari	4180 esclusi 715 commissari	45126 esclusi 715 commissari

L'Amministrazione, al fine di assicurare la funzionalità dell'ordinamento penitenziario e l'efficienza dei servizi, ha fatto ricorso nelle assegnazioni del personale ad un sistema flessibile volto a fronteggiare le esigenze di sicurezza non rinviabili, quali quelle connesse al servizio di traduzioni dei detenuti[41].

La legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 50, comma 12 ha autorizzato l'assunzione, per il solo periodo della leva obbligatoria, di 2.000 unità nel Corpo di polizia penitenziaria; per il 2004 è previsto l'incorporamento di 616 unità.

---

[40]Iniziative di qualificazione per ufficiali di polizia giudiziaria, corsi per personale addetto al servizio cinofili, corsi di addestramento per cavalieri, corsi di qualificazione di personale istruttore di scuola guida operativa, corsi di guida sicura, corsi per istruttori di scuola guida, corso per istruttori di tecniche del disarmo e della neutralizzazione; interventi di formazione permanente e di aggiornamento nella prevenzione dei reati e nell'elevazione dei livelli di sicurezza e la conoscenza dell'utilizzo di procedure informatizzate; percorsi di formazione permanente per le unità del Corpo di polizia penitenziaria effettive nei reparti Operativi Mobili; corsi per comandante di unità costiera; corso per conduttori di motori endotermici; corsi di lingua straniera; corsi di formazione decentrata in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; corsi interprofessionali per la corretta motivazione dei provvedimenti amministrativi di competenza..

[41] Nel 2004 sono stati effettuati 173.086 servizi di traduzione di detenuti (155.085 nel 2001; 156.905 nel 2002; 143.348 nel 2003), impiegando mediamente 2.768 unità (2.675 nel 2001; 2.615 nel 2002; 2.394 nel 2003).

Varie altre iniziative sono state attuate nell'ambito delle deroghe di cui all'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), per sopperire alle vacanze organiche nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo.

Sono stati, inoltre, banditi concorsi pubblici[42] per l'assunzione nel Corpo di 1.021 unità[43]. Nell'ambito delle deroghe di cui all'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), le vacanze organiche nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo potranno essere utilizzate per le assunzioni di agenti, anche in eccedenza alla dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti, utilizzando, a domanda, i candidati già idonei, ma non vincitori di pregresso concorso, anche se cessati dal servizio.

3.4.5 Popolazione carceraria ed edilizia penitenziaria.

Detenuti presenti	Capienza regolamentare	Capienza di dichiarata tollerabilità
56.373	42.508	62.059

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione
Rilevazione al 17.02.2005

Il sovraffollamento degli istituti di detenzione costituisce problema di primaria importanza, da affrontare con iniziative appropriate.

L'attività è indirizzata al risanamento e al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'adeguamento di quelli esistenti, con finanziamenti erogati da leggi specifiche sul cap. 7473 del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, gestiti direttamente, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia[44].

L'attuazione del programma, dalla fase della progettazione delle opere all'appalto, alla gestione dei lavori, è attribuita alla competenza dello stesso ministero delle Infrastrutture.

Era stato previsto un primo stanziamento di 100 miliardi, cui si sono susseguiti ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali e dalle successive leggi finanziarie) o rimodulazioni dei finanziamenti stanziati.

Per ultimo, la legge finanziaria 2004[45] ha disposto la rimodulazione dei finanziamenti precedentemente stanziati, ammontanti a 327,950 milioni, ripartendoli negli esercizi finanziari 2004 e 2005, nella misura rispettivamente di 127,950 milioni e 200 milioni.

Il piano straordinario pluriennale del ministero della Giustizia[46] prevede interventi programmati, per la cui realizzazione la legge n. 259 del 2002 ha stanziato euro 93.326.896,00 per l'acquisizione di due nuovi Istituti e l'ampliamento di altra casa di reclusione.

Il programma di rinnovamento e potenziamento del patrimonio edilizio - non più eludibile - si basa sulla esigenza di costruzione di nuove strutture destinate alla sostituzione di Istituti strutturalmente inidonei alla funzione propria, puntando sulla delocalizzazione degli stessi dai centri storici e sulla differenziazione delle strutture penitenziarie, adeguandole alla tipologia di detenuti cui saranno destinati.

---

[42] In attuazione della legge 448/2001, art. 19, comma 4.

[43] Di cui 168 di personale femminile, 298 di vice commissario/commissario del ruolo direttivo ordinario, 271 di allievo vice ispettore, 284 di personale femminile del ruolo degli agenti e assistenti .

[44] Con la delibera n. 15/2005/G del 22 giugno 2005 la Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, a conclusione di un'approfondita indagine sull'edilizia penitenziaria – programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione – sottolinea l'esigenza di una programmazione aderente alle esigenze reali, che si proponga di garantire interventi ancorati a tempi non eludibili, al fine di utilizzare proficuamente e tempestivamente le risorse disponibili.

[45] Legge 24.12.2003, n. 350.

[46] Legge 14 novembre 2002, n. 259, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia.

Allo stato, risultano finanziate 13 strutture, rispetto alle 24 programmate, e individuate, attraverso lo strumento della permuta per la dismissione e sostituzione, 59 istituti, compresi alcuni già programmati, ma privi di finanziamento.

L'attività è indirizzata al risanamento e al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'adeguamento di quelli esistenti, con finanziamenti erogati da leggi specifiche, sul cap. 7473 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, gestiti direttamente, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia.

All'attuazione del programma, dalla fase della progettazione delle opere all'appalto, alla gestione dei lavori, provvede lo stesso ministero delle Infrastrutture attraverso i propri organi tecnici periferici.

La legge[47] che ha avviato il programma prevedeva - come già detto - un primo stanziamento di 100 miliardi, cui si sono susseguiti ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali e dalle successive leggi finanziarie) o rimodulazioni dei finanziamenti stanziati.

Per ultimo, la legge finanziaria 2004[48] ha disposto la rimodulazione dei finanziamenti precedentemente stanziati, ammontanti a 327,950 milioni, ripartendoli negli esercizi finanziari 2004 e 2005 nella misura rispettivamente di 127,950 milioni e 200 milioni.

Il piano straordinario pluriennale del ministero della Giustizia[49], prevede interventi programmati, per la cui realizzazione la legge n. 259 del 2002 ha stanziato euro 93.326.896,00 per l'acquisizione di due nuovi Istituti, attraverso lo strumento della locazione finanziaria, nonché l'ampliamento di altra casa di reclusione mediante la costruzione di due nuove sezioni detentive.

Il programma di rinnovamento e potenziamento del patrimonio edilizio, non più eludibile, si basa sulla esigenza di costruzione di nuove strutture destinate alla sostituzione di Istituti strutturalmente inidonei alla funzione propria, puntando sulla delocalizzazione degli stessi dai centri storici e alla differenziazione delle strutture penitenziarie adeguandole alla tipologia di detenuti cui saranno destinati.

E' prevista l'attivazione di due nuovi istituti penitenziari, per complessivi 207 posti, e la conclusione dei lavori per altri due istituti, per complessivi 550 posti.

Sono state anche avviate le ristrutturazioni integrali di sette istituti[50].

Interventi di più modesta portata, inseriti nello stesso programma, riguardano altri 13 istituti.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388 ha autorizzato, all'art. 34, l'applicazione degli strumenti della locazione finanziaria e della permuta per la realizzazione di nuovi istituti e per la dismissione degli istituti ritenuti strutturalmente non idonei alla funzione.

Sono state, quindi, programmate 24 opere[51], e finanziate tre nuovi istituti da realizzare[52].

L'attività di manutenzione dei fabbricati con interventi ordinari e straordinari è gestita direttamente dall'amministrazione penitenziaria, sulla base delle competenze alla stessa attribuite dalla legge 15 dicembre 1990 n. 395 e successivamente integrata con decreto ministeriale 28.12.1992.

Per la manutenzione ordinaria sono utilizzate risorse finanziarie afferenti al capitolo di parte corrente (cap. 1675), che vengono assegnate interamente ai provveditorati regionali per le attività connesse alla manutenzione dei fabbricati, direttamente gestite dagli stessi.

---

[47] N. 1133/71.

[48] Legge 24.12.2003, n. 350.

[49] Legge 14 novembre 2002, n. 259, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 11 settembre 2002, n. 201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia".

[50] Genova, Roma, Massa, Venezia, la Spezia, Trieste e Fossano.

[51] 21 istituti sono stati individuati con decreto ministeriale, 3 nuovi istituti da realizzare sono stati previsti dal Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria.

[52] Nelle città di Nola, Mistretta e Catania.

Per la manutenzione straordinaria i fondi occorrenti, assegnati sui capitoli in conto capitale, provengono dal "Fondo per gli investimenti".

Relativamente all'anno 2004, le risorse a carico dei capitoli 7300 e 7303 sono state assegnate soltanto nel mese di novembre e ciò non ha consentito di dare piena attuazione al programma edilizio relativo all'anno 2004.

Per i fondi non impegnati è stata chiesta la conservazione in conto residui, per l'esecuzione degli interventi previsti nel programma per i quali sono state attivate le procedure di gara.

Per quanto concerne l'espletamento di prestazioni richieste a professionisti esterni per la redazione di progetti o collaborazioni nella stesura degli stessi con i tecnici dell'Amministrazione, appare utile sottolineare che il conferimento di incarichi a consulenti esterni, pur non sussistendo un generale divieto per la P.A. di ricorrere alla forma negoziale della "locatio operis", è disciplinato da apposite norme restrittive[53], che non consentono deroghe specificamente non previste dalle norme medesime.

3.4.6 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario.

Una notevole gamma dei servizi interni degli istituti penitenziari viene assicurata dal lavoro dei detenuti.

L'Amministrazione penitenziaria ha avviato un progetto di rilancio e razionalizzazione delle lavorazioni penitenziarie, anche mediante la collaborazione con il Ministero delle politiche agricole e forestali e con altri Enti locali e associazioni private, in ciò facilitata dalla attuazione della legge 22.6.2000, n. 193, che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliono assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari.

Il numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria ha registrato, complessivamente, un leggero decremento (da 2.300 unità circa del 31.12.2003 a 2263 del 30.6.2004), attribuibile ad un sensibile calo di semiliberi passati da 1538 a 1378 unità, mentre sono aumentati sia i lavoranti all'esterno, sia i dipendenti di imprese che danno lavoro all'interno degli istituti (da 346 a 450).

Attività espletate	al 31.12.2003	al 30.06.2004	Popolazione detenuta al 31.12.2003	Popolazione detenuta al 30.06.2004
Di tipo industriale	537	665	54.237	56.532
Interno imprese e cooperative	346	450		
Lavori domestici	9.604	10.013		
Manutenzione ordinaria fabbricati	909	973		

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione

Nel corso del 2004, è proseguita l'iniziativa, in via sperimentale, in cinque istituti penitenziari, di affidare il servizio di confezionamento pasti ai detenuti a cooperative sociali , con l'impegno di elevare la qualificazione professionale dei detenuti non più utilizzati nel settore ed a migliorare il livello qualitativo del servizio.

E', inoltre, proseguita la collaborazione con Unioncamere, Confcooperative Federsolidarietà per la più ampia pubblicizzazione ed applicazione della legge 22.6.200, n. 193 e sono state assunte nel settore delle bonifiche agrarie, per la creazione di nuove e specifiche realtà agricole specializzate.

Di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, è stata, poi, data applicazione al regolamento CEE 122/97, sostituito dal 797/04 (regole per la produzione e commercializzazione del miele) ottenendo, anche per la campagna 2004-2005, i fondi

[53] C.d.c. III Sezione Giurisdizionale d'Appello, sentenza 8 gennaio 2003, n. 9.

comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per circa 200 detenuti da inserire nella realtà lavorativa nazionale.

3.4.7 L'istituto superiore di studi penitenziari.

L'amministrazione è impegnata a svolgere specifica azione nei confronti dei quadri direttivi dirigenziali del comparto ministeri e del comparto sicurezza al fine di individuare adeguati modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti ed internati[54].

Le attività formative dell'istituto, indirizzate a dirigenti amministrativi e tecnici del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, direttivi e dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria, mirano alla formazione decentrata ed interprofessionale nonché a quella iniziale e di riqualificazione, muovendo dal presupposto della necessità di un coordinamento che interessi tutte le forze di polizia attraverso un'attività di collaborazione tra varie amministrazioni, a cominciare da quelle dell'Interno e della Difesa.

3.5 Dipartimento della giustizia minorile.

Stanziamenti di competenza	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni totali	Massa spendibile	Pagamenti totali	Residui totali
158,8	161,6	129,5	131,6	222,4	133,6	54,6

3.5.1 Premessa.

Come è noto, l'attività del dipartimento ha ad oggetto la prevenzione ed il contrasto della devianza minorile, attraverso il coinvolgimento degli Enti locali e degli operatori legati alla realtà del territorio, ed il costante supporto all'attività giurisdizionale minorile.

In tale contesto, gli obiettivi generali perseguiti dal Ministero per il 2004 comprendono, fra l'altro, lo sviluppo e la realizzazione di investimenti per il potenziamento, l'adeguamento e la messa in sicurezza delle strutture minorili, la tutela dei minori, la prevenzione e il contrasto della devianza minorile, la razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti in materia di diritto di famiglia e dei minori.

3.5.2 Quadro generale degli andamenti economici-finanziari, contabili e patrimoniali.

L'amministrazione della giustizia minorile, pur perseguendo una politica del contenimento delle spese per effetto di sopraggiunti provvedimenti, ha adottato gli accorgimenti utili ad un ulteriore contenimento, nonostante avesse raggiunto, già nel 2002, un livello delle spese stesse non ulteriormente comprimibile.

Il decreto "taglia-spese" del novembre 2002, sopravvenuto ad esercizio quasi terminato, ha messo a dura prova la funzionalità degli istituti e degli uffici minorili, le cui attività vengono programmate all'inizio dell'anno, compatibilmente con le disponibilità finanziarie iniziali in bilancio.

La manovra correttiva per il risanamento finanziario, disposta dal DL n. 168 del 12.7.2004 convertito in legge n. 191 del 30.7.2004, ha comportato una ulteriore rivisitazione delle disponibilità di bilancio, già ridotte, nel 2003, rispetto alle previsioni iniziali di 5.149.551 euro, solo in parte recuperate con la quota della "fondo comune per i consumi intermedi", pari a 2.300.000 euro.

Ne sono derivate difficoltà dal punto di vista tecnico operativo, poiché la riduzione delle risorse finanziarie ha fatto registrare una progressiva limitazione degli obiettivi e dei programmi prefissati.

I capitoli di spesa gestiti dal dipartimento hanno, difatti, prevalentemente natura obbligatoria o vincolante, essendo diretti ad assicurare l'assolvimento degli oneri connessi alla

[54] Compito espressamente previsto dal decreto istitutivo dell'ISSP n. 446 del 30/10/1992

retribuzione delle 2274 unità di personale (dato al 31.12.2003), compreso quello di polizia penitenziaria, all'esecuzione dei provvedimenti – siano essi restrittivi o di collocamento esterno – dell'Autorità giudiziaria minorile.

La riduzione delle disponibilità finanziarie nel corso dell'anno, in conseguenza della manovra finanziaria del luglio 2004, ha comportato inevitabili rinvii di pagamento all'esercizio successivo per quelle attività e per quei servizi in corso di svolgimento sulla base della programmazione e della ripartizione annuale delle risorse di bilancio.

L'analisi delle dotazioni finanziarie e dei rendiconti evidenzia, difatti, che l'aumento negli anni delle disponibilità finanziarie per la giustizia minorile è da attribuire alla crescita delle spese fisse per il personale civile e di polizia, la cui pianta organica è, tuttora, coperta nella misura del 70 per cento.

La riduzione delle disponibilità finanziarie per le spese di funzionamento ha anche prodotto rischi di malfunzionamento nelle strutture e una riduzione temporanea delle capacità ricettive degli istituti penali, soprattutto del nord, non conformi alle norme di sicurezza, costringendo ad una continua movimentazione i minorenni detenuti, con conseguente innalzamento del fabbisogno per spese connesse (di missioni per il personale e di carburante per gli automezzi).

DL n. 168 del 12.07.2004 convertito in legge n. 191 del 30.07.2004
Variazione di bilancio con DMT n. 84340 del 03.08.2004

capitolo	Descrizione	competenza	Cassa
2011	Missioni personale civile	-32.025,00	-55.555,65
2011/01	Missioni italiane	-32.025,00	-42.817,42
2011/02	Missioni estere	0	- 4.763,35
2011/03	Trasferimenti	0	-7.974,88
2015	Missioni PolPen	-9.694,00	-7.745,81
2015/01	Missioni italiane	-9.694,00	-7.742,81
2021	Formazione	-38.613,00	-1.033,00
2061	Assistenza Pol Pen	-6.350,00	-130,00
2062	Locazioni	-123.980,00	-189.939,00
2063	Manutenzione ordinaria	-104.879,00	-58.935,00
2064	Spese telefoniche	-163.606,00	-399.657,00
2066	Funzionamento	-865.514,00	-1.914.368,50
2067	Commissioni	-1.429,00	-1.001,00
2070	Cancelleria Economato	0	6.682,50
2072	Gestione automezzi	-70.712,00	-171.556,00
2421	Acquisto automezzi	-108.455,60	-108.456,00
7442	Mobili ed arredi	-772.799,73	-104543,73
7441	Dotazioni librarie	-16.920,47	-16.919,69
	Totale	-2.314.977,80	-3.036.430,08

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione

Il limite del 2 per cento sulla programmazione dell'anno 2005 potrà comportare difficoltà finanziaria sui capitoli di funzionamento e di intervento con ripercussioni sul perseguimento dei

fini istituzionali, messi alla prova dal costante aumento del numero dei minori stranieri reclusi negli Istituti penali, il che richiede interventi maggiormente qualificati con attività trattamentali e di osservazione nelle quali è indispensabile l'impiego di mediatori culturali, professionisti esterni, retribuiti a parcella.

Alla chiusura dell'esercizio 2004, la situazione delle "spese insolute" per mancanza di disponibilità era pari a 12.340.112 euro, spese che si riferiscono, soprattutto, ai collocamenti in comunità e funzionamento.

3.5.3 Risultati dell'attività gestionale.

Gli interventi per l'esecuzione dei provvedimenti penali dell'Autorità Giudiziaria Minorile sono stati indirizzati verso l'adeguamento dell'organizzazione degli Istituti penali minorili alle nuove utenze, la ricerca di convenzioni con comunità specializzate per minori tossicodipendenti o portatori di problemi psichiatrici, la razionalizzazione del sistema di convenzionamento con le comunità private, il potenziamento delle attività di mediazione culturale per i minori stranieri, il potenziamento degli interventi e delle attività dei servizi minorili nei confronti dei minori, la ricerca di forme di collaborazione interistituzionale, a livello centrale e territoriale, con le amministrazioni statali e locali.

La Corte dà atto che, pur in presenza di difficoltà legate ad una carenza di risorse finanziarie, è stata assicurata l'attuazione ad interventi legati a carenze strutturali non rinviabili, quali quelli concernenti lavori di ristrutturazione e di ampliamento degli spazi con conseguente diminuzione della capacità ricettiva degli istituti penali per i minorenni del nord Italia, il che ha comportato un aggravio di spese per i numerosi trasferimenti di minori in altre strutture e Istituti del sud Italia.

La carenza di risorse per le spese di funzionamento delle strutture e per quelle relative alle cooperative di assistenza che operano presso i centri prima accoglienza e presso le comunità minorili, è stata colmata con l'implementazione delle azioni di promozione, sostegno e ricerca di collaborazioni interistituzionali, per conseguire una partecipazione fattiva alla realizzazione degli interventi in favore dell'utenza penale minorile e mantenere standard essenziali di trattamento socio-educativo omogenei sull'intero territorio nazionale.

Le direzioni dei centri per la giustizia minorile si sono adoperate per implementare l'interazione con i referenti territoriali nell'ambito della legge n. 328 del 2000, con specifico riguardo ai piani di zona, al fine di condividere la progettazione degli interventi integrati con gli altri soggetti della comunità locale, anche in attuazione delle norme che hanno attribuito alle regioni competenza legislativa in materia socio-assistenziale e sanitaria.

E' stato dato maggiore sviluppo all'attività di interazione con i referenti territoriali nell'ambito della legge n. 328 del 2000, con specifico riguardo ai piani di zona, al fine di condividere la progettazione degli interventi integrati con gli altri soggetti della comunità locale.

In tale ambito si inquadrano la creazione di borse lavoro, work-experience, progettualità educative integrate, collocamenti in comunità socio-educative e terapeutiche del privato sociale con oneri a carico degli enti territoriali, la partecipazione del volontariato e del "terzo settore" sia in area penale interna che esterna.

Vanno anche considerate le progettualità condivise e co-finanziate realizzate dai settori dell'imprenditoria e delle fondazioni bancarie, le strumentazioni messe a disposizione da aziende leader per sperimentazioni innovative, la costruzione di reti progettuali integrate realizzate con il contributo di piccoli artigiani e piccoli imprenditori, i 13 protocolli d'intesa siglati tra il ministero delle giustizia e talune regioni.

Pur permanendo il problema della contenuta disponibilità di risorse economiche ed umane, l'attuazione degli interventi a tutela della protezione giuridica dei minori, non ha subìto interruzioni o arresto.

Nell'ambito dei PEA 2004 è stato realizzato il programma "Ottimizzazione dell'intervento delle comunità ministeriali" secondo le fasi previste e con un impegno finanziario molto contenuto, mentre, nel settore della tutela dei minori, sono stati raggiunti gli obiettivi assegnati.

La coerenza tra obiettivi assegnati e risorse finanziarie disponibili, idonea sui capitoli di parte capitale, ha fatto registrare, sui capitoli di parte corrente, una situazione di difficoltà finanziaria, aggravata dalle insolvenze pregresse, talune delle quali particolarmente onerose.

3.5.4 Personale.

Organico e presenze al 31.12.2004

Personale civile	Totali	Dirigenti	Qualifiche
Organico (DPCM- 08.02.2001	2.053	26	2.027
Presenti	1.262	23	1.239
Personale a tempo determinato -presente	181	0	0
Polizia Penitenziaria (DM 08.02.2001	1.000	0	0
Presenti	838	0	0

Dati desunti da documentazione fornita dall'amministrazione

3.5.4.1 Dirigenza.

Nell'ambito del processo di riforma degli apparati centrali delle Pubblica Amministrazione, nel Ministero della giustizia, con DPR del 6.3.2001, n. 55 sono stati previsti - come si è detto- 4 dipartimenti tra i quali il dipartimento della giustizia minorile, le cui competenze erano in precedenza essenzialmente assolte dall'ufficio centrale per la giustizia minorile, istituito nel 1994.

Nel contesto di tale trasformazione sono stati previsti: 1 capo dipartimento, coadiuvato nelle sue funzioni da vice capi dipartimento in numero non superiore a 2 e istituiti, per l'espletamento delle funzioni del dipartimento, tre uffici dirigenziali generali.

Il personale dirigente in servizio comprendeva, prima della riforma, 1 direttore generale, con funzioni di direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile, e 10 dirigenti di 2^ fascia.

Dopo la riforma, comprende 1 capo dipartimento, 2 vice capi dipartimento (1 vice capo dipartimento dall'anno 2004), 3 dirigenti di 1^ fascia, 22 dirigenti di 2^ fascia.

3.5.4.2 Personale del dipartimento giustizia minorile.

Il personale del dipartimento per la giustizia minorile in servizio nell'ultimo quinquennio risulta carente di circa il 40 per cento della dotazione organica prevista dal DPCM dell'08.02.2001.

Il blocco delle assunzioni nell'anno 2004, è stato attenuato dalle procedure di mobilità di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 27 del CCNL. E' stata, inoltre, avviata la procedura concorsuale per l'assunzione di 76 unità, per soddisfare esigenze degli uffici periferici maggiormente carenti di personale.

Il personale della polizia penitenziaria, su un organico di 1000 unità, conta sulla presenza di 838 unità.

3.5.4.3 Personale amministrativo: corsi di formazione ed aggiornamento programmati e svolti.

La riduzione delle risorse allocate sul capitolo 2021, pari al 74,76 per cento , ha comportato ripercussioni nella realizzazione del piano formativo programmato con una conseguente contrazione o differimento delle iniziative formative in programma presso le tre Scuole di formazione del personale della Giustizia Minorile (Castiglione delle Stiviere, Roma e Messina).

L'attività formativa realizzata nel 2004 ha, tuttavia, assicurato la necessaria continuità ai processi formativi già avviati ed ha promosso e realizzato un'attività di aggiornamento e di formazione volta a potenziare "l'efficienza" del sistema organizzativo e gestionale, ad assicurare maggiore "qualità" al lavoro nei servizi attraverso una migliore impostazione metodologica dell'intervento.

Per sopperire ai tagli alle spese subiti nell'esercizio 2004, sono state attuate iniziative mirate per l'attivazione di forme di collaborazione interistituzionale adottando un'attenta e scrupolosa attività organizzativa per la ottimizzazione delle risorse economiche disponibili, quali un migliore percorso formativo rivolto al personale di polizia penitenziaria[55], al personale educativo[56], ai dirigenti dei tre dipartimenti su materie di interresse comune (PEA).

Apprezzabile l'attività di formazione delle Scuole[57].

3.5.5 Contratti.

3.5.5.1 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.

L'acquisto di beni e servizi avviene, di norma, attraverso l'espletamento delle consuete procedure di gara, soprattutto quando l'ammontare della spesa è particolarmente cospicuo.

L'acquisizione di beni comuni o anche di facile consumo viene preceduta dalla indagine di mercato prevista dallo specifico "Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi in economia".

La percentuale di incidenza delle spese per l'acquisto di beni e servizi nell'ambito delle risorse assegnate, raggiunge l'80 per cento circa.

Per quanto concerne la centralizzazione degli acquisti sono in corso le procedure amministrative per porre in essere le attività concorsuali in sede centrale, con il fine di conseguire un congruo risparmio delle spese unitamente all'acquisizione di prodotti tecnologicamente validi.

L'attività svolta dagli istituti penali per minorenni è strutturata nell'ambito dei programmi di spesa predisposti dai competenti centri per la giustizia minorile e di quanto autorizzato dal dipartimento.

3.5.6 Sistema minorile: popolazione minorile.

Nel corso del 2004 (dati non definitivi) sono stati registrati i seguenti andamenti di flusso:

Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni dal 2001 al 2004, secondo la nazionalità ed il sesso dei minori.

Anni	Italiani			Stranieri			totale		
	M	F	Totale MF	M	F	Totale MF	M	F	Totale MF
2001	1.641	70	1.711	1.357	617	1.974	2.998	687	3.685
2002	1.475	86	1.561	1.315	637	1.952	2.790	723	3.513
2003	1.464	68	1.532	1.342	648	1.990	2.806	716	3.522
2004*	1.517	70	1.587	1.476	803	2.279	2.993	873	3.866

* dato riferito al primo semestre 2004

è aumentato nell'ultimo biennio il flusso dei minori italiani

è aumentato il flusso dei minori stranieri maschi

[55] Il percorso formativo, della durata di tre anni, è finalizzato allo sviluppo ed al rafforzamento della professionalità e specificità del ruolo della P:P. Si concluderà nel 2005.

[56] Opera presso i Servizi e si riferisce, in particolare, agli educatori a contatto con l'utenza minorile.

[57] SFP Castiglione delle Stiviere /MN)- corso di formazione "La riforma nella Pubblica Amministrazione), seminario "Amarcord. Laboratorio di autobiografia", I^ modulo percorso formativo "Pensare, agire, cambiare: per una cultura progettuale che faciliti ed orienti l'azione educativa".

3.5.7 Corsi di formazione per detenuti: stato di realizzazione.

Le molteplici iniziative attuate nel settore, attraverso l'attivazione di numerosi corsi di scuola primaria e secondaria, di tecniche informatiche non hanno consentito di conseguire – sul territorio nazionale – risultati omogenei, essendo emersa una situazione a "macchia di leopardo" connessa all'applicazione del decentramento amministrativo, nelle sue prime fasi di attuazione.

3.5.8 Interventi effettuati per rendere più efficace l'azione di recupero, spesa per il mantenimento dei minore, oneri aggiuntivi per gli stranieri.

La criminalità minorile, caratterizzata da una crescita quantitativa e da un incremento della complessità dei fattori qualitativi, manifesta un evidente trend di incremento del numero degli ingressi, con conseguente riesame del programma di ampliamento della ricettività di nuove strutture e il potenziamento di quelle esistenti.

La riduzione dei fondi a disposizione non ha avuto ripercussioni sul servizio di mediazione culturale. La presenza di mediatori culturali nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali per i minorenni ha consentito l'inserimento di tale tipologia di utenza in programmi di trattamento mirati, garantendo la parità di trattamento rispetto all'utenza italiana.

3.5.9 Stato di riammodernamento delle strutture all'interno degli Istituti nel settore del reinserimento sociale dei minori. Tipologie di strutture pubbliche o private per l'applicazione delle misure amministrative.

La Corte constata l'impegno nel settore degli interventi edilizi per un progressivo e necessario riammodernamento delle strutture penali per i minorenni, orientato al miglioramento ed alla realizzazione di spazi ed ambienti idonei alle nuove esigenze trattamentali della Giustizia minorile, al fine di seguire ed attuare, con efficacia, il percorso educativo del minore.

La normativa vigente prevede che per i minorenni possano essere disposte oltre che le misure alternative e sostitutive alla detenzione, anche il provvedimento di collocamento in comunità per misura cautelare e misura di sicurezza.

Sono state attivate alcune comunità[58], per circa 80 posti, che ospitano, in prevalenza, minorenni o giovani adulti sottoposti a misure cautelari non detentive e definito collaborazioni, non formalizzate, con le comunità del privato sociale.

Per quanto riguarda l'utenza straniera, sono state predisposti programmi per l'attivazione di comunità finalizzate all'accoglienza di minorenni stranieri.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 L'assetto organizzativo.

Come già posto in luce in precedenti relazioni, l'assetto organizzativo di una struttura così complessa ed articolata non può prescindere da un sistematico monitoraggio, finalizzato, attraverso lo snellimento delle procedure e la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, ad un progressivo, costante miglioramento in tutti i settori di attività e ad un recupero di risorse non solo umane, attraverso la stipula di convenzioni .

I servizi di *outsourcing* più rappresentativi per tipologia ed entità della spesa riguardano:

a) contratti *global service* stipulati negli anni precedenti ed ancora vigenti per pulizie, manutenzione impianti, manutenzioni strutture edili, facchinaggio, ecc.

b) acquisizione software per noleggio hardware, cablaggi di rete, manutenzione apparecchiature informatiche, telefonia mobile, cancelleria, toner, noleggio fotocopiatrici, noleggio e manutenzione auto.

[58] Le Comunità del privato sociale che hanno instaurato collaborazioni sono raggruppabili in tre categorie: socio-educative, terapeutiche (per tossicodipendenti), psichiatriche.

I dati acquisiti riguardano la struttura centrale (DOG, DAG, DAP, DGM) e la direzione generale degli uffici giudiziari di Napoli ed ammontano a 30.622.640,00 euro per la voce a) ed 17.933.156,69 euro per la voce b).

In merito ai servizi scaturiti dai contratti *global-service* è necessario osservare che i contratti stipulati con CONSIP non sono risultati sempre soddisfacenti nel rapporto prezzo-qualità, soprattutto per quanto riguarda il servizio di pulizia.

Al riguardo l'Amministrazione ha predisposto una indagine di mercato, seppure informale, per valutare opportunità di recedere dai contratti vigenti.

Per quanto concerne l'acquisizione di software risultano molto costosi i noleggi delle fotocopiatrici (1.833.60 euro IVA compresa in media l'anno per ciascuna macchina), anche se, di contro, si verifica una più agevole acquisizione dei beni. Positivo il contratto relativo alla telefonia mobile, che ha consentito notevoli economie.

Elevato, ma non rapportabile ad altri prezzi, il costo per l'informatica, che risulta di difficile controllo e valutazione perché il dato rilevato riguarda esclusivamente il contratto CONSIP, mentre il totale della spesa è pari a 116.829.435,13 euro per i capitoli di parte corrente e ad 37.671.546,49 euro per i capitoli di parte capitale.

4.2 Personale.

La ricerca di soluzioni gestionali innovative, la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, la revisione delle competenze, il miglioramento dell'organizzazione dei servizi mediante la valorizzazione e l'attribuzione delle specifiche responsabilità delle gestioni finanziarie, economiche e patrimoniali, il miglioramento dei rapporti tra amministrazioni centrali e periferiche costituiscono obiettivi che il Ministero si è prefisso di perseguire al fine di determinare nel sistema "giustizia" una inversione di tendenza che abbia il carattere della irreversibilità e quello del coinvolgimento delle strutture centrali e territoriali, nel quadro di un unico disegno innovativo-strutturale.

Un ruolo prioritario riveste la realizzazione di interventi formativi per la riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, attraverso percorsi di durata biennale, che riguardano personale dell'area C .

La formazione dirigenziale, finalizzata al rafforzamento delle competenze manageriali, comprende più moduli aventi ad oggetto, tra l'altro, l'area degli aspetti normativi, ruoli e responsabilità dei dirigenti, l'area della pianificazione, controllo e valutazione del risultato.

Il processo di formazione del personale non dirigenziale prevede – a livello centrale e distrettuale – più iniziative rivolte all'analisi dei fabbisogni e nuove aree tematiche in diverse aree di interventi.

La Corte prende atto dell'impegno con cui l'Amministrazione affronta il problema della riqualificazione del personale, qualunque sia il livello di responsabilità, nel quadro di una visione globale ed unitaria del sistema "giustizia".

4.3 Nuove tecnologie.

E' proseguita l'opera di ammodernamento già intrapresa, contemperando il perseguimento degli obiettivi con la necessità di contenimento della spesa pubblica[59].

La rinegoziazione dei contratti di gestione della rete ha comportato un abbattimento dei costi, ponendo in essere i presupposti per consistenti risparmi anche per gli anni successivi.

---

[59] Gli obiettivi di legislatura comprendono portale di accesso agli uffici Giudiziari, Aste giudiziarie, sito giustizia e Norme in rete, Documentazione giuridica on line: ItalGiure WZZ Protocollo, (snellimento delle procedure amministrative), P.A.S. (punti di accesso servizi per i cittadini), Digitalizzazione area penale, Digitalizzazione DNA/DDA, Digitalizzazione Area Civile, Digitalizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria, Digitalizzazione Giustizia Minorile, Digitalizzazione del Casellario, Digitalizzazione processi di Bach Office, Infrastruttura tecnologica, Sicurezza del sistema, L'organizzazione ed i processi per l'ICT, la spesa per l'ICT.

Il ricorso ai finanziamenti europei – ai fini della copertura e del sostegno di importanti iniziative volte a migliorare l'integrazione di dati e la loro condivisione a livello europeo – ha attenuato le ripercussioni che sono derivate dalla esigenza del contenimento della spesa pubblica.

Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è significativamente coinvolto in un piano di evoluzione complessivo che, mira a conseguire sviluppi rilevanti sul piano applicativo, attraverso l'ampliamento del livello di copertura dell'automazione nelle specifiche aree di intervento per adeguare l'architettura del sistema vigente allo sviluppo tecnologico[60].

Il sistema si caratterizza – in termini innovativi – per la sua integrazione con il sistema automatizzato di gestione delle impronte digitali e la relativa banca dati della polizia scientifica del dipartimento di polizia del ministero dell'Interno ed è destinato a dare una positiva soluzione a problematiche fondamentali, quali quelle connesse alla identificazione certa dei soggetti di incerta generalità, alla elaborazione della "Scheda identificativa" del detenuto, alla realizzazione di un valido sistema di supporto integrato anche con i centri di servizio sociale per adulti (C.S.S.A.).

Ministero degli affari esteri

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 Profili generali; 2.2. Effetti della manovra di contenimento della spesa; 2.3 Auditing.*
3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento: *3.1 Programmi ed obiettivi; 3.2 Unità di crisi; 3.3 Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:* 3.3.1 Considerazioni generali; 3.3.2 La programmazione; 3.3.3 Risultati di consuntivo; 3.3.4 Attività umanitarie di emergenza; 3.3.5 Attività di cooperazione allo sviluppo; 3.3.6 Rendicontazione; 3.3.7 Spese per consulenze, contratti di collaborazione e missioni; *3.4 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale:* 3.4.1 Promozione della cultura italiana all'estero; 3.4.2 Istruzione all'estero; 3.4.3 Cooperazione internazionale dell'Italia in materia educativa, culturale e scientifica; *3.5 Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale:* 3.5.1 Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese; 3.5.2 Il debito internazionale; 3.5.3 Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento; *3.6 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie:* 3.6.1 Politiche migratorie; 3.6.2 Promozione della lingua italiana; *3.7 Informatica e processi di esternalizzazione*
4. Strumenti: organizzazione e personale: *4.1 Profili generali e personale; 4.2 L'Istituto diplomatico e l'attività di formazione; 4.3 Informatica e processi di esternalizzazione.*
5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare: *5.1 Quadro di riferimento programmatico; 5.2 Analisi di consuntivo; 5.3 Personale; 5.4 Profili di attività istituzionale.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Come è noto, nell'attuale organizzazione del Governo al Ministero, oltre alle tradizionali competenze in materia di politica estera, è stato confermato il ruolo di garante del coordinamento delle scelte delle singole Amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale dell'Autorità di Governo. In questo ambito interagiscono diversi moduli operativi, che devono trovare un momento di sintesi tra gli obiettivi di politica internazionale del Governo e le attività internazionali delle singole Amministrazioni pubbliche, ivi comprese le realtà locali.

L'azione diplomatica, peraltro, deve essere accompagnata e coadiuvata dall'azione amministrativa, che deve trasferire le decisioni politiche, rappresentate nei documenti di pianificazione e programmazione ovvero nei protocolli internazionali, nella gestione delle attività. L'azione dell'Amministrazione, nell'esercizio in corso, ha mantenuto nel suo complesso una buona capacità di spesa.

La Segreteria generale svolge una essenziale funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo del Ministro e quella di amministrazione dei Direttori generali. Al suo interno operano diverse strutture; in particolare, nel 2004, le situazioni di emergenza determinatesi negli ultimi anni a seguito della instabilità interna di alcuni Paesi, di azioni del terrorismo internazionale e di calamità naturali, hanno dato maggiore visibilità alle funzioni affidate all'Unità di crisi, alla quale è affidato il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero.

Diversi sono stati gli invii in missione di Carabinieri del reggimento Tuscania per la tutela delle sedi diplomatiche in alcuni Paesi ad alto rischio, sulla cui spesa si riferisce al paragrafo 3.2, e per il salvataggio ed il rimpatrio di numerosi italiani rimasti coinvolti nel maremoto che ha colpito a fine anno alcuni Paesi del sud/est asiatico. Il 2004 è stato inoltre caratterizzato da due emergenze verificatesi a fine esercizio[1], che è stato possibile fronteggiare solo attraverso variazioni compensative in quanto le risorse sul capitolo di spesa erano esaurite. Si richiama l'attenzione sulla opportunità di prevedere all'interno dello stanziamento una "riserva" di fondi da destinare a situazioni di emergenza, che richiedono per loro natura interventi tempestivi e certezza di risorse alle quali attingere[2].

Il verificarsi con maggiore frequenza di situazioni straordinarie che mettono in pericolo cittadini italiani all'estero richiede una riflessione anche in merito all'adeguatezza della struttura, alla quale sono attualmente assegnati tre diplomatici e quindici unità di personale amministrativo. Trattasi di un organico contenuto che da solo non riesce a fronteggiare congiunture che possono richiedere la presenza ventiquattro ore su ventiquattro di personale con una specifica preparazione. Durante l'emergenza "tsunami", l'amministrazione ha affrontato un impegno assai gravoso anche dal punto di vista dell'organico chiamato ad operare per organizzare gli interventi, assicurare una esatta conoscenza del numero di cittadini italiani coinvolti e garantire una adeguata informazione, attraverso l'assegnazione di personale che, su base volontaristica, è stato temporaneamente distolto dai propri compiti ed assegnato all'Unità di crisi.

Tale opzione, che ha consentito di fronteggiare nell'immediato una situazione straordinaria, può peraltro comportare l'utilizzo di personale non adeguatamente preparato ad affrontare compiti complessi, che richiedono una particolare specializzazione. Pertanto, pur apprezzando la scelta che va confermata di mantenere una struttura agile e flessibile (il permanere di una organizzazione complessa per numero di personale assegnato in periodi di attività ordinaria comporterebbe una non economica gestione delle risorse), si richiama l'attenzione sulla opportunità di una riflessione in merito ad una riorganizzazione dell'Unità di crisi che tenga conto della delicatezza dei compiti alla stessa affidati e della esigenza di rispondere tempestivamente ad emergenze non sempre prevedibili.

Come è noto, nel settore della cooperazione allo sviluppo, al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, l'Italia ha assunto l'impegno di raggiungere nel rapporto aiuto pubblico allo sviluppo/prodotto interno lordo (APS/PIL) la percentuale dello 0,33 entro il 2006, mentre in ambito di Nazioni unite si è auspicato che tale rapporto raggiunga entro il 2015[3] lo 0,70.

---

[1] Evacuazione degli italiani presenti in Costa d'Avorio a metà novembre e maremoto a fine dicembre.

[2] E' in corso da parte dell'Amministrazione la richiesta di rendere tali spese obbligatorie.

[3] La comunità internazionale si è impegnata a realizzare nel 2015 i *Millenium Development Goals,* che prevedono il dimezzamento del numero dei poveri nel mondo.

Se si considera il primo obiettivo, si osserva che l'Italia non sembra in grado di mantenere l'impegno assunto; il rapporto APS/PIL è sceso dal 2002 al 2004, passando dallo 0,20 allo 0,17 e da ultimo allo 0,15. Inoltre, come indicato nel paragrafo 3.3, l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i Paesi donatori secondo il rapporto APS/PIL ed al decimo in termini assoluti, dal 7° del 2003.

Non sono noti gli interventi finanziari correttivi che si intende porre in essere per raggiungere l'obiettivo dello 0,33 per cento.

In relazione a tale andamento, si richiamano le valutazioni contenute nella relazione finale dell'OCSE-DAC[4], che nel corso del 2004 ha esaminato l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo[5]. A fronte del riconoscimento della validità di alcune iniziative assunte dall'Italia, quale la cancellazione del debito ai Paesi maggiormente indebitati, sono stati evidenziati due elementi di criticità, che riguardano la capacità operativa della struttura e la ridotta credibilità degli impegni finanziari, in considerazione della loro progressiva riduzione.

Si sottolinea ancora in questa sede l'esigenza di interventi, anche organizzativi, per assicurare una adeguata attività di controllo sull'utilizzo all'estero dei finanziamenti, che da diversi anni si presenta assai carente, come anche evidenziato a seguito di una ispezione disposta dalla Ragioneria centrale dello Stato sull'attività di rendicontazione di questi fondi. La legge n. 80 del 2005, di conversione del DL n. 35 del 2005, ha previsto, come più in dettaglio riportato al paragrafo 3.3, una diversa disciplina per l'erogazione delle risorse da destinare ad interventi di cooperazione allo sviluppo ed in particolare, all'art. 15 *quinquies*, ha rinviato ad un decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze l'emanazione di disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e di controllo dei finanziamenti erogati ai sensi della legge n. 49 del 1987[6] sino a tutto il 1999. In assenza di criteri legislativi, non si comprende la portata di tali nuove disposizioni che non appaiono in armonia con il sistema contabile in vigore e con gli obblighi di rendicontazione della spesa, cui non è possibile derogare.

La scarsità delle risorse a disposizione rende ancora più urgente un monitoraggio dei finanziamenti trasferiti a seguito di protocolli internazionali presso i Paesi beneficiari ed ancora giacenti presso istituti di credito, al fine di accertarne la consistenza e di verificare l'attualità dei programmi ed il loro possibile reinvestimento. Nonostante che analoga osservazione sia stata segnalata nelle precedenti relazioni sugli esercizi 2002/2003, non risulta che l'amministrazione si sia attivata per accertare l'entità di tali risorse.

Si osserva, infine, che nel corso dell'esercizio in esame è stato approvato il regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni non governative[7], che, in particolare individua la documentazione che deve accompagnare i rapporti trasmessi dalle organizzazioni e riconosce all'amministrazione la facoltà di effettuare in corso d'opera ed entro cinque anni dalla data di presentazione del rapporto finale qualsiasi controllo presso la sede delle organizzazioni e nei Paesi nei quali si sono realizzate le opere. Si sottolinea, in particolare, la norma che pone a carico dell'Amministrazione la dichiarazione di raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto, che va intesa non come formale attestazione della realizzazione di quanto previsto nel progetto bensì come valutazione anche della efficacia del progetto medesimo.

---

[4] *DAC, Development Assistance Committee.*

[5] Trattasi di un esame quadriennale, denominato *Peer Review,* al quale sono sottoposti tutti i Paesi membri dell'organizzazione internazionale.

[6] Legge 26 febbraio 1987, n. 49.

[7] DM del 15 settembre 2004, n. 337, pubblicato sulla GU del 24 febbraio 2005.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Profili generali.

Invertendo la tendenza che si era andata consolidando negli ultimi anni, gli stanziamenti definitivi di competenza hanno subito una riduzione rispetto al precedente esercizio finanziario (-108,9 milioni, ripartiti in -94,8 milioni per spese correnti e in -14,1 per spese in conto capitale), conservando, peraltro, il medesimo rapporto percentuale con lo stanziamento complessivo del bilancio dello Stato.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
2002	2.258,9	0,3	2.237,0	21,9
2003	2.447,3	0,3	2.408,5	38,7
2004	2.338.4	0,3	2.313,7	24,7

Le voci di maggior peso delle spese di parte corrente sono: trasferimenti correnti a estero per 1.047,300 euro; redditi da lavoro dipendente per 850,200 euro; consumi intermedi per 272,600 euro[8].

La Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio gestisce la quota maggiore delle assegnazioni (33,1 per cento), sulle quali incidono per la quasi totalità le spese di funzionamento (751,0 milioni su 774,7 milioni)[9]. Alla Direzione generale cooperazione allo sviluppo è assegnato il 28,0 per cento delle risorse complessive dell'amministrazione (656,3 milioni), con una forte incidenza delle spese per interventi (595,2 milioni)[10]. Le residue risorse sono ripartite tra gli altri diciotto Centri di responsabilità con quote maggiori per la Direzione generale affari politici, multilaterali e diritti umani (242,1 milioni) e la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturali (203,7 milioni).

I trasferimenti correnti all' estero interessano soprattutto la cooperazione allo sviluppo (circa 572.000) e gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (235,3 mila). Gli stanziamenti residui (240.000) sono ripartiti in quote minore tra i diversi Centri di responsabilità.

Le spese in conto capitale sono assegnate in particolare tra il capitolo 7245, circa 9,4 milioni destinati all'acquisto ed alle ristrutturazioni degli immobili da adibire alle sedi diplomatiche ed il capitolo 7247, circa 4,4 milioni per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles.

(in milioni di euro)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi di competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2002	2.258,9	2.092,2	92,6	2.368,7	2.199,8	92,9
2003	2.447,3	2.272,7	92,9	2.464,7	2.285,8	92,7
2004	2.338,4	2.142,2	91,6	2.385,2	2.168,9	90,9

I rapporti impegni effettivi di competenza/stanziamenti di competenza, impegni totali/massa impegnabile hanno subito un decremento rispetto agli ultimi due esercizi, che peraltro non ha interessato i consumi intermedi, per i quali gli impegni hanno raggiunto il 93,7 per cento delle risorse a disposizione.

---

[8] Le altre voci sono ripartite in: 18,1 mila euro per imposte pagate sulla produzione; 29,4 mila euro per trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni; 74,4 mila euro per trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private; altre uscite correnti 21,8 mila di euro.

[9] Su 774,7 milioni di stanziamenti definitivi, 149,4 sono destinati agli uffici centrali e 601,6 agli uffici all'estero.

[10] Complessivamente alla voce interventi sono assegnati 1.204,8 milioni.

Si è ridotta la capacità di impegno sui residui, passata dal 74,7 per cento per cento del precedente esercizio al 57,1.

(in milioni di euro)

Anni	Residui iniziali di stanziamento	Impegni sui residui	%
2002	109,8	107,5	97,9
2003	17,4	13,0	74,7
2004	46,8	26,7	57,1

Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile si è ridotto, scendendo dall'85,1 per cento del 2003 all'83,5 dell'esercizio in esame, con un miglioramento della capacità di spesa.

(in milioni di euro)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni finali di cassa	Pagamenti totali	%
2002	2.778,6	2.088,4	75,2	2.334,8	2.088,4	89,4
2003	2.946,6	2.215,3	75,2	2.510,0	2.215,3	88,3
2004	2.871,2	2.238,3	78,0	2.396,8	2.238,3	93,4

I residui propri in conto competenza al 31 dicembre 2004 sono pari a 205,1 milioni (356,6 milioni nel 2003 e 313,3 milioni nel 2002), con un significativo decremento rispetto al precedente esercizio. Analoga tendenza hanno seguito i residui totali[11] pari a circa 410,7 milioni (531,8 milioni nel 2003 e 487,6 nel 2002). Le spese di parte corrente incidono per una quota percentuale maggiore sulla formazione dei residui totali (89,0 per cento) anche per effetto del taglio intervenuto ai sensi del DL n. 168 del 2004 sui residui di stanziamento provenienti dai precedenti esercizi (- 9,2 milioni) e della riduzione degli stanziamenti iniziali (- 684.000) sul capitolo 7245[12]; questi interventi hanno determinato una minore massa impegnabile.

La tabella che segue illustra nell'ultimo triennio l'andamento delle economie[13], che si sono incrementate rispetto al precedente esercizio, per effetto dell'aumento delle economie di competenza.

(in milioni di euro)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui	Economie totali
2002	151,5	51,0	202,5
2003	132,1	67,3	199,4
2004	182,6	39,5	222,2

Le economie reali, non compensate dalle maggiori spese, sono state pari a 182,8 milioni.

[11] Residui totali = somme da pagare in conto competenza più somme da pagare in conto residui (residui propri+residui di stanziamento).

[12] Cap. 7245 – Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari ecc.

[13] Le economie si riferiscono alla voce di consuntivo "economie e maggiori spese", nella quale le economie si compensano con le maggiori spese.

2.2. Effetti della manovra di contenimento della spesa.

Come è noto il DL n. 168 del 2004[14] ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento, che ha interessato l'amministrazione degli affari esteri per complessivi 47,6 milioni sia sulla competenza che sulla cassa e per 9,2 milioni sui residui di stanziamento. Il taglio maggiore ha colpito i consumi intermedi (- 42,4 milioni) e gli investimenti (- 3,7 milioni), interessando in particolare la Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio (- 7,0 milioni), l'informatica, comunicazione e cifra (- 8,3 milioni), la Segreteria generale (- 4,2 milioni di euro).

Peraltro, l'esame del bilancio a legislazione vigente del Ministero evidenzia un incremento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (circa +135,1 milioni), determinato da: +177,0 milioni per variazioni di bilancio; +5,69 milioni per l'assestamento del bilancio; - 47,6 milioni per effetto del decreto legge di luglio.

I 177 milioni sono stati assegnati con variazioni di bilancio intervenute in dipendenza di atti amministrativi[15], a seguito di: leggi di spesa (86 milioni), con prelevamenti dal fondo di riserva spese obbligatorie (37,6 milioni, di cui circa 23,7 milioni di prelevamento sono relativi ad una variazione di bilancio intervenuta il 31 dicembre 2004, tardi per consentire il relativo impegno), dal fondo di riserva spese impreviste (8,4 milioni), lettera F tab C (9,2 milioni), con riassegnazioni di somme andate in perenzione (18 milioni), per effetto di altre variazioni di bilancio (17,6 milioni).

Nonostante la manovra disposta con il più volte citato DL n. 168, la categoria consumi intermedi è stata incrementa di circa 48;6 mila euro (dai 224 mila iniziali ai 272 definitivi), a dimostrazione delle difficoltà che si incontrano a rendere efficacie l'azione programmata di contenimento della spesa[16].

I tagli sui residui di stanziamento, per effetto del richiamato decreto n. 168, hanno inciso sul capitolo 7245, relativo agli acquisti ed alle ristrutturazioni delle rappresentanze consolari e degli uffici consolari, con l'eliminazione di circa 9,2 milioni di euro di residui di stanziamento (su un totale di 18,5 milioni) e di 684.000 euro sugli stanziamenti di competenza. L'Amministrazione, in conseguenza di tali riduzioni, ha ritenuto di modificare la programmazione e di dare priorità alle attività già programmate ed avviate nel 2003. Al 31 dicembre 2004 i residui di stanziamento erano ridotti a soli 44.000 euro.

La manovra correttiva del luglio 2004 ha inoltre modificato il limite di spesa per studi ed incarichi di consulenza, già stabilito dall'art. 34, comma 13, della legge n. 289 del 2002 ed ha indicato per le spese relative alle missioni un limite di spesa non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001/2003, ridotta del 15 per cento.

---

[14] DL 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Il DL n. 168 è entrato in vigore il 12 luglio 2004.

[15] Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e decreti del Ministro degli affari esteri.

[16] Come già osservato dalla Corte in sede di audizione presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica del 5 maggio 2005, il vincolo del 2 per cento, posto con la Legge Finanziaria per il 2005, che fissa un limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004, rende per il corrente anno più stringente l'obiettivo di contenimento della spesa per consumi intermedi. Il livello-obiettivo per il 2005 potrebbe collocarsi al di sotto del livello di spesa del 2004. Con circolare n. 5 del 2005, applicativa della richiamata Legge Finanziaria, il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto che per la categoria dei consumi intermedi siano consentite nell'anno solo le variazioni compensative che comportino l'invarianza o la riduzione delle dotazioni di competenza. Il bilancio di previsione del Ministero per il 2005 reca una riduzione di circa 188,5 milioni, con un – 33 per cento per consumi intermedi, in parte già recuperata con variazioni positive del 3 per cento. Gli investimenti fissi inizialmente ridotti del 5,8 per cento, con variazioni sono già stati incrementati del 7,4 per cento.

Nel 2004, l'importo impegnato per consulenze è stato pari a circa 428,6 mila euro, escludendo da tale importo le spese derivanti da obblighi di legge[17] e la spesa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che avrebbe raggiunto circa i 396 mila euro. I 428,6 mila euro possono essere considerati parificati dall'ufficio centrale di bilancio e costituiranno l'importo di riferimento per la certificazione da inviare alla Corte; sul dato relativo alla cooperazione allo sviluppo, alla data della presente relazione, è in corso un approfondimento.

Gli interventi di contenimento della spesa, con la previsione di tetti uniformi di spesa, quando non tengono conto delle particolari funzioni delle singole Amministrazioni ed intervengono ad esercizio già avviato, possono ripercuotersi negativamente sul corretto svolgimento dell'attività istituzionale. In particolare, i livelli generalizzati posti alle missioni all'estero possono tradursi per il Ministero in obiettive difficoltà a garantire la presenza di propri rappresentanti presso le organizzazioni internazionali, l'Unione europea, e le altre sedi di incontri internazionali.

2.3 Auditing.

In sede di esame della complessiva attività svolta dall'Amministrazione, si è accertato che il competente ufficio centrale di bilancio ha ammesso a registrazione, ai sensi dell'art. 9, comma 1 del DPR n. 38 del 1998, numerosi provvedimenti, che hanno interessato diversi capitoli di spesa[18]. Come è noto, la richiamata disposizione prevede la registrazione con osservazioni, sulla base di una assunzione di responsabilità del dirigente che ne dispone l'emissione, di quei provvedimenti che l'ufficio di controllo del Ministero dell'economia non ritiene legittimi.

Si è ritenuto di individuare tra i capitoli oggetto di tali osservazioni quelli nell'ambito dei quali estrarre, con una procedura di esame a campione, alcuni titoli di spesa estinti, in ordine ai quali richiedere all'Amministrazione gli atti presupposti, al fine di accertare eventuali irregolarità che possano far propendere per una non attendibilità e affidabilità delle relative scritture contabili.

In contraddittorio con l'ufficio centrale di bilancio e con i rappresentanti dell'Amministrazione, sono stati estratti i seguenti titoli di spesa: capitolo 2491 - spese per l'insegnamento della lingua italiana, Direzione generale per la cooperazione culturale, destinataria l'ambasciata d'Italia in Tunisi; capitolo 2164, manutenzione ordinaria e riparazione di immobili e di impianti, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; capitolo 7245, acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, Direzione generale affari amministrativi, bilancio e patrimonio.

L'esame dei provvedimenti, tutti connessi ai titoli di spesa in parola, non ha rilevato irregolarità. Peraltro, l'eccessivo ricorso alla registrazione con osservazioni, da parte dell'ufficio centrale di bilancio competente, segnala quantomeno in alcuni settori elementi sintomatici di possibili irregolarità nelle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, che richiedono una attenta analisi da parte dei competenti Centri di Responsabilità. Per numero e specificità

---

[17] In tal senso la delibera n. 6 del 15 febbraio 2005, delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

[18] Capitoli 1501, 1510, 1573, 1575, 1577, 1712 e 7245 assegnati al Centro di Responsabilità affari amministrativi, bilancio e patrimonio; capitoli 1721 e 7330 Centro di Responsabilità informatica, comunicazione e cifra; capitoli 2164, 2165, 2168, 2169, 2170, 2182 e 2210 Centro di Responsabilità cooperazione allo sviluppo. Tra questi, diversi provvedimenti attengono a conferimenti di incarichi di consulenze e di studio, tra i quali l'affidamento alla ditta *The Boston Consuling Group* di un incarico finalizzato ad "una analisi dettagliata del ruolo e delle attività della cooperazione, nonché della normativa e delle leggi di riferimento, delle iniziative italiane di cooperazione allo sviluppo e delle modalità di stanziamento e raccolta dei flussi di finanziamento". Capitoli 2491 e 2762 Centro di Responsabilità promozione e cooperazione culturale; capitolo 4241 Centro di Responsabilità Paesi del mediterraneo e del medio oriente. Si sottolinea che tali provvedimenti non sono stati trasmessi alla Corte dei conti per l'ammissione al visto ai sensi della legge n. 20 del 1994, che ha limitato il controllo preventivo di legittimità della Corte stessa.

delle osservazioni, la procedura in parola ha interessato in particolare la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo[19].

Oltre alle spese per consumi intermedi (+ 48,6 milioni), la categoria che nel corso dell'esercizio finanziario ha subito maggiori incrementi è stata "trasferimenti correnti a estero", con un + 38,6 milioni, in particolare per i capitoli della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, mentre, come già osservato, le riduzioni si sono concentrate tutte sugli investimenti (- 2,2 milioni e - 9,2 in conto residui).

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1. Programmi ed obiettivi.

La nota preliminare che accompagna lo stato di previsione è strutturata sulla base dei Centri di Responsabilità e richiama in particolare la necessità di contenere e razionalizzare le risorse in considerazione della riduzione, rispetto al precedente esercizio, degli stanziamenti iniziali.

Il Servizio di controllo interno (SECIN) ha effettuato analisi dei dati forniti dai Centri di Responsabilità in merito all'attività svolta, con valutazioni conclusive positive per il 90 per cento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per il 2004. A parere del SECIN, il mancato pieno conseguimento dei risultati previsti è per lo più da ricondurre alle restrizioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio che sarebbero state le cause anche del rinvio al 2005 della conclusione della fase di sperimentazione già avviata negli anni precedenti per lo sviluppo di un sistema di controllo di gestione.

3.2 Unità di crisi.

In considerazione delle emergenze che hanno caratterizzato l'esercizio in esame, una particolare attenzione merita l'attività svolta dalla Unità di crisi, organicamente inserita nella Segreteria generale[20], con il compito di provvedere e mettere in atto tutte le azioni di tutela della sicurezza dei connazionali e degli interessi italiani all'estero.

Tale struttura provvede autonomamente al finanziamento delle spese per il proprio funzionamento e per gli interventi di emergenza in situazioni di crisi all'estero con una propria dotazione di bilancio sul capitolo 1154[21], il cui andamento mostra una necessità di copertura per circa 7,5 milioni, alla quale si è fatto fronte nel corso dell'esercizio con provvedimenti di variazione di bilancio, che hanno aumentato gli stanziamenti assegnati con il bilancio di previsione.

Gli stanziamenti per l'attività dell'Unità di crisi, nelle direttive del Ministro, sono ripartite in due piani gestionali, relativi alle spese di funzionamento, tratte dalle assegnazioni della legge

---

[19] Si sottolinea che tra i provvedimenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ai quali l'ufficio centrale di bilancio ha dato corso ai sensi del richiamato art. 9, vi sono dei decreti di approvazione di lavori presso la sede centrale della Direzione generale (Palazzo della Farnesina) dichiarati segreti con provvedimento dello stesso Direttore generale responsabile della struttura. Sul punto si osserva che la Corte, con deliberazione n. 4/2005/P della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha confermato che nella materia della competenza ad emettere la "dichiarazione di segretezza", la stessa debba essere attribuita al vertice dell'Amministrazione "in considerazione della connotazione anche politica della scelta e delle sottese valutazioni di opportunità". Inoltre, la "segretazione dell'opera – proprio in ragione della sua importanza e dei concreti riflessi sulla disciplina giuridica applicabile – deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non può intervenire in una qualsiasi delle fasi del procedimento, con conseguente, eventuale, mancata applicazione delle norme generali in tema di scelta del contraente".

[20] Alla Segreteria generale fanno capo oltre all'Unità di crisi: il Consiglio degli affari internazionali di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo, organo generale di direzione politica e di coordinamento del Ministero, l'Unità di coordinamento, l'Unità di analisi e di programmazione, chiamata ad elaborare analisi e studi di previsione su temi strategici.

[21] L'Amministrazione ha più volte richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di iscrivere i fondi tra le spese obbligatorie, in considerazione della natura delle attività svolte e degli interventi operativi che con tali fondi sono finanziati.

di bilancio ed alle spese per l'attività di emergenza in Iraq, di cui alle leggi n. 68 del 2004 e n. 207 del 2004[22].

Le situazioni di crisi che possono richiedere l'intervento dell'Amministrazione per la tutela dei cittadini italiani all'estero possono avere molteplici cause, determinate dalla instabilità interna di alcuni Paesi, dal terrorismo internazionale, da eventi calamitosi naturali.

Le principali voci di spesa sostenute nell'ultimo triennio possono essere raggruppate in tre categorie: spese di funzionamento della struttura[23], spese per attività di prevenzione e spese per la gestione delle crisi.

In particolare, tra le spese per la prevenzione vanno considerate le risorse con le quali sono finanziate le missioni di nuclei specializzati dei Carabinieri del reggimento Tuscania, determinate dall'insorgere di situazioni di rischio o di minaccia, dei Carabinieri del raggruppamento Carabinieri investigazioni scientifiche (RACCIS), nonché l'invio di missioni per la valutazione dell'adeguatezza dei piani di emergenza, oltre alle polizze assicurative del personale interessato alle anzidette missioni.

Il ripetersi di situazioni di emergenza e di crisi ha reso la tutela dei connazionali e degli interessi italiani all'estero sempre più cogente, con la conseguenza che gli interventi da attuare implicano una certezza delle disponibilità finanziarie che non sempre si concilia con interventi di riduzione della spesa in corso di esercizio. Solo le spese per missioni dei Carabinieri Tuscania hanno subito nell'ultimo triennio un andamento di crescita da 860.000 euro nel 2002 ai 2,7 milioni nel 2003, fino ai 4,1 milioni del 2004[24].

La gestione delle crisi comporta, tra l'altro, l'invio di personale specializzato per coadiuvare le Sedi diplomatiche o le Autorità locali nella fase acuta della crisi[25], nonché il noleggio di mezzi necessari per l'evacuazione dei connazionali.

La tabella che segue illustra l'andamento degli stanziamenti allocati sul capitolo 1154 nell'ultimo triennio.

Stanziamenti	2002	2003	2004
Da legge di bilancio	5.836	7.610	7.025,2
Da provvedimenti legislativi	=	=	3.492,8
Totale	5.836	7.610	10.518

Le rimesse valutarie alla rete diplomatica, per l'acquisto di scorte varie da utilizzare nelle emergenze, per l'assistenza ai connazionali e per altre spese accessorie hanno raggiunto circa 1,8 milioni, le prestazioni di servizi da parte di terzi i 2 milioni. Complessivamente, i due piani gestionali hanno comportato una spesa di circa 9,8 milioni.

Per le esigenze determinate dal fenomeno dello tsunami, avvenuto a fine dicembre 2004, sono stati previsti 234.000 euro da spendere in Italia e 290.000 all'estero. I pagamenti effettuati sono stati, rispettivamente, di 130.000 e 198.800 euro.

---

[22] Legge 12 marzo 2004, n. 68 e legge 30 luglio 2004, n. 207.

[23] Sono comprese non solo le spese correnti per il funzionamento della struttura, ma anche il potenziamento di strumenti tecnologici, informatici e di comunicazioni, che garantiscano una costante conoscenza di dati indispensabili per interventi di emergenza, quali il numero e la dislocazione degli italiani all'estero.

[24] Nel 2005 la spesa sarà ulteriormente incrementata per l'invio di nuclei specializzati dei Carabinieri per l'identificazione delle vittime dello tsunami e dell'aereo precipitato in Afghanistan.

[25] A titolo esemplificativo, si segnala che nel 2004 sono stati inviati in Venezuela esperti anti sequestri e, nei giorni seguenti lo tsumani del dicembre 2004, personale nelle aree a maggiore presenza italiana.

3.3 Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

3.3.1 Considerazioni generali.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è definito dal Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE[26]) quale insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[27], destinati ai Paesi del sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (le agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.

Il Ministero degli affari esteri gestisce solo un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; circa due terzi sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e sono costituiti da trasferimenti all'UE, dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo, dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[28], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri (ambiente, salute, interno), alle Regioni ed agli Enti locali.

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[29], il dono[30], il credito misto ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della legge n. 49 del 1987[31] per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

Nei Paesi OCSE, il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS[32]) è determinato dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio e il prodotto interno lordo (PIL); si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7 per cento del PIL. L'impegno a raggiungere tale obiettivo è stato assunto dal Governo italiano in sede del Consiglio europeo di Barcellona (15/16 marzo 2002). L'UE ha indicato nello 0,33 per cento del PIL l'obiettivo da raggiungere entro il 2006. Per il 2004 tale risultato è rimasto come obiettivo politico e direttiva internazionale, ma non è stato indicato nel DPEF.

Per raggiungere tale obiettivo, la Direzione generale ed il Ministero dell'economia e delle finanze avevano predisposto nel 2003 un piano di aumento degli aiuti italiani, che prevedeva per

---

[26] Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazioni sull'APS.

[27] La componente a dono deve essere pari almeno al 25 per cento.

[28] La legge n.209 del 2000 ha previsto un tetto massimo di 12 miliardi per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 miliardi per i crediti di aiuto e 8.000 miliardi per i crediti commerciali.

[29] Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da paesi terzi di beni inerenti i progetti fino ad un tetto massimo dell'80 per cento. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti slegati, a partire dal 1° gennaio 2002, ai Paesi meno avanzati.

I progetti, concordati con i paesi beneficiari, devono rientrare nelle priorità indicate dal CIPE, specificate di anno in anno dalle direttive del Ministro degli affari esteri, e nella programmazione approvata dal Comitato direzionale e devono corrispondere ai programmi-paese e ad altri accordi internazionali siglati dall'Italia.

La cooperazione italiana valuta i progetti, sotto il profilo tecnico e dei costi, e li analizza dal punto di vista economico che, nel rispetto della normativa internazionale, deve giustificare il ricorso a tale forma di finanziamento.

I crediti di aiuto si articolano in: crediti definiti di "aiuto programma" per la fornitura di beni o servizi e in crediti definiti di "aiuto progetto", finalizzati in base alle richieste dei Paesi beneficiari per la realizzazione di progetti specifici.

[30] Trattasi si risorse finanziarie concesse a fondo perduto. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Sono destinati a tutti i PVS con i quali vi sono attività di cooperazione.

Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli Enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.

[31] Legge 14 febbraio 1987, n. 40.

[32] ODA: "*official development assistance*".

il 2006 erogazioni per 4.195 milioni di dollari, che avrebbe richiesto un cospicuo incremento degli stanziamenti ad oggi non intervenuto.

La Direzione generale utilizza tre tipologie di indicatori del volume dell'APS: le iniziative deliberate dal Comitato direzionale o dal Direttore generale, quale indicatore dei programmi che hanno completato l'istruttoria tecnico-economica, ma che ancora non hanno visto impegni di spesa; gli impegni di spesa assunti nell'esercizio di riferimento, che segnala l'inizio concreto dell'attuazione dell'intervento di cooperazione; i pagamenti effettuati nell'anno, indicatore utilizzato sul piano internazionale per misurare l'APS dei Paesi OCSE in rapporto al PIL. Nel 2004, tale indicatore provvisorio è pari allo 0,15 per cento, in ulteriore diminuzione rispetto al precedente esercizio (nel 2003 l'indicatore definitivo ha raggiunto lo 0,17, nel 2002 lo 0,20). I dati definitivi verranno comunicati all'OCSE entro il 15 luglio del corrente anno. Anche a consuntivo del 2004, come già osservato per il precedente anno, le erogazioni si sono ridotte, per il mancato perfezionamento di alcuni accordi di cancellazione del debito e la non approvazione entro l'anno di alcune leggi di rifinanziamento di banche e fondi di sviluppo.

Il risultato dell'esercizio in esame colloca l'Italia all'ultimo posto per il rapporto percentuale aiuto pubblico allo sviluppo/PIL (APS/PIL) ed al 10° posto quale donatore (scendendo ulteriormente rispetto al 7° del 2003).

3.3.2 La programmazione.

Il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue una specifica programmazione consistente in due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il CIPE[33] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone, ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993, le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale[34], il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

La relazione previsionale si proietta nel triennio, mentre le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità e vanno integrate dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di carattere finanziario.

In sintesi, la programmazione si esplica con le decisioni di Governo, che coinvolgono a caduta soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Ministero degli affari esteri,

---

[33] La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri. Nel giugno 1995, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'aids. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di Paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

[34] Istituito dall'art. 9 della legge n. 49. Vi partecipano, in ragione della complessità della materia, i Direttori generali dell'Amministrazione degli affari esteri, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero delle attività produttive e del mediocredito centrale; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

che predispongono i documenti di pianificazione di rispettiva competenza. Il Comitato direzionale approva gli interventi ammessi a finanziamento, la Direzione generale ne cura la realizzazione e deve effettuare il successivo monitoraggio.

3.3.3 Risultati di consuntivo.

Anche nel 2004, in alcuni casi la riattribuzione delle somme andate in perenzione e l'autorizzazione alle variazioni compensative hanno seguito tempi lunghi. Si osserva che nell'ambito della Direzione generale, a differenza di tutti gli altri Centri di responsabilità, non è possibile procedere per le variazioni compensative di competenza con decreti a firma del Ministro degli affari esteri, attesa la collocazione in tabella C della cooperazione allo sviluppo.

Inoltre, a metà esercizio il Ministero dell'economia e delle finanze è intervenuto sulla cassa, con un accantonamento per variazioni negative di 249,5 milioni, successivamente ridimensionato con nuove autorizzazioni per 150 milioni. Tali interventi determinano incertezze sull'entità dei fondi e sui tempi per i loro utilizzi, che possono indurre l'Amministrazione a ridurre gli impegni nell'incertezza di poter provvedere ai successivi pagamenti[35], come si evince dalla tabella che segue dalla quale risulta diminuita la capacità di impegno.

(in migliaia di euro)

2002			2003			2004		
Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
726,8	659,0	90,7	688,1	639,4	92,9	656,3	532,9	81,2

(in migliaia di euro)

funzionamento		di cui personale		interventi[36]		investimenti		Totale	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
40	61,1	25,9	30,5	648,1	595,2	0	0	688,1	656,3

Rispetto agli altri Centri di Responsabilità del Ministero, la cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 90,7 per cento delle risorse ed il 49,4 degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 572,6 milioni (637,1 nel 2003; 659 nel 2002), di cui 38,7 per spese di funzionamento (34,3 nel 2003; 35,4 nel 2002) e 534 milioni (602,7 nel 2003 e 623,6 nel 2002) per interventi. Complessivamente hanno raggiunto il 60 per cento (63,3 per cento nel 2003 ed il 61,3 nel 2002) della massa spendibile ed 92,6 rispetto alle autorizzazioni finali di cassa (su una massa spendibile di circa 954,4 milioni le autorizzazioni di cassa finali sono state pari a circa 618,1 milioni).

Ai sensi della legge n. 49 del 1987, della legge n. 58 del 2001 (sminamento umanitario) della legge n. 84 del 2001 (balcani) e di singole leggi, che prevedono contributi obbligatori annuali ad alcuni Organismi nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare[37]) ed internazionali, sono stati assegnati 660,4[38] milioni[39] (678 nel 2003; 794,4 nel 2002), di cui 473,4 milioni per interventi di cooperazione (599,2 nel 2003; 758,5 nel 2002), 42,7 milioni per spese di funzionamento (35,2 nel 2003; 35,9 nel 2002), 16,3 milioni per contributi obbligatori (28,2 nel 2003). Anche nel 2004, nessun finanziamento è stato attribuito ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300 del 1999, n. 186 del 1999 e n. 266 del 1999, art. 8.

---

[35] Ulteriori 6,15 milioni sono stati stornati a favore di altre Direzioni generali per finanziare operazioni di pace ed umanitarie ai sensi della legge 180 del 92.

[36] La voce comprende i contributi obbligatori, pari a 16,4 milioni.

[37] Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

[38] Non sono compresi i contributi obbligatori, pari a circa 25,6 milioni.

[39] Di cui: 628,4 milioni di euro dalla Legge Finanziaria 2003; 34,3 milioni dalla legge di bilancio.

Nel 2004 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 800,4 milioni (753,7 milioni nel 2003 e 906,4 milioni nel 2002), con un incremento rispetto al precedente esercizio che, peraltro, non ha consentito di recuperare il volume complessivo del 2002. Il valore delle deliberazioni è superiore agli stanziamenti di bilancio e si configura, attesa la mancata individuazione di un tasso di realizzazione, più come una programmazione politica, che si proietta in più esercizi, che non come una programmazione finanziaria. La ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato: 339,9 milioni per doni (558,9 milioni nel 2003 e 641,4 milioni nel 2002), di cui 40,2 per programmi promossi dalle ONG[40]; 459,4 milioni per crediti di aiuto (193,4 milioni nel 2003 e 258,4 milioni nel 2002) e 1,07 milioni per le imprese miste (1,6 milioni nel 2003 e 6,7 milioni nel 2002). Si è confermato sostanzialmente il decremento dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, come già osservato, non costituiscono aiuto allo sviluppo per i parametri stabiliti dall'OCSE.

I progetti di importo inferiore ad 1 milione sono stati approvati dal Direttore generale per un importo complessivo di 147,8 milioni (409 delibere). Il totale del deliberato ha raggiunto i 948,2 milioni.

Gli impegni, per gli interventi a dono, sono stati pari a 532,6 milioni, di cui 42,7 per spese di funzionamento, 473,4 per interventi e 16,3 per contributi obbligatori.

Tra i programmi affidati alle ONG, 54,3 milioni sono stati destinati ai programmi promossi dalle organizzazioni medesime. La maggioranza degli impegni è stata assunta verso i Paesi indicati come prioritari dal CIPE nel 1995[41].

Per i crediti di aiuto le erogazioni complessive hanno raggiunto i 108,4 milioni[42].

3.3.4 Attività umanitarie di emergenza.

Nell'ambito della Direzione generale opera l'ufficio emergenza, che interviene in favore delle popolazioni colpite da calamità su richiesta delle comunità colpite o a seguito di appelli internazionali. L'ufficio è presente direttamente nei Paesi beneficiari degli aiuti con esperti italiani che definiscono e gestiscono i programmi di cooperazione in collaborazione con le sedi diplomatiche, alle quali devono fornire il supporto tecnico e logistico per le attività del settore. Inoltre, sono previsti meccanismi di concertazione con le Autorità locali per rendere compatibili i programmi con le specifiche esigenze delle popolazioni coinvolte.

Le risorse per iniziative umanitarie di emergenza sono state tratte sui capitoli 2180, 2183 e 2210, per una spesa complessiva di circa 37,7 mila euro, comprensiva dei 2,5 mila euro per interventi di sminamento.

Le modalità di erogazione dei finanziamenti sono diverse; possono essere costituiti fondi *ad hoc*, tratti sul capitolo 2183, presso le sedi diplomatiche o consolari (c.d. fondi in loco), con i quali si finanziano iniziative sul canale bilaterale. Nel 2004, sono state realizzate 13 iniziative per una spesa complessiva di 15,9 mila euro[43].

---

[40] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha ritenuto non legittimo, perché non conforme al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di attuazione delle direttive comunitarie, il provvedimento con il quale è stata approvata la convenzione tra Ministero ed una ONG, avente ad oggetto il potenziamento ed il consolidamento di un istituto dell'Università di Alessandria. Ha sottolineato la Corte che anche le Organizzazioni non governative sono destinatarie nella materia degli appalti di servizi delle direttive comunitarie recepite dal richiamato decreto legislativo, anche in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea.

[41] Africa centrale 22,7 per cento; bacino del mediterraneo e vicino oriente (BMCV) 22,6; Africa meridionale 15,6; Asia e pacifico 14,5; Europa orientale e mediterranea 13,0; America latina e Caraibi 11,6.

[42] I Paesi che hanno ricevuto le quote maggiori sono stati: Tunisia circa 19,6 milioni; Algeria 17,3; Honduras 15,6; Cina 13,1; Giordania 11; Eritrea 9,8.

[43] Sono state interessate le aree del Mediterraneo e medio oriente (Marocco, Territori Palestinesi); l'Africa (nord Sudan – Darfur, Sud Sudan, Burundi, Mozambico, Sierra leone, Niger, America centrale (Repubblica Dominicana); Asia (Corea del nord, Afghanistan).

Altri interventi di emergenza sono eseguiti attraverso organismi internazionali (OO.II.), c.d. iniziative multilaterali di emergenza, alle quali si affiancano le iniziative multi-bilaterali, concordate e finanziate a livello bilaterale attraverso la costituzione di un fondo in loco, ma sono affidate ad un Organismo internazionale specializzato. Nel corso del 2004, attraverso le OO.II. sono state realizzate nove iniziative di emergenza, per una spesa complessiva di 5,6 mila euro[44].

Per le attività che si svolgono in collaborazione con le OO.II., è gestito il deposito di aiuti umanitari di Brindisi (UNHRD[45]), finanziato dal 1984 dalla Direzione generale. La gestione operativa è affidata al Programma alimentare mondiale delle Nazioni unite (PAM). Il deposito è stato istituito per la raccolta, trasformazione, conservazione ed il successivo invio a destinazione di beni per aiuti umanitari, approvvigionati da agenzie internazionali, da impiegarsi per l'assistenza di popolazioni colpite da calamità naturali e/o emergenze complesse. Il finanziamento complessivo è stato pari a circa 5.853 mila euro (cap. 2183), di cui circa 2.621 mila euro per costi di gestione della struttura, 1.381 mila euro erogati all'Organizzazione mondiale della sanità per l'acquisto di kit sanitari, 1.850 mila euro per la ricostituzione di scorte non medicali. Attraverso il deposito sono state effettuate sessanta spedizioni, con l'invio di merci per circa 2,5 milioni.

Altri programmi di emergenza sono realizzati sempre per il tramite di OO.II, con la concessione di contributi (cap. 2183), sia con l'attivazione di fondi già destinati a tali Organizzazioni. Si tratta di fondi bilaterali[46], annualmente rifinanziati, gestiti in collaborazione con la FICROSS[47] e con sei agenzie/programmi delle Nazioni unite, attive nei diversi Paesi e particolarmente competenti nei settori socio-sanitario ed alimentare. L'utilizzo di tali fondi è, di volta in volta, concordato tra la Direzione generale e l'Organizzazione internazionale beneficiaria. Attraverso la concessione di tali contributi, sono attuati molteplici interventi umanitari internazionali. Complessivamente sono stati erogati 7,7 mila euro.

Ai sensi della legge n. 58 del 2001[48], al fine di finanziare interventi di sminamento umanitario, è stato istituito un apposito fondo, per l'assistenza alle vittime e la sensibilizzazione delle popolazioni civili. Nel 2004 sono stati erogati fondi per 2,5 milioni (cap. 2210), con i quali sono stati finanziati interventi in Afghanistan, Angola, Azerbaijan, Bosnia Erzegovina, Croazia, Eritrea, Sudan e Tajikistan.

Tramite l'AGEA[49], nell'ambito della convenzione di Londra sull'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo del 13 aprile 1999, sono stati disposti interventi per una spesa complessiva di circa 26,4 milioni[50].

3.3.5 Attività di cooperazione allo sviluppo.

La Cooperazione italiana ha assegnato importanza prioritaria ad interventi di cooperazione volti ad assicurare la stabilità politica ed il miglioramento delle condizioni socio economiche nell'area del nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria e Marocco), nel vicino medio oriente (Territori Palestinesi, Giordania, Libano, Siria, Iran, Iraq e Yemen) e nella penisola balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro), regioni nelle quali si concentra la quota maggiore di aiuto pubblico allo sviluppo.

---

[44] In Africa (Sudan, Sudan –Darfur,Tanzania, Burkina Faso, Mali, Mauritania, Senegal e Niger; in Europa orientale (Repubblica federale di Serbia e Montenegro).

[45] *United Nations Humanitarian Response Depot.*

[46] *Revolving Founds*

[47] *International Federation of Red Cross and Red Crescent Society*

[48] Legge 7 marzo 2001, n. 58.

[49] Azienda per le erogazioni in agricoltura, organismo dipendente dal Ministero per le politiche agricole e forestali.

[50] Gli aiuti alimentari consegnati nel 2004 hanno interessato particolarmente i seguenti paesi: Corea del nord e Sudan per 3 milioni ciascuno; Repubblica democratica del Congo per 2 milioni; la Costa d'Avorio per 1,5 milioni.

Nel bacino del mediterraneo e nel vicino medio oriente, nell'anno in esame, gli impegni totali sono stati pari a circa 50 milioni, con erogazioni, anche su impegni assunti sui precedenti esercizi finanziari, per 64 milioni. Al fine di promuovere l'integrazione economia all'area euro-mediterranea[51], le attività di cooperazione hanno privilegiato la creazione di un'area di libero scambio, che dovrebbe concludersi entro il 2010, attraverso soprattutto lo sviluppo delle piccole e medie imprese ed una rete di credito di aiuto.

Per quanto riguarda l'Iraq, la cooperazione italiana ha attuato alcune iniziative di emergenza sia sul piano multilaterale che bilaterale, individuando progetti di riabilitazione e sviluppo. Inoltre, è stato erogato un contributo di 10 milioni al fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRFFI), amministrato congiuntamente dalla banca mondiale e dalle Nazioni unite.

Nella penisola balcanica, l'azione della cooperazione ha seguito le linee direttive indicate a livello europeo. Il totale dei finanziamenti sui canali bilaterale e multilaterale è stato pari a circa 23 milioni, con impegni per circa 20 milioni.

3.3.6 Rendicontazione.

E' rimasto sostanzialmente irrisolto il problema della rendicontazione delle spese sostenute per le attività di cooperazione dalle sedi diplomatiche, come risulta dal costante livello di somme assegnate alle sedi diplomatiche all'estero e non rendicontate, indicate nella tabella in nota[52].

La Corte ha sempre sottolineato l'esigenza che sul corretto utilizzo di risorse pubbliche sia svolta dai soggetti responsabili una idonea attività di controllo, per verificare la legittimità delle procedure seguite ed assicurare la trasparenza dei comportamenti, insieme al monitoraggio dei risultati attesi e raggiunti.

Questa esigenza non è affievolita dalla circostanza che gli interventi finanziati debbano essere realizzati all'estero. Le obiettive difficoltà ambientali che si possono determinare in alcune situazioni nel reperire la documentazione attestante le singole spese non giustificano la mancata o ritardata presentazione dei rendiconti, né il loro omesso esame da parte dei soggetti a ciò deputati.

Si condivide, pertanto, e si apprezza l'iniziativa della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato di finanza, che ha disposto una ispezione volta ad accertare la situazione della rendicontazione delle spese all'estero della cooperazione italiana.

Dal canto suo, l'Amministrazione sembra aver acquisito una maggiore consapevolezza e sensibilità al problema ed ha previsto un intervento normativo che dovrebbe ridisciplinare, le modalità di erogazione dei fondi, ancorandole a progetti o programmi e semplificando le procedure di rendicontazione[53]. Peraltro, come già sottolineato nel paragrafo "considerazioni

[51] In tal senso erano gli obiettivi indicati dalle conferenze di Barcellona del 1995 e di Marsiglia del 2000.

[52] Fondi accreditati alle rappresentanze estere non rendicontati

(in migliaia di euro)

Capitoli	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2160	1.234,41	2.765,47	2.247,40	3.257,50	3.067,50	3.070,30	3.902,64	2.751,75	3.944,64	5.346,46
2182	9.852,54	29.461,27	35.192,00	12.749,39	19.989,72	10.989,36	17.354,69	10.303,24	10.700,66	19.453,23
2183	20.904,00	15.491,71	15.698,98	15.450,00	36.770,00	36.250,00	24.640,00	10.200,00	20.398,00	13.063,17

[53] Il comma 15 *bis* e ss. dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, di conversione con modificazioni del DL n. 35 del 2005, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", prevede: che i fondi, di cui all'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con DPR n. 177 del 1988, siano accreditati alle rappresentanze diplomatiche, sulla base di interventi, progetti o programmi approvati, corredati dei relativi documenti analitici dei costi e delle voci di spesa; che a tali fondi, se accreditati nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario di competenza, si applicano le disposizioni dell'art. 61 *bis*, primo comma, del RD n. 2440 del 1923; che le erogazioni successive a quella iniziale sono condizionate al rilascio di una attestazione sullo stato di avanzamento degli interventi; che la rendicontazione sia correlata da una relazione del capo missione sulla effettiva realizzazione dei progetti. Inoltre, è attribuita al capo missione la facoltà di stipulare convenzioni con le ONG

generali e di sintesi", l'art. 1, comma 15*quinquies*, della legge n. 80 del 2005[54], in assenza di criteri indicati dalla legge, potrebbe configurarsi come una sanatoria per le mancate o insufficienti rendicontazioni fino al tutto il 1999.

Nel concordare sulla necessità di una normativa che tenga conto delle caratteristiche proprie di iniziative che si svolgono all'estero, si rileva che qualsiasi nuova disciplina deve essere seguita dall'impegno dell'Amministrazione di garantire il rispetto dell'obbligo di rendicontazione nei tempi previsti e l'esame tempestivo degli stessi. Inoltre, proprio la tipologia degli interventi della cooperazione allo sviluppo richiede il monitoraggio degli esiti degli interventi, che ancora oggi appare insufficientemente svolto.

Anche per quanto riguarda la rendicontazione dei fondi in loco inerenti le iniziative realizzate nei Paesi dell'area del bacino del mediterraneo e del medio oriente e della penisola balcanica, la situazione presenta un consistente arretrato, soprattutto per quanto afferisce all'ex fondo[55]. Con ritardo, come già osservato, sono inviati i rendiconti relativi ai progetti affidati alle ONG.

3.3.7 Spese per consulenze, contratti di collaborazione e missioni.

Per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per i contratti di incarico professionale, per gli incarichi di studio e ricerca sono stati spesi complessivamente circa 396 mila euro.

Si osserva che il già richiamato DL n. 168 del 2004, all'art. 1, comma 9 ha stabilito che la spesa annua per studi, incarichi e consulenza nel 2004 non doveva superare la spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001/2002, ridotta del 15 per cento. Tale spesa è risultata di circa 528 migliaia di euro (con un costo medio ridotto di circa 195.000 euro per l'assunzione a tempo determinato di tre unità dell'ICE e di circa 333.000 euro per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa). Nel 2004, l'assunzione del personale dell'ICE ha seguito la procedura del comando.

Per quanto attiene alle missioni, la Direzione generale si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 1, comma 10 del decreto n. 168, in considerazione del carattere strumentale delle missioni all'estero per l'espletamento delle funzioni attribuite all'Amministrazione.

3.4 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
197.745	203.746	106.898	107.505	92.973	96.882	90.208	95.442	639	819

operanti localmente. Lo stesso capo missione deve attestare la congruità dei tassi di interesse applicabili alle ONG per la realizzazione di programmi di microcredito.

[54] Legge 14 maggio 2005, n. 80 di conversione del DL 14 marzo 2005, n. 35.

[55] Sull'ex fondo bacino del mediterraneo e vicino oriente è stata programma una missione presso la sede di Algeri per la ricostruzione contabile delle gestioni dal 1995; non è stata ritenuta sufficientemente documentata la rendicontazione della sede diplomatica di Tunisi per gli anni 1993/15 luglio 2002; non è stata completata la documentazione per gli anni 1988/1996 della rendicontazione della sede del Il Cairo ed è in corso di ricostruzione contabile la gestione, per gli anni 1992/2003 della sede di Rabat. Con riferimento all'ex fondo balcani, l'ufficio centrale di bilancio ha formulato osservazioni sui rendiconti della sede di Tirana per gli anni 1994/1997 e di Zagabria per gli anni 1994/1997. Sul capitolo 2182, si devono ancora concludere le procedure di rendicotazione delle sedi di Algeri, anni 1996/1999; Beirut, anni 2001/2002; Damasco, anno 2002; Gerusalemme, 2001/2002; Il Cairo, anni 1988/1997; Tripoli, anno 2003; Belgrado, anno 2003; Skopje, anno 1998/2001; Tirana. Per la sede di Rabat è in corso una missione di ricostruzione contabile.

Le dotazioni di competenza per effetto del DL del luglio 2004 hanno subito una riduzione del 10 per cento, recuperata con variazioni apportate negli ultimi mesi dell'anno[56]. I tagli previsti dall'art. 1, comma 10 del DL n. 168 con riguardo alle spese di missione all'estero, hanno indotto l'Amministrazione ad una riprogrammazione dell'attività, che ha consentito il regolare svolgimento degli esami presso le scuole all'estero.

3.4.1 Promozione della cultura italiana all'estero.

La quota maggiore di risorse destinate alla promozione della cultura italiana all'estero è allocata sul capitolo 2493. In particolare, i relativi stanziamenti sono utilizzati per il finanziamento delle attività culturali realizzate dalle sedi diplomatico-consolari, degli eventi di particolare rilevanza il cui onere non può essere sostenuto dal locale istituto italiano di cultura, nonché delle spese in Italia funzionali alla promozione della cultura italiana all'estero[57]. E' compito degli istituti di cultura la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è articolata in 75[58] istituti e 14 sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali.

I piani gestionali di maggior rilievo, relativi al capitolo 2493, sono stati:
- piano gestionale 1), che ha previsto lo svolgimento delle attività di cui al DPR n. 18 del 1967 e delle attività da eseguire sulla base di accordi bilaterali di cooperazione culturale;
- piano gestionale 3), per la realizzazione delle manifestazioni culturali previste nell'ambito del "Progetto Italia-Russia";
- piano gestionale 4), per la realizzazione delle manifestazioni culturali di cui alla rassegna "Italia Egitto 2003-2004: un incontro di culture".

Per il piano gestionale 1), la Legge Finanziaria per il 2004 ha stanziato 908 migliaia, di cui 717,5 per accordi culturali. Durante l'esercizio finanziario, a seguito di variazioni compensativa da altri capitoli di bilancio e di integrazioni, resesi necessari per la ratifica di nuovi accordi culturali, gli stanziamenti complessivi sono stati pari a circa 3,1 milioni. Di tale somma sono stati impegnati e pagati circa 3 milioni.

Il piano gestionale 3) prevede lo svolgimento di manifestazioni in Italia e nella Federazione russa negli anni 2004 e 2005. Le risorse previste per l'esercizio in esame sono state pari a circa 1,8 milioni, di cui sono stati pagati circa 1,6 milioni.

Per il piano gestionale 4), nel biennio 2003-2004, è stato impegnato nel 2004 circa 1 milione di euro, di cui pagati circa 965.000 euro.

Oltre alle iniziative previste nei progetti gestionali 3) e 4), gli istituti si sono particolarmente attivati per promuovere e rafforzare l'immagine dell'Italia in Cina, in alcuni Paesi di recente adesione comunitaria, quali la Polonia, la Romania e l'Ungheria, ed in altri Paesi dell'area mediterranea e del medio oriente.

L'intera dotazione finanziaria sul capitolo di bilancio 2761 è stata pari a circa il 17,6 milioni, mantenendo lo stesso livello del precedente esercizio. Lo stanziamento è utilizzato per le spese di funzionamento delle sedi e per spese per iniziative promozionali e per l'erogazione di servizi. L'assegnazione media per ciascun istituto è stata pari a circa 198,7 mila euro.

---

[56] I tagli, di cui all'art. 1, comma 6, hanno interessato particolarmente il capitolo 2431, sul quale gravano le spese per i corsi di formazione ed orientamento destinati al personale della scuola designato alle sedi estere; il capitolo 2492, spese per l'invio di delegati alle riunioni dell'UNESCO; art. 1, comma 7, capitolo 7951 spese per l'acquisto di attrezzature e apparecchiature per le istituzioni scolastiche e culturali all'estero art. 1, comma 10.

[57] Trattasi di spese assicurative e di trasporto in convenzione, di contratti con Cinecittà Holding etc.

[58] Nel 1999 è stato attuato un piano di revisione della rete degli istituti, con un riequilibrio geografico a favore dell'Europa centro-orientale, dell'America latina e dell'Asia (sono stati istituiti cinque nuovi istituti: Bratislava, Città del Guatemala, Damasco, Jakarta, Lubiana e Vilnius). Nel corso del 2001 quattro sedi di sezioni sono state trasformate in istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco).
La sede di Baghdad non è stata attivata.

Il totale delle spese dello specifico settore grava sulla dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (C.d.R. n. 10) e sulle entrate locali degli Istituti, provenienti dai corsi di lingua italiana, dalla attività di rilascio delle certificazioni della conoscenza della lingua italiana, vendita di servizi ecc.; ne consegue che una percentuale delle spese degli istituti viene autofinanziata. Come già osservato nelle precedenti relazioni, le spese di funzionamento continuano a subire un costante, fisiologico incremento ed incidono in misura anche superiore al 50 per cento dell'annuale dotazione finanziaria. Un particolare peso hanno i costi di locazione. Come per gli anni 2002/2003 il capitolo relativo all'acquisto di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura all'estero non è stato finanziato.

3.4.2 Istruzione all'estero.

Come è noto, il sistema scolastico italiano all'estero si articola in tre tipologie di iniziative:

- iniziative dello Stato, che comprendono le scuole statali ed i corsi di lingua e cultura italiana di cui al d.lgs. n. 297/94, inseriti o integrati nelle istituzioni scolastiche locali, gestiti dalla Direzione generale per gli italiani all'estero con risorse proprie;
- iniziative delle collettività italiane, anche di quelle di più recente formazione, composte da espatriati temporanei, che comprendono le scuole paritarie e le scuole legalmente riconosciute o con presa d'atto;
- iniziative nel quadro di rapporti internazionali, che comprendono le scuole o sezioni bilingui istituite attraverso specifiche intese bilaterali, le sezioni italiane in scuole straniere a carattere internazionale, le sezioni italiane nel sistema delle scuole europee, costituite sulla base di una apposita convenzione intergovernativa in ambito UE. In questo caso i docenti impiegati non fanno parte del contingente ministeriale e le spese di funzionamento del sistema sono a carico per il 60 per cento della Commissione UE, per il 30 per cento degli Stati membri che provvedono al pagamento degli stipendi metropolitani e il restante 10 per cento è dato dalle rette degli alunni.

Il nucleo di scuole statali comprende otto istituti che raggruppano al loro interno ventuno scuole di ogni ordine e grado, nelle quali opera il maggior numero di personale di ruolo (230 docenti, 7 unità di personale tecnico e amministrativo ed 11 dirigenti scolastici), oltre al personale assunto in loco (131 unità), per un costo di circa 162 mila euro, che gravano sul capitolo 2502. Le spese di gestione di queste scuole gravano sui capitoli 2551, 7951 e 2552, che finanziano, rispettivamente, i fitti ed il funzionamento, le attrezzature e gli arredi, la manutenzione. Nel 2004, la spesa è stata, rispettivamente, di circa 1 milione di euro, 789,4 mila euro e 715,8 mila euro.

Il costo complessivo delle scuole è stato pari a circa 20,3 milioni con un lieve decremento rispetto al 2003 (20,4 milioni).

Queste scuole sono affiancate dalle scuole paritarie (ex legalmente riconosciute), 32 istituti che raggruppano al loro interno 93 scuole, che operano principalmente con fondi propri, ai quali si aggiungono i fondi concessi a contributo sul capitolo 2619, per circa 2.200 mila euro, ai quali devono aggiungersi alcuni contributi per lo sviluppo di particolari progetti ed iniziative, quali il miglioramento dell'offerta formativa, tratti sul cap. 2568, pari a circa 887 mila euro.

Il personale di ruolo inviato dall'Italia non opera esclusivamente nelle scuole statali; alcune unità sono inviate anche presso le scuole paritarie (88 docenti).

A queste due tipologie di scuole[59] si aggiungono le scuole definite bilingui, ovvero scuole straniere con *curricula* in parte in italiano, o loro sezioni. Anche per loro è previsto l'invio di docenti di ruolo (108).

Complessivamente, per il personale di ruolo (1.191 persone) il costo degli assegni di sede è stato pari a circa 67,3 milioni (capitolo 2503), mentre lo stipendio metropolitano è a carico del Ministero dell'istruzione. Peraltro, questo onere non è esaustivo, perché sono da aggiungere le spese di trasferimento, l'indennità di sistemazione, polizze assicurative ed altre voci di spesa.

Al 31 dicembre 2004, il sistema scolastico all'estero era composto di 162 scuole e 120 sezioni italiane presso scuole straniere, internazionali ed europee per un totale di 282 istituzioni. Il sistema si avvale inoltre di 68 uffici scolastici, diretti da dirigenti scolastici che sovrintendono alle istituzioni presenti nella rispettiva circoscrizione consolare.

L'utenza complessiva ammonta a circa 32.841 unità con assoluta prevalenza in Europa (19.348) e nelle Americhe (9.367), suddivise nei vari livelli scolastici. La presenza di alunni stranieri (di origine italiana e non) è molto elevata soprattutto nelle Americhe, in Germania, Spagna, Turchia, Etiopia e Eritrea. Mediamente raggiunge il 70 per cento.

Nel corso del 2004, ai sensi della legge n. 62 del 2000, è stata concessa l'autonomia (scuole statali) e la parità (scuole non statali) alle seguenti sedi: Barcellona, Addis Abeba, Zurigo (ciclo elementare-medio), Alessandria (Don Bosco), Il Cairo (Don Bosco), Tunisi, San Paolo, Bogotà (Da Vinci), Bogotà (Alessandro Volta), Lugano (Sorengo), Lugano (Salesiani), Zurigo (Vermigli), per un numero complessivo di 12 dei 22 istituti scolastici alle quali era prevista – come obiettivo 2004 – la concessione della autonomia o della parità. A causa delle ristrettezze di bilancio sul pertinente capitolo non è stato possibile effettuare le necessarie visite ispettive nelle rimanenti sedi. L'Amministrazione prevede di completare il programma nel corrente 2005.

La politica scolastica all'estero, tenendo conto del carattere composito delle istituzioni scolastiche italiane all'estero, riflette il processo di trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese industrializzato, che vuole esportare tecnologie e servizi, ed infine a Paese di immigrazione. Da prevalente sostegno alle collettività italiane all'estero, le iniziative nello specifico settore sono diventate, soprattutto con lo sviluppo di iniziative bilingui, anche un importante strumento di diffusione della lingua e cultura italiana. Un riscontro di tale evoluzione è dato dal costante aumento di alunni stranieri nelle istituzioni scolastiche italiane all'estero, soprattutto negli ultimi due anni.

Nel quadro generale della politica culturale all'estero, l'offerta scolastico-formativa sta pertanto assumendo un ruolo sempre più importante come veicolo di promozione della lingua e dell'identità italiana all'interno dell'Unione europea allargata e nel mondo, nonché come strumento di rappresentazione dell'immagine del nostro Paese, con innegabili ricadute per tutto il Sistema-Italia.

In tale ottica, due sono gli obiettivi individuati dall'autorità politica:

---

[59] Scuole italiane all'estero, per tipo e area geografica. Anno scolastico 2003/2004

Aree geografiche	Statale	Paritaria	Legalmente riconosciuta	Con presa d'atto	Totale
Europa	15	11	14	12	52
Americhe	0	53	2	10	65
Mediterraneo e medio oriente	0	21	4	1	26
Africa sub sahariana	6	8	1	2	17
Asia e Oceania	0	0	0	2	2
Totale	21	93	21	27	162

In Europa, sono operative 37 sezioni italiane presso scuole europee, 21 presso scuole internazionali, 54 presso scuole straniere; nelle Americhe, 2 presso scuole internazionali e 4 presso scuole straniere; nel mediterraneo ed in medio oriente, 2 presso scuole straniere.

a) riqualificazione delle istituzioni scolastiche tradizionalmente esistenti all'estero mediante l'introduzione e/o l'estensione del bilinguismo, con ricorso a docenti contrattisti per l'insegnamento di alcune discipline nella lingua locale. Ciò dovrebbe comportare, fra l'altro, la possibilità di ridurre i docenti italiani del contingente ministeriale. Le nostre istituzioni possono così trasformarsi in scuole di respiro europeo e quindi non essere più e solo "scuole italiane per ragazzi italiani", bensì istituzioni capaci di competere con quelle straniere di maggiore prestigio (inglesi, francesi, americane) e di attrarre anche un'utenza straniera;

b) intensificazione dell'esperienza delle scuole bilingui, già operativa in Germania, in Francia, in Spagna ed in Gran Bretagna, nei Paesi dell'Europa centro-orientale di recente e prossima adesione all'UE. Mentre i primi progetti di bilinguismo rappresentano un esempio di sviluppo paritetico dell'italiano con le maggiori lingue europee, con effetti positivi anche sul piano dell'integrazione delle nostre collettività (vedi Germania), i secondi valorizzano le potenzialità culturali della lingua italiana a favore della presenza economica e della posizione strategica che il nostro Paese ha in tutta l'area.

I progetti di bilinguismo (apertura di sezioni italiane in scuole locali o internazionali) si basano sulla sottoscrizione di un accordo intergovernativo, che prevede generalmente anche l'istituzione di sezioni dei Paesi interessati. In Germania sono presenti 15 sezioni bilingui ed in Francia 23.

Lo sviluppo del bilinguismo e del biculturalismo, che costituisce un elemento di rilievo del settore scolastico all'estero, ha dato risultati importanti sul piano della diffusione della lingua italiana anche negli Stati Uniti con *l'Advanced Placement Program*, che consiste nell'introduzione dell'italiano in 630 scuole superiori statunitensi (*high schools*), accompagnata da una attività di formazione dei docenti locali. L'iniziativa, sostenuta con un contributo ministeriale di 300.000 dollari, realizza la piena parificazione dell'italiano con il francese, lo spagnolo ed il tedesco, risponde alla crescente domanda di studio della nostra lingua negli USA e crea un effetto trainante anche per il livello elementare ed un incentivo all'apprendimento della lingua italiana a livello universitario. Nei tre anni scolastici in esame il numero complessivo degli studenti è andato progressivamente aumentando, confermando un sempre maggiore interesse verso lo studio della lingua italiana[60].

La disciplina normativa e contrattuale relativa al personale da destinare alle istituzioni scolastiche ed universitarie all'estero è stata modificata dall'art. 9 della legge 26 maggio 2000, n. 147; in particolare ai sensi del comma 3, il periodo massimo di permanenza all'estero nelle istituzioni scolastiche e nell'università è stato rideterminato in 5 anni, mentre il comma 5 ha fissato in 9 anni non prorogabili la durata del servizio nelle scuole europee. La norma transitoria del comma 4 ha previsto la possibilità, per il personale di ruolo in servizio all'estero alla data di entrata in vigore della legge, di completare, a domanda, il settennio di corso previsto dalla normativa precedente. L'Amministrazione ha restituito ai ruoli metropolitani il personale che non

60

Aree geografiche	Anno scolastico 2001/2002			Anno scolastico 2002/2003			Anno scolastico 2003/2004		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Europa	4.745	13.966	18.711	4.645	14.475	19.120	2.960	16.388	19.348
Americhe	1.071	6.766	7.837	1.424	6.307	7.731	1.143	8.224	9.367
Mediterraneo medio-oriente	299	1.321	1.620	312	1.344	1.656	290	1.487	1.777
Africa sub-saharian	541	1.656	2.197	502	1.813	2.315	465	1.802	2.267
Asia e Oceania	0	0	0	0	0	0	82	0	82
Totale	6.656	23.709	30.365	6.883	23.939	30.822	4.940	27.90	32.841

ha chiesto di completare il settennio. Inoltre, la nuova normativa prescrive un periodo di tre anni di servizio effettivo in Italia prima di poter effettuare un nuovo periodo di servizio all'estero.

3.4.3 Cooperazione internazionale dell'Italia in materia educativa, culturale e scientifica.

In tale settore l'attività dell'amministrazione si esplica attraverso la concessione di borse di studio e la promozione di scambi giovanili, realizzati sulla base di protocolli bilaterali sottoscritti con venti Paesi. Complessivamente, le risorse definitive assegnate sui capitoli 2768, 2769 e 2770 sono state pari a circa 546 milioni di euro. Inoltre, sono da ricondurre alla missione in esame la concessione di contributi all'UNESCO, che vede l'Italia al primo posto tra i Paesi donatori, con 29 milioni di euro, con fondi del Ministero degli affari esteri (Direzione generale per la cooperazione culturale e Direzione generale per la cooperazione economica) e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ed al sesto posto per i contributi obbligatori, con uno stanziamento di 13,8 milioni di euro (fondi tratti dal bilancio dell'Amministrazione degli affari esteri, Direzione generale per la cooperazione culturale[61]).

In particolare nel settore della cooperazione scientifica e tecnologica bilaterale sono stati concessi finanziamenti per la rete degli addetti scientifici e tecnologici all'estero (1,3 mila euro), per la mobilità dei ricercatori italiani e stranieri, che svolgono missioni scientifiche nell'ambito dei programmi esecutivi di accordi bilaterali di cooperazione (760 mila euro), per progetti di grande rilevanza scientifica, ugualmente previsti nell'ambito di programmi esecutivi di accordi bilaterali di cooperazione (2,4 mila euro).

Inoltre, sono stati assegnati contributi a missioni archeologiche, antropologiche ed etnografiche italiane all'estero, soprattutto nel bacino del mediterraneo (1,7 mila euro).

3.5 Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.

(migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
61.410	71.658,0	6.696	7.016	6.466	6.638	54.680	64.617	34	24

3.5.1 Attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese.

L'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese ha assunto un ruolo di sempre maggiore rilievo per l'Amministrazione centrale dello Stato e vede impegnato a fianco del Ministero delle attività produttive anche il Ministero degli affari esteri, attraverso la rete

[61] L'Italia partecipa alle attività dell'UNESCO nei seguenti settori: a) settore cultura per la realizzazione di un sistema internazionale di protezione del patrimonio mondiale, che ha visto nel 2004 l'avvio di negoziati intergovernativi sulla "Convenzione internazionale sulla protezione della diversità dei contenuti culturali e delle espressioni artistiche", da adottare durante la Conferenza generale UNESCO che si terrà nel mese di ottobre 2005. Tale accordo completa il quadro di protezione internazionale tracciato nel 1972 con la Convenzione sul "Patrimonio culturale", proseguito con quella sul "Patrimonio immateriale" del 2003. Nel mese di ottobre 2004 è stata firmata la "Dichiarazione congiunta Italia-UNESCO di muta cooperazione per una risposta d'emergenza per l'attuazione, in scacchieri internazionali di crisi, d'interventi di salvaguardia e recupero dei beni culturali e naturali a rischio di conflitti e calamità naturali". La dichiarazione ha previsto l'istituzione di un gruppo di pronto intervento Italia/UNESCO denominato "Caschi blu della cultura", costituito da personale esperto del Ministero per i beni culturali ed ambientali e del Ministero degli affari esteri, per interventi a favore dei Paesi colpiti dalle emergenze, al fine dell'accertamento e della valutazione delle situazioni di crisi in ambito culturale e per l'individuazione degli interventi da realizzare. Inoltre, nell'esercizio in corso, è stata avviata la realizzazione della "Rete nazionale ed internazionale di ricerca, documentazione e consulenza per la protezione legale del patrimonio culturale". Nella lista UNESCO sono stati iscritti, nell'anno in esame, altri due siti, la Val d'Orcia e le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquina (complessivamente sono 39 i siti iscritti); b) settore educazione, sono stati avviati i negoziati per una "Convenzione UNESCO contro il doping nello sport", che la 32ma Conferenza generale UNESCO si è impegnata a votare entro il 2005, prima dei giochi olimpici invernali di Torino 2006; c) settore scienze.

degli uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e l'azione della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, che oltre ad assicurare la presenza italiana nelle sedi internazionali che operano nel campo economico e finanziario[62], si pone come punto di collegamento tra la rete degli uffici diplomatici all'estero ed i soggetti, pubblici e privati, che in Italia operano per il sostegno alla internazionalizzazione del sistema economico nazionale.

La Corte, nell'ambito del programma di controllo per il 2004[63], ha svolto un'indagine avente ad oggetto la gestione dei compiti di promozione dell'attività economica, negli anni 2002/2003 e primo semestre 2004, attribuiti dall'articolo 13 del DM 23 aprile 2001 e successive modificazioni alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale. Per un esame approfondito degli esiti dell'indagine si rinvia alla relazione della Corte in corso di pubblicazione. In questa sede si sottolineano alcune osservazioni conclusive che sono emerse a seguito degli approfondimenti nell'ambito del controllo sulla gestione in parola. In particolare, si è evidenziata la necessità di "una puntuale programmazione, accompagnata da una legislazione chiara e stabile in ordine sia all'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni che all'assetto strutturale delle misure pubbliche di intervento, sostenuta altresì da una corretta modulazione di risorse finanziarie da veicolare verso gli obiettivi attesi".

L'intervento nella materia di diversi soggetti, quali altri Ministeri, Enti, associazioni di categoria ed organizzazioni imprenditoriali, richiede un costante coordinamento ed un continuo scambio di informazioni per la progettazione e la realizzazione di iniziative di sostegno.

Il principale strumento di coordinamento tra il Ministero degli affari esteri, il Ministero delle attività produttive e l'Istituto per il commercio estero è stato istituito con lettera di intenti dei Ministri degli affari esteri e delle attività produttive del 13 febbraio 2003[64], che ha previsto un Tavolo MAE-MAP-ICE. In particolare, il 24 marzo 2004, è stata sottoscritta una Convenzione operativa, seguita da un protocollo di intesa Ministero affari esteri/Ministero delle attività produttive/Ente nazionale italiano per il turismo del 7 luglio 2004, in materia di attrazione di flussi turistici[65].

Dal 2003, in collaborazione con il sistema camerale (Unioncamere e Assocamerestero) è stato avviato il Progetto ExTender, sistema informativo gratuito che fornisce informazioni sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati terzi, segnale dalla rete delle istituzioni italiane all'estero, al quale dovranno essere associati anche la Confindustria e l'ICE.

Già nella precedente relazione era stato sottolineato che l'Amministrazione aveva indicato quale priorità l'obiettivo di costituire la rete degli "sportelli unici" per

---

[62] ONU-OCSE, fondo monetario internazionale, banca mondiale ecc.

[63] Il programma è stato approvato con deliberazione n. 1/2004/G del 19 dicembre 2003, dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[64] Con lettera di intenti del 13 febbraio 2003, firmata dai Ministri degli affari esteri e delle attività produttive, sono state individuate le iniziative che i due Ministeri unitamente all'ICE intendono porre in essere, a legislazione vigente, per un'azione di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano. In particolare sono state identificate alcune strategie di cooperazione per la definizione di una comune politica economica estera, attraverso l'elaborazione di rapporti che devono essere congiuntamente redatti da parte degli uffici commerciali delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici ICE, l'avvio di primi "sportelli unici all'estero", una analisi per razionalizzare la rete estera dell'ICE, la programmazione congiunta delle visite all'estero, l'integrazione progressiva dei sistemi informativi del MAE, del Dipartimento per l'internazionalizzazione del MAP, dell'ICE e del sistema camerale in Italia ed all'estero.

[65] Altro Ministero interessato all'internazionalizzazione è il Ministero delle politiche agricole e forestali che ha costituito la Buonitalia S.p.A., per la promozione agroalimentare all'estero, con la quale collabora la Direzione generale per sviluppare alcuni progetti specifici, quali i "Contratti per l'internazionalizzazione", per la penetrazione di nuovi mercati potenzialmente interessanti per le industrie agro-alimentari italiane e la "Ristorazione italiana all'estero", finalizzato alla diffusione di un marchio italiano, attribuito sulla base di una certificazione indipendente.

l'internazionalizzazione all'estero. Peraltro, in attesa della approvazione del disegno di legge[66] sulla internazionalizzazione, che dovrebbe consentire la loro costituzione, l'Amministrazione, anche attraverso la già richiamata Convenzione operativa tra il MAE, il MAP e l'ICE, ha delineato il quadro giuridico di riferimento per l'attivazione di strutture integrate MAE-ICE (c.d. "sportelli pilota") fra gli uffici economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e gli uffici ICE all'estero. La Convenzione, inoltre, ha stabilito il principio della dipendenza funzionale del personale ICE dai capi missione, attribuendo ai responsabili degli uffici lo status diplomatico. Sono state attivate ventinove integrazioni logistiche[67].

La Convenzione è stata seguita da un "Documento di orientamento operativo" contenente l'individuazione di modalità di raccordo operativo tra gli uffici economico-commerciali e gli uffici ICE all'estero.

Attraverso la Convenzione con l'ICE ed il protocollo con l'ENIT, nelle more dell'approvazione della legge e del successivo regolamento per la costituzione degli "sportelli unici all'estero", l'Amministrazione ha delineato un modello di integrazione logistica e funzionale tra i diversi uffici che operano all'estero a sostegno della internazionalizzazione del sistema economico. Tale modello dovrebbe rappresentare un punto di riferimento per le future strutture organizzative.

Sempre a supporto dell'internazionalizzazione, l'Amministrazione segue l'attività della SIMEST S.p.A.[68] di concessione di agevolazioni per il finanziamento di quote sottoscritte dal partner italiano in società o imprese all'estero e per la gestione dei fondi di *venture capital*, nonché attraverso la concessione di agevolazioni sui crediti all'esportazione e per il finanziamento di studi di fattibilità, programmi di assistenza tecnica, interventi di penetrazione commerciale e spese di partecipazione a gare internazionali[69].

L'Amministrazione ha operato anche nell'ambito dell'attrazione degli investimenti esteri, partecipando all'*Advisory Board* della Società sviluppo Italia S.p.A.[70] ed elaborando un "Memorandum d'Intesa" con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, la Società sviluppo Italia e con l'ICE per la realizzazione di un raccordo operativo all'estero tra la rete diplomatico-consolare, gli *Investment desk* dell'ICE e le costituende strutture di Sviluppo Italia (*Investor Scouting Network*). I responsabili degli uffici diplomatici all'estero dovranno veicolare sistematicamente informazioni sull'evoluzione del sistema economico italiano e sulle condizioni di investimento nel nostro Paese.

Un fermo ha subito il programma di iniziative di sostegno del sistema fieristico italiano a seguito del provvedimento di contenimento della spesa, disposto con il d.l. n. 168 del 2004, che ha ridotto il capito 1577 e soppressa la quota relativa al sostegno stesso.

---

[66] Atto Senato n. 3034 B. Il disegno di legge prevede stanziamenti a favore del Ministero delle attività produttive per investimenti di natura infrastrutturale ed a favore del Ministero degli affari esteri per l'utilizzo di esperti interni ed esterni.

[67] Tali integrazioni sono state realizzate a regime di comodato gratuito ai sensi dell'art. 4, comma 233 della legge n. 350 del 2002, presso le sedi diplomatico-consolari di Ankara, Praga, Sarajevo, Sofia, Tiblisi, San Pietroburgo, Tunisi, Dakar, Caracas.

[68] Per quanto attiene ad alcuni specifici fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. si rinvia al capitolo sui fondi di rotazione di questa relazione.

[69] Presso il Ministero delle attività produttive opera un Comitato di indirizzo e rendicontazione, al quale partecipa anche l'Amministrazione degli affari esteri, per l'approvazione delle domande di utilizzo, presentate alla SIMEST S.p.A. ed alla FINEST (fondo balcani), per l'utilizzo dei fondi di *venture capital* messi a disposizione per sostenere gli investimenti italiani nel Paesi del mediterraneo, nel medioriente, in Africa, nei balcani, nella Federazione russa e nella Repubblica popolare cinese. In particolare, con delibera della V Commissione CIPE è stata approvata l'eleggibilità degli investimenti delle imprese italiane nei Paesi del sud-est asiatico colpiti dal maremoto del 26 dicembre 2004 ai finanziamenti dei fondi di *venture capital.*

[70] A Sviluppo Italia S.p.A. è stata affidata anche la missione di agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti diretti esteri (IDE).

3.5.2 Il debito internazionale.

Nel settore del debito internazionale, nell'ambito del Club di Parigi[71], il Ministero degli affari esteri ha la responsabilità della sottoscrizione delle intese multilaterali di ristrutturazione[72] e dei successivi accordi bilaterali applicativi[73]. Nel corso del 2004[74] sono state firmate dodici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria, del valore complessivo di 35,9 miliardi, con una quota italiana di 3 miliardi ed otto accordi bilaterali applicativi di precedenti intese multilaterali per un valore di 1,8 miliardi.

Nel quadro delle azioni per rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri, nel 1996 è stata adottata l'iniziativa per la cancellazione del debito dei Paesi poveri ed indebitati "*Heavily Indebted Poor Countries HIPC*"[75]. Il vertice G7/G8 del 1999 decise di aumentare i Paesi eleggibili all'iniziativa, di elevare l'ammontare del debito eleggibile a cancellazione e di accelerare i tempi di messa in atto del Programma attuativo dell'iniziativa. La nuova "iniziativa" è stata ridenominata "*HIPC* rafforzata" [76]. Per consentire la sua applicazione al maggior numero possibile di Paesi, a seguito del vertice G8 del 2004, la durata del programma, che avrebbe dovuto terminare alla fine del 2004, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2006.

Nell'ambito di questa iniziativa, il Governo italiano, nel 2001 unilateralmente ha assunto la decisione di completare il processo di cancellazione del debito estero dei Paesi beneficiari andando oltre l'iniziativa, senza limitarsi al c.d. debito eleggibile (*pre cut-off-date*)[77], ma

---

[71] Il Club di Parigi riunisce diciannove tra i principali Paesi creditori mondiali, e vi partecipano come osservatori il fondo monetario internazionale, la banca mondiale, le banche regionali di sviluppo, ed altre organizzazioni internazionali. Della delegazione italiana fanno parte anche il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, la banca d'Italia, l'ufficio italiano cambi, la SACE S.p.A. Il Club di Parigi prevede in linea generale che, su richiesta del Paese debitore, su base volontaria e bilaterale, possono essere concluse operazioni di conversione sull'ammontare oggetto di ristrutturazione senza limiti per i crediti di aiuto oggetto della ristrutturazione ed in misura pari a non più del 20/30 % dei crediti commerciali.

[72] Alle quali partecipano il fondo monetario internazionale (FMI), la banca mondiale, la Commissione europea, le banche regionali di sviluppo.

[73] La partecipazione finanziaria italiana ha luogo a livello bilaterale, ai sensi della legge n. 209 del 2000, e multilaterale, con il fondo monetario internazionale, la banca mondiale, la Commissione europea e le banche regionali di sviluppo. La legge disciplina l'attività di ristrutturazione debitoria dell'Italia a favore dei Paesi non *"IDA-only" (International Development Association).*

[74] Nel 2000, sono stati sottoscritti sedici intese multilaterali di ristrutturazione debitoria del valore complessivo di 34,4 miliardi, con una quota italiana pari a 2,8 miliardi e sedici accordi bilaterali applicativi di intese multilaterali per un valore di 1,5 miliardi. Nel 2001, le intese sottoscritte sono state sedici, per un valore complessivo di 28,4 miliardi, con una quota italiana di 1,6 miliardi e nove sono stati gli accordi bilaterali, per un valore di 109,8 miliardi. Nel 2002, le intese firmate sono state dodici, per un valore di 18,3 miliardi, con una quota italiana di 1,3 miliardi e gli accordi bilaterali sono stati ventiquattro, per un valore di 1,6 miliardi. Nel 2003 le intese multilaterali di ristrutturazione debitoria sono state otto per un valore complessivo di 298,5 milioni, con una quota italiana di 114,3 milioni e sono stati sottoscritti dodici accordi bilaterali per un valore di 1,2 miliardi.

[75] L'iniziativa venne lanciata dal FMI e dalla banca mondiale, fu adottata dai Paesi del G7 e, successivamente, "rafforzata" nel 1998. Vi aderivano quarantun Paesi, successivamente ridottisi a trentotto. I Paesi per essere dichiarati effettivamente eleggibili all'iniziativa devono raggiungere il *"decision pont"*, che comporta l'attuazione di una serie di misure in campo economico, quali i programmi di stabilizzazione macroeconomia, la riforma del settore pubblico ecc., e devono aver predisposto un documento di strategia di riduzione della povertà. In questa fase è calcolato l'ammontare della riduzione debitoria necessaria per portare gli indicatori del debito ai livelli previsti dall'iniziativa ed il paese comincia a beneficiare della cancellazione parziale del debito. Successivamente, per raggiungere il *"completion point"*, il Paese deve aver mantenuto la stabilità macroeconomica e realizzato con successo per almeno un anno la strategia di riduzione della povertà. Il Paese può beneficiare della cancellazione debitoria finale e dell'eventuale assistenza aggiuntiva.

[76] *"Enchanced Heavily Indebted Poor Countries"*. Alla iniziativa possono accedere i Paesi che oltre ad essere eleggibili ai prestiti dell'*International Development Association* – IDA della banca mondiale (c.d. IDA-only), abbiano un debito insostenibile in base ad apposite analisi finanziarie (c.d. Paesi IDA-only HIPC). Attualmente vi partecipano 38 Paesi, di cui 32 dell'Africa sub-sahariana, 4 dell'America Latina e 2 dell'Asia.

[77] La *" cut-off-date"* (c.o.d.) è la data convenzionale stabilita nel momento in cui un Paese chiede al Club di Parigi di ristrutturare per la prima volta il proprio debito estero. Tale data suddivide temporalmente il debito maturato a quel

aggiungendo la cancellazione del 100% dei crediti commerciali *"post cut-off-date"* a quella del 100% dei crediti di aiuto *"post cut-off-date"*. L'Italia si è impegnata a cancellare USD 4,5 miliardi circa di debiti ai Paesi HIPC, il 67 per cento dei quali sono crediti commerciali (SACE) ed il 33 per cento crediti di aiuto (concessi dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo). Dal mese di ottobre 2001 è stato cancellato bilateralmente il debito per 2,4 miliardi.

3.5.3 Unità per le autorizzazioni di materiali d'armamento.

La legge n. 185 del 1990[78] attribuisce al Ministero funzioni di controllo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, attraverso l'Unità per le autorizzazioni di materiali di armamento (UAMA). Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese si estende anche al settore afferente le attività economiche relative all'industria ed all'alta tecnologia per la sicurezza e la difesa ed i controlli sui trasferimenti dei beni e delle tecnologie a duplice uso e sensibili. L'UAMA nel 2004 ha concesso 872 licenze di esportazioni (828 nel 2003, 851 nel 2002), per un valore complessivo di circa 1,5 miliardi di euro, delle quali 690 definitive, per un valore di circa 1,4 miliardi e 222 licenze di importazione (207 nel 2003 e 208 nel 2002), per un valore complessivo di circa 146 milioni, di cui 100 definitive, per un valore di circa 103 milioni. Sono state, altresì, concesse 657 autorizzazioni alle trattative (512 nel 2003), per un valore di circa 20,3 miliardi[79].

Il principale mercato di sbocco delle esportazioni rimane concentrato nei Paesi della NATO e quelli dell'Unione europea.

3.6 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.

Stanziamenti definitivi di competenza		Spese di funzionamento		di cui di personale		Spese per interventi		Investimenti	
2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
131.532	99.769	22.549	20.984	6.385	7.562	108.917	78.785	67	=

Le risorse complessive assegnate alla Direzione generale hanno subito una considerevole decurtazione rispetto al precedente esercizio (circa -31,8 milioni), che ha interessato in particolare gli interventi e gli investimenti.

3.6.1 Politiche migratorie.

Alla Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie sono affidate la tutela degli italiani all'estero e l'attuazione delle politiche migratorie.

---

momento che sarà oggetto della ristrutturazione (*"pre cut-off-date"*) da quello che potrebbe maturare successivamente (*"post cut-off-date"*), che, in linea di principio, non sarà ristrutturabile in seguito. La "c.o.d." serve a tutelare le agenzie per il credito all'esportazione (ECAS) che, in mancanza di tale data convenzionale, potrebbero non assicurare operazioni economiche nel Paese debitore nel timore che questi non onori i nuovi crediti e chieda una nuova ristrutturazione al Club di Parigi.

[78] Legge 9 luglio 1990, n. 185. Il quadro normativo di riferimento, oltre che dalla legge citata, è costituito dal regolamento di attuazione e dalla delibere, a suo tempo adottate, prima dal Comitato interministeriale per gli scambi di materiale di armamento per la difesa (CISD) e successivamente dal Comitato interministeriale per la politica economica (CIPE). Dal 1999, le competenze del CIPE in materia sono state attribuite al Ministero degli affari esteri, in coordinamento con gli altri Ministeri interessati. Sulla materia, inoltre, è intervenuto il Codice di condotta dell'UE sulle esportazioni di armi, che, nel corso del quinquennio di operatività, ha creato un *corpus* di dinieghi formulati da parte dei Paesi membri dell'Unione, che sono stati notificati agli altri *partners*, che devono tenerne conto nell'ambito della propria attività di controllo sull'esportazione di materiali di armamento. L'UAMA raccoglie tale informativa in apposito archivio informatico.

[79] Annualmente, l'Amministrazione, ai sensi della legge 9 luglio 1990, n. 185, presenta una relazione al Parlamento nella quale sono analizzate le tendenze delle esportazioni italiane.

Particolare attenzione merita l'attività svolta nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[80]. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo 6 ed in particolare alla delibera della Corte dei conti n. 10/2005/G[81].

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione.

Nel corso dell'esercizio in esame è entrato in vigore l'accordo con Cipro[82].

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2004, complessivamente, 983.499 visti (874.874 nel 2003, 853.535 nel 2002, 947.322 nel 2001 e 1.008.999 nel 2000), di cui: 737.893 visti Schengen uniformi[83], con un incremento del 12,4%; 196.825 visti nazionali; 48.781 visti a territorialità limitata[84].

I dinieghi sono stati circa 26.000 (29.643 nel 2003), avverso i quali sono stati proposti 772 ricorsi (697 nel 2003).

---

[80] La materia dell'immigrazione è disciplinata dalla legge n. 189 del 2002.

[81] Nel 2004, la Corte, con deliberazione n. 10/2004/G, ha verificato le misure adottate dall'Amministrazione in conseguenza delle osservazioni formulate dalla Corte stessa in precedenti relazioni e lo stato di attuazione delle più importanti misure di sostegno e contrasto dell'immigrazione, con particolare riguardo alle modifiche introdotte dalla legge 30 luglio 2002 n. 189

[82] Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati in attesa di ratifica		Negoziati avviati	
Data	Paese	Anno	Paese	Fase	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Fase intermedia	Pakistan
1997	Slovenia	1998	Marocco	Negoziato in corso con l'UE	Ucraina
1997	FYR Macedonia	1999	Spagna	Fase iniziale	Senegal
1997	Lettonia	2000	Algeria –bloccata la ratifica da parte algerina	Fase intermedia	Egitto
1998	Romania	2000	Nigeria	Fase iniziale	India
1998	Austria	2003	Serbia Montenegro	Fase intermedia	Bangladesh
1998	Croazia	2004	Filippine, Bosnia-Erzegovina	La Commissione UE ha ricevuto il mandato a negoziare un accordo comunitario di riammisione	Cina
1998	Albania			Contatti	Turchia
1998	Tunisia			Fase iniziale	Ghana
1998	Ungheria			Avviati contatti	Costa d'Avorio
1998	Lituania			Fase iniziale	Ecuador
1998	Bulgaria			Fase iniziale	Libano
1999	Francia			Fase iniziale	Iran
1999	Estonia			Fase iniziale	Perù
1999	Slovacchia			Fase iniziale	Siria
2000	Svizzera			Contatti	Colombia
2001	Grecia				
2001	Spagna				
2002	Malta				
2002	Sri Lanka				
2003	Cipro				
2004	Moldavia				

[83] Visti Schengen uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg.) (648.539 nel 2003, 533.124 nel 2002, 723.513 nel 2001)

[84] Visti a validità territoriale limitata (VTL), validi soltanto per il Paese la cui rappresentanza l'abbia rilasciato. Costituiscono una deroga al regime comune dei visti Schengen uniformi (47.803 nel 2003, 165.393 nel 2002, 37.579 nel 2001).

La nuova disciplina dell'immigrazione, di cui alla legge n. 189 del 2002, ha riflessi su diverse competenze dell'Amministrazione degli affari esteri, con un incremento dei carichi di lavoro. Per fare fronte alle straordinarie esigenze che la nuova disciplina comporta[85], il legislatore ha previsto l'assunzione di ottanta unità a contratto temporaneo, della durata di sei mesi rinnovabile per due periodi successivi per le rappresentanze diplomatiche e per gli uffici consolari. Tali contratti sono giunti a scadenza e le sedi interessate devono fronteggiare le esigenze con personale in via di riduzione.

Inoltre, l'art. 36 della legge richiamata ha previsto, al fine di prevenire l'immigrazione clandestina, l'invio da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Amministrazione degli affari esteri, presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, di funzionari della Polizia di Stato in qualità di esperti (ai sensi dell'art. 168 del DPR n. 18 del 1967)[86].

In merito all'anagrafe consolare centralizzata, che doveva collegare i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, i consolati ed i comuni, per consentire l'aggiornamento dei dati e lo scambio di informazioni in tempo reale, si sottolinea che il progetto non è stato avviato, nonostante ne fosse stata auspicata la realizzazione già nel corso del 2003, per mancata assegnazione dei relativi fondi.

Nel settore della sicurezza sociale una particolare competenza è attribuita alle rappresentanze diplomatiche per l'erogazione dei trattamenti pensionistici ai cittadini italiani residenti all'estero. Nei Paesi con i quali sono stati sottoscritti accordi o convenzioni bilaterali (Canada, U.S.A., Argentina, Brasile, Uruguay, Venezuela, Australia) o sono in vigore regolamenti europei in materia di sicurezza sociale, le domande di pensioni sono inoltrate direttamente dagli istituti previdenziali locali.

Nel 2004 sono state pagate all'estero 402.560 pensioni (398.556 nel 2003, 397.045 nel 2002, 401.358 nel 2001), per un importo totale di circa 1.237 milioni (1.122 nel 2003, 1.161 milioni nel 2002). Tra i Paesi dell'UE è significativo il dato relativo alla Francia, dove sono in pagamento 56.567 pensioni; nei Paesi extracomunitari la maggiore concentrazione di erogazioni si riscontra in Canada 64.992, in Argentina 52.950 e negli Stati Uniti d'America 44.459. I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

La Direzione generale eroga sul cap. 3153 contributi per l'organizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione dei docenti assunti localmente e per l'acquisto dei materiali didattici. Complessivamente, nel corso dell'esercizio in esame, sono stati erogati contributi per circa 28,4 milioni.

Nel 2003 è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio (cap. 3123) per le esigenze connesse all'applicazione della legge n. 459 del 2001[87] sul voto all'estero. Lo stanziamento complessivo per il 2004 è stato pari a circa 5 milioni.

3.6.2 Promozione della lingua italiana.

I corsi di lingua e cultura italiana sono stati previsti per mantenere vivo, attraverso l'uso dell'italiano il legame tra i nostri connazionali residenti all'estero e l'Italia. Tale attività è disciplinata dal d.lgs. n. 297 del 1994[88], che all'art. 636 prevede l'erogazione di contributi per l'organizzazione di corsi di lingua e cultura italiana, per la formazione di docenti assunti

---

[85] Si indicano a solo titolo esemplificativo gli adempimenti che la nuova legge prevede a carico del Ministero: la verifica di eventuali ragioni di inammissibilità dello straniero, a seguito di condanne subite in Italia; la certificazione e la legalizzazione della documentazione presentata per ottenere il visto per il ricongiungimento familiare; la comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, all'INPS e all'INAIL dell'avvenuto rilascio del visto per lavoro subordinato o autonomo; la trasmissione al Ministero del lavoro delle liste dei lavoratori stranieri inclusi nelle quote privilegiate, riservate dal decreto flussi ecc.

[86] Anche per il 2005 è previsto l'invio di tali esperti presso sedi diplomatiche.

[87] Legge 27 dicembre 2001, n. 459 - recante "Norme per l'esercizio di voto dei cittadini italiani residenti all'estero".

[88] Nel d.lgs. n. 297 del 1994 è confluita integralmente la legge n. 153 del 1971 istitutiva dei corsi.

localmente e per l'acquisto di materiali didattici. Sono inoltre sostenute iniziative inserite nei Piani Paesi, elaborati dalle ambasciate, attraverso una programmazione triennale degli interventi linguistico-culturali[89].

In attuazione degli obiettivi previsti dalla legge n. 401 del 90 e della direttiva del Ministro per l'esercizio in esame, l'attività di diffusione della lingua italiana si è concentrata: nell'insegnamento dell'italiano all'estero, con un incremento dei lettori di ruolo (276), una maggiore erogazione di contributi per l'istituzione ed il funzionamento delle cattedre di italiano (138 assegnazioni) e la concessione di dieci borse di studio a livello universitario, con una spesa totale di circa 1,2 milioni, sul cap. 2620; nella formazione ed aggiornamento degli insegnanti d'italiano nelle università straniere all'estero, con l'erogazione di 37 contributi per una spesa, pro quota, di 196 mila euro, sul cap. 2749; nella concessione di 167 incentivi alla traduzione e pubblicazione in lingue straniere di opere letterarie e scientifiche italiane, per una spesa totale, che grava sul cap. 2767, di circa 492 mila euro; nel supporto alle istituzioni certificate, università, scuole, associazioni, istituti italiani di cultura, nello svolgimento dell'attività di diffusione della lingua e delle cultura italiana, con l'invio di testi scolastici ed altro materiale librario e multimediale, per una spesa totale di circa 504 mila euro, gravante sul cap. 2491.

4. Strumenti: organizzazione e personale.

4.1 Profili generali e personale.

Nel 2004 non ci sono avute modifiche alla organizzazione delle strutture dell'Amministrazione centrale. Il DPR n. 267 del 1999, recante le norme per l'individuazione delle strutture di livello dirigenziale generale, è stato modificato ed integrato dal DPR n. 157 del 2002[90]. Successivamente, con DM 18 febbraio 2003, n. 375 è stata modificata la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale generale, istituiti presso l'Amministrazione centrale del Ministero, che era stata disposta con DM 24 aprile 2001.

Ai sensi del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico della carriera diplomatica è passato da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)[91]. Il due per cento è riservato agli Ambasciatori (22), il 19 per cento ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21 per cento ai Consiglieri d'ambasciata (232), il 24 per cento ai Consiglieri di legazione (270) ed il 34 per cento ai Segretari di legazione (387).

La tabella che segue riepiloga la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo quadriennio. Si osserva un decremento che interessa le unità di diplomatici in servizio, dei dirigenti e del personale in servizio nelle aree funzionali, mentre un lieve aumento si è riscontrato per i contrattisti.

---

[89] In Germania, per l'anno scolastico 2003/2004, sono stati attivati 4.569 corsi, con la partecipazione di 30.541 alunni. Di tali corsi, 662 erano integrati nel sistema scolastico locale e 3.907 erano extra-curriculari. Ai primi hanno preso parte 6.729 alunni, ai secondi 23.722. I docenti impegnati sono stati 1.458, di cui 77 inviati dall'Italia (docenti di ruolo) e 1.381 assunti in loco. Sono presenti 12 dirigenti scolastici, presso le sedi consolari ed un ispettore del Ministero dell'istruzione e della ricerca. In Francia, nel medesimo biennio, sono stati attivati 949 corsi, con una partecipazione di 16.883 alunni. 801 corsi erano integrati nel sistema scolastico e, mentre 148 erano extra-curriculari. Ai primi hanno preso parte 14.823 alunni, mentre ai secondi 2.060. I docenti impegnati sono stati 92, di cui 29 inviati dall'Italia e 63 assunti in loco. In Gran Bretagna sono stati attivati 1.476 corsi, cui hanno partecipato 30.528 alunni. Di tali corsi, 1.075 erano integrati nel sistema scolastico locale e 401 extra-curriculari. I docenti impegnati sono stati 179, di cui 63 inviati dall'Italia, e 116 assunti in loco. Sono presenti 4 dirigenti scolastici presso le sedi consolari.

[90] DPR 24 giugno 2002, n. 157.

[91] L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20 per cento ed ha previsto una circoscritta introduzione della contrattazione con le rappresentanze di categoria in materia di trattamento economico e per alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

Anni	Diplomatici		Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	1.119	988	54	41	4.517	3.902	2.027	1.981	7.717	6.912
2002	1.119	1.007	54	44	4.517	4.012	1.827	1.903	7.517	6.966
2003	1.119	1.024	54	44	4.517	4.013	2.277*	1.765	7.967	6.846
2004	1.119	1.014	54	40	4.517	3.942	2.277*	1.773	7.967	6.769

* Contingente unico

La tabella seguente illustra la situazione del personale nell'area della promozione culturale.

Anni	Dirigenti		Aree funzionali		Contrattisti[92]		Totale	
	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.	organ.	in serv.
2001	20	12	250	188	393	301	663	501
2002	20	12	250	181	393	335	663	528
2003	20	11	250	208	2.277*	342	2.547	561
2004	20	11	250	201	2.277*	338	2.547	550

* Contingente unico

Per quanto riguarda il personale a contratto presso le rappresentanze diplomatiche e gli istituti italiani di cultura a fronte di un organico di 2.277 unità, al 31 dicembre 2004, erano in servizio 338 unità stabili.

L'Amministrazione ha dato piena attuazione al disposto dell'art. 34, commi 1 e 2 della legge n. 289 del 2002[93], con il DPR 1° marzo 2004, n. 89, in materia di rideterminazione della dotazione organica di posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

Nell'esercizio in esame risultano in servizio due dirigenti di prima fascia (uno di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, cinque dirigenti di seconda fascia con incarico di prima; trentadue dirigenti di seconda fascia, due di seconda fascia ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001; undici dirigenti di seconda fascia dell'area della promozione culturale. La durata media degli incarichi è di due anni.

I funzionari consolari onorari svolgono un ruolo di sostegno all'attività degli uffici consolari di I categoria. Il loro incarico ha un carattere onorifico e pertanto non percepiscono alcuna retribuzione, mentre possono ricevere dall'Amministrazione un contributo per le spese di ufficio e di rappresentanza.

La tabella che segue illustra i dati relativi al numero dei funzionari onorari e la spesa nell'ultimo quinquennio.

Anni	Titolari di uffici consolari onorari	Spesa
2000	365	Lire 4.189.450.000
2001	383	Lire 3.520.000.000
2002	414	Euro 2.489.736,36
2003	416	Euro 2.579.999,73
2004	409	Euro 2.435.414,03

Si osserva che per l'esercizio 2005 lo stanziamento per i contributi ai funzionari onorari è stato ridotto a 1.326.646 euro (- 48,9%). Per coprire le esigenze di tali funzionari, l'Amministrazione con una variazione compensativa, ha integrato il relativo capitolo di spesa di 600 mila euro.

[92] In servizio presso gli istituti italiani di cultura.

[93] Legge 27 dicembre 2002, n. 289, in materia di rideterminazione della dotazione organica dei posti dirigenziali e del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale.

4.2 L'Istituto diplomatico e l'attività di formazione.

L'art. 3 del d.lgs. n. 85[94] del 2000, che ha dettato norme per il riordino della carriera diplomatica, prevede l'organizzazione di un corso di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova, della durata di nove mesi; un corso di aggiornamento per i segretari di legazione, della durata di almeno 6 mesi, propedeutico all'avanzamento al grado di consiglieri di legazione; un corso di aggiornamento per i consiglieri di ambasciata, della durata complessiva di almeno tre mesi, propedeutico all'avanzamento a ministro plenipotenziario.

L'organizzazione di questi corsi è affidata all'Istituto diplomatico, che ha un ruolo di progettazione e organizzazione di tutta la attività di formazione; non disponendo di un proprio corpo docente, la gestione dei corsi, in genere, è data in *outsourcing* di docenti esterni, di università italiane e straniere, di istituti culturali e di altri enti[95].

Con circolare (n. 16 del 19 ottobre 2000), emanata sulla base dei DM n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000[96], il Segretario generale ha dettato particolari norme in materia di organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per segretari di legazione e consiglieri di legazione.

In particolare, per i funzionari diplomatici, ammessi in servizio con il grado iniziale di "segretario di legazione in prova" ai sensi del d.lgs. n. 85 del 2000, l'attività di formazione ha lo scopo di introdurre i diplomatici appena entrati in carriera alle attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all'estero. Nel 2004, hanno partecipato al corso 42 vincitori di concorso, mentre al corso superiore di informazione professionale per consiglieri di legazione hanno partecipato 25 unità; sono stati 26 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli istituti italiani di cultura, che hanno preso parte a tre corsi di aggiornamento professionale.

Tutti i capitoli gestiti dall'Istituto attengono a spese di funzionamento (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc.,), che fanno riferimento a capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di Responsabilità del Ministero degli affari esteri.

4.3 Informatica e processi di esternalizzazione.

Al Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra è affidato il compito di erogare e gestire i beni ed i servizi informatici ed i sistemi per la cifra di Stato presso l'Amministrazione centrale e presso gli uffici all'estero. Anche nel 2004 sono state affidate all'esterno le attività prettamente tecniche, quali la logistica, la manutenzione tecnologica, la gestione tecnica e le utenze. L'Amministrazione si è riservata le attività di monitoraggio, verifica e valutazione delle prestazioni.

L'esternalizzazione dei servizi ha comportato una spesa complessiva di circa 15,2 milioni, suddivisi in circa 8 milioni per l'informatica di servizio, 3,6 per il sistema cifra e telecomunicazioni presso la sede centrale e le sedi estere, 2,3 per spese telefoniche dell'Amministrazione centrale e 1,4 per il corriere diplomatico.

---

[94] D.lgs. 24 marzo 2000, n. 85.

[95] I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'UE, Harvad University, Ecole Nationale d'Administration, l'EIPA di Maastricht, Wilton Park di Londra, alcune delle principali università italiane, la conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), Università di Princeton (USA). Inoltre, la conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero, organizza tirocini di 3/6 mesi presso gli uffici dell'Amministrazione, ambasciate e consolati ed istituti italiani di cultura, di laureandi e neo laureati, al fine di concorrere alla loro preparazione internazionalistica.

[96] L'organizzazione dei corsi di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova e di aggiornamento per i segretari di legazione è demandata all'Istituto diplomatico, d'intesa con la Direzione generale per il personale per la tempistica dei corsi stessi, in eventuale collaborazione con la Scuola Superiore della P.A.

La centralizzazione degli acquisti attraverso la CONSIP ha interessato alcune acquisizioni di materiale informatico[97].

5. L'Istituto agronomico per l'Oltremare[98].

5.1. Quadro di riferimento programmatico.

All'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO), istituito con RD n. 251 del 1910, è affidato il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale.

E' organo tecnico scientifico del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

Per il 2004 sono stati confermati gli obiettivi già individuati per i precedenti esercizi, volti soprattutto al pieno recupero del ruolo conferito all'Istituto dalla legge, valorizzando il suo mandato istituzionale quale organo scientifico del Ministero nel campo dell'agricoltura e della gestione delle risorse naturali.

I settori di attività individuati sono i seguenti: valorizzazione del mandato istituzionale, con la partecipazione ai lavori sull'implementazione dei trattati di Rio del 1992, sulla biodiversità e la desertificazione; conferma dell'Istituto come soggetto per la formazione e l'aggiornamento nel campo dell'agricoltura e dell'ambiente; arricchire l'Istituto con una connotazione più decisamente europea; valorizzare il ruolo di consulenza, assistenza tecnica e formazione nel settore della politica italiana di cooperazione; accrescere il dialogo con le organizzazioni non governative.

5.2 Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate complessive sono state pari a circa 3,5 milioni, di cui 3,1 contributi del Ministero degli affari esteri. Le spese in conto capitale raggiungono solo i 15.000 euro.

I tagli degli stanziamenti operati dal DL n. 168 del 2004 non hanno avuto riflessi sul bilancio dell'Istituto né hanno richiesto particolari rimodulazioni dell'attività programmata.

5.3 Personale.

Nell'ultimo quinquennio l'evoluzione numerico dei dirigenti, di prima e di seconda fascia, non ha subito modifiche. Sono in servizio dal 2001 due unità, con un costo unitario complessivo che è variato da circa 185 mila euro per il 2000 a circa 250 mila euro per il 2004.

Il personale amministrativo, tecnico e bibliotecario nel 2004 ha raggiunto le 32 unità (34 nel 2003), con una evoluzione della spesa dall'anno 2002 al 2004 che varia da un totale di circa 966 mila unità carica 1.030 unità nel 2004.

---

[97] In materia contrattuale, la Corte con avviso al Ministro, ha segnalato il ripetuto ricorso al frazionamento in più contratti di commesse aventi il medesimo oggetto ed il medesimo fornitore, in contrasto con la disciplina della contabilità di Stato (art. 42, 2° comma, del RD 23 maggio 1924, n. 827) e con quella recepita dall'ordinamento comunitario (art. 3, comma 2, del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358). Tale procedura comporta la sottrazione degli atti in questione al controllo preventivo della Corte.

[98] L'Istituto, ai sensi della legge 26 ottobre 1962, n. 1612, è organo di consulenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico, scientifico agrario. Inoltre, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo si avvale dell'Istituto, ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre che per i servizi di consulenza e di assistenza nel campo dell'agricoltura, anche per l'attuazione e la gestione delle iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale ed agro-alimentare. Il DPR 12 aprile 1988, n. 177, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha, tra l'altro, definito le modalità di affidamento di iniziative da parte della Direzione generale suddetta.

5.4 Profili di attività istituzionale.

Nel 2004, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha affidato all'Istituto nuove iniziative, attinenti a programmi di cooperazione elaborati nei precedenti anni (in Brasile, Libia, Algeria, Guatemala e Santo Domingo), mentre sono proseguiti gli interventi in Angola, Senegal, Niger, Mali, Burkina Faso e Cina. E', inoltre, proseguita, l'assistenza tecnica-scientifica in relazione all'accordo italo-svizzero sulle convenzioni di Rotterdam e Stoccolma.

E' stata ulteriormente sviluppata la collaborazione con diverse agenzie internazionali ed è stato realizzato il primo di tre moduli del corso *Exploiting plant adaptation and biodiversity for higher and more stable yelds* finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della quota dell'otto per mille dell'IRPEF.

In collaborazione con la Commissione Europea, che lo finanzia, l'Istituto ha partecipato al progetto ERA-ARD (*the Agricultural Research for Development – ARD – dimension of the European Research Area – ERA)*, che si prefigge di incrementare l'efficacia e l'efficienza della ricerca agricola per lo sviluppo europeo, attraverso una migliore coordinazione e cooperazione dei programmi di ricerca agricola per lo sviluppo nazionale.

E', inoltre, proseguita, l'attività di assistenza tecnica alla Regione Toscana per la cooperazione decentrata, per la quale l'Istituto riceve un contributo annuo di 55 mila euro.

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali:* 2.1.1 Il quadro complessivo; 2.1.2 Aree funzionali; 2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR; 2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile; 2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.*

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi: *4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto):* 4.1.1 Studenti; 4.1.2 Il personale della scuola: 4.1.2.1 Le dotazioni organiche dei dirigenti scolastici; 4.1.2.2 Le dotazioni organiche del personale docente; 4.1.2.3 Le dotazioni organiche del personale ATA; 4.1.2.4 La programmazione del fabbisogno del personale scolastico; 4.1.2.5 Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo; 4.1.2.6 Economie di spesa per la razionalizzazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola; 4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari; 4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili; 4.1.2.9 Gli insegnanti di religione; 4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola; 4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici; 4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005; 4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente; 4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

5. Il sistema universitario: *5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa:* 5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto; 5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici; 5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

6. La ricerca: *6.1 Il quadro della ricerca nel tempo:* 6.1.1 La ricerca MIUR-Regioni nel 2004; 6.1.2 I finanziamenti del F.A.R. nel 2004; 6.1.3 Il programma nazionale per la ricerca 2005–2007; 6.1.4 La ricerca nelle aree depresse: i finanziamenti attraverso le deliberazioni CIPE adottate nel 2003-2004; 6.1.5 Gli interventi nelle aree depresse trasferiti al MIUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96 del 1993; 6.1.6 Il fondo unico investimenti per l'università e la ricerca; 6.1.7 Il riparto del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca; 6.1.8 Il Fondo per gli investimenti per la ricerca di base; 6.1.9 Il cofinanziamento dei progetti di ricerca universitaria d'interesse nazionale (PRIN); 6.1.10 Il credito d'imposta; 6.1.11

Iniziative per la diffusione della cultura scientifica; 6.1.12 La ricerca aerospaziale; 6.1.13 La ricerca in Antartide; 6.1.14 Applicazione, nel 2004, delle disposizioni della legge n. 289 del 2003; 6.1.15 La cartolarizzazione dei crediti derivanti dalle ricerche; 6.1.16 La Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia; 6.1.17 L'internazionalizzazione della ricerca; 6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie: *7.1 L'organizzazione dell'Amministrazione; 7.2 Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR:* 7.2.1 Il personale dirigenziale; 7.2.2 L'evoluzione della spesa per l'ultimo quinquennio, la sua destinazione (retribuzione fissa, rete di produttività, indennità ed emolumenti vari) gli effetti finanziari della contrattazione integrativa; 7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree; 7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto; 7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa; *7.3 I sistemi informativi*; 7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'istruzione: periodo 1997/2005; 7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione; 7.3.3 Contratti in corso di esecuzione; 7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di outsourcing.

8. Il Servizio di controllo interno.

1.Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Questa relazione trae occasione dall'esame del rendiconto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2004. La gestione, nei suoi dati essenziali, ha riguardato un volume complessivo di 62.074 milioni di euro (massa spendibile), che si è tradotto in 52.570 milioni di pagamenti (84,7 per cento), 9.043 milioni di residui e 461 milioni di economie. In tale contesto, la gestione di competenza è stata operata in rapporto ad una dotazione di 51.860 milioni, dei quali l'88,2 per cento è stato pagato – 45.744 milioni -, 6.220 milioni sono stati i residui; si è così determinata una maggiore spesa di 104 milioni da sanare con la legge di approvazione del rendiconto. La dotazione di competenza ed il relativo volume di pagamenti hanno rappresentato, rispettivamente, l'11,0 per cento e l'11,5 per cento dei corrispondenti valori della spesa finale dello Stato.

Queste risorse hanno finanziato i sistemi dell'istruzione, compresa quella superiore, e della ricerca, i cui attori, studenti e personale, non considerate le famiglie, hanno superato 9,5 milioni ed 1,2 milioni. Gli studenti comprendono circa 7,7 milioni di alunni dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria superiore; 1,8 milioni circa sono gli iscritti all'università e circa 69 mila quelli alle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale; ad essi si aggiungono circa 150 mila iscritti ai corsi post laurea ed ai dottorati di ricerca. Nel corpo del personale, non distinguendo tra impegno a tempo indeterminato e determinato, il numero prevalente è dato dai docenti, compresi i dirigenti, degli istituti scolastici, – 74 per cento circa -, dei quali 860 mila circa sono occupati nelle scuole e 57 mila e 9 mila circa, rispettivamente, negli atenei e nell'alta formazione artistica e musicale. Circa 300 mila unità costituiscono i dipendenti che assicurano i servizi di supporto tecnico ed amministrativo nelle scuole, nelle università e negli istituti di formazione musicale ed artistica. Gli Enti di ricerca si avvalgono di

circa 16 mila unità, mentre i dipendenti del Ministero, nelle articolazioni centrali e territoriali, nel 2004 sono stati circa 8.200.

Nell'anno scolastico ed accademico 2004-2005 gli studenti sono stati accolti in 10.780 istituti scolastici statali, in 63 istituzioni universitarie e 79 istituzioni di alta formazione artistica e musicale: i primi nel quinquennio 2001-2005 presentano una contrazione dello 0,7 per cento.

Il numero di alunni nelle scuole risulta interessato da due scelte di politica scolastica. Nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, l'anticipo dell'ammissione per i bambini che raggiungono l'età richiesta entro i primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento. Nella scuola secondaria superiore, l'innalzamento dell'obbligo scolastico al 18° anno di età. La combinazione degli effetti di queste scelte con la consistenza delle leve demografiche annuali della popolazione italiana ed il fenomeno immigratorio hanno prodotto una contenuta crescita del numero degli alunni: negli anni 2001-2005 pari allo 0,9 per cento; l'incremento degli alunni stranieri negli anni 2001-2004 è stato del 56 per cento. La situazione per le università si presenta diversa: nel quadriennio 2001-2004 gli studenti iscritti sono aumentati del 4,8 per cento, la circostanza appare dovuta essenzialmente alle modifiche apportate agli ordinamenti didattici, in particolare all'introduzione delle lauree triennali.

Una sola segnalazione per quanto riguarda il personale: gli insegnanti di ruolo delle scuole statali nell'arco dei cinque anni considerati risultano diminuiti di circa il 5 per cento.

Le relazioni che legano le componenti dei sistemi di istruzione reciprocamente e con le risorse finanziarie sono molteplici ed esprimono indicatori di vario interesse. Se ne ricordano per ragioni di sintesi solo alcuni. Sempre facendo riferimento al quinquennio 2001-2005, il numero di alunni per classe aumenta lievemente: da 20,3 a 20,6; il numero medio di alunni per insegnante si colloca tra i 9 e gli 11; il tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università ha superato il 72 per cento.

1.2 Dopo la riforma costituzionale del 2001, tenendo anche conto degli indirizzi applicativi che la giurisprudenza della Corte Costituzionale sta progressivamente fornendo, appare necessario che l'Amministrazione faccia oggetto di riflessione le linee evolutive che caratterizzano l'ordinamento scolastico. Esse si riflettono sulla distribuzione della titolarità delle potestà tra i soggetti pubblici, sui contenuti delle stesse e sui relativi assetti organizzativi. Particolare attenzione va dedicata alla individuazione di una configurazione organizzativa per il Ministero idonea ad assicurare l'esercizio delle funzioni di organo di governo a livello nazionale e di servizio sul territorio.

Una verifica da affrontare è, infatti, quella concernente la coerenza dell'assetto dell'amministrazione ministeriale, al centro e sul territorio, con l'evoluzione dell'ordinamento. Le soluzioni organizzative delineate dal d.lgs. n. 300 del 1999, che sono giunte a definitiva realizzazione solo verso la fine del 2004, hanno preceduto la nuova formulazione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò comporta che le strutture dell'Amministrazione manifestano qualche difficoltà nell'adattarsi al mutato contesto istituzionale. Due sono i tratti che rendono la situazione con maggiore evidenza:

- la nuova delimitazione dei rispettivi ambiti funzionali tra Enti locali, Regioni e Stato (artt. 117, 118, 119 Cost.);
- il riconoscimento costituzionale, al pari delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie (art. 33, u.c. Cost.), dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, terzo comma, Cost.).

Dovrebbe, quindi, essere riconsiderato il disegno organizzativo, soprattutto, dell'Amministrazione presente sul territorio. Esigenza resa evidente anche se solo si pongano a confronto i due rami, quello dell'amministrazione scolastica e quello dell'amministrazione di governo e di servizio per i sistemi dell'università, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca, diversamente strutturati e svolgenti compiti non omologhi. Alla consapevolezza

della mutata realtà dovrebbe corrispondere un'Amministrazione attrezzata per svolgere i nuovi compiti di governo dei sistemi (elaborazione degli indirizzi programmatici, programmazione, coordinamento, finanza), il che conduce anche a definire coerenti contenuti professionali per il personale.

1.3 I sistemi dell'istruzione sono oggetto di interventi di riforma di ampio respiro che si propongono obiettivi formativi volti ad assicurare una migliore integrazione tra preparazione metodologica ed acquisizione delle capacità professionali. L'esito potrà essere colto nel tempo. Al momento, la collocazione dello studente al centro dei sistemi, nella scuola, mediante il piano dell'offerta formativa e, nell'università, con la progressiva implementazione dell'omonima banca dati, e la creazione delle anagrafi degli studenti, offrono l'opportunità per una più agevole valutazione della qualità del servizio formativo reso. Inoltre la diretta conoscibilità e documentazione dei percorsi formativi seguiti dota gli studenti di utili strumenti per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Attenzione deve essere dedicata ai criteri di assegnazione delle risorse agli istituti scolastici. Privilegiare oltremodo gli elementi dimensionali - numero alunni e docenti – costituisce un approccio insoddisfacente. Si potrebbero sperimentare l'individuazione, con la partecipazione dei soggetti istituzionali e di rappresentati del mondo produttivo e del lavoro, di bacini territoriali ed il finanziamento, in rapporto alle esigenze formative espresse degli istituti scolastici in essi compresi. Costituirebbe valore aggiunto di una tale soluzione la considerazione integrata, partecipata e, quindi, condivisa delle esigenze formative e di quanto necessario realizzare per il loro soddisfacimento. Presupposti per una tale soluzione sono la compiuta ricognizione della gestione degli istituti scolastici e la conoscenza da parte dell'Amministrazione dei flussi finanziari che la attraversano.

Le misure adottate per le università – criteri di assegnazione del finanziamento ordinario, piani per la determinazione del fabbisogno di personale, procedure di programmazione - appaiono volte a sollecitare da parte delle stesse un esercizio pienamente responsabile dell'autonomia ed, insieme, a dotare il Ministero di più efficaci strumenti di governo. Esse, però, non possono riuscire ad evitare un concreto confronto, per il sistema universitario nel suo complesso, con l'entità delle risorse che lo Stato può mettere a disposizione. Esigenza divenuta ormai attuale è la prudente riconsiderazione della distribuzione territoriale delle università in rapporto alla aree disciplinari ed agli specifici contenuti degli indirizzi degli studi. Il volume degli investimenti necessario per dare adeguata consistenza all'offerta formativa degli atenei, senza frustrare la domanda degli studenti, è di tale entità da indurre a concentrare il conferimento delle risorse.

1.4 Esigenza fondamentale per la guida dei sistemi dell'istruzione e della ricerca è il coordinamento della raccolta ed elaborazione dei dati per avere una cognizione costantemente aggiornata delle loro condizioni e della qualità dei prodotti forniti, da misurarsi nell'apprendimento da parte degli studenti e nell'inserimento nel lavoro. Esigenza collaterale, ma non di minore importanza, perché incide anche nelle valutazioni di carattere qualitativo, è la verifica dei costi di produzione dei servizi. Ciò porta il discorso sulle infrastrutture informatiche di cui si avvale l'Amministrazione, che assorbono una non limitata quantità di risorse con esiti, a questo riguardo, non completamente soddisfacenti. Un versante tuttora non affrontato resta quello della estensione dell'infrastruttura al servizio dei sistemi universitario, dell'alta formazione artistica e musicale e della ricerca sulla base delle spese da essi sostenute per tali servizi.

La realizzazione di uno specifico sistema informativo costituisce il presupposto fondamentale per rendere possibile la verifica della coerenza delle attività poste in essere con gli

indirizzi programmatici, ma prima ancora è condizione perché l'Amministrazione abbia tempestiva nozione e, quindi, consapevolezza critica del proprio operare.

1.5 Il Parlamento più volte ha dettato norme che pongono all'Amministrazione l'onere di rendere una compiuta informazione sullo stato dei sistemi[1]: non si ha notizia di adempimento. Questa relazione, nell'esercizio delle funzioni istituzionali della Corte, ha inteso fornire al Parlamento una ricostruzione della gestione 2004, supportata da materiali di discussione.

2. Andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 La gestione finanziaria e contabile del MIUR nel 2004: quadro complessivo e per aree funzionali.

Tabella 1
(migliaia di euro)

MINISTERO ISTRUZIONE - UNIVERSITA' - RICERCA

ANDAMENTO DELLA GESTIONE - ESERCIZI 2002-2003-2004

ANNO	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	*incr. per cento def. su iniz.*	MASSA IMPEGN.	IMPEGNI TOTALI	*per cento imp.tot. su massa impegn.*	MASSA SPENDIB.	PREV. DEF. CASSA	*per cento prev.def. cassa su massa spend.*	PAGATO TOTALE	*per cento pag.tot. su prev.def. cassa*	RESIDUI "F" TOTALI	*per cento res "f" tot. su massa spend.*	RESIDUI TOTALI	*per cento res tot. su massa spend.*	ECON. TOTALI	*per cento econ. tot. su massa spend.*
2002	45.691.715	47.580.045	*4,1*	48.052.071	47.662.313	*99,2*	60.008.920	49.877.920	*83,1*	47.633.520	*95,5*	453.230	*0,8*	12.765.979	*21,3*	-390.580	*-0,7*
2003	47.143.387	50.910.303	*8,0*	51.237.284	51.872.519	*101,2*	64.596.319	53.440.107	*82,7*	53.695.655	*100,5*	353.163	*0,5*	10.103.306	*15,6*	797.357	*1,2*
Scost. per cento su anno prec.	*3,2*	*7,0*		*6,6*	*8,8*		*7,6*	*7,1*		*12,7*		*-22,1*		*-20,9*		*-304,1*	
2004	49.987.205	51.860.458	*3,6*	52.213.622	51.964.440	*99*	62.073.726	53.808.632	*86,7*	52.570.153	*97,7*	574.300	*0,9*	9.042.945	*14,6*	460.628	*0,7*
Scost. per cento su anno prec.	*6,0*	*1,9*		*1,9*	*0,2*		*-3,9*	*0,7*		*-2,1*		*62,6*		*-10,5*		*-42,2*	

2.1.1 Il quadro complessivo.

La precedente Tabella 1 fornisce, per il complesso delle aree funzionali affidate al Ministero, - istruzione scolastica, università, ricerca - i dati finanziari e contabili della gestione 2004. Essi sono messi a confronto con i due esercizi precedenti. Qui si richiamano solo le

[1] L'art. 17, comma 100, della legge 15 maggio 1997, n. 127 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento una relazione sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali.
L'art. 5, comma 1, della legge 2 dicembre 1991, n. 390 stabilisce che il Ministro IUR presenta ogni tre anni al Parlamento, unitamente al rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria di cui all'art. 2, comma 1 lett. a), della legge n. 168 del 1989, un rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari, tenuto conto dei dati trasmessi dalle regioni e dalle università per quanto di rispettiva competenza.
L'art. 1*ter*, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 stabilisce che il Ministro IUR riferisca al termine di ciascun triennio, con apposita relazione, al Parlamento sui risultati della valutazione dei programmi adottati dalle università.

informazioni più significative, facendo rinvio ai successivi paragrafi, per un esame analitico e la discussione di alcuni aspetti essenziali, emergenti dagli esiti della gestione.

Le risorse assegnate al Ministero nel 2004 hanno raggiunto 51.860 milioni (prev. def. CP), registrando un incremento di circa il 2 per cento sul 2003; la massa spendibile si è attestata a 62.074 milioni, decrescendo del 4 per cento sul 2003; i pagamenti totali sono stati 52.570 milioni ed hanno costituito l'84,7 per cento ed il 97,7 per cento, rispettivamente, della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa; essi risultano ridotti del 2 per cento, nel 2003 erano aumentati del 12,7 per cento. I residui totali sono stati 9.043 milioni, ridotti del 10,5 per cento, ma secondo un indice nettamente inferiore a quello registrato nel 2003, 21 per cento; 574 milioni i residui di stanziamento complessivi. Le economie totali sono state 461 milioni, risultanti dal saldo espresso da una maggiore spesa di 104 milioni nel conto della competenza con 565 milioni di economie nel conto dei residui. Esse nascondono consistenti volumi di eccedenze, prodottesi nei due conti, delle quali si dice più avanti. Il fenomeno è comunque rilevabile anche dal raffronto tra le previsioni definitive di competenza – 51.860 milioni – e gli impegni relativi – 51.964 milioni –, che evidenzia la stessa maggiore spesa +104 milioni.

Secondo la relazione al disegno di legge di approvazione del bilancio, l'80,2 per cento delle disponibilità costituisce spesa vincolata da fattori legislativi ed obbligatoria[2]. L'incidenza percentuale del complesso dei mezzi finanziari utilizzati dal Ministero sulle spese finali del bilancio dello Stato è dell'11,6 per cento (impegni di competenza); nel 2003 era stata l'11,5 per cento.

La lettura della Tabella 1 consente di cogliere in modo immediato i dati più rilevanti, mettendoli a confronto con i corrispondenti valori degli anni precedenti. Quelli che appaiono meritevoli di diretta citazione riguardano: *a)* l'indice di incremento della dotazione rispetto al valore iniziale che si ferma al 3,6 per cento, dato minore nel triennio; *b)* il decremento del tasso di conservazione dei residui totali sulla massa spendibile, passato al 14,6 per cento; *c)* il livello previsto per le autorizzazioni di cassa. Per queste, infatti, nel 2004 è stato concesso un incremento dello 0,7 per cento, nettamente inferiore a quello del 2003 sull'anno precedente, 7,1 per cento; esso ha, comunque, consentito, insieme al contenimento della massa spendibile, l'elevazione dell'indice espressivo del rapporto con la medesima, che passa dall'83 per cento all'86,7 per cento, scavalcando l'indice medio dei pagamenti statali, 83,8 per cento. All'adozione della misura di cassa non ha corrisposto, come si è detto, un aumento del volume dei pagamenti, che, anzi, si sono ridotti.

Solo una somma di poco superiore al 6 per cento - 3.224 milioni (prev. def. CP) – corrisponde a risorse della parte capitale; essa ha dato luogo a 3.125 milioni di impegni effettivi ed a 1.513 milioni di pagamenti (47 per cento della dotazione). Rispetto al 2003, questi mezzi finanziari, che nella quasi totalità sono destinati alle università ed alla ricerca, sono diminuiti di circa il 6 per cento.

Le disponibilità di competenza relative alla spesa corrente – 48.637 milioni – risultano effettivamente impegnate per il 99 per cento ed erogate per il 91 per cento (pagamenti). L'incremento sull'anno precedente è del 2,5 per cento.

Più volte, nelle precedenti relazioni, si è richiamata l'attenzione – allo stato delle classificazioni adottate dal bilancio e dell'inserimento in esse delle singole voci di spesa - circa l'assenza di significatività per questo ramo di amministrazione della distinzione tra spese correnti ed in conto capitale: basta osservare come la spesa per il personale scolastico sia considerata spesa corrente diversamente dalle retribuzioni dei dipendenti degli enti di ricerca, non direttamente esposte nello stato di previsione del Ministero, ma costituenti la quota di spesa più rilevante a carico del fondo destinato a tali enti, classificato come spesa in conto capitale. La stessa anomalia si verifica per le dotazioni che finanziano le attività di ricerca: esse sono in

[2] Ddl. AS. n. 2513 – tab. 7 – stato di previsione del MIUR per l'anno finanziario 2004 pagg. 368-418.

genere considerate spese di investimento, ma se sono rese direttamente disponibili per gli atenei e quindi comprese nel fondo di finanziamento ordinario, costituiscono, come quest'ultimo, spesa corrente.

Secondo l'analisi economica, le tre categorie di maggiore consistenza finanziaria, insieme, assorbono oltre l'88 per cento delle risorse in rapporto ai pagamenti totali e circa il 49 per cento in rapporto ai residui totali. Esse sono costituite dai redditi da lavoro dipendente (cat. 1); dalle imposte pagate sulla produzione (cat. 3); dai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (cat. 4). La cat. 1, da sola, impegna circa il 70 per cento dei mezzi finanziari, pari a 36.523 milioni (p. t.). La notazione trova corrispondenza nella constatazione che, presso il MIUR, il titolo di spesa mediante il quale viene erogato il maggior volume di pagamenti è l'ordinativo di spesa fissa[3].

I valori percentuali indicati sono calcolati in riferimento all'intera dotazione del Ministero (tit. I + tit. II); ovviamente, se si considera la sola spesa corrente, ad esempio, l'indice per i redditi da lavoro dipendente supera il 74 per cento. Ma anche questa è un'occasione per sottolineare l'inadeguatezza delle classificazioni del bilancio e del rendiconto. Infatti, i due documenti contabili recano la diretta esposizione della spesa limitatamente al personale della scuola, dell'AFAM e del Ministero, mentre quella per il personale delle università e degli enti di ricerca, di cui pure sostanzialmente si fa carico lo Stato, è inclusa nei rispettivi fondi di finanziamento ordinario, e quindi presente nella cat. 4 e non nella 1. Ne deriva che quest'ultima non espone l'intero volume della spesa di personale cui fanno fronte le risorse assegnate al Ministero, con la conseguenza che l'indice espresso dalla cat. 1 rende un'informazione solo parziale.

L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dei sistemi di istruzione, della ricerca e del Ministero (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), sia per il 2003 sia per il 2004, appare attestato intorno al 2,6 per cento (impegni di competenza - CP).

Il decreto legge n. 168, convertito con modificazioni dalla legge n. 191 del 2004, ha disposto misure di blocco della spesa, che per il MIUR hanno comportato, sotto il profilo contabile, la decurtazione di fondi per 30,58 milioni, ripartiti tra la cat. 2 – consumi intermedi – 29,86 milioni e la cat. 21 – investimenti fissi lordi – 0,73 milioni. Il rendiconto espone quanto segue:

- consumi intermedi: a) CP stanziamenti iniziali 1.130 milioni; stanziamenti definitivi 1. 372 milioni; impegni 1.365 milioni; b) cassa (CS) massa spendibile 1.699 milioni; pagamenti totali 1.385 milioni; residui totali 266 milioni;
- investimenti fissi lordi: a) CP stanziamenti iniziali 117 milioni; stanziamenti definitivi 45 milioni; impegni 45 milioni; b) CS massa spendibile 81 milioni; pagamenti totali 50 milioni; residui totali 30 milioni.

La realtà delle risultanze contabili rivela che ai tagli di spesa del luglio 2004 ha corrisposto un complessivo incremento di spesa. In effetti, le indicazioni legislative sono stata travolte nella applicazione amministrativa: la riduzione è stata operata a carico esclusivamente degli investimenti ed in misura decisamente superiore al previsto (72 milioni a fronte di 0,73 milioni), ma non tale da compensare l'aumento di spesa di oltre il 20 per cento (impegni), verificatosi per i consumi intermedi in luogo della diminuzione disposta dalla legge. Cosicché, se da un lato l'abbattimento degli investimenti ha in parte finanziato la spesa corrente, nel

[3] MEF – Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2004 – S. straord. GU. n. 53 del 5 marzo 2005 pagg. 37 e 39; i titoli di pagamento relativi alle risorse di competenza 2004 sono così distribuiti: ordini di accreditamento 0,16 per cento; ordinativi diretti 20,6 per cento; ordinativi di spesa fissa 79,2 per cento.

complesso, l'intervento effettuato sulle due categorie economiche si è risolto in una crescita della spesa pari al 13 per cento[4].

2.1.2 Aree funzionali.

Al MIUR l'art. 50 del d.lgs. n. 300 del 1999 affida due aree funzionali: a) istruzione, compresa l'universitaria e l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); b) ricerca. Esse, nel complesso, trovano corrispondenza nei capitoli e nelle unità previsionali di base, ma si incontrano casi di denominazioni degli uni e delle altre imprecise, a volte palesemente casuali (ad es. ricerca di base/applicata), che tolgono significatività alle classificazioni.

La classificazione per funzioni-obiettivo individua le politiche pubbliche di settore e la distribuzione delle spese da essa espressa rende possibile la misurazione delle attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi alla collettività. La sua applicazione nel contesto dello stato di previsione e del rendiconto MIUR non rende sempre possibile – per le risorse ivi presenti – il diretto riferimento a ciascuna delle due aree, né permette di conoscerne la distribuzione tra i diversi gradi di istruzione.

A tali informazioni si perviene attraverso procedimenti di calcolo di qualche complessità, basati sull'analisi dei dati del rendiconto, condotta secondo i quattro livelli di classificazione[5].

Le funzioni-obiettivo presenti sono quattro: servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale. Ovviamente, il riparto dei mezzi finanziari privilegia l'istruzione, che si vede assegnato oltre il 94 per cento della dotazione globale. Ma la scomposizione delle dotazioni finanziarie, offerta dai quattro livelli, consente di aggregare le risorse con esclusivo riferimento alle due aree funzionali, poiché è sempre possibile individuarne la pertinenza ad una delle due. Si è così riusciti a costruire la tabella 2, che fornisce, in relazione al complesso delle risorse gestite dal Ministero, i dati finanziari e contabili essenziali della gestione 2004 con raffronto all' anno precedente.

Si può così conoscere l'entità di risorse riconducibili, nell'ambito della complessiva dotazione MIUR, a ciascuna delle due aree. Secondo un analogo procedimento di calcolo si riesce a conoscere l'entità delle risorse assegnate ai diversi gradi di istruzione, come indicato nella Tabella 2.[6]

Va sempre ricordato che la voce istruzione superiore e quindi l'area istruzione comprendono le risorse assegnate alle università, una quota delle quali finanzia le attività di ricerca svolte per autonoma iniziativa degli atenei.

---

[4] Il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio congiunte della Camera e del Senato tenuta il 17 maggio 2005, ha fatto presente che l'azione di Governo ha consentito di contenere l'aumento della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione, cresciuti del 2,2 per cento, rispetto al 4,6 per cento dell'anno precedente. Gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare, al netto delle dismissioni, un incremento pari a circa il 6,6 per cento.

[5] L'area istruzione trova corrispondenza nella quasi totalità della FO 9 – istruzione -; da essa, infatti, debbono essere sottratte le risorse pertinenti ai livelli 9.6 e 9.7 riguardanti la ricerca.

La ricerca – nella classificazione – è presente in otto delle dieci FO e, per il MIUR, in tre delle quattro FO considerate nel bilancio e, quindi, nel rendiconto (servizi generali delle pubbliche amministrazioni; affari economici; istruzione; protezione sociale).

L'analisi dei dati relativi alle quattro FO, condotta fino al IV livello, raggiunge le seguenti conclusioni.

Le risorse pertinenti all'area istruzione sono quelle della FO 9 al netto, come già segnalato, dei fondi dei livelli 9.6 e 9.7, destinati alla ricerca. Alla stessa area debbono essere riferiti anche i fondi della FO 10 protezione sociale, che risultano attribuiti esclusivamente a centri di responsabilità che operano per i servizi dell'istruzione.

All'area della ricerca sono afferenti le risorse del livello 1.4 (ricerca di base) della FO 1 insieme a quelle della FO 4. Ad esse si aggiungono i livelli 9.6 e 9.7 della FO 9.

I volumi di risorse afferenti alle due aree – come ora ricostruiti – costituiscono, rispettivamente, circa il 95 per cento ed il 5 per cento del totale MIUR. Residua un importo di 5.608 mila euro nella FO 1, riguardante spese di natura comune, che, applicando i due indici, può essere ripartito tra le due aree.

[6] Il calcolo ha tenuto conto che l'istruzione superiore non compare tra le destinazioni di spesa dei fondi della protezione sociale.

Tabella 2

MIUR: ISTRUZIONE - RICERCA

(milioni di euro)

	2003		2004		2003		2004		2003		2004	
	Prev.def.	*% incidenza sul TOTALE 1*	*Prev.def.*	*% incidenza sul TOTALE 1*	*Pagamenti*	*% incidenza sul TOTALE 1*	*Pagamenti*	*% incidenza sul TOTALE 1*	*Residui*	*% incidenza sul TOTALE 1*	*Residui*	*% incidenza sul TOTALE 1*
istruzione prescolastica	4.902	10	4.944	10	4.787	11	4.751	11	221	4	170	3
istruzione primaria	13.494	28	13.588	28	13.163	30	13.052	29	621	11	480	10
istruzione secondaria inferiore	8.985	18	9.044	18	8.773	20	8.699	20	405	7	306	6
istruzione secondaria superiore	13.585	28	13.623	28	13.268	30	13.109	30	605	11	454	9
istruzione post sec. non sup.	421	1	391	1	307	1	364	1	19	0	2	0
istruzione superiore	7.327	15	7.607	15	3.679	8	4.419	10	3.833	67	3.500	71
istruzione ***totale 1***	**48.714**	**96* 100**	**49.197**	**95* 100**	**43.977**	**98* 100**	**44.394**	**97* 100**	**5.704**	**81* 100**	**4.912**	**79* 100**
ricerca ***totale 2***	**2.196**	**4***	**2.663**	**5***	**829**	**2***	**1.350**	**3***	**1.363**	**19***	**1.309**	**21***
MIUR ***totale generale 3***	**50.910**	**100**	**51.860**	**100**	**44.806**	**100**	**45.744**	**100**	**7.067**	**100**	**6.221**	**100**

*Incidenza istruzione sul totale generale 3

Dai dati esposti nella tabella si conosce l'entità delle risorse MIUR assegnate, rispettivamente, all'istruzione ed alla ricerca, distribuite nel 2004 secondo gli indici, all'incirca, del 95 per cento e del 5 per cento; nel 2003, 96 per cento e 4 per cento. Sono esposte le dotazioni riferite a ciascun livello di istruzione, evidenziando le quote percentuali di pertinenza e raffrontando i valori espressi dalle risorse assegnate negli anni 2003 e 2004 in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione.

Ciò consente di cogliere, in termini più diretti, le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa e sulla loro evoluzione nel biennio.

Nel 2004 la distribuzione del volume dei pagamenti di competenza tra i diversi gradi di istruzione risulta: istruzione prescolastica 10,7 per cento; scuola elementare 29,4 per cento; scuola media 19,6 per cento; scuola secondaria superiore 29,5 per cento; istruzione superiore 9,9 per cento. Rispetto al 2003 gli indici percentuali sono sostanzialmente stabili ad eccezione dell'istruzione superiore che cresce di oltre 1 punto. Ciò ha comportato la diminuzione delle risorse, pressocché generalizzata, per tutti gli ordini di scuola, mentre l'istruzione post secondaria non superiore e l'istruzione superiore hanno ottenuto incrementi, rispettivamente, del 18,5 per cento e del 20,1 per cento.

2.1.3 Struttura del bilancio e disegno organizzativo del MIUR.

La struttura dello stato di previsione e del rendiconto 2004, per l'amministrazione centrale, riflette l'assetto organizzativo che il MIUR aveva nel primo semestre del 2003 e non è, quindi, coerente con l'articolazione definita dal DPR n. 319, entrato in vigore solo il 5 dicembre 2003. Ciò ha reso necessario un intervento di raccordo, riguardante l'assegnazione delle risorse, realizzato con il decreto 7 gennaio 2004, che ha affidata la gestione del bilancio ai nuovi centri di responsabilità. Ne è derivato che il rendiconto riferisce gli esiti contabili della gestione 2004 ad unità organizzative diverse, anche nel numero (8 contro 3), da quelle che hanno effettivamente gestito, risultando, nella sostanza, mancante della esposizione per centri di responsabilità.

2.1.4 Note di auditing finanziario-contabile.

2.1.4.1 Il conto residui presenta 564 milioni di economie, che risultano determinate da 341 milioni di effettive economie, da 228 milioni di perenzioni (40 per cento) e da 4 milioni di eccedenze.

Il conto della competenza si chiude con una maggiore spesa di 104 milioni, derivante da 286 milioni di effettive economie e da 390 milioni di eccedenze.

Dall'insieme dei due conti si ricava che le economie totali sono state pari a circa 460 milioni, le economie effettive 627 milioni, le eccedenze 394 milioni.

Il volume delle economie, rispetto al 2003, si è ridotto di oltre il 40 per cento, ma esso, in notevole percentuale, fa schermo al fenomeno dei pagamenti non effettuati su impegni di spesa formalmente assunti a causa di sopravvenute difficoltà di ordine amministrativo e che successivamente potrebbero essere di nuovo richiesti dai rispettivi creditori (perenzione amministrativa).

2.1.4.2 Anche nel 2004 si sono verificate eccedenze di spesa, che, nel volume finale complessivo del Ministero, risultano in parte compensate dalle economie e determinate in 394 milioni. Il fenomeno si era registrato anche nei precedenti esercizi.

I dati 2002 – 2003 – 2004 di seguito riportati espongono l'evoluzione del fenomeno, che si manifesta su capitoli di spese per il personale, principalmente della scuola.

Anno	residui	competenza	cassa
2002	+895.328.446,72	+664.367.403,09	+1.684.883.434,54
2003	-	+1.331.208.968,06 (+ 100,4 per cento a.p.);	+1.865.067.410,98 (+ 10,7 per cento a.p.)
2004	+4.773.806,72	+389.530.626,98 (- 70,7 per cento a.p.)	+448.571.388,84 (- 75,9 per cento a.p.)

Come può rilevarsi, nel 2004 il fenomeno è stato più contenuto[7]. Esso, comunque, ha interessato tutti gli uffici regionali, presso i quali le eccedenze si sono verificate, oltre che per il personale della scuola, anche per i dipendenti degli stessi uffici e dei CSA. Ulteriori maggiori spese hanno riguardato il personale dell'alta formazione artistica e musicale.

Tenuto conto che per l'Ufficio regionale della Campania si sono prodotte eccedenze soltanto nel conto dei residui, l'indice espresso, per ciascun ufficio regionale, dal rapporto tra eccedenze e previsioni definitive di competenza si colloca in uno spettro compreso tra il valore 1 – Molise – ed il valore 5,1 – Puglia; l'indice medio è 1,6. Questi dati rendono il grado di attendibilità delle previsioni.

La situazione innanzi rappresentata dimostra come la gestione degli effettivi andamenti della spesa del personale non sia dall'Amministrazione costantemente monitorata. Ma l'aspetto che desta maggiore preoccupazione, considerato che le eccedenze di anno in anno continuano a ripetersi, è dato nella mancata sicura individuazione delle cause genetiche e delle anomalie dei procedimenti di spesa.

Alla base del fenomeno, sussiste, come fattore di innesco, una limitata capacità di previsione dell'effettivo volume di spesa da sostenere, cui non è ulteriormente ammissibile ovviare con il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine ed, alla fine, con la sanatoria disposta dalla legge di approvazione del rendiconto.

Il fenomeno è noto al MEF[8], ma il dato riferito alla gestione 2003 – 549,6 milioni – non corrisponde alle risultanze del rendiconto. Le eccedenze sarebbero determinate, in gran parte, dalla corresponsione di arretrati per ricostruzioni di carriera e da aggiornamenti delle classi stipendiali.

Il MEF riconosce che il problema, accentuato dalla ripetitività, impone di adottare, in termini ristretti, misure idonee ad evitare il suo rinnovarsi sin dall'esercizio 2004. Queste misure sono indicate:

a) nella istituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del MIUR e del MEF (RGS – Servizi del Tesoro), chiamato ad operare per una corretta programmazione finanziaria ed a svolgere, in corso di gestione, il controllo ed il monitoraggio dei capitoli di spesa del personale anche al fine della tempestiva adozione degli eventuali interventi correttivi;

b) nella definizione di un tetto massimo della spesa da sostenere annualmente per le ricostruzioni di carriera, stante la difficoltà di quantificarla in fase di previsione.

2.1.4.3 Il rendiconto 2003 si era chiuso con 10.103 milioni di residui totali, che nel corso della gestione 2004 sono stati rideterminati in 10.213, registrando una variazione dell'1 per cento, minore di quella – 6,7 per cento - verificatasi, per l'analogo fenomeno, nel 2003. Queste evenienze, con buona probabilità, costituiscono la proiezione, nell'esercizio successivo, degli effetti di spesa prodotti dai fattori genetici delle eccedenze, verificatesi nell'anno –1.

---

[7] Infatti, i rapporti fra le eccedenze verificatesi e le dotazioni delle previsioni definitive di competenza e di cassa sono stati nel 2004, rispettivamente, 0,7 per cento e 0,8 per cento contro il 2,6 per cento ed il 3,5 per cento del 2003.

[8] Nota n. 85370 del 9 agosto 2004 – MEF-IGOP – diretta al MIUR - Gabinetto.

2.1.5 Affidabilità e attendibilità dei conti – verifica a campione.

In applicazione degli indirizzi espressi con la deliberazione n. 44 del 1° dicembre 2004 dalle Sezioni Riunite della Corte sono state effettuate, in via sperimentale, alcune analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti. Si è proceduto nei seguenti termini.

Si è data comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio dell'avvio delle operazioni.

Sono stati preliminarmente indicati i capitoli del rendiconto 2004 da considerare ai fini della successiva individuazione di quelli in ordine ai quali effettuare le verifiche un titolo di spesa ciascuno. Tra di essi sono stati considerati i seguenti quattro:

cap. 1225

"iniziative per l'orientamento e di prevenzione della dispersione scolastica" – ordine di accreditamento n. 2, emesso in conto competenza a favore di un Istituto scolastico di Verona per l'importo di 50.000 euro in relazione alla partecipazione del Ministero alla manifestazione JOB ORIENTA – Verona 25,26,27 novembre 2004 per mezzo della collaborazione tecnica ed organizzativa dello stesso Istituto sulla base del piano finanziario presentato.

L'affidamento dell'incarico all'Istituto è stato disposto con provvedimento del dirigente dell'Ufficio 2 della Direzione generale per lo studente in data 17 novembre 2004 unitamente all'assegnazione del finanziamento.

La documentazione messa a disposizione include la relazione amministrativo-contabile corredata dal consuntivo di spesa, predisposta dall'Istituto a conclusione della partecipazione alla manifestazione e dalla relazione con la quale il Collegio dei revisori esprime parere favorevole all'approvazione del conto consuntivo 2004 dello stesso Istituto.

L'esame della documentazione non ha dato luogo ad osservazioni.

cap. 1390

"spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo" – ordinativo di pagamento n. 28, emesso, in conto competenza, il 29 novembre 2004, a favore della Società fornitrice dei servizi di trasporto inerenti la rete di connessione degli istituti scolastici al sistema informativo MIUR per l'importo di 2.439.790,15. Il pagamento avviene come quota parte dell'autorizzazione rilasciata, in pari data, dal Direttore Generale per i sistemi informativi a saldo delle fatture presentate dalla Società per i servizi prestati dal mese di gennaio al luglio 2004. La prestazione costituisce adempimento del contratto rep. n. 1990, stipulato il 23 giugno 2004 nell'ambito del contratto-quadro 31 maggio 1999 tra il Centro Tecnico e Telecom Italia S.p.A.. La durata del contratto rep. n. 1990, approvato, in data 6 luglio 2004, dal Direttore generale già citato e registrato alla Corte il 3 agosto 2004, registro n. 5, foglio n. 139, decorre dal 1°gennaio al 31 dicembre 2004.

La documentazione presentata dall'Amministrazione ed esaminata ha consentito di constatare la regolarità della procedura di spesa. In particolare, il procedimento di liquidazione e di ordinazione del pagamento risulta assolto a seguito dell'acquisizione della positiva attestazione circa i termini entro i quali sono stati erogati i servizi, della verifica, a campione, del collaudo e della correttezza delle fatture.

cap. 8969

Ordine di pagare in conto residui 2003 n. 150 per 18.707 euro destinato a progetti di ricerca d'interesse nazionale.

La verifica ha consentito di accertare l'esatta imputazione del capitolo di bilancio, la regolarità formale del titolo, la quietanza da parte dell'esatto creditore dello Stato, la

corrispondenza dell'importo pagato rispetto ai dati riportati nel sistema informativo integrato e il riscontro della clausola di ordinazione della spesa.

E' stata riscontrata la corretta sequenza procedimentale, chiedendo l'integrazione documentale degli atti ritenuti necessari in quanto presupposti al titolo, e la sequenza delle fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

cap. 5462

La scelta del capitolo concernente "Fondo per l'attività di supporto alla programmazione e al riordino, al monitoraggio ed alla valutazione della ricerca scientifica e tecnologica" è stata operata perché nell'ambito della funzione Ricerca, presenta, rispetto alle movimentazioni riscontrabili nei capitoli alla stessa riferibili, una velocità di impegno e di pagamento nettamente superiori, nonostante il suo oggetto lasciasse prevedere il contrario, per i tempi riscontrabili relativamente ai monitoraggi ed alle valutazioni ministeriali.

Si è riscontrato peraltro, entrando all'interno del capitolo attraverso l'esame dei titoli condotti con il sistema Corte dei conti /RGS, che per le fonti regolatrici[9] ma soprattutto per la prassi amministrativa, esso costituisce un (capitolo) fondo, a carico del quale sono imputate spese di varia natura con nessi anche non immediatamente riferibili alla funzione.

Presso l'Ufficio centrale di Bilancio è stato individuato l'ordine di pagamento, e contestuale impegno, n. 213 del 24 maggio 2004 per l'importo 14.561,61 euro.

Trattandosi di un corrispettivo per un servizio di *data entry* effettuato ai sensi del regolamento per l'esecuzione in economia di lavori beni e servizi approvato con DM n. 60 del 5 febbraio 2002, è stato chiesto in quale fattispecie del decreto rientrasse, in considerazione della produzione a consuntivo di un fattura nella quale era riportata la prestazione in giornate lavorative di tre terminaliste, e per quale motivo era stata imputata al cap. 5462.

L'Amministrazione ha riferito la prestazione alla immissione nel sistema informatico di monitoraggio di dati inerenti i progetti finanziati dalle leggi n. 46 del 1988 e dal d.lgs. n. 297 del 1999; di dati relativi agli incarichi conferiti ed ai pagamenti effettuati in favore di esperti scientifici; di dati pervenuti per via telematica da parte di candidati alla procedura di selezione dei componenti dei comitati di area per il VTR (triennio 2001/2003).

3. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

3.1 DPEF, Legge Finanziaria, legge di bilancio, nota preliminare, direttiva generale.

Per gli indirizzi programmatici e gli obiettivi dell'azione amministrativa occorre riferirsi principalmente al DPEF 2004 - 2007, alla nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero ed alla Direttiva generale del Ministro.

Il primo documento indica, per l'area dell'istruzione e formazione, la necessità di modulare un moderno sistema scolastico sulla base di programmi didattici più ricchi e approfonditi e di garantire la possibilità di raggiungere livelli di istruzione più elevati anche mediante la partecipazione ad iniziative di *life-long learning*.

Per corrispondere a queste esigenze il Governo ha ottenuto dal Parlamento la delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale con la legge n. 53 del 28 marzo 2003.

La riforma si incentra nell'articolazione del percorso scolastico degli alunni in due cicli:

1. primario di otto anni, comprendente la scuola elementare e la scuola media;

[9] A valere sul fondo, (...) si provvede alla copertura di oneri per il funzionamento di organismi e strutture di supporto nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, ivi compresi i compensi o le indennità per i componenti, per attività di studio, indagine e rilevazione, di fornitura di servizi informativi e telematici, di consulenza, monitoraggio e valutazione nel predetto settore, nonché per assunzioni a tempo determinato, per le predette attività e nel limite di quindici unità, secondo la normativa vigente per le pubbliche amministrazioni.

2. secondario di cinque anni, costituito dalla scuola secondaria superiore o, in alternativa, dalla formazione professionale.

I due cicli sono preceduti dalla scuola dell'infanzia di durata triennale.

Come misure di attuazione della riforma sono indicate:

- la soddisfazione della maggiore richiesta di servizi educativi per l'infanzia;
- l'anticipo della iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola elementare per i bambini, rispettivamente, di due anni e mezzo e di cinque anni e mezzo;
- l'insegnamento di una lingua straniera e la familiarizzazione con il computer nella scuola elementare;
- l'introduzione dell'insegnamento di una seconda lingua straniera nella scuola media;
- la valutazione della qualità dell'insegnamento e del livello culturale degli studenti.

L'area della ricerca deve indirizzarsi al potenziamento del tessuto industriale, costituito in larga parte da medie e piccole aziende, mediante l'adozione di misure atte ad assicurarne l'innovazione tecnologica, sia consentendo ad esse l'accesso ai risultati della ricerca di base sia l'acquisizione dei più aggiornati sviluppi nei processi produttivi e nella proposta di nuovi prodotti.

Questi indirizzi ed obiettivi sono ripresi e specificati come impegni per il Governo dalle risoluzioni (Doc. LVII, n. 3), con le quali il Senato, il 30 luglio 2003, e la Camera dei deputati, il giorno successivo, hanno approvato il DPEF.[10]

Anche a questo settore ben si attagliano le considerazioni di ordine generale svolte dalla Corte in occasione dell'audizione in Parlamento sul DPEF (Sezioni riunite deliberazione n. 34 del 22 luglio 2003), secondo le quali il documento dovrebbe recare una griglia di verifica delle compatibilità economiche e finanziarie degli interventi programmati. Diversamente, gli obiettivi programmatici appaiono non sorretti da valutazioni quantitative sugli oneri derivanti dall'attuazione delle leggi delega.

3.2 La struttura dello stato di previsione e la nota preliminare si caratterizzano per il riferimento all'assetto organizzativo del Ministero risalente al primo semestre 2003, costituito dalla semplice giustapposizione degli apparati dei preesistenti Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999 ed attuata dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). Un assetto, cioè, antecedente a quello definito dal regolamento di organizzazione (DPR n. 319 dell' 11 agosto 2003), non andato compiutamente a regime neppure nel corso del 2004. Ne è derivato che l'articolazione del documento contabile fondamentale - lo stato di previsione – è risultata non coerente con la nuova configurazione organizzativa che l'Amministrazione ha acquisito.

La nota preliminare, che, anche sotto il profilo strettamente tecnico, risulta generica e ripetitiva, non rispetta i contenuti prescritti dall'art. 2, comma 4 quater, della legge n. 468/1978[11]; essa individua le missioni prioritarie della gestione 2004 per ciascuna delle aree funzionali:

istruzione

- attuazione della legge n. 53/2003 concernente la riforma della scuola;
- razionalizzazione delle dotazioni organiche del sistema istruzione;

---

[10] k) agevolare, eventualmente anche attraverso specifiche previsioni di carattere fiscale, le spese per la ricerca, di base e applicata, e per l'innovazione e favorire forme di integrazione e di cooperazione tra le università e i centri di ricerca, da un lato, e il mondo delle imprese dall'altro.....;

l) sostenere, nell'ambito della progressiva attuazione della riforma della scuola, le misure rivolte a favorire l'integrazione tra istruzione scolastica e formazione professionale e il perseguimento della parità scolastica.

[11] Se ne veda la conferma nel disegno di legge ANNO SCOLASTICO n. 2513 Tab. 7 – XIV legislatura – pag. XIII.

- recupero della dispersione scolastica ed avvio della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni o sino al conseguimento di una qualifica professionale entro i diciotto anni di età;
- formazione, aggiornamento, riconversione del personale;
- attuazione del CCNL del personale;
- potenziamento dell'infrastruttura informatica delle scuole volta alla fruizione di applicativi didattici multimediali.

università
- focalizzazione della programmazione del sistema universitario sugli strumenti dell'orientamento e del tutorato, dell'internalizzazione e dei servizi agli studenti;
- diritto allo studio: interventi diretti a favore degli studenti; copertura delle tasse non versate alle università non statali;
- soddisfacimento delle aumentate esigenze di funzionamento delle università determinate dalla riforma degli ordinamenti didattici e dalla copertura degli incrementi stipendiali dei docenti e dei ricercatori;
- realizzazione di interventi strutturali e potenziamento della ricerca universitaria.

ricerca
- sostegno della ricerca di base, in particolare di quella orientata allo sviluppo delle tecnologie a carattere multisettoriale;
- potenziamento della ricerca industriale e del connesso sviluppo tecnologico;
- promozione dei processi di innovazione nelle piccole e medie imprese.

alta formazione artistica e musicale
- definizione del processo di autonomia delle relative istituzioni e dei nuovi percorsi didattici;
- definizione delle procedure di programmazione;
- statizzazione degli istituti legalmente riconosciuti anche mediante fusioni o accorpamenti.

3.3 La direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2004, emanata dal Ministro il 16 gennaio 2004[12], dichiara di individuare linee di indirizzo, programmi, obiettivi, priorità, risorse e risultati (da raggiungere). Essa, che ha per destinatari i tre capi dipartimento, i quindici direttori generali centrali e i diciotto direttori generali degli uffici regionali, rende ragione del contesto organizzativo in via di transizione in cui viene a calarsi ed è strutturata in relazione alle aree funzionali dell'amministrazione, di quelle strumentali (programmazione, gestione del bilancio, risorse umane, informazione) e di quelle relative ai controlli. Le sue indicazioni sono rese, nella quasi totalità dei casi, in termini assolutamente generici, il che rende impossibile la precisa determinazione dei risultati attesi e, quindi anche la loro misurazione. Nella formulazione adottata la direttiva risulta di ben scarsa significatività, offrendo un'elencazione di obiettivi strategici redatti in termini di tale ampiezza, che, non accompagnata da previsioni di graduale raggiungimento secondo parametri predeterminati, non dà alcuna possibilità di cogliere l'attività amministrativa di acquisizione dell'obiettivo o, almeno, di approssimazione ad esso.
Due esempi, tratti dall'allegato 1 del documento, che espone, secondo formulazioni sintetiche, le indicazioni rese nel testo in forma discorsiva:
A.1.5 consolidare e ampliare il sistema della scuola paritaria;
A.1.6 realizzare il sistema nazionale di valutazione dell'istruzione.

[12] Registrata dalla Corte il 16 aprile 2004 – registro n. 1, foglio n. 346.

In questo secondo caso, appare necessario chiarire se con il vocabolo realizzare ci si riferisca solo all'emanazione della relativa normativa o debba intendersi come costituzione di un sistema di valutazione effettivamente operativo e quindi fornitore di valutazioni.

La direttiva che i Ministri sono chiamati ad emanare ogni anno per la guida dell'azione amministrativa

può rinunciare a ripercorrere l'intero spettro delle aree funzionali affidate all'amministrazione e, più opportunamente, concretarsi in una selezione di obiettivi mirata e coerente con gli indirizzi dei documenti programmatici. Gli obiettivi debbono essere realisticamente raggiungibili nell'arco della durata temporale della gestione e debbono rapportarsi a parametri ed indicatori che ne permettano la misurazione del grado di acquisizione. Solo in tal modo è possibile verificare i successi o le mancate realizzazioni dell'azione amministrativa ed ancorare ad essi la valutazione delle gestioni dei dirigenti che ne sono responsabili.

Essa, ove sia dotata dei contenuti ora indicati, costituisce indispensabile riferimento per l'esercizio del controllo strategico e di gestione, i cui esiti debbono rifluire nella prosecuzione dell'azione amministrativa. Tale è l'indicazione già espressa dalla Corte [13]: gli esiti dei controlli debbono essere espressamente valutati ai fini del futuro operare, richiedendosi apposita motivazione nei casi in cui si intenda orientare diversamente le attività amministrative. Evidentemente, questo circuito non può essere percorso virtuosamente, se la nota preliminare e la direttiva generale, che ne costituiscono gli essenziali, decisivi momenti di avvio, si rilevano documenti manchevoli e/o difettosi. In prospettiva, l'indicazione della Corte appare coltivata positivamente nel disegno di legge di iniziativa governativa – AC n. 3186 comunicato il 29 ottobre 2004 – concernente Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.[14] Le indicazioni fornite dalla direttiva del Presidente del Consiglio 23 dicembre 2004[15]. "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo" risultano in linea con le precedenti osservazioni. In particolare, va colto il richiamo rivolto alle amministrazioni al rispetto della struttura e dei contenuti della nota preliminare e la sottolineatura della sequenza logica che lega DPEF – nota preliminare – direttiva generale.

4. I sistemi dell'istruzione: dati e problematiche; situazione ed aspetti evolutivi.

4.1 Rete scolastica; evoluzione della popolazione scolastica; il personale direttivo e docente, il personale ATA (organici e situazione di fatto).

L'esposizione della gestione nei profili finanziari e contabili va necessariamente correlata, ad evitare un'informazione arida e priva di termini di riferimento, ad una informazione di sintesi sulle componenti dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, espressiva della situazione attuale e

---

[13] Corte dei conti – Sezioni riunite – relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003 – volume II – tomo II – Ministero per i beni e le attività culturali – pag. 865.

[14] Il Governo nell'esercizio della delega per il riassetto e la semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici nazionali dovrà conformarsi, tra gli altri, ai seguenti principi e criteri direttivi:

- valutazione, in sede di controllo strategico, della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti nelle direttive annuali per l'azione amministrativa e la gestione;
- individuazione di misure che assicurino la coerenza con l'attività e gli esiti del controllo strategico degli atti di programmazione e degli interventi correttivi adottati da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- rafforzamento del collegamento funzionale tra i controlli e lo svolgimento dell'attività amministrativa, in particolare al fine di individuare meccanismi di razionale allocazione delle risorse e di migliorare l'efficienza dei servizi e l'efficacia degli interventi (cfr. art. 5 comma 1 lett. a n .2, 3; lett. c).

La relazione dà atto che "è emersa la necessità che, a livello di ciascuna amministrazione, la direttiva annuale del Ministro tenga conto degli esiti dell'attività di controllo strategico relativa all'attività amministrativa svolta nell'anno precedente, in modo che detta direttiva rappresenti non già un quid novi, ma la prosecuzione dell'attività di programmazione dell'anno precedente, con le modifiche che l'analisi della gestione suggerisce. In tale modo, programmazione, attività amministrativa, controllo e successivi interventi programmatori sono legati fra loro ed inseriti in un ciclo continuo…..".

[15] GU n. 22 del 28 gennaio 2005.

dell'evoluzione verificatasi negli ultimi anni. La rassegna dei principali dati relativi agli studenti, al personale ed alle istituzioni scolastiche, universitarie e della ricerca è accompagnata da alcuni indicatori, che rendono i prodotti e gli esiti dei servizi forniti.

La ricostruzione di questo quadro informativo è dovuto alla sollecita e pronta adesione dell'Amministrazione, che ha reso disponibili le basi di dati, organizzandoli nelle diverse tabelle. Se in tal modo vengono rappresentati gli aspetti di maggior rilevo dei diversi fenomeni, non può tacersi come l'approccio di documentazione della qualità e quantità dei servizi resi risulti tuttora parziale, non essendo i dati quantitativi delle componenti messi in relazione con le risorse finanziarie utilizzate dai sistemi. Ciò segna, allora, il percorso che l'Amministrazione ha di fronte, dimostrando un'adeguata sensibilità non solo per un'informazione esauriente e compiutamente significativa, ma anche per un'attendibile ricognizione dei costi che la collettività sostiene.

Le precedenti osservazioni danno occasione per sottolineare l'estrema importanza che per questo ramo di amministrazione ha la raccolta e l'elaborazione dei dati: si tratta di seguire le attività, nel perseguimento di determinate finalità (formazione – ricerca), di circa 10 milioni di persone – attori dei sistemi dell'istruzione e della ricerca -, senza contare le famiglie, e di spendere ogni anno, solo da parte del MIUR, circa 60 miliardi di euro[16]. Rispetto a questo contesto la situazione non è soddisfacente. Le rilevazioni, come dimostrano i dati successivamente esposti, privilegiano le componenti fisiche dei sistemi (studenti – personale – strutture scolastiche), dedicando una ben scarsa attenzione alla spesa necessaria per il loro operare. La conseguenza è che, nell'agire quotidiano, non si è allenati ad assumere le decisioni confrontandosi con i costi unitari (ad esempio, una classe – un corso di studi – l'effettiva retribuzione annua di un'unità di personale), risultando, poi, ben difficile il calcolo della spesa complessiva e la possibilità di sottrarsi alla pratica della spesa storica e/o e dei tagli generalizzati nelle decisioni di governo dei sistemi.

Per assicurare la corretta elaborazione dei dati e la costruzione di attendibili quadri informativi occorre tener conto delle diverse possibili finalità di utilizzazione: che cosa si desidera conoscere, cioè. Se, ad esempio, si vogliono conoscere i dati quantitativi delle risorse – di personale ed altre – relative ad un determinato servizio didattico, ci si deve riferire esclusivamente a quelle effettivamente impiegate nella sua erogazione. E queste sole debbono essere considerate per valutare i costi diretti del servizio. Diversamente, se l'obiettivo è quello di individuare i costi complessivi dei sistemi, debbono essere tenute presenti tutte le unità di personale comunque a carico dei sistemi, comprese quelle che le norme consentono di distogliere dalla diretta applicazione nel servizio (incarichi sindacali, comandi e fuori ruolo, scuole ed istituti all'estero, etc.).

A seguito della constatazione, derivante dall'esame della documentazione fornita dall'Amministrazione, che le sue diverse articolazioni, per gli stessi oggetti, spesso presentano dati non convergenti senza indicazione della fonte di produzione, si rappresenta l'esigenza prioritaria di ricondurre presso un'unica istanza, nella quale siano presenti con propri rappresentanti tutte le articolazioni organizzative del Ministero, la produzione dei dati necessari per la gestione corrente dei sistemi, che debbono essere disponibili in tempi inevitabilmente ristretti, e di quelli da utilizzare per le scelte programmatiche e le decisioni di governo. Il confronto costante delle due serie di dati e la reciproca integrazione ne assicurano l'affidabilità, che non può non differenziarsi dai caratteri della validazione statistica. Funzione, che pure deve essere assolta dalla stessa istanza, quale partecipe della rete SISTAN, secondo tempi necessariamente più dilatati.

Quanto detto presuppone un efficace e condiviso coordinamento che raccordi le fonti di provvista dei dati e le unità di elaborazione. Ciò costituisce obiettivo che va perseguito con

[16] Il riferimento è ai dati del rendiconto 2004: pagamenti totali + residui di competenza.

urgenza del tutto particolare per il reperimento dei dati finanziari e la loro correlazione con le unità fisiche, componenti dei sistemi, per ottenere al più presto primi elementi sui costi di produzione dei diversi servizi.

Le considerazioni svolte trovano ragion d'essere nella situazione attualmente esistente presso l'Amministrazione. Alla raccolta ed elaborazione dei dati concorrono, secondo tempi e caratteri diversi, ma spesso concernenti gli stessi oggetti, la D.G. studi e programmazione e la D.G. sistemi informativi. La prima, che costituisce la struttura ministeriale connessa al SISTAN, impronta la propria attività ai criteri tecnico-scientifici delle rilevazioni statistiche anche comunitarie ed internazionali: ciò, in alcuni casi, comporta un limite di utilizzabilità delle informazioni prodotte in quanto risultano distanti dalle esigenze di diretta ed immediata conoscibilità delle componenti, del funzionamento, dei costi e dei prodotti dei sistemi dell'istruzione e della ricerca, che nel nostro paese sono, con forte prevalenza, statali. Altro aspetto è il momento nel quale le elaborazioni sono disponibili.

Nell'ambito della seconda Direzione generale opera un ufficio dedicato al supporto alle decisioni, che si occupa, tra l'altro, dello sviluppo ed integrazione di strumenti informatico - statistici, delle relative elaborazioni e della razionalizzazione ed organizzazione dei flussi informativi presenti nel sistema informativo. Questa struttura compone, con buona tempestività, in quadri variamente articolati i dati espressi dalla gestione del sistema informativo della scuola, che esclude l'università, l'AFAM, la ricerca.

Si tratta, quindi, di strutture che operano all'interno del Ministero con obiettivi, tempi, qualità dei dati, esiti informativi ed, in parte, oggetti diversi. All'esterno del MIUR, limitatamente al personale, esiste inoltre presso il Ministero dell'economia e delle finanze la banca dati che raccoglie le informazioni dei conti annuali del personale delle pubbliche amministrazioni e, quindi, anche della scuola, degli atenei, dell'AFAM, degli enti di ricerca. Delle condizioni in cui versa questa infrastruttura informativa si sono a più riprese occupate le annuali relazioni della Corte sul personale pubblico; ad esse si rinvia: al momento non sono disponibili dati riferiti all'anno 2004.

La situazione descritta rende evidente come sia necessario un intervento mirato ad evitare duplicazioni e, soprattutto, confusioni tra le diverse fonti. Non ultimo obiettivo deve essere il contenimento della spesa, in larga parte generata dall'ampio ricorso alle infrastrutture informatiche.

Come osservazione conclusiva, per gli aspetti ora trattati, si sottolinea l'esigenza, cui le fonti informative che operano all'interno dell'Amministrazione non possono sottrarsi, di rendere dati ed informazioni riguardanti prioritariamente le istituzioni di istruzione statali. Quando si forniscono dati di livello nazionale, va sempre resa la separata evidenziazione di quelli pertinenti all'ambito statale. La ragione di ciò sta non soltanto nella necessità di mettere in relazione i dati con la quantità assolutamente prevalente di mezzi finanziari destinati dallo Stato alle istituzioni statali, permettendone per questa via di conoscerne i costi, ma ha fondamento nella Costituzione che impegna la Repubblica ad istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma). Dal che deriva l'obbligo, in primo luogo per il MIUR, di dare informazioni compiute ed adeguate sui sistemi di istruzione statali. Spesso, invece, vengono forniti dati che accomunano istituzioni statali e private, rendendo impossibile la diretta verifica del rispetto della norma costituzionale ed, in ultima analisi, il collegamento con le spese indicate nei rendiconti delle amministrazioni[17].

---

[17] Due altri aspetti debbono essere considerati. Quasi sempre l'esposizione dei dati di livello nazionale risulta mancante di quelli riguardanti le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige a causa della circostanza che in quei contesti la gestione del servizio scolastico è attribuita, rispettivamente, alla Regione ed alle Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò evidentemente rende un'informazione non del tutto affidabile perché le scuole delle due regioni sono pur sempre componenti del sistema di istruzione nazionale ed il servizio scolastico da esse erogato è parimenti alimentato da fondi pubblici. Un secondo aspetto attiene alla necessità di una chiara esplicitazione delle

Ci si sofferma ora, in successione, sui sistemi scolastico, universitario, e della ricerca in relazione alle componenti, alle principali problematiche ed ai risultati dei servizi.

Le tavole che seguono, prodotte su sollecitazione della Corte, provengono, per quanto riguarda il sistema scolastico, dal sistema informativo dell'istruzione. Esse rendono una informazione di sintesi sulle componenti del sistema scolastico, limitata alle unità fisiche; infatti, a conferma delle precedenti osservazioni, risulta mancante qualsiasi dato di ordine finanziario.

I dati si riferiscono a quattro anni scolastici a partire dal 2001-2002, consentendo di cogliere l'evoluzione degli alunni, del personale e delle strutture scolastiche in rapporto al quadro nazionale, alle ripartizioni geografiche ed agli ordini di scuola. Va, in particolare, sottolineata la tempestività dimostrata dall'Amministrazione nella elaborazione dei dati relativi all'anno scolastico 2004-2005, che ne ha reso possibile un'anticipata pubblicazione. Le tavole inserite in questa relazione, che fanno parte di un quaderno di prossima edizione, ne mantengono la numerazione. La lettura dei dati permette di cogliere direttamente informazioni puntuali e d'insieme; si richiamano, quindi, solo quelle di maggior rilievo, accompagnandole con qualche limitata elaborazione.

Occorre tener presente che la buona tempestività di questi dati comporta la mancanza di validazione statistica. Essi sono integrati da elaborazioni curate dalla Direzione generale Studi e Programmazione del Ministero[18], delle quali ci si avvale per gli aspetti riguardanti i sistemi di istruzione nel loro insieme e, tenuto conto del contesto di riferimento di questa relazione costituito dal rendiconto MIUR, ove espongano dati riferibili alle sole scuole statali.

scelte metodologiche sottese dalle rilevazioni e dalle elaborazioni e di un rigoroso confronto sulle nomenclature utilizzate da diverse articolazioni organizzative che pur appartengono allo stesso Ministero.

[18] Alle pubblicazioni curate dalla suddetta Direzione generale si fa rinvio per lo studio dei sistemi di istruzione italiani condotto con rigoroso metodo scientifico e con ricorso anche a confronti internazionali.

Tavola 1

4.1.1 Studenti

Numero di bambini ed alunni frequentanti per ordine di scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	182.018	579.808	363.458	508.488	1.633.772
	2002/2003	187.222	583.894	366.053	510.712	1.647.881
	2003/2004	191.369	594.642	371.103	516.033	1.673.147
	2004/2005	195.230	603.884	372.364	520.333	1.691.811
NORD EST	2001/2002	94.730	380.313	236.897	340.011	1.051.951
	2002/2003	98.119	386.849	241.704	344.571	1.071.243
	2003/2004	102.204	394.999	247.121	349.407	1.093.731
	2004/2005	104.550	403.522	248.471	355.505	1.112.048
CENTRO	2001/2002	185.410	450.225	302.745	464.944	1.403.324
	2002/2003	188.675	450.743	304.528	468.225	1.412.171
	2003/2004	192.790	454.646	308.422	471.766	1.427.624
	2004/2005	195.156	458.455	307.040	475.380	1.436.031
SUD	2001/2002	339.781	764.418	542.909	763.387	2.410.495
	2002/2003	339.098	745.627	535.257	773.138	2.393.120
	2003/2004	337.790	736.151	530.706	780.036	2.384.683
	2004/2005	335.978	723.297	520.687	781.566	2.361.528
ISOLE	2001/2002	146.047	359.445	258.470	344.473	1.108.435
	2002/2003	147.870	348.106	253.907	345.929	1.095.812
	2003/2004	148.097	342.802	251.247	348.174	1.090.320
	2004/2005	147.159	335.350	245.889	346.453	1.074.851
Totale	2001/2002	947.986	2.534.209	1.704.479	2.421.303	7.607.977
	2002/2003	960.984 (+1,37%)	2.515.219 (-0,75%)	1.701.449 (-0,18%)	2.442.575 (+0,88%)	7.620.227 (+0,16%)
	2003/2004	972.250 (+1,17%)	2.523.240 (+0,32%)	1.708.599 (+0,42%)	2.465.416 (+0,94%)	7.669.505 (+0,65%)
	2004/2005	978.073 (+0,6%)	2.524.508 (+0,05%)	1.694.451 (-0,83%)	2.479.237 (+0,56%)	7.676.269 (+0,09%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tavola 2

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	24.435	73.703	43.112	22.942	164.192
	2002/2003	31.490 (+28,87%)	92.061 (+24,91%)	54.485 (+26,38%)	31.613 (+37,8%)	209.649 (+27,69%)
	2003/2004	35.499 (+12,73%)	111.284 (+20,88%)	65.966 (+21,07%)	42.974 (+35,94%)	255.723 (+21,98%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	12.388	2.959	1.107	1.121	17.575
	2002/2003	16.866 (+36,15%)	3.285 (+11,02%)	1.403 (+26,74%)	1.563 (+39,43%)	23.117 (+31,53%)
	2003/2004	19.448 (+15,31%)	3.993 (+21,55%)	1.571 (+11,97%)	1.948 (+24,63%)	26.960 (+16,62%)

Alunni con cittadinanza non italiana - Scuole Statali e non Statali

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Totale	2001/2002	36.823	76.662	44.219	24.063	181.767
	2002/2003	48.356 (+31,32%)	95.346 (+24,37%)	55.888 (+26,39%)	33.176 (+37,87%)	232.766 (+28,06%)
	2003/2004	54.947 (+13,63%)	115.277 (+20,9%)	67.537 (+20,84%)	44.922 (+35,41%)	282.683 (+21,45%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota 1: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Nota 2: I valori non provengono dalle procedure automatizzate per la determinazione degli organici ma sono stati acquisiti con un'apposita procedura denominata "Rilevazioni Integrative". In qualche caso i valori possono essere non completi.

Tavola 3

Alunni in situazione di handicap

Area geografica	Anno	Alunni in situazione di handicap				Totale	% di alunni in situazione di handicap sul totale alunni				Totale %
		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado		Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	
NORD OVEST	2001/2002	2.065	12.476	9.920	4.710	29.171	1,13	2,15	2,73	0,93	1,79
	2002/2003	2.176	13.200	10.735	5.584	31.695	1,16	2,26	2,93	1,09	1,92
	2003/2004	2.291	13.757	11.467	6.200	33.715	1,20	2,31	3,09	1,20	2,02
	2004/2005	2.473	14.377	12.144	6.424	35.418	1,27	2,38	3,26	1,23	2,09
NORD EST	2001/2002	1.201	8.054	6.381	3.638	19.274	1,27	2,12	2,69	1,07	1,83
	2002/2003	1.236	8.853	6.768	3.992	20.849	1,26	2,29	2,80	1,16	1,95
	2003/2004	1.281	8.956	7.088	4.291	21.616	1,25	2,27	2,87	1,23	1,98
	2004/2005	1.291	9.224	7.350	4.590	22.455	1,23	2,29	2,96	1,29	2,02
CENTRO	2001/2002	2.148	10.203	8.305	3.886	24.542	1,16	2,27	2,74	0,84	1,75
	2002/2003	2.227	10.706	8.784	6.193	27.910	1,18	2,38	2,88	1,32	1,98
	2003/2004	2.330	10.848	9.057	6.446	28.681	1,21	2,39	2,94	1,37	2,01
	2004/2005	2.340	11.706	9.483	7.373	30.902	1,20	2,55	3,09	1,55	2,15
SUD	2001/2002	3.400	16.644	14.111	5.950	40.105	1,00	2,18	2,60	0,78	1,66
	2002/2003	3.504	17.112	14.676	9.237	44.529	1,03	2,29	2,74	1,19	1,86
	2003/2004	3.537	16.880	14.751	9.866	45.034	1,05	2,29	2,78	1,26	1,89
	2004/2005	3.640	16.834	14.858	10.296	45.628	1,08	2,33	2,85	1,32	1,93
ISOLE	2001/2002	1.693	8.094	6.834	3.290	19.911	1,16	2,25	2,64	0,96	1,80
	2002/2003	1.687	8.575	7.086	4.058	21.406	1,14	2,46	2,79	1,17	1,95
	2003/2004	1.674	8.664	7.360	4.583	22.281	1,13	2,53	2,93	1,32	2,04
	2004/2005	1.708	8.637	7.543	4.348	22.236	1,16	2,58	3,07	1,26	2,07
Totale	2001/2002	10.507	55.471	45.551	21.474	133.003	1,11	2,19	2,67	0,89	1,75
	2002/2003	10.830 (+3,07%)	58.446 (+5,36%)	48.049 (+5,48%)	29.064 (+35,35%)	146.389 (+10,06%)	1,13	2,32	2,82	1,19	1,92
	2003/2004	11.113 (+2,61%)	59.105 (+1,13%)	49.723 (+3,48%)	31.386 (+7,99%)	151.327 (+3,37%)	1,14	2,34	2,91	1,27	1,97
	2004/2005	11.452 (+3,05%)	60.778 (+2,83%)	51.378 (+3,33%)	33.031 (+5,24%)	156.639 (+3,51%)	1,17	2,41	3,03	1,33	2,04

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Gli alunni dal 2001 superano i 7 milioni 600 mila unità; hanno raggiunto nell'ultimo anno scolastico i 7,676 milioni; di anno in anno l'incremento è costantemente inferiore al punto percentuale e, come si vede nella tabella 11, è dovuto agli alunni di cittadinanza straniera, che rispetto all'anno precedente crescono ben oltre il 20 per cento; nella scuola secondaria superiore l'aumento supera il 35 per cento. Nell'anno scolastico 2003-2004 gli alunni stranieri hanno rappresentato il 3,3 per cento della popolazione scolastica delle scuole statali: due anni prima erano il 2,1 per cento.

Nel complesso, nel quadriennio è la scuola per l'infanzia che denuncia una crescita più sostenuta (+3 per cento), che comunque sembra rallentare nell'anno scolastico 2004-2005. La scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, pur lievemente in crescita, tuttora non raggiungono le entità numeriche del 2001.

Nell'anno scolastico 2004-2005 gli alunni si sono così distribuiti tra gli ordini di scuola:

- dell'infanzia 12,74 per cento;
- primaria 32,89 per cento;
- sec. I grado 22,07 per cento;
- sec. II grado 32,29 per cento.

La distribuzione geografica vede costantemente, negli anni e negli ordini di scuola, la prevalenza dell'area SUD.

Gli alunni con handicap hanno raggiunto le 150 mila unità nel 2004-2005 (156.639): 2 per cento del totale alunni. L'incremento annuale è costante e negli ultimi due anni scolastici è stato di oltre il 3 per cento. La presenza più consistente è nella scuola primaria: 38,80 per cento. Ciò attesta come il sistema scolastico corrisponda progressivamente in modo più adeguato alle specifiche necessità formative degli alunni portatori di handicap e delle loro famiglie.

4.1.2 Il personale della scuola.

Dati di sintesi concernenti dotazioni organiche e numero d'unità di personale in servizio: dati riferiti agli anni 2000 - 2001 – 2002 – 2003 –2004.

4.1.2.1 Le dotazioni organiche dei dirigenti scolastici.

Per il personale della scuola la qualifica dirigenziale, prevista dall'art. 21 comma 16 della legge 15 marzo 1997 n. 59, è stata istituita con il decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998. Essa è riservata ai capi d'istituto preposti alle istituzioni scolastiche e educative alle quali, a norma dello stesso articolo, è stata attribuita la personalità giuridica e l'autonomia.

I ruoli ove sono stati inquadrati i capi d'istituto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, previa frequenza d'appositi corsi di formazione, sono di dimensione regionale. Nello stesso decreto legislativo è stato previsto il reclutamento mediante corso concorso di formazione, indetto con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione e svolto, con cadenza periodica, in sede regionale.

I posti a concorso sono calcolati sulle vacanze attuali e del futuro triennio, secondo quanto previsto dall'art. 28 bis del d.lgs. n. 59 del 1998[19]. Per l'anno scolastico 2004/2005 le

19 Art. 28 *bis* (Reclutamento dei dirigenti scolastici):
Il reclutamento dei dirigenti scolastici si realizza mediante corso concorso selettivo di formazione, indetto con decreto del Ministro della pubblica istruzione, svolto in sede regionale con cadenza periodica, comprensivo di moduli di formazione comune e di moduli di formazione specifica per la scuola elementare e media, per la scuola secondaria superiore e per gli istituti educativi. Al corso concorso è ammesso il personale docente ed educativo delle istituzioni statali che abbia maturato, dopo la nomina in ruolo, un servizio effettivamente prestato di almeno sette anni con possesso di laurea, nei rispettivi settori formativi, fatto salvo quanto previsto al comma 4. 2. Il numero di posti messi a concorso in sede regionale rispettivamente per la scuola elementare e media, per la scuola secondaria superiore e per le istituzioni educative è calcolato sommando i posti già vacanti e disponibili per la nomina in ruolo alla data della sua indizione, residuati dopo gli inquadramenti di cui all'art. 25 ter, ovvero dopo la nomina di tutti i vincitori del precedente concorso, e i posti che si libereranno nel corso del triennio successivo per collocamento a riposo per limiti

dotazioni organiche sono state calcolate nella misura di 10.776 unità per tutte le Regioni. Nel quinquennio è stata registrata una costante diminuzione dei posti in organico di dirigente scolastico, cui è seguita, in particolare nell'ultimo triennio, una contrazione del personale collocato fuori ruolo. Dal 1999 al 2005 sono state registrate, infatti, una perdita di 1.484 posti di dirigente scolastico (da 12.260 a 10.776) ed una riduzione, nell'ultimo triennio, da 119 a 74 posti di dirigente collocato fuori ruolo.

Con DPR 3 luglio 2004 è stata autorizzata l'assunzione di millecinquecento dirigenti scolastici mediante procedura concorsuale riservata, a seguito della quale sono stati assunti 1.213 candidati.

Con lo stesso DPR è stata autorizzata l'assunzione su ulteriori 1500 posti per il triennio 2004/2007 da effettuarsi con bando di corso concorso ordinario.[20]

di età, maggiorati della percentuale media triennale di cessazioni dal servizio per altri motivi e di un'ulteriore percentuale del 25 per cento, tenendo conto dei posti da riservare alla mobilità.

[20] Anche nel 2004 è stata, peraltro, operata la distribuzione del contingente di 500 posti destinato al collocamento fuori ruolo ex art. 26, comma 8 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 di personale dirigente e docente da assegnare all'amministrazione scolastica centrale e periferica per lo svolgimento di compiti connessi con l'attuazione dell'autonomia scolastica, secondo un piano di ripartizione fissato con circolare n°71 del 13 aprile 2001, cui devono essere aggiunti due ulteriori contingenti, di cento unità ciascuno, destinati al collocamento fuori ruolo dei dirigenti scolatici e del personale docente presso enti ed associazioni che svolgono attività di prevenzione del disagio psico-sociale, di assistenza, cura riabilitazione e reinserimento di tossicodipendenti e presso le associazioni professionali e gli enti cooperativi da esse stesse promossi.

Alla luce dell'andamento decrescente del limite organico sarebbe opportuna una verifica delle compatibilità con lo stesso di tali contingenti, tenendo presente l'effetto del collocamento fuori ruolo sulla necessità di coprire il posto di funzione con incarichi che certamente determinano un incremento di spesa.

4.1.2.2 Le dotazioni organiche del personale docente[21].

Tabella 3

Riepilogo Istituzioni Scolastiche e personale
Istituzioni Scolastiche/Personale
AA.SS. 1999/00 - 2003/04

A.S.	Istituzioni scolastiche					personale di ruolo								personale non di ruolo				Collocati fuori ruolo			
							docenti							docenti							
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	totale	Dirigenti	infanzia	primaria	media	superiore	totale	Educativi	ATA	annuali	fino al termine	educativi	ATA	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
1999/00	3832	1032	4086	3310	**12260**	10202	77342	245238	176115	215902	**714597**	1802	131532	24232	54643	385	20624	86	6222	7	423
2000/01	2710	3283	2359	3220	**11572**	9838	75965	241792	167221	213830	**698808**	1773	194927	21963	95121	601	66753	119	6509	13	676
2001/02	2703	3284	1611	3232	**10830**	9333	79993	246630	173683	233837	**734143**	1941	196010	24384	72071	460	61661	68	6440	12	1291
2002/03	2691	3300	1595	3202	**10788**	8751	78325	241721	170772	231364	**722182**	1957	187767	26296	78753	338	69479	74	6803	19	2019
2003/04	2677	3344	1573	3208	**10802**	8092	75593	235948	166562	226437	**704540**	2134	182781	32632	78143	401	70432	7176			---

dati desunti dalle pubblicazioni "la scuola statale - sintesi dei dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica e l'innovazione tecnologica

[21] I dati di seguito riferiti sono stati forniti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sulla base delle elaborazioni del Servizio per l'informatica e l'innovazione tecnologica al marzo del 2005.

Va ricordato, preliminarmente, che con il DPR n. 233 del 18 giugno 1998 (modificato dalla legge n. 448 del 2001 e dalla successiva n. 268 del 22 novembre 2002) d'approvazione del regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, è stato previsto che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca e di progettazione educativa dovesse essere riconosciuta alle istituzioni scolastiche con dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale tra domanda d'istruzione e organizzazione dell'offerta formativa.

A tal fine sono stati stabiliti degli indici come termini di riferimento per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali.

Ai sensi dell'art. 5 del richiamato decreto presidenziale, la consistenza complessiva degli organici, compresi i dirigenti scolastici, deve essere predeterminata, a livello nazionale, secondo l'art. 40 comma 1 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (definita, nel seguito dell'esposizione, come organico "decretato"); articolata su base regionale, ripartita per aree provinciali e subprovinciali e, successivamente, rideterminata ai sensi della normativa in vigore (definita organico "realizzato").

I decreti interministeriali, emanati ai sensi dell'art. 40 della legge n. 449 del 1997 nel periodo dal 1999 al 2004, costituiscono quindi solo un iniziale parametro di verifica del raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'organico e della relativa spesa assegnati all'attività amministrativa, dovendosi tenere nello stesso tempo presente che, nel frattempo, anche per la clausola d'adeguamento alla normativa vigente sopravvenuta nel quinquennio, in quanto agli stessi seguono i decreti degli uffici scolastici regionali e l'autorizzazione, sulla base dei dati dei dirigenti scolastici dell'organico di fatto che comporta la definitiva dotazione prima dell'inizio dell'anno scolastico.

Secondo i dati di fonte ministeriale, a fronte di un organico decretato di 742.102 unità nel 1999/2000, risultante dal relativo provvedimento determinativo, sarebbe stato realizzato un organico di 741.437 unità, inferiore quindi per -665 rispetto alla previsione.

Ciò in quanto sarebbe stato conseguito, da parte degli uffici scolastici provinciali, l'"utilizzo razionale delle risorse" previsto dal primo decreto interministeriale n. 331 del 24 luglio 1998, emesso in attuazione della normativa introdotta con la legge n. 59 del 1997.

Tale effetto riduttivo si sarebbe arrestato nel successivo esercizio 2000, a seguito della determinazione dell'organico di diritto riguardante l'anno scolastico 2000/2001, in quanto esso, rispetto allo stesso del precedente anno scolastico, sarebbe già stato incrementato, sia pure di poco (153 unità) dalle 742.102 del 1999/2000 alle 742.255 del 2000/2001.

Ben maggiore sarebbe stato lo scostamento tra i due organici realizzati negli stessi anni, passato da 741.437 dell'anno scolastico 2000 a 750.331 unità di personale docente per il 2001 con un incremento di 8.894 unità di personale.

Ciò sarebbe dipeso, in gran parte, dell'entrata in vigore della legge n. 9 del 1999.[22]

Lo scostamento verificatosi per l'anno scolastico 2002 ha determinato effetti sulla previsione dell'organico decretato a livello interministeriale nell'anno scolastico successivo, salito a 752.999 unità, essendo divenuto necessario prevedere un incremento d'organico, rispetto al 2001 di ben 10.744 unità. Tuttavia tale scostamento non è ancora bastato a fronteggiare il fabbisogno dell'organico realizzato, che è salito, alla fine dell'anno scolastico 2002, di ulteriori 2.879 unità (dall'organico decretato per quell'anno, pari a 752.999 unità all'organico realizzato di 755.878), causa l'assestamento dei valori di frequenza della scuola secondaria di secondo grado a seguito dell'entrata a regime della citata legge n. 9 del 1999, che avrebbe comportato, nel periodo intercorrente dall'inizio dell'anno scolastico 1999 all'inizio dell'anno scolastico 2001/2002, un incremento di ben 13.776 unità nell'organico realizzato, rispetto all'organico previsto nel decreti interministeriali, nonostante vi fosse stato uno

22 Legge 20 gennaio 1999, n. 9:" Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione ".

scostamento previsto nei decreti interministeriali emanati nello stesso periodo di 10.897 unità di personale docente.

La tendenza all'incremento dei posti in organico ha mutato indirizzo solo con l'anno scolastico 2002/2003, a seguito delle limitazioni previste dalla legge n. 448 del 2001.[23]

L'organico di diritto decretato per quest'ultimo anno scolastico corrisponde, infatti, a 747.458 unità a fronte del quale è stato realizzato un organico di 747.155 unità, dato coincidente, sostanzialmente, con le previsioni il quale, per la prima volta dopo tre anni, ha consentito di registrare un calo effettivo di 8.723 posti sull'organico realizzato rispetto al precedente anno.

Il calo è proseguito nell'anno scolastico 2003/2004, in cui, a fronte di una previsione del precedente provvedimento è stato ipotizzato un organico di 738.837 unità. Tuttavia, il realizzato è iniziato nuovamente a salire di 1.463 unità, essendo l'anno scolastico 2004/2005 il primo di applicazione della riforma della scuola primaria approvata con legge n. 53 del 2003, che ha determinato l'aumento di posti con l'introduzione, per citare solo alcune delle cause dalle quali è scaturito il fenomeno, degli anticipi e dell'estensione della seconda lingua comunitaria[24].

Particolarmente laborioso si è presentato il procedimento per la determinazione degli organici riguardo all'anno scolastico 2004-2005, alla stregua della legge finanziaria 2005 (art. 1 legge n. 311 del 2004), nel quadro della prevista diminuzione di 34.000 unità nel triennio 2002 - 2005.

In sede d'adeguamento dell'organico di diritto all'organico di fatto da parte delle Istituzioni scolastiche, il Ministero, infatti, al fine di mantenere le previsioni nei limiti decisi con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel ricordare[25] che gli interventi di modifica degli organici erano diretti a realizzare, nel rispetto della normativa vigente, un effettivo adeguamento alle esigenze reali della scuola assicurandone la funzionalità, ha fatto presente di essersi adoperato affinché le relative consistenze degli organici di diritto "fossero conformate alle effettive necessità ed avessero carattere di necessità", limitando al massimo gli interventi di dimensionamento.

Peraltro, su segnalazione dei Dirigenti scolastici, il Ministero ha autorizzato a priori i Dirigenti generali regionali a rideterminare le classi, ove fossero state costituite con numero d'alunni superiore a quello fissato dal DM n. 331 del 1998, e a conformare le stesse classi al numero compatibile con la frequenza d'alunni diversamente abili.

La possibilità di attivare nuove classi doveva essere considerata, in ogni caso, secondo il Ministero, come attività di gestione straordinaria e, come tale, avrebbe dovuto essere formalizzata con provvedimento motivato, da sottoporre alle relative verifiche.

Diffondendosi, come prassi per questo tipo d'atti periodici, in una serie analitica di raccomandazioni e direttive, il Ministero ha, significativamente, raccomandato che non si ripetessero i casi, denunciati come ricorrenti nell'anno scolastico 2003/2004, di mancata revisione o di erroneo aggiornamento delle consistenze effettive degli alunni da parte di numerose istituzioni scolastiche.

Era in ogni modo in corso la fase negoziale relativa alla sperimentazione degli anticipi prevista dagli artt .2 e 12 del d.lgs. n. 59 del 2004 per cui, qualora questa si fosse conclusa in tempo utile rispetto all'inizio dell'anno scolastico, sarebbero state adottate "le conseguenti determinazioni per procedere all'assegnazione delle risorse disponibili con la necessaria gradualità".

---

[23] Cfr. in particolare artt.19 e 22.

[24] Cfr. in particolare art. 1 comma 2 decreto legislativo n. 59 del 2004: è assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità di frequenza della scuola dell'infanzia; art. 2: Accesso alla scuola dell'infanzia: Alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti le bambine e i bambini che compiono i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

[25] C. M. n. 54 del 6 luglio 2004.

E'stato altresì ricordato che la scuola dell'infanzia non aveva carattere obbligatorio e pertanto non comportava necessariamente variazioni in aumento del numero di sezioni e dei posti.

Tuttavia e contraddittoriamente, a fronte della prevista diminuzione complessiva che, alla fine dell'anno 2004 – 2005, dovrebbe ammontare a 12.260 unità, è stato chiarito che la riduzione stessa non avrebbe dovuto riguardare la scuola dell'infanzia "in considerazione delle crescenti richieste delle famiglie".

Dalla norma contenuta nella Legge Finanziaria 2005 (art. 1 comma 128), secondo la quale il 2005/2006 dovrebbe avere lo stesso organico dell'anno scolastico 2004/2005, è previsto che, a decorrere dal prossimo anno l'insegnamento della lingua straniera nella scuola primaria sia impartito dai docenti della classe in possesso dei requisiti richiesti, quale l'abilitazione corrispondente, o in subordine, dai docenti dell'istituto. Dall'applicazione di tale disposizione dovrebbe derivare un recupero di almeno 7.100 posti.[26]

Il relativo finanziamento dovrebbe derivare dall'applicazione dell'art. 7 comma 5 della legge n. 53 del 2003. Con lo stesso sistema dovrebbe essere finanziata l'anticipazione dell'iscrizione alla prima classe della scuola primaria per un totale di 2.331 unità di personale docente, in quanto tali non incidenti sulle quantità complessive computate in diminuzione.[27]

Dall'esame condotto con particolare riguardo agli organici decretati, realizzati e di fatto del personale docente della scuola emerge che gli stessi sono stati caratterizzati, dal 2000 al 2002, da una rincorsa all' aumento, per poi subire un calo significativo negli anni scolastici dal 2002/2003 al 2003/2004 anche per effetto delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2003 (n. 282 del 2002) all'art. 35, che ha previsto, fra l'altro, la riconduzione dell'orario d'obbligo inferiore all'orario di cattedra di diciotto ore.

Non risulta, peraltro, sia stata ottenuta analoga riduzione per il personale collocato fuori ruolo, i cui effetti, stante il tenore della norma relativa, potranno essere misurati solo nella progressiva attuazione del comma 5 dell'art. 35 richiamato, che li distribuisce nell'arco di un quinquennio.

Una situazione di scostamento ricorrente, per i ripetuti passaggi nei meccanismi di adeguamento dell'organico effettivamente attribuito agli istituti prima dell'inizio dell'anno scolastico rispetto alle previsioni ministeriali, è causata dall'adeguamento dell'organico di diritto alle situazioni di fatto in relazione al numero di studenti frequentanti e alla formazione delle classi, operata dai dirigenti degli uffici scolastici provinciali, denominati ora Centri di Servizi Amministrativi (C.S.A.), e che è stata riferita dal Ministero attraverso i dati del proprio sistema informativo.

---

[26] Cfr. rel. Parlamentare sullo schema di decreto dotazioni organiche personale docente anno scolastico 2004-2005.

[27] 5. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *f)*, e dal comma 4 del presente articolo, limitatamente alla scuola dell'infanzia statale e alla scuola primaria statale, determinati nella misura massima di 12.731 migliaia di euro per l'anno 2003, 45.829 migliaia di euro per l'anno 2004 e 66.198 migliaia di euro a decorrere dall'anno 2005, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a modulare le anticipazioni, anche fino alla data del 30 aprile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *f)*, garantendo comunque il rispetto del predetto limite di spesa.

Tabella 4

Riepilogo Istituzioni Scolastiche e personale

Dotazione Organiche

Anni scolastici: 1999/2000 - 2003/2003

Anno scolastico	Dotazioni organiche Decreti	Dotazioni organiche di diritto	Dotazioni organiche di fatto
	Docenti	Docenti	Docenti (compreso sostegno)
	totale	totale	totale
1999/2000	742.102	741.437	752.916
2000/2001*	742.255	750.331	771.428
2001/2002**	752.999	755.878	773.388
2002/2003	747.458	747.155	770.112
2003/2004***	738.837	740.300	766.757

* I anno legge 9

** II anno legge 9

*** anno 0 cicli legge 53/03

Dati desunti dalle pubblicazioni "la scuola statale - sintesi dei dati" Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Servizio per l'informatica i l'innovazione Tecnologica

Tale scostamento, dell'organico di fatto rispetto all'organico di diritto, se riguardato sotto l'indicatore quantitativo assoluto nel tempo, mostra il livello più elevato in aumento nell'anno scolastico 2000/2001, con oltre ventimila unità lavorative, nonostante una previsione in aumento dell'organico realizzato rispetto all'organico decretato di ottomila unità. E'seguita l'emanazione della legge finanziaria n. 448 del 2001 che ha consentito di registrare una minore divaricazione tra organico di diritto e organico di fatto nel successivo anno scolastico 2001/2002, nonostante perdurasse, nel biennio citato, una differenza di oltre diciottomila unità fra organico di diritto e adeguamento dello stesso alle situazioni di fatto, attribuite anche agli effetti dell'entrata in vigore della legge n. 9 del 1999.

La divaricazione è ulteriormente diminuita nell'anno scolastico 2002/2003, portandosi a circa 13.000 unità, per poi iniziare un nuovo aumento nell'anno successivo - oltre 16.500 unità in più – sempre in sede d'adeguamento alle situazioni di fatto dell'organico di diritto, a causa dell'entrata a regime della riforma dei cicli scolastici con la legge delega n. 53 del 2003 e il relativo decreto legislativo n. 59 del 2004.

In particolare sono stati rilevati aumenti pressoché costanti, in sede d'adeguamento dell'organico di diritto alle situazioni di fatto, delle dotazioni organiche della scuola dell'infanzia nonostante le diminuzioni nell'organico di fatto della scuola primaria, nella quale lo studio della lingua inglese deve essere impartito nell'ambito dell'organico dell'istituto e all'interno del piano di studi obbligatorio.

In tale tipo di scuola si è assistito, fino all'anno scolastico 2003/2004, ad una diminuzione costante dell'organico di fatto rispetto al 1999 di 1.702 unità e rispetto al 2002/2003 di 1.950.

Tendenza simile è stata registrata per le dotazioni organiche di fatto della scuola secondaria di secondo grado che ha perso 1.175 unità dal 1999 al 2004, con 222.767 unità, dopo

aver raggiunto delle punte massime nel 2001 con ben 230.500 posti. Per effetto delle compensazioni tra aumenti della scuola dell'infanzia e diminuzioni della scuola secondaria di primo e secondo grado, il totale dei posti dell'organico di fatto è aumentato rispetto al 1999 di 13.836 unità ma è diminuito, nel 2004, di 3.355 rispetto al 2003.

4.1.2.3 Le dotazioni organiche del personale ATA.

Per quanto riguarda le altre figure professionali, ed in particolare quelle del personale addetto alle attività tecnico amministrative, è stato registrato un andamento in ascesa nei posti di ruolo organico di diritto del personale addetto alle attività tecnico amministrative (ATA) che rispetto all'anno scolastico 2002/2003, per effetto dello stesso sviluppo normativo di cui sopra, ha subito una consistente riduzione nel successivo anno portandosi da 264.739 a 261.395 posti.

Il collocamento fuori ruolo di tale personale è tuttavia contemporaneamente quasi quadruplicato, dalle 423 unità del 1999 alle 2019 unità di personale ATA di ruolo nel 2004.

A tale ultimo riguardo la circolare annuale sugli organici di fatto, n. 54 del 2 luglio 2004, ricordato che il collocamento fuori ruolo del personale ATA dichiarato inidoneo ai compiti del profilo d'appartenenza a decorrere dal 1 settembre 2003 non era più possibile ai sensi dell'art. 35 della legge n. 289 del 2002, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'assegnazione della titolarità al predetto personale e le operazioni di trasferimento disposte a domanda degli interessati avevano comportato "in numerose scuole" e con specifico riferimento ai collaboratori scolastici, la concentrazione nella stessa scuola di più unità di personale inidoneo. Riguardo a ciò, già nel 2003/2004 era stato previsto un limitato incremento dei posti e, nel 2004/2005, un contingente da utilizzare per le stesse finalità, incrementato d'ulteriori posti nei limiti del contenimento previsto dalla citata legge n. 289 del 2002.

Nella circolare, peraltro, è prospettato, ma non risolto, il caso in cui lo stato d'inidoneità riguardi il direttore dei servizi generali ed amministrativi o le figure uniche e quello in cui "per qualsiasi motivo" non si possa procedere all'utilizzazione del personale inidoneo in altro profilo.

In tali casi, invero, eventuali difficoltà avrebbero dovuto essere rappresentate al capo Dipartimento "per le valutazioni consequenziali".

4.1.2.4 La programmazione del fabbisogno del personale scolastico.

La legge del 1997 all'art. 39[1] e il d.lgs. n. 297 del 1994 all'art. 401[2] prevedono che il Ministero programmi le assunzioni da compiere su posti vacanti e disponibili a cadenza pluriennale, da sottoporre all'approvazione del DPEF e del MEF.

---

[1] L'art 39 legge 449 del 1997 all'art. 1 prevede:

1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482.

[2]. L'art. 401 del d.lgs. n. 297 del 1994 prevede, ai fini dell'accesso all'inserimento nel ruolo, concorsi per titoli e la creazione di graduatorie permanenti soggette ad aggiornamento annuale;

l'art. 1 bis della legge 4 giugno 2004 n. 143 prevede:

l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401.

2. Nel caso in cui la graduatoria di un concorso per titoli ed esami sia esaurita e rimangano posti ad esso assegnati, questi vanno ad aggiungersi a quelli assegnati alla corrispondente graduatoria permanente. Detti posti vanno reintegrati in occasione della procedura concorsuale successiva.

3. I docenti immessi in ruolo non possono chiedere il trasferimento ad altra sede nella stessa provincia prima di due anni scolastici ed in altra provincia prima di tre anni scolastici. La disposizione del presente comma non si applica al personale di cui all'art. 21 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Allo stato, il Ministero ha potuto definire solo le assunzioni per l'anno scolastico 2005/2006. Per tale anno scolastico, e relativamente al personale docente, è stata prevista l'assunzione di 745.608 unità rispetto a 708.216 titolari in servizio e a cessazioni per 16.473.

La disponibilità presunta assommerebbe a 53.865 posti. I due anni scolastici successivi compresi nel triennio da programmare, cioè il 2006/2007 e il 2007/2008, sono ancora da determinare, ancorché sia prevista una forte contrazione degli organici a fronte di una diminuzione delle cessazioni.

Per il personale dirigente, non si ricava una correlazione fra autorizzazione del bando di concorso a 1.500 posti e fabbisogno del personale in relazione al *turn–over*.

Per il personale docente, oltre l'anno scolastico 2005/2006 come sopra descritto non è prefissato il limite organico sugli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008, la disponibilità è presunta e approssimativa e non è, allo stato, riscontrabile alcuna correlazione tra cessazioni e vacanze di posti.

Per il personale ATA è riscontrabile lo stesso fenomeno, costituito dal fatto che, rispetto alla determinazione dell'organico per l'anno scolastico 2005/2006, si registrano attualmente carenze d'indicazioni per gli organici relativi agli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 e un'approssimazione eccessiva della disponibilità presunta.

E'prevista, in ogni caso, la riduzione dell'organico di posti resi non disponibili per effetto dell'applicazione dei commi 2 e 9 dell'art. 35 della legge n. 289 del 2002 e successive modifiche e integrazioni[30].

La redazione del piano pluriennale anche per tale aspetto è ancora in corso di predisposizione per la successiva approvazione in sede di Documento di programmazione economica e finanziaria.

Predisposizione che, stando alle numerose lacune di dati apparse nell'esposizione della programmazione, non sembra essere in fase avanzata.

4.1.2.5 Il personale in servizio di ruolo e non di ruolo.

Esaminando il complesso del dato relativo al personale in servizio nello stesso periodo, risulta che il personale di ruolo della scuola ha subito una diminuzione di circa 10.000 unità nel periodo 1999/2000 – 2003/2004, con una inversione di tendenza nel 2001/2002 in cui è salito da 698.808 unità a 734.143, e un aumento di oltre 35.000 unità in servizio di ruolo nel periodo, per poi discendere nuovamente a 704.540 unità nel 2004, con un calo che, nel biennio successivo, ha quasi annullato l'aumento precedente.

Tale diminuzione appare in linea con la stessa tendenza della consistenza delle istituzioni scolastiche, passate, nel quinquennio in esame, da 12.260 a 10.802, e dei dirigenti scolastici, passati da 10.202 a 8.092 unità, ma non sembra corrispondere ad un riassestamento strutturale del fabbisogno del fattore lavoro nella scuola, stante la controtendenza del personale non di ruolo.

E' stata riscontrata, invero, una tendenza pressoché costante all'aumento del personale docente annuale, salito da 24.232 del 1999/2000 a 32.632 del 2003/2004, con un aumento di 8.400 unità nel quinquennio, pari ad oltre il 34 per cento. Esponenziale l'aumento del personale incaricato fino al termine, passato da 54.643 unità del 1999 a 78.143 unità del 2004.

Il personale ATA non di ruolo ha subito un aumento ancora maggiore, pari al 341 per cento. Dai 20.624 posti del 1999 è salito, infatti, a 70.432 del 2004, secondo una linea di

---

[30]. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire, nel triennio 2003/2005, una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002/2003. Per ciascuno degli anni considerati, detta riduzione non deve essere inferiore al 2 per cento.

tendenza comune col personale non di ruolo docente incaricato che ha caratterizzato, nel periodo, il complesso del personale scolastico, come risulta dalla stessa tabella sopra richiamata.

La situazione non è mutata nel corrente anno scolastico 2004/2005, in cui sono stati stipulati, sempre sulla base delle stesse fonti, al 28 dicembre 2004, 33.771 contratti annuali per incarichi di docenza, e risultano 85.280 unità fra personale incaricato fino al termine delle attività didattiche e incarichi infrannuali che, secondo quanto rappresentato dallo stesso Ministero, "comprendono un rilevante numero d'incarichi relativi a spezzoni d'orario di cattedra" e 77.697 contratti a tempo determinato per il personale adibito alle attività tecniche amministrative.

Si rammenta, al riguardo, che l'individuazione del personale docente, educativo e ATA è stata compiuta, fino al 31 luglio 2003, dal Dirigente dell'amministrazione scolastica "territorialmente competente" sia nominalmente sia attraverso lo scorrimento delle graduatorie provinciali.

Dal 1° agosto 2003 l'individuazione è eseguita dal Dirigente scolastico sulla base della richiamata graduatoria, ovvero sulla base della graduatoria di circolo o d'istituto.

In tutti i casi di prestazione lavorativa non superiore a sei ore settimanali l'identificazione del destinatario del contratto è compiuta dal Dirigente scolastico, che provvede altresì alla nomina del supplente all'inizio dell'anno scolastico, come pure ai contratti per la sostituzione del personale temporaneamente assente .[31]

All'aumento di fabbisogno delle unità di personale non di ruolo, si è fatto fronte in misura finora rivelatasi insufficiente con i diversi istituti vigenti, ed in particolare con quelli previsti dall'art. 3 della legge n. 350 del 2003 (finanziaria 2004), tendenti all'aumento dell'impiego del personale in servizio di ruolo, quale l'utilizzazione del personale docente versante in condizioni di soprannumerarietà, il trasferimento su posti di sostegno dei docenti nella stessa situazione appartenenti a classi di concorso in possesso del titolo di specializzazione corrispondente, la diminuzione degli esoneri o dei semiesoneri per i docenti con funzioni vicarie.

L'amministrazione ha fatto presente che non ha un'anagrafe professionale aggiornata del personale con contratto a tempo indeterminato.

4.1.2.6 Economie di spesa per la razionalizzazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola.

Occorre innanzi tutto distinguere tali economie, rivenienti dalla riduzione del personale docente e addetto alle attività tecnico amministrative, dalle economie di bilancio precedentemente esposte, costituenti delle risultanze contabili.

Le economie esaminate nel presente paragrafo derivano, infatti, dalle riduzioni di personale, verificate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e destinate a loro volta alla valorizzazione professionale ed al trattamento accessorio del personale docente e del personale addetto alle attività tecnico amministrative ai sensi dell'art. 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 e dall'art. 35 della legge

Da quanto risulta dalla tabella 5 allegata, tali economie avrebbero raggiunto nel triennio 2002-2004, secondo i dati ministeriali, la cifra di 788,76 milioni.

[31] Art. 40 comma 9 della legge n. 449 del 1997.

Tabella 5

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio

Economie di spesa per razionalizzazione consistenza numerica del personale comparto scuola *

(in milioni di euro)

CATEGORIE DI PERSONALE	ANNI			TOTALE
	2002	2003	2004	
Docenti	108,46	191,00	380,80	680,26
A.T.A.	-	75,50	33,00**	108,50
Totale	108,46	266,50	413,80	788,76

NOTE:

* Legge Finanziaria 2002 (n. 448/2001), art. 16, c. 3

** Legge Finanziaria 2003 (n. 289/2002), art. 35, c. 8, riferita all'esercizio 2004 per riduzione a. s. 2003/2004

Al riguardo, il Ministero delle finanze ha altresì comunicato che, coerentemente con quanto previsto dall'art. 35 comma 8 della legge n. 289 del 2002, richiamato dall'art. 3 comma 88 della legge n. 350 del 2003[32] nell'assestamento di bilancio si era provveduto ad iscrivere nello stato di previsione del MIUR la somma, peraltro all'epoca ancora "stimata", di 413,8 milioni di cui 33 milioni limitatamente al personale ATA.

Per tali economie permangono le riserve già espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni[33].

4.1.2.7 Riconversione professionale dei docenti soprannumerari.

Il decreto ministeriale n. 115 del 25 ottobre 2002, adottato sulla base della legge n. 268 del 2002, ha previsto la riconversione dei docenti appartenenti alle classi di concorso in esubero in posizione di soprannumerarietà.

L'art. 3 della legge n. 350 del 2003, al comma 89 (legge finanziaria 2004), nell'ambito delle attività disciplinate dall'art. 1 del decreto legge n. 212 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 289 del 2002, ha previsto l'attuazione di corsi intensivi di specializzazione destinati a docenti appartenenti a classi di concorso in esubero rispetto ai ruoli provinciali, ai fini di riconversione professionale finalizzata ad altre classi di concorso.

Lo stesso Ministero ha fatto presente che è ormai prossima la revisione delle classi d'abilitazione e che le Università, ai sensi dei più recenti provvedimenti legislativi, hanno la competenza al rilascio del titolo abilitante ai sensi della legge n. 143 del 2004 e per la formazione ricorrente e permanente per cui, "presumibilmente", anche la riconversione professionale passerà alla loro competenza.

---

32 Dove era prevista la destinazione (fondo valorizzazione professione docente) dei risparmi conseguiti attraverso la riduzione degli insegnanti inidonei collocati fuori ruolo e, per il personale ATA, un riutilizzo nel 2004 quale salario accessorio di 39 milioni di euro, di 58 per il 2005 e di 70 per il 2006 (art. 35 comma 8)

33 Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, pagg. 533 e segg."i dati riferiti alle situazioni effettive di organico di fatto nel 2003 rispetto al 2002 non evidenziano adeguate riduzioni di spesa a sostegno della copertura del predetto contratto, determinando la necessità di una integrazione finanziaria per il pagamento degli oneri derivanti dalla sua applicazione.2003".

Va peraltro ricordato che, in sede di contrattazione nazionale[34], è stato disapplicato l'art. 473 del decreto legislativo n. 297 del 1994, il quale consentiva di organizzare, in caso di scarsità di partecipanti a livello provinciale, corsi a livello nazionale, fermo restando l'obbligo di parteciparvi da parte dei docenti soprannumerari.

Una fattispecie che avrebbe condotto a risparmi effettivi di spesa, sarebbe stata, per il 2004, quella prevista nell'art. 3 comma 8 della legge finanziaria, costituita da limitazioni all'applicazione dei casi d'esonero o semiesonero per i docenti con funzioni vicarie[35].

La sua applicazione, nel 2004, avrebbe comportato una riduzione di posti pari a 1200 unità che, viceversa, avrebbero dovuto essere ricoperti con incarichi a tempo determinato. Ciò sarebbe ricavabile dai dati presenti nel sistema informativo con riferimento agli organici di tutti gli istituti scolastici, se permettessero di individuare la differenza di posti determinatasi, per esonero o semiesonero, tra i parametri di riferimento dell'art. 459 d.lgs. n. 297 del 1994 ed i nuovi parametri previsti dall'art. 3 comma 88 della legge n. 350

Non vi sono dati sull'attuazione del comma 90 dell'art. 3 legge finanziaria 2004[36].

Peraltro, per la scuola dell'infanzia e primaria, il meccanismo d'utilizzazione dei soprannumerari è tale da poter condurre, dall'insieme delle operazioni di mobilità e dall'obbligatorietà per il docente in soprannumero di essere utilizzato anche di ufficio, a coprire posti di sostegno anche in assenza del titolo di specializzazione. Le possibilità a norma del CCNI sarebbero, invero, l'utilizzazione d'ufficio o a domanda su altra classe di concorso o posto anche di sostegno per i docenti soprannumerari, anche indipendentemente dal possesso della specializzazione, da conseguire a seguito della partecipazione a corsi intensivi. In sintesi, in ogni caso prevarrebbe il principio della maggiore economicità: nessun contratto a tempo determinato è stipulato se non previa completa utilizzazione del personale docente in situazione d'esubero.

L'osservanza di tale principio non può, peraltro, comportare la compressione dell'altro, più generale principio, della tutela delle situazioni svantaggiate anche nel caso in cui il docente soprannumerario senza specializzazione opti, per esigenze di sede, per il posto di sostegno. Tale caso dovrebbe cedere, infatti di rilevanza a fronte della possibilità di assegnazione d'ufficio di un docente con la specializzazione specifica per tale tipo d'insegnamento anche sotto il profilo della prevalenza delle situazioni svantaggiate rispetto alle ipotetiche economie di spesa e alle scelte individuali del personale docente.

4.1.2.8 Attività di outsourcing svolte presso le istituzioni scolastiche nel 2004: i lavori socialmente utili.

Unitamente al personale tecnico amministrativo di ruolo, il Ministero ha dovuto assorbire, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999[37], personale addetto ad attività di pulizie presso

---

34 C.C.N.L scuola quadriennio giuridico 2002-05 e 1° biennio economico 2002-03. del 16.5.2003, art. 140.

35 la legge finanziaria ha ridefinito la materia, sostituendo con una nuova disposizione l'art. 459 del decreto legislativo 297/1994.

36 art. 3 comma 90: Gli insegnanti soprannumerari in qualunque disciplina, che siano in possesso del titolo di specializzazione per le attività di sostegno, vengono utilizzati a domanda e, in mancanza, d'ufficio su posti di sostegno.

37 Art. 8 legge n°124 del 1999:(Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato).

1. Il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado é a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province. 2. Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, é trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed é inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. Relativamente a qualifiche e profili che non trovino corrispondenza nei ruoli del personale ATA statale é consentita l'opzione per l'ente di appartenenza, da esercitare comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità

edifici scolastici assunto da imprese che svolgevano tali attività presso gli enti locali con lavoratori adibiti ad attività socialmente utili.

Tale attività, attraverso i finanziamenti stabiliti nell'art. 78 comma 31 della legge n. 388 del 2000, art. 3 comma 93 della legge n. 350 del 2003, si è protratta anche nel 2004, esercizio per il quale è stato previsto dalla legge finanziaria un finanziamento di 375 milioni di euro sia per 992 ex LSU titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati con i singoli dirigenti scolastici, sia per attività di pulizia svolte presso istituzioni scolastiche per n. 14.764 unità di medesima provenienza, stabilizzati presso quattro consorzi affidatari, in deroga all'evidenza pubblica, del servizio di pulizia.

L'Unione europea ha avviato procedura d'infrazione n. 202/447 all'art. 226 del trattato CEE, censurando le modalità derogatorie di affidamento degli appalti ai quattro consorzi esistenti. Il Ministero, nelle more della procedura di affidamento degli appalti, si è impegnato[38] a garantire il mantenimento occupazionale "fornendo indicazioni agli uffici interessati per prorogare le attività fino alla stipula dei contratti con i vincitori delle gare".

La legge finanziaria n. 311 del 2004 al comma 126 dell'art. 1, ha previsto il finanziamento delle attività in questione anche per il 2005 e il Ministero ha comunicato il proprio intendimento di appostare in bilancio, per la stabilizzazione degli ex LSU, una somma permanente a decorrere dal 1 gennaio 2006.

Non si possono non esprimere riserve sulle modalità di tale stabilizzazione, pur prendendo atto della problematicità della situazione del personale in servizio, che si riflette sugli spazi che residuano all'amministrazione tra esito dell'infrazione al trattato e violazione del principio costituzionale secondo il quale l'accesso al pubblico impiego avviene tramite pubblico concorso.

4.1.2.9 Gli insegnanti di religione.

La legge 18 luglio 2003 n. 186, concernente norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, ha applicato alla scuola, dopo quasi quindici anni, l'accordo fra Stato e Chiesa cattolica recante modifiche al Concordato lateranense, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985 n. 121, e l'intesa fra Ministro della Pubblica Istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, a sua volta resa esecutiva con DPR 16 dicembre 1985 n. 751.

Con DM 30 settembre 2004 si è proceduto, infatti, alla determinazione degli organici del personale insegnante di religione cattolica con riferimento all'anno scolastico 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e all'anno scolastico 2003/2004 per la scuola secondaria.

---

del posto. 3. Il personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra appartenente al VI livello nell'ordinamento degli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali, é analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed é inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici. 4. Il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), tenendo conto delle eventuali disponibilità di personale statale conseguenti alla razionalizzazione della rete scolastica, nonché della revisione delle tabelle organiche del medesimo personale da effettuare ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; in relazione al graduale trasferimento nei ruoli statali sono stabiliti, ove non già previsti, i criteri per la determinazione degli organici delle categorie del personale trasferito. 5. A decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale; i criteri e le modalità per la determinazione degli oneri sostenuti dagli enti locali sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica, sentite l'ANCI, l'UNCEM e l'UPI.

38 Con atto in data 15 maggio 2003 alla proroga degli appalti esistenti fino all'estate del 2004.

Non si può non segnalare il ritardo con il quale si è proceduto a tale adempimento nel quale, peraltro, si è tenuto conto delle norme, più recentemente emanate, con legge 28 marzo 2003 n. 53 di delega al Governo, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di formazione professionale e con il decreto legislativo 19 febbraio 2004 n. 59 relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

Con tale decreto sono stati distribuiti, per regioni e per gradi d'istruzione, 15.366 posti di insegnante di religione, pari al settanta per cento dei posti complessivamente funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Ciò è stato fatto con riferimento al 2001/2002 per la scuola dell'infanzia e primaria e con riferimento al 2003/2004 per la scuola secondaria ai sensi della legge n. 186 del 2003.

Tale differente parametrazione è stata determinata dalla legge da ultimo citata, la quale ha previsto che la determinazione per la scuola dell'infanzia e primaria dovesse commisurarsi al 70 per cento dei posti funzionanti nell'anno scolastico precedente quello in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge, mentre la scuola secondaria dovesse avere come riferimento l'anno scolastico 2003/2004.

Sussiste quindi un riferimento temporale differenziato e meno aggiornato per il fabbisogno della scuola dell'infanzia e primaria, nella quale ultima si concentra, tuttavia, la maggiore percentuale di alunni.

A questo riguardo occorre osservare che il legislatore sembra aver avuto un diverso approccio circa la professionalità prevista per livello di apprendimento: nella scuola dell'infanzia e primaria, invero, l'insegnamento della religione può essere affidato ai docenti di sezione e di classe riconosciuti idonei dalla competente autorità ecclesiastica che siano disposti a svolgerlo.

Nella stessa scuola, inoltre, le dotazioni organiche sono stabilite nell'ambito del settanta per cento dei posti funzionanti, mentre nella scuola secondaria il settanta per cento è riferito al territorio di pertinenza di ciascuna diocesi.

Risulta, in sintesi, un diverso grado di elasticità dei modi di copertura dei fabbisogni.

Sono stati espletati i concorsi riservati e pubblicate le graduatorie secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 186 citata e si deve procedere alle assunzioni sulla base della programmazione triennale prevista per il complesso dei posti dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997.

Per l'anno 2004/2005 è stato autorizzato il primo contingente di assunzioni, peraltro intercorso solo ad anno scolastico inoltrato con DPR 22 dicembre 2004 pubblicato in G.U. 3 marzo 2005 per n. 9.229 unità .

E' stata chiesta l'autorizzazione per il secondo contingente.

4.1.2.10 Attività di formazione e di aggiornamento del personale della scuola.

Le risorse per il personale della scuola destinate nel 2004 a tal fine sono risultate pari a 34.056.519 Numerose sono state, per il 2004, le fonti normative ministeriali emanate per detta attività[39].

---

[39] Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro in data 24 luglio 2003; Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2004; Direttiva concernente le modalità di accreditamento di riconoscimento delle Associazioni professionali e delle Associazioni disciplinari collegate a Comunità scientifiche dei soggetti che offrono formazione; Direttiva concernente gli obiettivi formativi prioritari per l'anno scolastico 2004/2005; Direttiva concernente la quota di risorse finanziarie da destinare ai programmi di formazione ed aggiornamento dei dirigenti scolastici; Direttiva concernente gli interventi prioritari e i criteri generali per la ripartizione delle somme, le indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi stessi.

24 espressione abbreviata di *electronic learning,* indicativa del legame crescente fra offerta formativa e *new – economy*; sinonimo può essere *Online learning* anche se presuppone un'articolazione più complessa dell'offerta formativa.

Gli obiettivi, per tale esercizio, sono consistiti nel supporto ai processi di riforma, nell'ambito del Piano dell'offerta formativa (POF), in modo da consentire a ciascuna istituzione le azioni ritenute più pertinenti ai propri obiettivi formativi; nell'attuazione degli obblighi contrattuali, con particolare riferimento alla formazione, alla riconversione ed alla riqualificazione del personale docente in esubero, degli insegnanti tecnico pratici e del personale all'estero; nella promozione, la ricerca e la diffusione di iniziative di formazione e di aggiornamento; nello sviluppo di competenze trasversali e disciplinari, con particolare riferimento alla formazione scientifica di iniziative da svolgere in ambiente *e-learning*[40].

L'Amministrazione ha richiamato, in particolare, l'attenzione sul modello *e-learning* integrato, strutturato su ambiente di apprendimento on-line con incontri organizzati dagli uffici scolastici regionali su reti di scuole, coordinati da docenti con funzioni tutoriali; metodi di *learning by doing*; contenuti e attività derivanti principalmente dalle conoscenze prodotte nelle scuole; partecipazione di scuole, associazioni professionali e disciplinari; università e istituti regionali di ricerca educativa.

Destinatari delle risorse sono stati, in misura prevalente, gli Uffici scolastici regionali. Questi ultimi hanno ripartito le risorse fra le istituzioni scolastiche, riservandosi una quota per il coordinamento delle azioni formative.

L'amministrazione centrale ha utilizzato i finanziamenti iscritti sul capitolo di bilancio della Direzione generale competente.

In particolare, per l'esercizio 2004, in attuazione delle Direttive concernenti il personale docente e addetto alle attività tecnico amministrative (n. 47/2004), i dirigenti scolastici (n. 48/2004) e l'ampliamento dell'offerta formativa (n. 60/2004), è stata finanziata la spesa di 5.217.000,00 di cui 2.754.000,00 a carico del cap. 1227 e 2.463.000 prelevati dal fondo di riserva.

Molto più rilevante, in considerazione del tipo di organizzazione in cui si articola la funzione, la spesa destinata alla formazione del personale della scuola attraverso gli uffici scolastici regionali, cui, nel 2004, sono stati destinati 29.439.519 suddivisi in 27.093.774,00 distribuiti tra i vari capitoli in cui è articolata la stessa competenza presso ciascun ufficio scolastico regionale e 2.345.745,00 per la formazione dei docenti per disabili.

Il raggiungimento degli obiettivi suindicati ha incontrato le difficoltà in precedenza descritte circa i docenti in possesso del titolo per accedere alla riconversione professionale finalizzata all'accesso in altre classi di concorso, con riguardo all'economicità dello svolgimento dei corsi, e per l'utilizzo dei docenti in soprannumero su posti di sostegno, ai fini della specializzazione per il sostegno conseguita a seguito della partecipazione ai corsi intensivi.

4.1.2.11 La valutazione dei dirigenti scolastici.

L'amministrazione ha attivato, ai sensi della normativa vigente e dei contratti collettivi nazionali sottoscritti tra i rappresentanti del Ministero e delle organizzazioni sindacali di categoria, per il periodo di riferimento, un sistema di valutazione dei dirigenti scolastici denominato SI.VA.DIS[41], al fine, tra l'altro, di costruire un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati gestionali dei dirigenti scolastici.

L'anno scolastico 2003 – 2004 è stato il primo di applicazione del processo di valutazione, svolto in forma di costante confronto fra valutatore e valutato e concluso con azioni di sviluppo da parte dell'amministrazione scolastica regionale.

Il Ministero si è servito della collaborazione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI) per individuare un campione significativo a livello regionale di dirigenti scolastici, formare i valutatori e monitorare la sperimentazione. La prima

---

[41] Sigla per Sistema di valutazione dei dirigenti scolastici;

sperimentazione ha riguardato 1.453 dirigenti, pari al 17 per cento del personale in servizio di ruolo per lo stesso anno scolastico.

L'amministrazione in preparazione del SI.VA.DIS 2, si è confrontata, oltre che con i sindacati, anche con i valutatori e i dirigenti regionali, giungendo ad un giudizio positivo sul carattere negoziale del modello e sugli effetti sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, ma ammettendo, nel contempo, che occorreva rivedere alcuni aspetti procedurali in vista del secondo anno di sperimentazione, testando la funzionalità del fascicolo contenuto nelle nuove linee guida[42].

Per l'anno scolastico 2004/2005, è stato infatti stabilito di ridurre la consistenza quantitativa del campione, attestato fra il 5 e l'8 per cento dei Dirigenti scolastici ed un rapporto numerico tra valutatori di prima istanza e valutati compreso tra un minimo di 1 a 3 ad un massimo di 8.

Sono stati realizzate, all'inizio del 2005, iniziative di informazione e confronto con i referenti regionali e i valutatori.

E' prevista la sperimentazione, in quest'ultimo anno, dell'opportunità, prospettata da parte sindacale, di estendere la valutazione in un arco di tempo corrispondente alla durata del contratto e di utilizzare, quali valutatori di prima istanza, anche Dirigenti scolastici "da selezionare e da formare".

Si ipotizza la selezione e la formazione di mille dirigenti scolastici con incarico aggiuntivo in qualità di valutatori, per far fronte alla valutazione a regime di circa 10.000 dirigenti scolastici.

Senza entrare nel merito del sistema, si richiama, da un lato, l'attenzione sulla circostanza che, in base all'art. 3 della sequenza contrattuale del 24 luglio 2003, rinnovata alle stesse condizioni nel 2004, in assenza di un compiuto sistema di valutazione, la retribuzione di risultato è erogata a ciascun dirigente scolastico nella misura del venti per cento della retribuzione di posizione percepita, dall'altro che occorre esaminare anche il rapporto tra il costo di 1.000 valutatori con incarico aggiuntivo ed effetti della valutazione in termini di miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità conseguita attraverso la valutazione, cioè costruire un insieme di parametri che misurino gli effetti in modo attendibile.

4.1.2.12 Problemi emersi per il regolare avvio degli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005.

Mentre per il personale con le qualifiche dirigenziali non sono emersi particolari problemi, per il personale docente e ATA questi si sono verificati, in relazione all'entrata in vigore della legge n. 143 del 2004 (paradossalmente intitolata "norme per l'ordinato avvio dell'anno scolastico") e per la successiva n. 186 in data 27 luglio dello stesso anno (con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante "disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse"). In particolare le norme contenute negli articoli 8 nonies e decies, concernenti le graduatorie permanenti, hanno causato ritardi e notevole contenzioso in sede di conferimento degli incarichi a tempo determinato e indeterminato.

Più in generale, si registrano, quali disfunzioni croniche dell'avvio, lo spostamento verso l'inizio dell'anno scolastico delle operazioni di determinazione e adeguamento degli organici alle situazioni di fatto, la macchinosità dei trasferimenti e della mobilità che si concludono a ridosso dell'apertura dell'anno scolastico, la frammentazione delle operazioni concernenti le utilizzazioni del personale in soprannumero, la tardiva pubblicazione delle graduatorie provinciali e d'istituto.

---

[42] Il "fascicolo di valutazione", secondo le linee guida precitate, è lo strumento che accompagna tutta la procedura con la documentazione prodotta nelle varie fasi, registra le osservazioni e le interazioni fra valutatore e valutato, garantendo trasparenza e condivisione delle informazioni e delle valutazioni.

L'Amministrazione ha fatto tuttavia presente che si stava attrezzando per anticipare tutte le procedure e le diverse scadenze, ma tale intendimento merita tuttavia una accorta messa a punto del sistema, anche alla luce delle recenti riforme costituzionali e delle relative pronunce della Corte costituzionale.

Con sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 18 dicembre 2003, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 3 della legge n. 448 del 2001, che mantiene alla competenza amministrativa di organi dello stato la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti tra gli istituti scolastici.

Nell'ambito della potestà legislativa concorrente attribuita alle Regioni (art. 117 Cost.) allo Stato compete "esclusivamente" la determinazione dei principi fondamentali unitamente alla definizione delle norme generali, mentre nell'ambito della legislazione regionale insiste "senz'altro" la programmazione della rete scolastica, cui resta strettamente connessa la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche. Alle regioni spetterebbe quindi la distribuzione della dotazione organica regionale dei docenti.

La Corte Costituzionale medesima, nel riaffermare l'innovatività del principio costituzionale, ha aggiunto che "per del tutto evidenti esigenze di continuità di funzionamento del servizio d'istruzione, gli adempimenti amministrativi previsti dalla norma – peraltro ormai dichiarata incostituzionale – debbano tuttavia continuare ad essere assolti dagli organi statali, fino a quando le Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo".

L'art. 22 comma 3 mantiene efficacia, quindi, fino a quando le Regioni, con legge, non attribuiranno ai propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente degli istituti scolastici.

Alla luce di tale ultima condizione non si può escludere il rischio, che alla pronuncia, da un lato, segua un periodo di grande incertezza e disomogenea applicazione sul territorio nazionale dell'innovativo assetto costituzionale della distribuzione del personale scolastico, dall'altro che il mancato completamento del principio di sussidiarietà provochi, per questo aspetto, l'ennesimo rinvio della regionalizzazione delle funzioni, con conseguenze sempre più traumatiche per lo svolgimento del servizio.

4.1.2.13 Spese di autoaggiornamento sostenute dal personale docente.

La direttiva ministeriale in data 17 luglio 2002, emanata in applicazione dell'art. 22 del CCNI stipulato il 5 giugno 2002, ha previsto che al personale docente fossero rimborsate le spese sostenute per iniziative di formazione svolte da enti accreditati e qualificati per corsi di specializzazione universitaria, *stages* presso aziende, acquisto libri e sottoscrizione di abbonamenti a riviste specializzate, acquisto software, abbonamenti a siti tematici e canoni.

Al riguardo il Ministero ha riferito che dopo l'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia per la limitazione degli impegni e dei pagamenti[43] (cosiddetto "decreto taglia spese") ai sensi del DL 6 settembre 2002 n. 194 conv. dalla legge 31 ottobre 2002 n. 246, "l'emissione dei titoli di pagamento in alcuni casi non era perfezionata".

In base a direttive del Ministro dell'Istruzione emanate nel corso del 2003[44] è stato consentito per attività di autoaggiornamento deliberate e documentate l'utilizzo delle assegnazioni delle istituzioni scolastiche.

Tale sistema di finanziamento, per l'anno scolastico 2004/2005, è stato posto a carico di ciascuna istituzione scolastica in base a criteri definiti dalla Direttiva del 13 maggio 2004. Tuttavia occorre precisare che, con riguardo ad alcune delle iniziative di cui sopra, l'adozione di parametri di verifica del raggiungimento degli obiettivi, come l'aggiornamento attraverso consultazione di siti e riviste specializzate, appare problematica.

---

[43] Decreto Ministro economia e finanze 29 novembre 2002 in G.U. n. 282 del 29 novembre 2002.

[44] N°36 e n°79 del 2003.

4.1.3 Consistenza e distribuzione territoriale delle strutture scolastiche: gli istituti e le classi.

Tabella 6

Numero di sezioni /classi per per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	7.562	32.210	17.289	23.696	80.757
	2002/2003	7.691	32.217	17.343	23.932	81.183
	2003/2004	7.802	32.474	17.446	23.989	81.711
	2004/2005	7.887	32.688	17.494	24.107	82.176
NORD EST	2001/2002	4.045	21.590	11.422	16.324	53.381
	2002/2003	4.143	21.669	11.479	16.487	53.778
	2003/2004	4.278	21.776	11.557	16.457	54.068
	2004/2005	4.367	22.059	11.553	16.672	54.651
CENTRO	2001/2002	7.960	24.756	14.338	22.068	69.122
	2002/2003	7.960	24.602	14.318	22.107	68.987
	2003/2004	8.066	24.551	14.398	21.984	68.999
	2004/2005	8.098	24.590	14.287	22.046	69.021
SUD	2001/2002	14.896	41.434	25.986	34.478	116.794
	2002/2003	14.823	40.710	25.603	35.088	116.224
	2003/2004	14.807	40.106	25.220	35.222	115.355
	2004/2005	14.782	39.450	24.745	35.512	114.489
ISOLE	2001/2002	6.486	19.180	12.617	16.003	54.286
	2002/2003	6.483	18.813	12.444	16.336	54.076
	2003/2004	6.514	18.555	12.254	16.048	53.371
	2004/2005	6.554	18.237	11.946	16.087	52.824
Totale	2001/2002	40.949	139.170	81.652	112.569	374.340
	2002/2003	41.100 (+0,37%)	138.011 (-0,83%)	81.187 (-0,57%)	113.950 (+1,23%)	374.248 (-0,02%)
	2003/2004	41.467 (+0,89%)	137.462 (-0,4%)	80.875 (-0,38%)	113.700 (-0,22%)	373.504 (-0,2%)
	2004/2005	41.688 (+0,53%)	137.024 (-0,32%)	80.025 (-1,05%)	114.424 (+0,64%)	373.161 (-0,09%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione

Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 7

Punti di erogazione del servizio per ordine scuola

Area geografica	Anno	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
NORD OVEST	2001/2002	2.506	4.115	1.646	950	9.217
	2002/2003	2.535	4.100	1.648	960	9.243
	2003/2004	2.558	4.081	1.651	976	9.266
	2004/2005	2.568	4.065	1.658	990	9.281
NORD EST	2001/2002	1.476	2.833	1.111	736	6.156
	2002/2003	1.495	2.827	1.108	739	6.169
	2003/2004	1.504	2.814	1.107	748	6.173
	2004/2005	1.522	2.810	1.105	755	6.192
CENTRO	2001/2002	2.727	2.944	1.187	968	7.826
	2002/2003	2.738	2.930	1.188	973	7.829
	2003/2004	2.746	2.910	1.189	983	7.828
	2004/2005	2.753	2.899	1.198	986	7.836
SUD	2001/2002	4.714	4.377	2.083	1.465	12.639
	2002/2003	4.662	4.335	2.076	1.489	12.562
	2003/2004	4.644	4.302	2.071	1.505	12.522
	2004/2005	4.634	4.292	2.069	1.528	12.523
ISOLE	2001/2002	2.119	2.067	1.012	709	5.907
	2002/2003	2.116	2.057	1.007	715	5.895
	2003/2004	2.120	2.067	1.007	722	5.916
	2004/2005	2.124	2.079	1.007	724	5.934
Totale	2001/2002	13.542	16.336	7.039	4.828	41.745
	2002/2003	13.546 (+0,03%)	16.249 (-0,53%)	7.027 (-0,17%)	4.876 (+0,99%)	41.698 (-0,11%)
	2003/2004	13.572 (+0,19%)	16.174 (-0,46%)	7.025 (-0,03%)	4.934 (+1,19%)	41.705 (+0,02%)
	2004/2005	13.601 (+0,21%)	16.145 (-0,18%)	7.037 (+0,17%)	4.983 (+0,99%)	41.766 (+0,15%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione
Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Tabella 8

Istituzioni scolastiche

Area geografica	Anno	Circoli didattici	Istituti comprensivi	Istituti principali di scuola secondaria di I grado	Istituti principali di scuola secondaria di II grado	Istituti d'istruzione secondaria superiore	Totale
NORD OVEST	2001/2002	551	738	297	469	173	2.228
	2002/2003	551	738	298	465	178	2.230
	2003/2004	542	751	294	460	183	2.230
	2004/2005	514	790	278	450	194	2.226
NORD EST	2001/2002	323	517	193	339	137	1.509
	2002/2003	325	517	192	338	138	1.510
	2003/2004	315	536	183	331	146	1.511
	2004/2005	296	559	171	326	152	1.504
CENTRO	2001/2002	488	571	264	468	180	1.971
	2002/2003	477	585	257	468	181	1.968
	2003/2004	472	593	252	467	183	1.967
	2004/2005	458	612	245	465	186	1.966
SUD	2001/2002	948	877	659	736	249	3.469
	2002/2003	948	878	659	733	250	3.468
	2003/2004	948	880	656	731	254	3.469
	2004/2005	940	892	648	728	265	3.473
ISOLE	2001/2002	392	580	190	313	136	1.611
	2002/2003	390	582	189	314	137	1.612
	2003/2004	390	584	188	312	141	1.615
	2004/2005	390	582	188	310	141	1.611
Totale	2001/2002	2.702	3.283	1.603	2.325	875	10.788
	2002/2003	2.691 (-0,41%)	3.300 (+0,52%)	1.595 (-0,5%)	2.318 (-0,3%)	884 (+1,03%)	10.788 (0%)
	2003/2004	2.667 (-0,89%)	3.344 (+1,33%)	1.573 (-1,38%)	2.301 (-0,73%)	907 (+2,6%)	10.792 (+0,04%)
	2004/2005	2.598 (-2,59%)	3.435 (+2,72%)	1.530 (-2,73%)	2.279 (-0,96%)	938 (+3,42%)	10.780 (-0,11%)

Fonte: MIUR - Sistema Informativo dell'Istruzione
Nota: I valori tra parentesi accanto ai totali nazionali indicano la variazione percentuale rispetto ai valori dell'anno precedente.

Le tabelle descrivono la consistenza delle strutture dei tre livelli che il sistema scolastico appresta per l'erogazione del sevizio: sezioni/classi; punti di erogazione ed istituti. Le sezioni/classi costituiscono le unità base del servizio scolastico, intorno alle quali si organizzano le risorse umane, strumentali e logistiche. Nel 2004-2005 si sono attestate a 373.161, segnando negli anni un progressivo lieve decremento, solo in parte contrastato nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria superiore.

In riferimento all'anno scolastico 2004-2005 le sezioni/classi si sono così ripartite per ordine di scuola:

- dell'infanzia 11,17 per cento;
- primaria 36,72 per cento;
- sec. I grado 21,44 per cento;
- sec. II grado 30,66 per cento;

e per area geografica:

- nord ovest 22,02 per cento;
- nord est 14,64 per cento ;
- centro 18,49 per cento ;
- sud 30.68 per cento ;
- isole 14,15 per cento.

Esse, nell'ultimo e nel primo anno scolastico del quadriennio considerato, hanno potuto contare, rispettivamente, su 2,27 e su 2,28 docenti ciascuna[45]. La valutazione di questi dati va effettuata tenendo conto che nella scuola dell'infanzia e nella scuola a tempo pieno sulla stessa sezione/classe insistono più docenti.

I punti di erogazione del servizio, che rappresentano la più capillare presenza delle strutture scolastiche sul territorio, risultano in lievissima crescita, avendo raggiunto ultimamente le 41.766 unità con una media di circa 9 sezioni/classi ciascuno. Nello stesso anno presso ogni punto hanno operato in media 20,3 docenti; nel 2001-2002 l'indice era stato 20,5.

Gli istituti hanno registrato una limitata riduzione nell'ultimo anno del quadriennio considerato: 10.780; in costante crescita sono gli istituti comprensivi e quelli di istruzione secondaria superiore. Nell'anno scolastico 2004-2005 ciascun istituto ha riunito in media 34,6 sezioni/classi e 3,8 punti di erogazione. La distribuzione territoriale è coerente con le precedenti segnalazioni[46]. Il numero di docenti presenti presso ogni istituto è stato mediamente di 78,7 nel 2004-2005 e di 79,3 nel 2001-2002.

Per il calcolo degli indicatori relativi ai docenti sono state considerate tutte le categorie: a tempo indeterminato, di religione, annuali, fino al termine delle attività didattiche. Gli indicatori rendono informazioni che possono risultare parzialmente sovrastimate, perché una quota, difficilmente quantificabile, di docenti incaricati fino al termine delle attività didattiche sostituisce docenti di ruolo che espletano incarichi sindacali, fuori ruolo, etc. Un'altra quota di docenti della stessa categoria svolge un servizio ridotto rispetto all'orario di cattedra completo.

Negli anni scolastici 2004-2005 e 2001-2002 sono state presenti in ogni istituto 23,3 e 23,9 unità di personale ATA. Questi dati rendono informazioni non del tutto affidabili; infatti su di essi incidono due aspetti contrastanti. Il numero di unità di personale non comprende i lavoratori socialmente utili (LSU) impegnati nelle scuole e non tiene conto che una quota di

[45] Il numero di docenti, considerato in questo paragrafo per il calcolo degli indicatori, è, per l'anno scolastico 2004-2005, 848.933 e, per l'anno scolastico 2001-2002, 856.210; esso è desunto dalle tabelle 15, 17, 24, 25.

[46] La presenza delle scuole statali nei comuni, nell'anno scolastico 2003-2004, è risultata così distribuita *(per 100 comuni)*: scuola dell'infanzia 71,1; primaria 88,4; secondaria I grado 67,9; secondaria II grado 18,6.

dipendenti a tempo determinato sostituisce personale di ruolo che ricopre incarichi sindacali, assente per maternità o collocato fuori ruolo[47].

Quest'ultima notazione, che, come si è visto in precedenza, trova corrispondenza anche per i docenti, è importante perché porta ad evidenza le due finalità divergenti secondo le quali gli indicatori del sistema scolastico possono essere calcolati: a) la percezione dei termini qualitativi e quantitativi del servizio fornito agli alunni, per i quali, per una informazione corretta, si deve tener conto esclusivamente del personale effettivamente impegnato nell'erogazione dello servizio stesso; b) l'esatta quantificazione della spesa determinata dal complessivo funzionamento del sistema scolastico, che deve tener conto anche del costo delle unità di personale legittimamente distolte da esso.

Se si considera il numero totale di unità del personale (dirigenti–docenti–ATA), ogni istituto ha potuto contare in media, nel 2004-2005, su 102,81 unità e, nel 2001-2002, su 104,11 unità.

E' quindi possibile, sempre in rapporto agli anno scolastico finora considerati, esporre le relazioni numeriche esistenti tra gli alunni e le altre componenti, fisiche e strutturali, del sistema scolastico nella sua globalità. Più in particolare, i dati riportati nelle tabelle consentono di condurre l'analisi in ordine ai diversi anno scolastico, agli ordini di scuola ed alle ripartizioni geografiche.

	2004-2005	2001-2002
alunni/docenti	9,0	8,9
alunni/personale	6,9	6,8
alunni/punti di erogazione	183,8	182,2
alunni/sezioni-classi	20,6	20.3
alunni/istituti	712,1	705,2

Il raffronto dei rapporti relativi ai due anni scolastici fa emergere un sia pur ridotto, progressivo contenimento del personale e delle strutture. La seguente tavola offre, in relazione a quattro anni scolastici, una più precisa rappresentazione dell'andamento del più importante parametro del sistema scolastico – rapporto numerico studenti/docenti – riferita alle scuole statali nei diversi livelli di istruzione.

5. Il sistema universitario.

Le esigenze dettate dall'economia complessiva di questa relazione e la circostanza che è in via di completamento da parte della Corte uno specifico referto sul sistema universitario inducono a soffermarsi in questa sede sugli aspetti essenziali che hanno interessato l'istruzione superiore nell'anno 2004. Essi vanno rinvenuti: a) nelle disposizioni finanziarie e nella applicazione amministrativa che ne è seguita; b) nel volume del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e nei mutamenti avviati per i criteri di riparto tra gli atenei; c) nelle modifiche apportate alla disciplina degli ordinamenti didattici; d) nelle iniziative legislative, tuttora non giunte a definizione, riguardanti lo stato giuridico ed economico dei docenti e ricercatori; nelle misure individuate per la programmazione dei fabbisogni di personale.

5.1 Disposizioni finanziarie e applicazione amministrativa.

La legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003) – art. 3, comma 1 - ha innanzitutto individuato, per il triennio 2004-2006, il limite di crescita del fabbisogno del sistema universitario nel 4 per cento di quello determinato a consuntivo relativo all'anno precedente. Il

[47] Il numero di unità considerate per i due anno scolastico in questione – 250.851 e 257.671 – è desunto dalle tabelle 19 e 26.

fabbisogno così determinato è incrementato delle competenze arretrate dovute al personale in applicazione dei CCNL (comma 7).

La conferma del limite di spesa, pari al 90 per cento della quota FFO, impegnata da ciascun ateneo per gli assegni fissi del personale è accompagnata dalla autorizzazione per l'assunzione dei ricercatori vincitori di concorso al 31 ottobre 2003 e dalla istituzione di un apposito fondo (comma 53). La disponibilità assicurata, comprensiva della quota destinata agli enti di ricerca, è stata di 35,244 milioni, pressoché interamente trasferita ai destinatari nell'esercizio (capitolo 5554).

Le risorse messe a disposizione per l'anno 2004 dalla tabella C possono essere esposte in sintesi come segue. Il complessivo volume di 6.964 milioni si distribuisce su tre comparti: a) università statali 6.675 milioni; b) università non statali 114 milioni; c) diritto allo studio e residenze 175 milioni.

Agli studenti capaci e meritevoli possono essere concessi prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi. La restituzione dei prestiti è garantita da un fondo di 10 milioni, destinato anche alla concessione agli studenti privi di mezzi di contributi in conto interessi per il rimborso dei prestiti ottenuti (art. 4, commi 99-104). La norma – comma 101 - che affidava la gestione del fondo a Sviluppo Italia s.p.a. è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 308 del 2004.

Le due principali voci delle risorse destinate alle università statali sono costituite dal fondo di finanziamento ordinario (FFO) e dai piani di sviluppo. Nel 2004 il FFO è stato pari a 6.552 milioni, comprensivo di un incremento di 7 milioni sulla iniziale previsione della tabella C, registrando un indice di crescita sull'anno precedente di oltre il 4 per cento. La previsione iniziale 2005 si è ulteriormente elevata del 6,7 per cento, portandosi a 6.995 milioni.

Le disponibilità per i piani di sviluppo hanno, invece, subito un contenimento di circa il 2 per cento, fermandosi a circa 122 milioni, importo sostanzialmente confermato per il 2005. Tali importi costituiscono le prime due annualità degli stanziamenti resi disponibili per il piano di sviluppo relativo al triennio 2004-2006, approvato dal decreto 5 agosto 2004, n. 262. I principali interventi finanziati riguardano la riduzione degli squilibri, l'ampliamento dell'offerta formativa mediante l'istituzione di corsi di laurea e di facoltà, la banca dati dell'offerta formativa, l'anagrafe degli studenti, i corsi di dottorato di ricerca. Le risorse trasferite agli atenei in conto competenza sono state 68 milioni, destinate essenzialmente agli interventi di riequilibrio, unitamente a 53 milioni costituiti da residui degli esercizi 2002 e 2003.

Accanto alle suddette disponibilità va portata l'attenzione sulle tre dotazioni volte a finanziare interventi diretti per gli studenti: borse di studio e prestiti fiduciari; sostegno e mobilità; alloggi e residenze. La prima ha potuto contare nel 2004 su 144 milioni, superando del 16 per cento quella del 2003; i mezzi relativi alle altre due finalità, nel confronto 2004/2003, risultano sostanzialmente stabili, rispettivamente, 78 milioni e 57 milioni.

La ricostruzione delle principali fonti che assicurano la provvista del sistema universitario va integrata con alcune informazioni riguardanti gli aspetti generali della gestione delle università.

La legge n. 388 del 2000 – art. 56, commi 1 e 3 – prevede la determinazione del fabbisogno annuale del sistema universitario, successivamente ripartito per ciascuna istituzione. Le verifiche concernenti il triennio 2002-2003 attestano l'avvenuto rispetto del fabbisogno programmato. Infatti, in ciascuno degli anni il fabbisogno realizzato è risultato inferiore. Il valore 2004 è stato 8.038 milioni, che segna un incremento del 7 per cento nel triennio.

L'andamento del complessivo volume delle giacenze di tesoreria nel triennio 2002-2004 è in crescita. Le ragioni di questo risultato non possono essere riportate unicamente a difficoltà insorte nell'azione degli atenei, dovendosi tener conto anche dei condizionamenti e degli effetti della rigorosa disciplina dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche adottata in questi anni .

Si è passati dai circa 891 milioni del 2002 ai circa 1.200 milioni del 2003 per giungere ai circa 1.214 milioni del 2004: nel triennio si è quindi registrato un incremento che ha superato il 36 per cento.

A questo vincolo restano assoggettate le università – tuttora la maggioranza – che utilizzano la tesoreria unica, essendo, per altro verso, avviato un processo di sperimentazione di uscita dal sistema. La disciplina 2004 è stata adottata con il decreto MEF 5 marzo 2004, che, per gli atenei, ha previsto il limite del 14 per cento commisurato alle assegnazioni ottenute nel 2003 sul FFO. Il che ha comportato che il Ministero ha potuto trasferire risorse sui rispettivi conti di tesoreria delle università solo quando l'entità delle giacenze fosse discesa almeno al 14 per cento delle assegnazioni 2003, con l'ulteriore vincolo di non superare per ciascun versamento il 25 per cento delle assegnazioni di competenza 2003. Ciò per ogni singola operazione di trasferimento di fondi, ma l'importo di tutte quelle effettuate nel 2004 non ha potuto superare la differenza tra il fabbisogno programmato di ciascun ateneo ed il 90 per cento della giacenza rilevata al 31 dicembre 2003.

In applicazione della suddetta disciplina il Ministero nel 2004 ha trasferito risorse agli atenei pari a circa il 58 per cento della dotazione di competenza del FFO – 3.779 milioni -; nello stesso anno risultano trasferiti anche circa 3.000 milioni provenienti dai residui degli anni precedenti.

5.1.1 Il fondo di finanziamento ordinario ed il nuovo modello di riparto.

Secondo quanto detto in precedenza, il volume di risorse trasferite alle università nel 2004 per le esigenze del funzionamento ordinario è stato di 6.779 milioni, a questa somma si aggiungono 2.719 milioni di residui di competenza. Il riparto e l'assegnazione della dotazione di competenza sono avvenuti secondo i criteri definiti dal decreto del Ministro 23 aprile 2004, che ha individuato le seguenti principali finalizzazioni di spesa:

- copertura di obbligazioni assunte;
- copertura dei maggiori oneri per spese di personale;
- valutazione ed accelerazione del riequilibrio;
- incentivazione della mobilità dei docenti;
- chiamate di studiosi ed esperti stranieri o italiani residenti all'estero.

Questi criteri hanno, tra l'altro, consentito una prima applicazione del nuovo modello per la ripartizione teorica del FFO delle università statali, messo a punto dal Comitato per la valutazione del sistema universitario, mediante l'utilizzazione di 30 milioni per interventi di valutazione dei risultati e di riequilibrio. Successivamente, il modello è stato approvato con decreto 28 luglio 2004, che prevede che l'annuale decreto di riparto del FFO individui quote progressive da destinare in relazione agli esiti della valutazione condotta secondo le indicazioni del nuovo modello. L'obiettivo che viene perseguito, come sviluppo dell'azione svolta negli anni precedenti, è quello di lasciare, progressivamente, un più ampio spazio ad una distribuzione del FFO fondata sulla comparazione dei sevizi formativi attivati e dei risultati ottenuti. Per questo il nuovo modello propone di attribuire le risorse mediante la valutazione delle seguenti voci da rapportare alle percentuali indicate:

- 30 per cento - domanda da soddisfare, misurata in termini di studenti iscritti;
- 30 per cento - risultati dei processi formativi, misurata in termini di crediti acquisiti;
- 30 per cento - risultati delle attività di ricerca scientifica;
- 10 per cento - incentivi specifici.

5.1.2 Le modifiche agli ordinamenti didattici.

Sull'esercizio dell'autonomia didattica da parte degli atenei è incisivamente intervenuto il regolamento emanato con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270[48], apportando modifiche al decreto 3 novembre 1999, n. 509.

Gli aspetti essenziali delle modifiche riguardano:

- l'individuazione dei corsi e dei titoli relativi alla laurea triennale (primo livello) e di quelli che conducono alla laurea magistrale (secondo livello);
- previsione di attività formative di base comuni nel primo anno dei corsi di laurea e successiva articolazione dei percorsi di studio (due anni) in corsi a carattere metodologico o professionale;
- la programmazione e la misurazione dello studio mediante i crediti formativi universitari (Cfu);
- alla laurea magistrale l'accesso con la laurea o con il diploma triennale oppure, per le lauree a ciclo unico (corsi di studio che in base alla normativa comunitaria non prevedano titoli di primo livello) e per i corsi di studio relativi alle professioni legali, con il diploma di scuola secondaria superiore;
- l'ambito dell'autonomia didattica delle università nella denominazione dei corsi e nella determinazione degli ordinamenti didattici anche mediante l'indicazione dei contenuti dei regolamenti didattici di ateneo e dei regolamenti dei corsi di studio.

Il nuovo impianto dei corsi universitari deve essere sperimentato per alcuni anni per poter verificare se esso avrà risposto alle esigenze che hanno indotto alle modifiche. L'intervento ha inteso contenere il numero dei corsi attivati dagli atenei senza tener conto di un effettivo confronto con le reali necessità espresse dal mondo del lavoro e della produzione e con le risorse, in termini di personale e di strutture, nella disponibilità delle università per poter assicurare un'adeguata qualità del servizio formativo. In questa prospettiva, due disposizioni appaiono rispondere alle esigenze ora richiamate. La riconduzione dell'individuazione delle classi di corsi di studio al Ministero e la previsione della loro modifica o istituzione, unitamente all'indicazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle conseguenti attività formative (art 4, comma 2), dovrebbero comportarne l'ancoraggio ad elementi di più attenta ponderazione. L'altra norma – art. 9 – esige che le università attivino i corsi rispettando i requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti determinati con decreto del Ministro e che gli stessi vengano inseriti nella banca dati nazionale dell'offerta formativa. Per l'attuazione di quest'ultima disposizione da parte delle università, il decreto 27 gennaio 2005 ha definito le procedure per l'implementazione della banca dati nella sezione regolamenti didattici d'ateneo ed in quella relativa all'offerta formativa annuale, ed ai requisiti minimi.

5.1.3 Iniziative legislative inerenti lo stato giuridico dei professori universitari; misure per la determinazione del fabbisogno del personale delle università.

Con il disegno di legge, presentato alla Camera nel febbraio 2004 (AC. n. 4735), il Governo ha chiesto la delega per una nuova disciplina dello stato giuridico dei docenti universitari, compresi i ricercatori, che interviene su tre principali aspetti: il reclutamento, i diritti e doveri, la tipologia dei rapporti di lavoro.

In attesa del perfezionamento del provvedimento, l'art. 1, comma 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005, n. 43 ha elevato il trattamento economico dei ricercatori dopo un anno di servizio, portandolo al 70 per cento di quello proprio del professore associato di pari anzianità. La spesa è quantificata dall'art. 8 in circa 29 milioni per il 2005, in circa 44 milioni per il 2006, in circa 45 milioni per il 2007, in

[48] GU. n. 266 del 12 novembre 2004.

circa 28 milioni per il 2008 e in circa 19 milioni dal 2009 ed posta a carico del FFO, il che assorbe una quota dell'incremento registrato dal fondo negli ultimi due anni.

Il comma 2 bis dello stesso articolo 1 riduce all'indicazione di un solo idoneo per posto bandito la proposta della commissione giudicatrice delle procedure di valutazione comparativa per professori ordinari ed associati. La misura, che sarà operativa per i posti banditi successivamente al 15 maggio 2005, introduce un elemento di più accentuata selettività che dovrebbe assicurare una più elevata qualificazione delle scelte delle commissioni.

Una disposizione di notevole rilievo ha introdotto il comma 105 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004). Essa stabilisce che le università, a decorrere dall'anno 2005, debbano adottare programmi triennali volti a determinare il fabbisogno di personale sia a tempo indeterminato che determinato entro i limiti delle risorse dei propri bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero per verificarne la compatibilità con le risorse rese disponibili dal FFO.[49]

Di ancor più ampia portata è la previsione dell'art. 1 ter che impegna gli atenei a decorrere dal 2006 ad adottare entro il 30 giugno di ogni anno programmi triennali coerenti con gli indirizzi definiti dal Ministro, sentiti gli organi del sistema universitario. Oggetto dei programmi sono i corsi di studio da attivare o da sopprimere; il programma della ricerca scientifica; i servizi e gli interventi a favore degli studenti; le iniziative per l'internazionalizzazione; il fabbisogno del personale. I programmi sono valutati dal Ministero sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministro; dell'esito della valutazione lo stesso Ministro riferisce ogni triennio al Parlamento.

Questa norma innova le procedure della programmazione universitaria in una duplice direzione: da un lato chiama le università a svolgere un ruolo che valorizza le loro scelte autonome, dall'altro il Ministero appare rafforzare i propri strumenti di governo del sistema al fine di consentirne la necessaria armonizzazione.

6. La ricerca.

6.1 Il quadro della ricerca nel tempo.

Le attività di ricerca svolte dal MIUR nel 2004 sono apparse in evoluzione positiva rispetto al precedente esercizio per articolazione di ricerche, tipologie d'interventi, strumenti attivati, allargamento della gestione ad una molteplicità di amministrazioni, tanto da confermare la crescente percezione del carattere trasversale del valore ricerca come risorsa fondamentale. Tuttavia sembra accrescersi il rischio di sovrapposizioni tematiche nei diversi programmi e nei diversi progetti, anche per il perdurare dell'assenza di uno strumento efficace di verifica, già sottolineata dalla Corte, di un vero coordinamento della ricerca, che pure era previsto dai decreti delegati dalla legge n. 59 del 1997 d.lgs. n. 204 del 1998 e n. 297 del 1999.

Un aspetto che è sembrato aggravarsi è costituito dallo svolgimento delle attività secondo scansioni temporali incompatibili con l'efficacia dei finanziamenti, destinati ad accrescere la competitività, che risulta, viceversa, sempre più caratterizzata dalla necessità di avvicinare ricerca, verifica e utilizzazione .

Inoltre, aspetto preoccupante è il calo di risorse rispetto alle previsioni nelle linee guida del 2002, anche se il Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) è risultato, alla fine del 2004 in recupero rispetto al 2003.

Per quanto riguarda in particolare lo stato della ricerca applicata, secondo quanto riferito nell'ultima indagine svolta relativamente alla ricerca applicata negli anni dal 1999 al 2003, fino a quest'ultimo esercizio[50], l'inizio a decorrere del secondo semestre del 2001, la durata media (trentasei mesi) e i tempi prolungati per le verifiche finali dei progetti di ricerca, non hanno consentito di accertare una compiuta capacità di reazione che consentisse di riferire

[49] Cfr. art. 1, comma 1, del d.l. n. 7 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2005.

[50] Cfr. Delibera n. 12/2005/G, del 16 maggio 2005;

sull'efficacia dell'attuale assetto normativo, introdotto con d.lgs. n. 297 del 1999 ed in particolare sui primi esiti del programma nazionale della ricerca, fin dal d.lgs. n. 204 del 1998.

In particolare, non si sono potuti utilizzare gli esiti del Programma nazionale della ricerca 2001-2003, il cui processo è iniziato nel secondo semestre del 2001 e, al 2003, non ha consentito di trarre alcun esito dai progetti.

Più in generale i finanziamenti statali destinati al Programma medesimo, nel corso del 2001 sono stati fortemente ridimensionati ed anche redistribuiti in programmi avviati da altri dicasteri.

Nei diversi DPEF emanati nel periodo 1999-2003, le previsioni dei più recenti smentiscono quelle dei precedenti, senza che vi sia traccia di verifica degli obiettivi.

Dalle diverse fonti statistiche ministeriali (ANR, IV COMMISSIONE CIPE, CIVR) non è stato tratto un panorama di provenienza MIUR sufficientemente condiviso sugli enti che svolgono ricerca e sui diversi soggetti e organismi che hanno svolto tale funzione congiuntamente ad altre.

Circa il rapporto pubblico - privato, nei progetti di ricerca presentati congiuntamente negli anni dal 2001 al 2004, c'è stata una tendenza alla diminuzione delle somme impegnate a tale scopo.

E' mancata, se non definitivamente tramontata, la realizzazione di un governo del sistema basato sull'insieme di organi di consultazione, di partecipazione e di controllo previsto dal d.lgs. n. 204 del 1998, alla quale è sopravvissuto, oltre al Comitato unico istituito ai sensi del d.lgs n. 297 del 1999, il solo CIVR, con un'attività che è entrata a regime a metà del 2004.

Dal Programma nazionale della ricerca 2001-2003 non è derivata una base certa di esperienze per il successivo, relativo al 2005-2007.

Il ruolo svolto dall'Anagrafe nazionale delle ricerche non è risultato rispondente all'obiettivo ad essa assegnato per evitare la duplicazione delle ricerche e di costituire una banca dati dei risultati delle verifiche e delle valutazioni.

La normativa comunitaria non consente ai singoli Stati nazionali di finanziare le attività di ricerca delle grandi imprese che non siano di carattere addizionale rispetto a quelle normalmente condotte dalle stesse.

Con riferimento alle piccole e medie imprese, tale indirizzo impone che non possa ritenersi presuntivamente presente un effettivo contenuto innovativo nei processi industriali e nelle attività di produzione svolte dalle stesse; esso va di volta in volta attentamente verificato.

I tempi dei progetti a sportello per giungere alla relazione finale, sono apparsi eccessivamente prolungati rispetto al previsto.

Manca, allo stato, ogni riscontro sull'efficacia del Fondo Integrativo Speciale della Ricerca.

Per esso non sono stati, infatti, acquisiti collaudi finali su alcuna delle ricerche. Dai relativi pagamenti risulta che, al 2003, soltanto poco più del 22 per cento dei progetti finanziati nel 1999 avevano ottenuto un'annualità, quando era prevista già la conclusione delle attività di ricerca.

Rispetto alle previsioni normative del 1999, l'azione del CIVR[51] è apparsa in ritardo, disomogenea come avanzamento e, per espressa denuncia dello stesso organo riportata nella successiva relazione, relativa al periodo 2000/2001, ancora limitata come esiti, almeno fino all'emanazione delle linee guida per la valutazione della ricerca, presentate dal Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca il 20 maggio 2003.

Sulla base delle relazioni del MIUR relative al biennio 2001 - 2002 è stato delineato un quadro tendenziale in cui hanno prevalso le piccole imprese con un basso importo per singolo progetto, impegnate nelle iniziative a finanziamento prevalentemente valutativo con carattere

[51] Comitato d'indirizzo per la valutazione della ricerca.

d'avanguardia, concentrate più nella innovazione di sistema e di processo che di tecnologia: le iniziative brevettuali avrebbero continuato ad essere appannaggio delle grandi imprese, come pure i decreti di concessione delle agevolazioni.

Circa i controlli finali sui singoli progetti, aveva superato il collaudo finale un terzo delle iniziative, tutte relative alla legge n. 46 del 1982.

Gran parte delle relazioni finali è stata presentata in ritardo, come in ritardo sono risultati la maggior parte dei progetti.

Non è stato riscontrato l'adempimento all'obbligo di presentare, entro i due anni successivi alla conclusione del progetto, una relazione in merito all'impatto economico occupazionale dei risultati raggiunti, in mancanza del quale il soggetto fruitore dovrebbe essere escluso, negli anni successivi, dalle agevolazione medesime.

Tra le relazioni finali e l'effettiva gestione degli esiti della ricerca applicata, è stata dunque accertata, fino al 2003, l'esistenza di una specie di «terra di nessuno», creatasi per l'assenza di una effettiva misurazione dell'efficacia delle ricerche che, prevista alla verifica finale, non è però risultata confermata, come esiti concreti, né dal CIVR né dalle attività di monitoraggio svolte dal Ministero.

Si è assistito, nel periodo 1999 - 2000, ad un declino delle attività di ricerca a sportello, anche se, dal 2001 in poi, si sono colti sintomi di ripresa della domanda; le attività imprenditoriali di ricerca sono apparse orientate in misura minoritaria alle innovazioni di prodotto rispetto alle iniziative rivolte a conseguire obiettivi di maggiore efficienza e margini di economicità all'interno dell'impresa. Tale quadro, con riguardo ai ritardi accumulati nella ricerca a sportello, è stato purtroppo confermato dai dati del 2004 riferiti ancora alla legge n. 46 del 1982, riguardo alla quale ancora non sono disponibili i dati relativi agli esiti.

Per quanto concerne l'applicazione del regime successivo, disciplinato dal decreto ministeriale n. 593 dell'8 agosto 2000 emanato ai sensi del decreto legislativo n. 297 del 27 luglio 1999, nel corso del 2004, con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze, emesso in attuazione della legge finanziaria del 2003, è stata definita la riforma delle agevolazioni concesse a valere sul FAR in applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 72 della legge 27 dicembre 2002 n. 289[52] ed è stata resa possibile la ripresa delle attività di agevolazione a carico del FAR, ma limitatamente agli interventi negoziali, nonché agli interventi valutativi nel Mezzogiorno.

Per gli interventi valutativi nelle aree non depresse del Centro Nord, la sospensione, decretata con D.D. n. 296 del 2002 è stata interrotta solo nel 2005, allorché con decreto ministeriale del 31 gennaio, 231 milioni, dei 600 milioni, ricavati dalle operazioni di cartolarizzazione dei crediti dello Stato relativi ai finanziamenti di investimenti in ricerca sono stati destinati alla copertura delle esigenze dei "migliori" dei progetti a suo tempo sospesi con riguardo ai quali sono stati previsti i criteri e le modalità procedurali per la loro individuazione.

Per i progetti relativi al Mezzogiorno non è stata sospesa l'attività di selezione e valutazione, anche se, in considerazione del numero di domande esistenti, con decreto direttoriale del 26 febbraio 2004, pubblicato nella GU del 2 marzo, n. 51 è stata sospesa la ricezione di ulteriori domande. Nel corso del 2004 è stata svolta la seguente attività:

Progetti in istruttoria	232
Progetti esaminati dal comitato	302
Progetti ammessi a finanziamento	135

[52] L'art. 72 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 ha previsto al comma 1, che le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti affluiscano ad appositi contributi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa e, al comma 2, che i contributi a carico dei fondi di cui al predetto comma 1, concessi a decorrere dal 1° gennaio 2003; siano attribuiti secondo criteri e modalità stabiliti dal Ministro delle Finanze.

E' proseguito, a seguito di un'ondata di progetti presentati sul finire del vecchio regime, l'esame delle – ormai abrogate[1]: - forme di finanziamento previste dalla legge n. 488/92 e n. 46/82 per i quali i tempi per il procedimento relativo avrebbero da tempo dovuto essere esauriti sono stati adottati n. 6 decreti di ammissione a finanziamento per 65 progetti per un impegno di risorse pari a 165 milioni, peraltro tutte a carico del FAR

Secondo i dati ministeriali la situazione, relativamente alle variazioni degli investimenti del bilancio MIUR in ricerca e sviluppo per il biennio 2003 – 2004, con riguardo alla differenza d'investimento effettuato rispetto al 2002 e rispetto alle linee guida dello stesso anno, suddivise per assi,[2], ha evidenziato che per l'asse 1, comprendente i progetti di ricerca d'interesse nazionale e il fondo ordinario enti, nel cumulo fra le due variazioni, vi è stata una riduzione di ben 579 milioni.

Nell'asse 2, cumulando le variazioni dei due anni e compensando gli aumenti d'investimenti effettuati con le diminuzioni di investimenti previsti dalle linee rispetto al 2002 nel biennio, soprattutto per effetto di una enorme diminuzione di finanziamenti per il Fondo investimenti per la ricerca di base (FIRB), vi sarebbe stata una diminuzione di -1.002,3 milioni.

Per gli assi 3 e 4, entrambi relativi al Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca, vi sarebbe stato un considerevole aumento per gli investimenti effettuati al 2004 rispetto al 2002, soprattutto per effetto della cartolarizzazione, ma questa non sarebbe riuscita a compensare i minori investimenti effettuati rispetto alle linee guida del 2002, che hanno portato la diminuzione stessa a - 1.481,4 milioni.

Il totale generale cumulato nel 2003 e nel 2004 per investimenti in ricerca avrebbe portato ad uno scostamento rispetto alle linee guida del 2002 pari a – 3.062,7 milioni.

Tabella 9

(milioni di euro)

	Base 2002	**2003**		**2004**		**TOTALE**	
		Variazioni rispetto 2002	**Variazioni rispetto Linee Guida**	**Variazioni rispetto 2002**	**Variazioni rispetto Linee Guida**	**Variazioni rispetto 2002**	**Variazioni rispetto Linee Guida 2003+2004**
ASSE 1							
PRIN	128	-2		-29		-31	
FOE	1581	-31		58		27	
Totale		-33	-303	29	-276	-4	-579
ASSE 2							
FIRB	12,9	195,6	244,4	142,1	-757,9	337,7	-1002,3
ASSE 3 + ASSE 4							
FAR	427	58,6	-726,4	595*	-755	653,6	-1481,4
TOTALE GENERALE						**987,3**	**-3062,7**

* per effetto della "cartolarizzazione"

[1] Trenta giorni dopo la pubblicazione del DM n. 593 dell'8 agosto 2000, intercorsa a febbraio del 2001.

[2] Gli assi della ricerca sono quattro e sono stati individuati dalle linee guida per la ricerca approvate dal CIPE con delibera del 19 aprile 2002; essi consistono, in estrema sintesi, in: 1) ricerca di base, 2) ricerca *"mission oriented"*; 3) ricerca industriale; 4) promozione della capacità di ricerca e sviluppo delle PMI; aggregazioni territoriali in settori high-tech.

In sintesi, il finanziamento più rilevante è derivato dalla cartolarizzazione, cioè dalla vendita agli istituti bancari, compresi quelli che avevano svolto per anni le istruttorie dei progetti stessi, dei crediti relativi ai progetti, avviati negli anni passati e non ancora conclusi, al valore dell'80 per cento degli stessi, performance che può ritenersi buona, ma che testimonia delle situazioni di accumulo del passato e dalla carenza cronica di fondi effettivamente disponibili per la ricerca. Il Programma nazionale per la Ricerca 2001-2003 è stato, infatti, finanziato in larga parte con il ricavato della cessione delle licenze delle frequenze di banda larga per la commercializzazione dei telefoni cellulari di terza generazione (2.270 milioni)

6.1.1 La ricerca MIUR - Regioni nel 2004.

Per quanto riguarda i rapporti con le regioni, dopo il mutamento delle competenze dovuto all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla fine del 2004 sono state raggiunte intese con l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna per l'utilizzazione di 140 milioni messi a disposizione dalla delibera del CIPE n. 17 del 2003. IL complesso della spesa movimentata è prevista nell'ordine di 301,4 milioni.

Entro quattro mesi dalla assegnazione definitiva dovranno essere stipulati accordi di programma quadro. L'attivazione dei finanziamenti è subordinata alla messa a disposizione dei finanziamenti da parte di tutti i soggetti partecipanti.

Annualmente dovrebbe esservi un rapporto di monitoraggio che puntualizzi l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico delle azioni, e contenga la stima dell'impatto a livello economico e sociale.

Presso le regioni sono stati avviati i distretti tecnologici, consistenti in progetti proposti dalle stesse in coerenza con le Linee guida del Governo in materia di politica scientifica e tecnologica, con la partecipazione di aziende leader nel settore e con l'apporto di competenze e finanziamenti pubblici e privati e l'intervento di attori significativi del sistema finanziario e regionale.

6.1.2 I finanziamenti del F.A.R. nel 2004.

I provvedimenti di riparto presi dal Ministro con riguardo al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), rispettivamente con i decreti n. 1911 dell'11 novembre 2003 e n. 1572 dell'11 novembre 2004, testimoniano di un aumento, dal 2003 al 2004, dei finanziamenti destinati ai diversi strumenti descritti nelle tabelle allegate 10 e 11, pari, da un esercizio ad un altro, al 72,79 per cento; in quest'ultimo esercizio si riscontra una più ampia gamma di forme di agevolazioni.

Tabella 10

TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1911 DELL'11/11/2003
RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2003

	Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
			Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
1)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e L. 488/92)*		170.000.000,00	66.000.000,00	236.000.000,00	310.401.570,63	121.323.118,36	431.724.688,99	480.401.570,63	187.323.118,36 (*)	*667.724.688,99*
2)	*Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)*	*6*		37.000.000,00	37.000.000,00		68.000.000,00	68.000.000,00	0,00	105.000.000,00	*105.000.000,00*
3)	*Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione (compresi i progetti L. 22/87)*	*7 (solo ob. 1)*	23.000.000,00	15.000.000,00	38.000.000,00	31.000.000,00	15.000.000,00	46.000.000,00	54.000.000,00	30.000.000,00	*84.000.000,00*
4)	*Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione*	*10*	5.165.000,00	5.165.000,00	10.330.000,00	7.746.000,00	7.746.000,00	15.492.000,00	12.911.000,00	12.911.000,00	*25.822.000,00 (1)*
5)	*Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)*	*11*	3.659.494,39	2.807.976,94	6.467.471,33	0,00	0,00	0,00	3.659.494,39	2.807.976,94	*6.467.471,33*
6)	*Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST*	*12*	15.000.000,00		15.000.000,00	20.000.000,00		20.000.000,00	35.000.000,00	0,00	*35.000.000,00 (2)*
7)	*Specifiche iniziative di programmazione*	*13*	47.000.000,00		47.000.000,00			0,00	47.000.000,00	0,00	*47.000.000,00 (2)*
8)	*Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca*	*14*	0,00	66.316.552,00	66.316.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66.316.552,00	*66.316.552,00 (3)*
9)	*Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca*	*15*	400.000,00	100.000,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	400.000,00	100.000,00	*500.000,00*
10)	*Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari*	*16*	500.000,00	0,00	500.000,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	*500.000,00*
11)	*Attività istruttoria e gestionale istituti di credito*		9.000.000,00	8.300.000,00	17.300.000,00	0,00	0,00	0,00	9.000.000,00	8.300.000,00	*17.300.000,00*
12)	*Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.*		6.000.000,00	4.000.000,00	10.000.000,00			0,00	6.000.000,00	4.000.000,00	*10.000.000,00*
	TOTALI		**279.724.494,39**	**204.689.528,94**	**484.414.023,33**	**369.147.570,63**	**212.069.118,36**	**581.216.688,99**	**648.872.065,02**	**416.758.647,30**	**1.065.630.712,32**

(1) stanziamento Ministero Lavoro, Salute e Politiche Sociali
(2) sulle disponibilità derivanti dall'art. 56 L.F. 2003
(3) di cui 41.316.552 su stanziamento MEF
(*) di cui 127.407.000,00 derivanti dalla delibera CIPE 36/2002 da destinare all'ob. 1

Tabella 11

TABELLA ALLEGATA AL DECRETO N. 1572 DEL 29/11/2004
RIPARTO FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA ANNO 2004

(euro)

Iniziative finanziabili	Riferimento art. DM 593/2000	Contributi alla spesa			Credito agevolato			Totali		
		Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale	Nazionale	Aree depresse	Totale
Progetti Autonomi di ricerca e formazione (solo L. 46/82 e della L. 488/92)		79.000.000,00	11.500.000,00	90.500.000,00	110.300.000,00	14.400.000,00	124.700.000,00	189.300.000,00	25.900.000,00	215.200.000,00
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale	5	60.072.976,00[1]	274.336.040,73	334.409.016,73	300.800.373,85[1]	307.919.518,64	608.719.892,49	360.873.349,85	582.255.559,37	943.128.909,22
Progetti Autonomi di ricerca e formazione (progetti di importo superiore a 7,5 meuro) (solo ob. 1)	6	13.619.963,00	42.400.000,00	56.019.963,00	54.479.855,00	51.500.000,00	105.979.855,00	68.099.818,00	93.900.000,00	161.999.818,00
Progetti in ambito di programmi o accordi intergovernativi di cooperazione	7	2.109.278,76	2.000.000,00	4.109.278,76	8.437.115,00	20.000.000,00	28.437.115,00	10.546.393,76	22.000.000,00	32.546.393,76
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale	8	353.757,00	1.000.000,00	1.353.757,00	1.415.028,00	1.200.000,00	2.615.028,00	1.768.785,00	2.200.000,00	3.968.785,00
Progetti autonomamente presentati per la realizzazione delle attività di cui all'art 2 del DM 593/2000 da realizzarsi in centri nuovi o da ristrutturare, con connesse attività di formazione del personale di ricerca	9	4.676.860,00	9.000.000,00	13.676.860,00	18.707.440,00	12.000.000,00	30.707.440,00	23.384.300,00	21.000.000,00	44.384.300,00
Progetti autonomi per il riorientamento e il recupero di competitività di strutture di ricerca industriale e annessa formazione	10	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	15.822.844,95	0,00	15.822.844,95	25.822.844,95	0,00	25.822.844,95
Progetti autonomi proposti da costituende società (SPIN OFF)	11	590.000,00	220.000,00	810.000,00	482.000,00	199.000,00	681.000,00	1.072.000,00	419.000,00	1.491.000,00
Progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST	12	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	20.000.000,00	0,00	20.000.000,00
Specifiche iniziative di programmazione	13	84.000.000,00	0,00	84.000.000,00	226.000.000,00	0,00	226.000.000,00	310.000.000,00	0,00	310.000.000,00[3]
Agevolazione per assunzione di personale di ricerca, commesse di ricerca, borse di studio per dottorati di ricerca	14	0,00	41.916.552,00[2]	41.916.552,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41.916.552,00	41.916.552,00
Agevolazione per il distacco temporaneo di personale di ricerca	15	1.760.000,00	961.000,00	2.721.000,00	0,00	0,00	0,00	1.760.000,00	961.000,00	2.721.000,00
Premi per progetti già finanziati nell'ambito di programmi quadro comunitari	16	506.026,13	0,00	506.026,13	0,00	0,00	0,00	506.026,13	0,00	506.026,13
Attività istruttoria e gestionale istituti di credito		2.000.000,00	3.000.000,00	5.000.000,00	9.700.000,00	4.600.000,00	14.300.000,00	11.700.000,00	7.600.000,00	19.300.000,00
Attività di valutazione, monitoraggio, accertamento, ecc.		2.714.000,00	3.900.000,00	6.614.000,00	7.637.000,00	4.100.000,00	11.737.000,00	10.351.000,00	8.000.000,00	18.351.000,00
TOTALI		**271.402.860,89**	**390.233.592,73**	**661.636.453,62**	**763.781.656,80**	**415.918.518,64**	**1.179.700.175,44**	**1.035.184.517,69**	**806.152.111,37**	**1.841.336.629,06**

1)Di cui 34.533.071,00 per contributo nella spesa e euro 198.640.753,85 per credito agevolato per progetti non rientranti nel blocco istruttorio da utilizzare anche per le aree depresse
2)Importo comprensivo di 41.316.552,00 per credito d'imposta a valere sulle apposite disponibilità del MEF
3)Di cui 220.000.000,00 (44 contributo spesa e 176 credito agevolato) per la costituzione di distretti e piattaforme tecnologiche da attuarsi anche attraverso bandi
Le somme indicate nella sezione "Aree depresse"del Fondo derivanti dalle assegnazioni CIPE per le sole aree Ob.1 e/o sottoutilizzate mantengono il vincolo di destinazione

All'aumento dei contributi per progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale, ha corrisposto la diminuzione di contributi a progetti autonomi di ricerca e formazione ex legge 46/82 e legge n. 488/92 strumenti in corso di sostituzione con quelli previsti dal richiamato DM n. 593 del 2000 tra i molti che iniziano a comparire solo nel 2004, come i progetti autonomamente presentati per la realizzazione di attività di ricerca in ambito nazionale, i progetti per la realizzazione di attività di formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale e i progetti da realizzarsi in centri nuovi o da ristrutturare, con connesse attività di formazione.

Tra quelli preesistenti, forte diminuzione dei progetti destinati alla cooperazione (-61,25 per cento), fortissima dei progetti destinati a *spin-off* (-76,94 per cento) e dei progetti di ricerca e formazione in conformità a bandi MURST. Il maggiore aumento è realizzato dalle specifiche iniziative di programmazione, da 47.000.000 a 310.000.000, pari al 559 per cento della ripartizione operata nel 2003, a conferma di un mutato indirizzo strategico della ricerca rispetto al precedente esercizio.

Per le assunzioni di personale di ricerca il fondo ripartito, già minoritario, è diminuito da 66.312.552 a 41.916.552.

Le assegnazioni del F.A.R., suddivise per strumento, nel 2004 sono risultate pari a 673.114,69 milioni, per la maggior parte destinati a progetti autonomi di ricerca.

Per quanto concerne le erogazioni, distinguendo fra settori d'intervento e attività finanziabili, il maggior valore percentuale nell'incrocio fra i due indicatori va all'elettronico, che mantiene il predominio anche per strumento, seguito dal meccanico; il settore col minore valore è l'aeronautico.

Va peraltro notato che residua una grossa categoria di settore, costituita da un'unica voce promiscua, largamente maggioritaria.

Il totale delle erogazioni, per l'insieme del Fondo speciale ricerca applicata, per il Fondo per le erogazioni alla ricerca e per il capitolo 8932, ammontante, nel 2004, a 719.040,44 milioni, pur presentando la stessa promiscua categoria che comprende il 38,12 per cento, continua ad attestare lo stesso primato dell'elettronica a la bassa percentuale di erogazioni per l'aeronautica.

6.1.3 Il programma nazionale per la ricerca 2005 – 2007.

Secondo i dati del Programma Nazionale della Ricerca, dal 1991 al 2000 la percentuale di spesa dedicata alla ricerca in Italia è passata dall'1,32 per cento all'1,07 per cento del PIL.

La spesa pubblica, prima del programma, ammontava allo 0,53 per cento contro lo 0,54 per cento privato. La media UE allo 0,66 per cento pubblico contro l'1,27 per cento privato.

Lo stesso programma ha analizzato quelle che sono le criticità del sistema pubblico, costituito da una bassa concentrazione di uomini e mezzi in aree strategiche, dall'invecchiamento degli addetti, dal basso indice degli stessi rispetto agli occupati, dalla carenza di meccanismi per incentivare i ricercatori di eccellenza, dalla carenza nel management di grandi progetti di ricerca, dalle barriere anche culturali tra pubblico e privato, dalle carenze nei meccanismi di *"governance"*, dalla persistenza di pratiche autoreferenziali dell'accademia, dalla carenza di meccanismi di valutazione, dalla mancanza di un quadro pluriennale di sostegno finanziario.

Per contro il Programma afferma la sussistenza, nella ricerca italiana, di un alto livello d'internazionalizzazione, l'elevato numero di pubblicazioni per ricercatore, come pure il numero di lavori più citati ed il numero di programmi approvati.

Le criticità e le peculiarità del sistema produttivo italiano (limitata dimensione delle imprese, bassa percentuale del settore *"high tech"* rispetto al resto del sistema produttivo, caratterizzato da un basso livello di scambio fra imprese e ricerca di base) hanno generato

debolezze strutturali e impossibilità di sostenere grandi investimenti in R&S in un orizzonte temporale adeguato.

Per questo, le quote di esportazione italiane, nonostante il rapporto tra export ed import sia ancora positivo, stanno diminuendo in settori tecnologicamente avanzati, esponendo i settori produttivi italiani alla concorrenza dei paesi emergenti.

Riguardo al programma, presentato a gennaio 2005, alcune osservazioni.

Esso, riferendosi al periodo 2005-2007, costituisce, contrariamente alle indicazioni normative[55], una soluzione di continuità col passato PNR, pubblicato con un ritardo di tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. sopra citato, il quale si riferiva al periodo 2001-2003.

L'ultimo programma non reca alcuna citazione, né bilancio, delle realizzazioni del precedente da cui partire per il futuro, ad eccezione di un fugace cenno all'inizio della presentazione, in cui fa presente che tale ultimo piano era essenzialmente centrato sulla definizione di una serie di interventi attraverso l'utilizzo del FIRB e del FISR, da finanziarsi con le risorse derivanti dalla concessione delle licenze UMTS (telefoni cellulari di terza generazione funzionanti su banda larga).

Il documento, di notevole rilievo, non reca tuttavia, contrariamente al precedente programma, alcuna dimostrazione delle risorse disponibili per la sua attuazione, limitandosi ad intendimenti (come nella presentazione), studi statistici (il quadro programmatico finanziario) e quadri analitici per singoli finanziamenti, come per il FIRB, che non consentono di ritenere, per questa parte, compiutamente assolta la previsione normativa contenuta nello stesso d.lgs. n. 204 del 1998, dove si riferisce alle modalità di attuazione e dove precisa che gli stanziamenti di bilancio "concorrono" alla realizzazione degli interventi previsti nel Programma nazionale della ricerca.

Né è da ritenere che la quantificazione delle risorse da destinare ai programmi, se non addirittura ai progetti, sia da affidare al DPEF il quale dovrebbe limitarsi a "definire il quadro delle risorse", come rilevato nella relazione redatta al termine del periodo 1999-2003.

6.1.4 La ricerca nelle aree depresse: i finanziamenti attraverso le deliberazioni CIPE adottate nel 2003-2004.

Il CIPE, nel quadro delle risorse destinate alle aree depresse del Paese, ha assegnato direttamente al MIUR con deliberazione n. 17 del 9 maggio 2003, 324 milioni di euro. Con delibera n. 20 del 29 settembre 2004 sono stati assegnati al MIUR 315 milioni di euro da destinare al finanziamento di progetti a sportello nelle aree di alta tecnologia.

Il 20 dicembre 2004 lo stesso CIPE ha assegnato, con specifica destinazione ai distretti di ricerca, complessivamente 1.240 milioni di euro.

Dal 2000 al 2005 per le iniziative di ricerca attivate ai sensi della legge n. 488 del 1992 sono stati previsti a valere sul Fondo agevolazioni ricerca 1.707,293 milioni di euro.

6.1.5 Gli interventi nelle aree depresse trasferiti al MIUR ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96 del 1993

I - La successione nell'intervento straordinario.

Dopo la soppressione degli organismi dell'intervento straordinario sono stati trasferiti al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica gli interventi concernenti i contratti di programma per centri e progetti di ricerca, i programmi e i progetti previsti nelle

[55] Art. 1 comma 2 d.lgs. n. 204 del 1998. Sulla base degli indirizzi di cui al comma 1, delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei piani e dei programmi di competenza delle amministrazioni dello Stato, di osservazioni e proposte delle predette amministrazioni, e' predisposto, approvato e annualmente aggiornato, ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale.

intese CNR ed ENEA, il potenziamento della rete di ricerca e delle strutture di edilizia universitaria, i Parchi scientifici e tecnologici.

Il corrispondente finanziario dei progetti ammontava a 1.486.362.955,58.

Alla somma suindicata sono stati aggiunti successivamente dal CIPE ulteriori 10,696 milioni di euro dovuti a disponibilità giacenti presso le banche e non utilizzate dagli affidatari.

Nel periodo 1994-2004, secondo quanto riferito dall'amministrazione, su uno stanziamento di 1.218.573.000, sarebbero stati impegnati a carico del cap. 7552, divenuto nel 2000 cap. 7550, nel 2001 cap. 7365 e al 2004 capitolo 8933, 1.215.914.000 di cui erogati 1.021.034.000.

Nel corso della gestione vi sarebbero state revoche per 14.720.404, che hanno consentito la destinanzione ad altre iniziative, come l'Accordo di programma in favore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Campobasso.

Sono stati altresì ultimati il Polo di Ricerca Tecnopolis ed il Centro CRIAI di Portici, già individuati dalla soppressa Agenzia come destinatari delle opere.

II - Il periodo di transizione dall'intervento straordinario all'intervento ordinario.

Con l'emanazione della legge n. 104 del 1995 di conversione del decreto legge n. 32, che ha posto fine ad un lunghissimo periodo di transizione normativa, contrassegnato da decreti legge reiterati e mai convertiti, il Ministero ha iniziato ad essere, oltre che mero recettore ed erede delle iniziative e delle istruttorie attivate presso altri organismi, anche artefice dell'intervento ordinario.

Con deliberazione CIPE del 24 aprile 1996, suddivisi gli interventi ordinari stessi in interventi a sportello e interventi di pianificazione negoziata, sono stati destinati a quest'ultima 343 miliardi di lire sui finanziamenti attivati che unitamente ai cento miliardi della deliberazione in data 19 gennaio 1994, hanno consentito di attirare finanziamenti comunitari inseriti nel P.O. 1994-1999.

Gli interventi di pianificazione negoziata previsti riguardavano la realizzazione evolutiva della rete telematica della ricerca, il protocollo d'intenti MURST, Ministero del Bilancio, Regione Campania e Toscana, Piaggio e Scuola Superiore S. Anna, gli Accordi di programma Governo –FIAT, il Potenziamento della rete consortile di ricerca ENEA, il Piano di potenziamento del Polo biomedico, farmacologico e dei biomateriali, il Piano di valorizzazione del patrimonio culturale – due linee.

Sempre in tema d'interventi di programmazione negoziata sono stati avviati con deliberazione CIPE in data 8 agosto 1996 oltre trenta interventi di programmazione negoziata denominati *"clusters"*.

La differenza tra le due forme risiede nelle modalità di scelta dei progetti: mentre nel primo caso si tratta di finanziamenti già presentati in sede di intervento straordinario e poi finanziati con l'intervento ordinario, nel secondo il Ministero è stato abilitato, in base alla delibera da ultimo citata, all'attivazione di un avviso pubblico contenente gli indirizzi strategici, gli obiettivi da perseguire, l'ambito e l'oggetto delle iniziative considerate prioritarie e gli elementi da fornire da parte dei soggetti proponenti.

III - Il programma operativo nazionale ricerca scientifica, sviluppo tecnologico alta formazione 2000-2006.

Tale programma, in coerenza con la strategia del corrispondente QCS e con l'azione ordinaria del MIUR, ha l'obiettivo di aumentare le potenzialità economiche del sistema innovativo meridionale nel lungo periodo attraverso il sostegno alla ricerca industriale, il potenziamento del sistema scientifico e di alta formazione e la valorizzazione del capitale umano di eccellenza.

Esso opera sia con risorse comunitarie (contributi FESR e FSE e Fondo di rotazione ex lege 183/87) sia attraverso gli strumenti legislativi ordinari (FAR e Fondo aree sottoutilizzate, FAS) ed è stato finanziato, nel periodo, per un importo complessivo di 2.267,3 milioni al 31 dicembre 2004 e suddiviso coerentemente con la strategia comunitaria in tre assi: asse I sostegno allo sviluppo scientifico e tecnologico delle imprese, asse II potenziamento del sistema scientifico e di alta formazione, asse III valorizzazione del capitale umano di eccellenza.

6.1.6 Il fondo unico investimenti per l'università e la ricerca.

La Legge Finanziaria del 2002, n. 448 del 2001, ha previsto, all'articolo 46 comma 1 che nello stato di previsione di ciascun Ministero fosse istituito un "fondo per gli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa" (cap.9000) al quale confluissero i nuovi investimenti autorizzati.

La procedura in tal modo adottata per la redistribuzione dei flussi tra i vari capitoli di destinazione è sembrata, dagli atti svolti, eccessivamente ridondante, sia perché ripete fasi previste per i procedimenti compresi nella funzione ricerca dalle corrispondenti leggi di finanziamento (si pensi al Programma nazionale della ricerca che prevede il parere delle commissioni parlamentari, la delibera del CIPE e la relazione annuale del Ministro, nonché l'aggiornamento annuale dello stesso), sia perché, non rispettando le scadenze del bilancio preventivo, con variazioni che si protraggono quasi per la durata l'esercizio, comporta l'appesantimento, sotto il profilo dei tempi di svolgimento, di prassi che già di per sé durano diversi anni.

Importante appare, invece potenziare, onde evitare il meccanismo della programmazione inversa, il controllo parlamentare sugli esiti dei finanziamenti e il raccordo con gli aggiornamenti dei programmi ministeriali sulla base degli esiti dei monitoraggi.

6.1.7 Il riparto del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca.

Rispetto al decreto di riparto del fondo ordinario 2003 a carico del cap. 8922, il DM concernente il riparto 2004, emesso in data 29 settembre 2004, presenta un incremento di + 89.705 milioni (da 1.550.000,00 a 1.639.705,00 milioni, comprensivo, peraltro del fondo di funzionamento degli Osservatori Astronomici).

L'amministrazione ha fatto presente che l'incertezza degli stanziamenti fissati di anno in anno dalla legge finanziaria non ha consentito di svolgere un'attività programmatoria di sviluppo pluriennale.

Nel 2004 non è stato ancora realizzato compiutamente il riordino degli enti a causa della mancata entrata in vigore dei regolamenti emanandi in base ai rispettivi provvedimenti legislativi.

E' stato, in ogni modo, emanato il decreto di riordino dell'Istituto Nazionale Galileo Ferraris (ora Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica) con decreto legislativo in data 21 gennaio 2004 n. 38.

Anche per il 2004, come nel decorso esercizio, si è formata una notevole mole di residui (1.094.869.392,05) che però non sono smaltibili che nei limiti della legge n. 388 del 2000 (fabbisogno programmato).

Il fabbisogno programmato per i principali enti di ricerca (CNR, ASI, INFN, INFM, ENEA) è stato fissato dal MEF in 1.494.000.000.

L'attività degli Enti di Ricerca per il 2004 si è mantenuta ai livelli di sopravvivenza, essendo in corso di definizione i nuovi assetti organizzativi.[56]

---

[56] Sono stati nominati i Commissari straordinari INAF, sub Commissario CNR, il Commissario straordinario INRIM, il Commissario straordinario dell'Istituto Papirologico "Vitelli", il Commissario degli Enti IDAIC, INOA, INFM e si è provveduto alle nomine dei Presidenti scaduti.

Gli Enti hanno limitato la programmazione al solo aggiornamento relativo all'anno 2004, rinviando al definitivo assetto l'esame dei nuovi piani di attività e la programmazione del fabbisogno del personale,data l'incertezza sulla stessa loro sussistenza in tale definitivo assetto.

Peraltro, già nel passato, i contenuti scientifici ed i risultati attesi, in tale programmazione, sono stati descritti in modo generico e senza indicatori di risultato.

Alcuni degli enti come l'INAF (ex Osservatori) avevano già emanato i loro regolamenti di amministrazione e contabilità; per altri, come l'ASI, il CNR, l'INRIM i relativi regolamenti erano in fase di completamento.

6.1.8 Il Fondo per gli investimenti per la ricerca di base.

Relativamente al Fondo Investimenti Ricerca di Base, istituito dall'art. 104 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge Finanziaria 2001), nel corso del 2004 è stato emanato un nuovo regolamento, concernente i criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo che ha fatto salve le disposizioni emanate ai sensi del precedente approvato con DM 8 marzo 2001 n. 199/ric per i progetti presentati nel 2001.

Con DM del 17 maggio 2004 è stata nominata la nuova Commissione FIRB, la quale interagisce, per le valutazioni dei progetti, secondo il sistema della *peer review* con esperti di tutto il mondo collegati per via telematica.

Sono state completate le istruttorie relative ai cinque progetti presentati al MIUR tra il 2001 ed il 2003 relativi ad accordi per la realizzazione di specifiche iniziative multidisciplinari con molteplicità di scopi applicativi e a forte rilevanza scientifica internazionale.

La Commissione ha rilasciato il parere nel luglio del 2004 ed espresso parere favorevole al bando Laboratori Pubblico privato per 79,735 milioni. Il relativo decreto, nel 2004, doveva ancora essere emanato.

In applicazione dell'art. 56 legge n. 289 del 27 dicembre 2002, sono stati altresì ripartiti a carico del FIRB 75 milioni per progetti di ricerca sui nuovi modelli tecnologici e organizzativi nel settore economia digitale (10 milioni) per il potenziamento di laboratori di ricerca pubblico privato (45 milioni)

Il Decreto Presidenziale citato ha previsto che nella ripartizione del Fondo le Amministrazioni avrebbero dovuto tener conto di destinare le risorse a soggetti che nel decorso esercizio avessero ottenuto un eccellente risultato nell'utilizzo e nella capacità di spesa delle risorse provenienti da finanziamenti europei.

Il decreto ministeriale di riparto per il 2004 inoltre, nell'ambito di 155 miliardi destinati al FIRB provenienti dal Fondo Unico per l'Università e la Ricerca (100 miliardi) istituito con l'art. 93 comma 7 della legge n. 289 del 2002 e per 55 milioni dal precitato Fondo istituito con l'art. 56 L.F. 2003, ha destinato 43 milioni all'avviamento dei programmi relativi alle piattaforme tecnologiche, e 30 milioni ad accordi di cooperazione scientifica e tecnologica avviati con gli accordi Italia - Usa, Italia Israele, Italia - Giappone e fra Italia e Paesi Mediterranei extra unione europea.

E' evidente l'impropria imputazione di tali accordi al Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base, della quale la stessa amministrazione ha segnalato l'ambiguità e la conseguente complessità gestoria, tanto da farne oggetto di specifica segnalazione alla Corte[57].

---

[57] Cfr. nota in data 25 maggio 2004 del Direttore generale per le strategie e lo sviluppo dell'Internazionalizzazione della ricerca Scientifica e Tecnologica. Particolarmente importante è stata nel 2004 l'attività della Direzione volta a promuovere accordi di cooperazione bilaterale con paesi considerati di rilevanza strategica, quali gli Stati Uniti, il Giappone, Israele (altri Paesi, come la Cina e l'India, sono nel programma di attività del 2005). Questi accordi sono ristretti a settori tematici ben definiti, e vedono come partners centri di eccellenza dei tre Paesi. A tali accordi sono stati destinati, nel 2004, 30 milioni. Per tale stanziamento si è chiesta, ma non si è ottenuta, l'istituzione di un apposito capitolo di spesa di competenza di questa Direzione. E' stato invece deciso di destinare una parte della dotazione del Fondo per gli investimenti nella ricerca di base (FIRB) a tali accordi.

Risulta improprio che nell'ambito della funzione di IV livello ricerca applicata (25.2.3.2.) continui ad essere compreso il cap. 8947 avente per oggetto la ricerca di base.

6.1.9 Il cofinanziamento dei progetti di ricerca universitaria d'interesse nazionale (PRIN).

Tale forma di concorso nella spesa delle Università per progetti di ricerca d'interesse nazionale ha sostituito la previgente procedura che prevedeva il ricorso ad appositi "Comitati consultivi elettivi del Consiglio universitario nazionale" per la distribuzione dei fondi ai progetti di ricerca d'interesse nazionale nei limiti del 40 per cento dei fondi destinati alle università, istituiti ai sensi del d.lgs. n. 382 del 1980.

L'Amministrazione ha sottolineato che la riforma era stata attuata per evitare il fenomeno dei finanziamenti a pioggia, con assegnazioni che non consentivano alcun confronto con le richieste.

Il procedimento per tali progetti (PRIN), cofinanziati nei limiti del 30 per cento, si svolge interamente per via telematica attraverso il sistema della *peer review* da parte di revisori anonimi individuati sulla base di parole chiave indicate dai proponenti.

Non sono però noti né l'insieme dei progetti presentati, né l'elenco dei *referees*, (al contrario del nome del coordinatore e delle singole unità di ricerca, che sono obbligatori) né le valutazioni da loro espresse (accessibili soltanto ai singoli presentatori), né la parte finale della procedura, nella quale è auspicabile che, a parità di valutazione numerica, sia previsto un metodo per determinare la decisione finale. All'assoluta discrezionalità del giudizio si unisce così un'impossibilità di verificare comparativamente il procedimento di selezione, anche per future scelte progettuali. Il metodo di scelta degli stessi *referees* avviene in un modo sostanzialmente meccanicistico.

La selezione delle proposte avviene, infatti, sulla base di un thesaurus delle parole chiave identificative delle aree tematiche di ricerca, che dovrebbe essere tale da garantire, nella scelta dei revisori, "il migliore abbinamento tra tematiche di ricerca e competenze degli stessi". Non è da escludere che l'abbinamento fra tematiche attese e tematiche proposte e, soprattutto, la sovrapposizione di parole chiave, porti al sistematico coincidere fra proponenti ed esperti, con risultati controproducenti per la selezione di quella particolare ricerca la quale, pur non coincidendo del tutto con la sfera degli esperti, abbia dei requisiti scientifici validi e soprattutto innovativi per la selezione.

Relativamente al 2004 sono state presentate 2.631 domande e finanziati 982 progetti.

Tuttavia nel 2004 sono pervenuti dal capitolo 9000 99,340 milioni ed utilizzati 53.877 milioni con una disponibilità residua di 45,462 milioni. contro una assegnazione per il 2003 da bilancio di 126,970 milioni, un'utilizzazione per saldo 2002 di 43,274 e una disponibilità residua di 137,573 milioni.

La differenza con il 2004 ammonta ad almeno 90,000 milioni.

6.1.10 Il credito d'imposta.

Il d.lgs. n. 297 del 27 luglio 1999 e il relativo decreto ministeriale n. 593 dell'8 agosto 2000 di attuazione del medesimo hanno introdotto il credito d'imposta come forma di agevolazione automatica, concernente in particolare assunzioni di personale di ricerca, commesse di ricerca dalle PMI alle Università e agli Enti di ricerca, mobilità del personale di

---

La procedura di valutazione del FIRB prevede un giudizio da parte di esperti, anche internazionali, e comporta tempi lunghi, legati alla pubblicazione di bandi di concorso ed alla procedura di valutazione. Tali vincoli non hanno consentito, finora, una gestione rapida ed efficiente dei progetti presentati nell'ambito degli Accordi internazionali di competenza di questa Direzione.

Per garantire una gestione dei fondi appropriata alla specificità delle iniziative in argomento, sarebbe opportuna una dotazione finanziaria ad hoc,sotto la responsabilità di questa Direzione, e la definizione di meccanismi di accesso ai fondi più appropriati alla tipicità di tali progetti."

ricerca verso le PMI e premi a queste ultime che ottengano finanziamenti da parte dell'Unione europea.

Dal 2003 sono state introdotte modalità di presentazione per via telematica sia per il credito d'imposta che per il contributo a fondo perduto.

La situazione del 2003 e del 2004 mostra i seguenti dati:

esercizio	domande presentate	domande accolte	impegno	contr.nella spesa	credito d'imposta
2003	2.906	391	57,4	23,9	33,5
2004	3.782	348	51	n.d.	n.d.

Tale forma d'intervento di incentivi alla ricerca si presenta con un indice di gradimento la cui ascesa è inversamente proporzionale non solo agli accoglimenti ma anche alle possibilità di controllo effettuabili, stante l'evidente automatismo delle richieste e le possibilità di controllo del tutto episodiche.[58]

6.1.11 Iniziative per la diffusione della cultura scientifica.

Una dimostrazione delle conseguenze derivanti dal meccanismo di distribuzione previsto per il fondo da ripartire per l'Università e la ricerca dal cap. 9000 è costituito dalle assegnazioni al capitolo 8923 di 10.329.138,00 per le "Iniziative intese a favorire la cultura scientifica", a sua volta ripartito con DD del 16 settembre 2004.

Di tale somma, 5.681.223,00 sono stati destinati a contributi di funzionamento a periodicità triennale, attualmente iniziata nel 2003 e con termine previsto nel 2005, erogati a Enti come Accademie, Fondazioni, Istituti, Musei, Società professionali; 1.732.359,00 ad accordi di programma; 2.904.556,00 per progetti intesi a favorire la cultura scientifica.

Per quanto riguarda la prima ripartizione, la destinazione dei contributi, erogati espressamente per il funzionamento degli enti, consente di annoverarli solo genericamente fra le spese d'investimento. E', ad ogni modo, prevista una relazione analitica da inviare a cura degli enti al Ministero con la documentazione delle spese sostenute.

Circa la seconda, anche il termine accordo di programma appare improprio, a fronte di iniziative come la pubblicazione di periodici.

Infine, i progetti annuali appaiono polverizzati in una molteplicità di iniziative svolte da enti, scuole, fondazioni, privati, e suddivise in aree, vagliate da una Commissione tecnica e sottoposte al parere del Comitato scientifico, cui sono stati erogati complessivamente 2.904.556,00 praticamente alla fine dell'esercizio, in data 3 dicembre 2004.

Si tratti di progetti a obiettivo prettamente divulgativo, con temi che, citando esemplificativamente, vanno dalla cucina astronomica (area A), alla ristrutturazione di Gabinetti scolastici (area B), alla realizzazione del Museo dei ferri taglienti (area C).

Le regole e le modalità per la presentazione delle richieste di concessione sono emanate a cadenza annuale; per il 2004 sono previste dal DD. 5 maggio 2004 n. 577 il quale, a differenza

58 Cfr, in Gazzetta Ufficiale N. 50 del 1 Marzo 2004, Ministero dell'economia e delle finanze: decreto 24 febbraio 2004 disposizioni per l'effettuazione delle verifiche relative alla concessione del credito d'imposta a favore delle imprese per gli investimenti nelle aree svantaggiate, adottato ai sensi dell'art. 8, comma 8, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che oltre ai controlli della.Guardia di Finanza, fa riferimento ai controlli ordinari, nel caso indeterminabili.

del decreto relativo agli stessi interventi per il 2003, prevede forme di controllo sugli esiti che condizionano le erogazioni successive[59].

6.1.12 La ricerca aerospaziale.

Gli impegni finanziari del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) per il 2004 sono stati assunti nell'ambito dello stanziamento di 387.342.674,32 previsto dal D.M. 10 giugno 1998 n. 305, finalizzati all'attività di ricerca sperimentazione, produzione e scambio d'informazioni, alla formazione di personale e alla partecipazione di progetti di ricerca europei ed internazionali e alla realizzazione e gestione di opere ed impianti funzionali all'attività di ricerca.

Nell'ambito dello stanziamento di 20.658.276,00 per la competenza e 5.751.156,91 per i residui, sono stati pagati al 30 ottobre 2004, 22.000.000,00 a carico del cap. 5482 (contributo dello Stato al PRORA).

Fino al 2003 erano stati erogati 173.678.136,78.

A favore del CIRA (Centro ricerche aerospaziali) sono stati pagati 22.743.466,85 su uno stanziamento per il 2004 della competenza pari a 2.389.879,66 e 20.753.587,19 per i residui ed erogati fino al 2003 350.159.213,31.

Le erogazioni sono state disposte dal MIUR previo nulla osta della Commissione di monitoraggio prevista dall'art. 2 comma 2 del DM del 1998.

Per quanto concerne l'Agenzia spaziale italiana non era pervenuto al MIUR il conto consuntivo 2004 (previsto ad aprile del 2005). Era terminata la gestione commissariale iniziata a giugno del 2003 con l'insediamento degli organi di amministrazione e di revisione. Gli impegni per contratti. secondo quanto riferito dal MIUR sulla base dell'attività di vigilanza svolta, specie in materia di contratti, ammontavano a. 149.274.059,40.

6.1.13 La ricerca in Antartide.

La ricerca nel continente antartico è organizzata nel Programma nazionale ricerche in Antartide svolto dalla Società consortile P.N.R.A. Il 17 aprile 2003, è stato firmato l'atto costitutivo del Consorzio, che è subentrato all'ENEA, per l'attuazione del Programma Nazionale di Ricerche in Antartide(PNRA).

Gli Enti fondatori sono l'ENEA, il CNR, l'INGV, l'OGS. L'attuazione del Programma, che si svolge nel rispetto delle norme del Trattato antartico, è stata garantita dall'interfacciarsi del Consorzio con gli organismi consultivi del MIUR: Commissione Nazionale Scientifica per l'Antartide e Comitato Interministeriale.

Il Consorzio provvede, anche, all'attuazione di specifici accordi internazionali, alla realizzazione, gestione e manutenzione di mezzi e infrastrutture anche navali per la ricerca in Antartide e garantisce il supporto necessario per l'esecuzione delle campagne di ricerca. Il Consorzio può, inoltre, porre in essere operazioni industriali, commerciali, finanziarie mobiliari e immobiliari e quant'altro collegato all'oggetto sociale.

Nel corso del 2004, su un importo stanziato in bilancio di 23.959.379,00 sono stati erogati dal MIUR acconti per un importo complessivo pari a 22.743.466,85.

---

59 Art. 8: " le istituzioni che hanno ricevuto il contributo dovranno inviare, entro tre mesi dal termine previsto per la realizzazione del progetto, la relazione tecnico-scientifica delle attività svolte e dei risultati ottenuti, nonché la rendicontazione delle spese sostenute e finanziate con il contributo previsto dalla legge. Le predette relazioni tecnico-scientifiche saranno altresì tenute in considerazione dalla commissione di cui all'art. 9, nel procedimento di valutazione delle proposte in caso di presentazione di una nuova domanda da parte degli enti beneficiari."

6.1.14 Applicazione, nel 2004, delle disposizioni della legge n. 289 del 2003.

L'art. 56 della Legge Finanziaria 2002, concernente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato ha previsto fra l'altro l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante interesse scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica, con una dotazione, per l'anno 2004, di 100 milioni di euro.

Nello stesso esercizio si è chiuso, al 21 aprile 2004, il bando relativo al 2003 che ha messo a disposizione, a tali fini 25 milioni, a fronte del quale sono pervenute domande per 60 progetti per un costo di 468 milioni.

Sono stati prescelti progetti relativamente ai quali sono in corso, nel 2005, le attività istruttorie.

La quota destinata al MIUR è stata ripartita con DPCM del 20 settembre 2004 e destinata per 20 milioni al FAR e per 55 al FIRB.

Con DPCM del 4 giugno 2003 è stata riconosciuta, ai sensi dell'art. 93 comma 8 della legge finanziaria del 2003, la caratteristica di rotatività del Fondo Agevolazioni alla Ricerca e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale.

E' stato istituito il cap. 9015 denominato " fondo rotativo alle imprese" di alimentazione della relativa contabilità speciale sul quale sono confluiti metà degli stanziamenti 2003 previsti sul cap. 8932.

Infine, con decreto MEF in data 10 ottobre 2003, sono stati stabiliti nuovi criteri e modalità di concessione a favore delle imprese.

Dal 1 luglio 2004 sono stati pagati, a carico della contabilità speciale, soltanto gli interventi di agevolazione mentre i contributi a fondo perduto sono stati pagati a carico del bilancio.

Tuttavia il MEF ha dato la possibilità al Ministero, per i progetti che prevedono il cumulo del credito agevolato con il fondo perduto, di anticipare sul fondo di rotazione il finanziamento a fondo perduto, salvo reintegro trimestrale delle anticipazioni.

Si è peraltro constatata, sul capitolo 8932 FAR, una notevole massa di residui per impegni relativi a progetti nella forma del credito agevolato, per cui è in corso una ricognizione dei pagamenti effettuati per verificare quali somme dal cap. 8932 siano da trasferire ai residui del cap. 9015.

6.1.15 La cartolarizzazione dei crediti derivanti dalle ricerche.

Si tratta di un istituto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 269 del 2003 convertito con modificazioni dalla legge n. 326 s.a. con riguardo ai fondi FAR e FSRA.

L'operazione, iniziata nel 2004, è stata condotta unitamente ai crediti del FIT, a seguito di una complessa e laboriosa istruttoria sui dati in possesso del Ministero per poter valutare tempi, modi, dati sui rischi, si è conclusa con l'emanazione del DI del 16 settembre 2004 registrato dalla Corte dei conti.

Sulla base di esso è stato stipulato il contratto con la Società di Cartolarizzazione Italiana Crediti (SCIC) al 100 per cento del MEF, che prevede la cessione dei crediti da parte del MIUR e del MAP in cambio del netto di ricavo della collocazione sul mercato dei titoli emessi in corrispondenza dei crediti ceduti, con meccanismi di aggiustamento e di compensazione previsti nel contratto.

Il MIUR ha ottenuto un corrispettivo di 578.747.071,00 a fronte di crediti ceduti per 710.183.649,70 e successivamente, per l'assestamento previsto, 19.014.192,00 a fronte di crediti pari a 23.467.983,94.

Il Ministero ha altresì stipulato, ai fini dell'amministrazione per conto della SCIC dei crediti ceduti, un apposito contratto di gestione in base alla facoltà di sub-delegare a soggetti terzi una o più attività di *servicing.*

Tale facoltà, prevista dal citato decreto, non esclude che siano applicate al relativo contratto di servizi, ove ne ricorrano i presupposti, le disposizioni di cui alla legge n. 157 del 1995.

6.1.16 La Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia.

La fondazione è stata istituita con il DL 30/9/2003 n. 269, convertito, con modificazioni nella legge del 24/11/2003 n. 326.

Con decreto interministeriale del 16 dicembre 2004[60] è stata prevista la figura del commissario unico, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, che avrebbe dovuto predisporre il piano strategico della Fondazione, sulla base del parere del Comitato d'indirizzo e di regolazione, composto da 23 personalità di alta qualificazione.

Il piano strategico è stato predisposto in data 11 marzo 2005.

E' stata altresì individuata la sede a Genova dell'Istituto Italiano di Tecnologia e nominato il Collegio dei revisori dei conti. Non risultano notizie sull'attività di ricerca che sarebbe stata svolta nel 2004.

6.1.17 L'internazionalizzazione della ricerca.

Questa azione si è esplicata nel 2004 lungo due direzioni principali:

1) lo sviluppo e l'intensificazione delle collaborazioni fra i migliori centri di ricerca nazionali e *partners* del più alto livello di paesi ad alto sviluppo scientifico e tecnologico, anche al fine di introdurre nel nostro sistema gli *standards* di riferimento più avanzati a livello mondiale, tramite una serie di accordi bilaterali con paesi giudicati di rilevanza strategica, quali gli Stati Uniti, il Giappone, e Israele (altri paesi, come la Cina, l'India ed il Canada, sono nel programma di attività del 2005) ristretti a settori tematici ben definiti, e come *partners* stranieri centri di eccellenza dei tre paesi.

2) E' stata promossa la partecipazione dell'industria italiana, anche enfatizzando quegli strumenti che più si adattano alla sua peculiare composizione, centrata soprattutto sulle piccole e medie imprese. E' stata definita la politica spaziale italiana in ambito europeo, che comprende sia una componente scientifica che una componente industriale e assicurata la partecipazione all'iniziativa europea Eureka. Da menzionare la partecipazione della DG alle attività dell'OCSE relative all'analisi ed alla promozione della politica di innovazione nei paesi industrializzati..

Sono stati gestiti gli accordi bilaterali promossi dal MAE e le attività connesse ai relativi protocolli esecutivi (valutazione dei progetti e loro finanziamento). In ambito multilaterale è stata assicurata la partecipazione italiana ad organismi quali il CERN - *Centre européen de Recherche Nucléaire di Ginevra*, l'EMBL – *European Molecular Biology Laboratory di Heidelberg*, l'AIEA – Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica di Vienna, l'ICTP – *International Centre for Theoretical Physics* di Trieste,

Per quanto attiene, più in generale, al contributo italiano all'elaborazione di scenari scientifici e tecnologici internazionali, è stata curata la partecipazione al GSF (*Global Science Forum*) in ambito OCSE, al GMES (*Global Monitoring for Environment and Security),* ad ESFRI (*European Strategic Forum on Research Infrastructures)* ed a COST (*intergovernmental framework for european CO-operation in the field of Scientific and Technical research*) in ambito europeo.

---

[60] Il decreto è stato registrato con deliberazione della Sezione del controllo preventivo sugli atti n°4/2004 in data 6 maggio 2004, che ha ritenuto l'atto stesso una direttiva e l'ha ammesso a registrazione;

6.1.18 La valutazione della ricerca: l'attività del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

Dopo il rinnovo della composizione del Comitato[61], gli Enti di ricerca contattati per l'esercizio della valutazione sono stati diciassette, fra i quali i principali enti nazionali.

I criteri di valutazione sono stati raggruppati in cinque macrocriteri, costituiti dalla produttività e qualità del lavoro svolto, l'internazionalizzazione, l'impatto, l'attrazione di risorse esterne, la gestione delle risorse.

Dopo la definizione delle linee guida per la valutazione della ricerca[62], elaborate dal Comitato su incarico del Ministro dell'Istruzione e presentate in data 20 maggio 2003 dal Ministro dell'università, della ricerca e dell'istruzione, è stato avviata con DM n. 2206/ric del 16/12/2003 la valutazione delle performance della ricerca presso Università, enti di ricerca, altri soggetti pubblici e privati.

La valutazione riguarderà il triennio 2001 – 2003 e si dovrebbe sviluppare per il triennio successivo fino al 2006.

Entro il 31 dicembre 2004, sono pervenuti al MIUR 18.500 "prodotti"[63] ripartiti fra quattordici aree disciplinari del CUN, cui, evidentemente per induzione dal materiale ricevuto, sono state aggiunte sei aree "speciali" costituite dalle Scienze e tecnologie per una società dell'informazione e della comunicazione; Scienze e tecnologie per la qualità e la sicurezza degli alimenti; Scienze e tecnologie dei nano/microsistemi; Scienze e tecnologie aerospaziali; Scienze e tecnologie per lo sviluppo e la *governance* sostenibili: aspetti economici, sociali ed ambientali; Scienze e tecnologie per la valutazione e la valorizzazione dei beni culturali.

Sono stati creati dal MIUR venti "*panel*"(comitati scientifici) composti da 156 esperti dei quali: 75 accademici non costituenti la maggioranza dei panel stessi, in quanto pari al 48 per cento del totale, 44 provenienti da Università e istituzioni di ricerca estere o internazionali (pari al 28 per cento del totale), 19 da Enti di ricerca o da organismi italiani (12 per cento), 19 dall'industria e dalle professioni (12 per cento), 2 da organi ministeriali e 5 da esperti italiani.

Potranno essere attributi quattro livelli di merito: eccellente; buono; accettabile; limitato.

E' prevista la trasmissione, da parte dei panel, di una relazione finale entro il 30 giugno 2005 che individui i punti di forza e di debolezza di ciascuna area e suggerisca, ove possibile, eventuali interventi correttivi. Una apposita sezione sarà dedicata all'analisi dei brevetti. A sua volta il CIVR predisporrà un rapporto finale su ogni singola struttura, formulando per ognuna di esse un giudizio di merito. Le complessive attività di valutazione dovrebbero concludersi presumibilmente nel 2006.

La Corte ha già avuto modo di osservare che l'esercizio della valutazione della ricerca, ai sensi della normativa vigente (d.lgs. n. 204 del 1998 e d.lgs. n. 297 del 1999) non può essere svolto esclusivamente a cadenza triennale, né può escludersi un esercizio diretto, sia pure secondo modalità da decidere da parte dello stesso CIVR, delle verifiche sui programmi ed i progetti di ricerca senza la mediazione dei NIV.

7. Organizzazione, personale e nuove tecnologie.

7.1 L'organizzazione dell'Amministrazione.

Nelle precedenti relazioni si è riferito sui punti d'arrivo del processo di riorganizzazione che ha investito l'Amministrazione negli ultimi anni. Si è trattato di un processo che non è rimasto circoscritto alle strutture, che, al centro e distribuite sul territorio, la costituiscono, ma ha inciso sui loro contenuti funzionali e che, per questo aspetto, non ha tuttora raggiunto una

---

[61] I componenti del Comitato sono stati nominati la prima volta con DPCM n. 10873 del 26/03/99. Con DPCM in data 9/5/2003 si è proceduto al rinnovo degli stessi.

[62] Per una descrizione delle attività del CIVR fino al 2003, si confronti relazione approvata con deliberazione n°12/2005 SCCG del 6 aprile 2005

[63] Così definiti dall'amministrazione;

compiuta definizione. Infatti, il Ministero, che ancora negli anni '80, anche mediante gli uffici periferici, provvedeva pressoché interamente alle attività amministrative di organizzazione e di allestimento delle strutture, lasciando alle istituzioni scolastiche ed universitarie unicamente la diretta erogazione del servizio formativo agli studenti, è oggi chiamato ad assolvere funzioni di governo dei sistemi scolastico, universitario e della ricerca e compiti di servizio per gli istituti scolastici, per gli atenei e gli enti di ricerca. Questa mutazione funzionale è stata determinata, a partire dagli anni '90, dal tardivo pieno riconoscimento dell'autonomia attribuita dalla Costituzione alle università (art. 33 u.c.)[64] e dal conferimento di una posizione similare alle istituzioni scolastiche ad opera, prima, della legge n. 59 del 1997 – art. 21 - e, poi, dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001[65].

D'altronde, lo stesso esercizio delle autonomie viene ormai a svolgersi nel mutato quadro di composizione dei poteri attribuiti, per le materie istruzione e ricerca, allo Stato ed agli Enti territoriali[66]. Il che ne impone una corretta, coerente trasposizione nel complessivo disegno organizzativo delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Il nuovo assetto del Ministero trova la sua fonte di origine nella legge delega n. 59 del 1997 e nel relativo d.lgs 30 luglio 1999, n. 300, il quale, nel delineare la riforma dell'organizzazione del Governo, ha stabilito l'unificazione dei dicasteri della Pubblica Istruzione e dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in una unica struttura con la denominazione di Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Tale nuovo assetto, così come quello di altre Amministrazioni, doveva andare in vigore con l'inizio della legislatura successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Nel frattempo, al fine di pervenire a definizioni organizzatorie il più possibile vicine alla nuova ristrutturazione, il d.lgs n. 300 del 1999 ha stabilito, nelle disposizioni transitorie, che le Amministrazioni interessate alla riforma si dotassero già di nuove strutture. Per evitare all'istituendo Ministero unificato situazioni di vischiosità o attrito derivanti da diversità strutturali e organizzative, ha previsto che, prima e in vista dell'unificazione, l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione dei dipartimenti e degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione dei rispettivi compiti di ciascun Ministero fossero stabiliti con regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

A ciò si è provveduto con l'emanazione dei DPR n. 477 del 1° dicembre 1999 per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e del DPR n. 347 del 6 novembre 2000 per il Ministero della pubblica istruzione.

Con tali decreti, il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tcnologica hanno dato seguito al transitorio riassetto, predisponendosi alla riunificazione con diversa velocità. Invero, le disposizioni relative al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, limitatamente all'area dell'istruzione scolastica, dovevano entrare in vigore dalla data del decreto legislativo, mentre per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica si sarebbe proceduto al riordinamento, ai sensi dell'art. 17 comma 4 bis della legge 23 agosto 1988 n. 400, prevedendosi un dipartimento per le funzioni finali, con non più di due uffici di livello dirigenziale al suo interno, nonché non più di due uffici di livello dirigenziale generale per i compiti strumentali.

Nel caso dell'amministrazione dell'istruzione scolastica va ricordato che una riforma con antecedenti ancora più lontani si sarebbe dovuta attuare attraverso la terza regionalizzazione, con il d.lgs. n. 112 del 1998.

---

[64] Legge 9 maggio 1989 n. 168: si vedano, in particolare, gli artt. 1 e 6.

[65] Corte Costituzionale sentenza n. 37 del 12–27 gennaio 2005: *Autonomia scolastica* non è incondizionata libertà di autodeterminazione, essa esige soltanto che agli istituti scolastici siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare.

[66] Costituzione artt. 117, secondo e terzo comma; 118, primo ed ultimo comma: di ciò hanno costituito parziale anticipazione le disposizioni degli artt. da 135 a 139 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Proprio in relazione alla diversa velocità di cambiamento del settore istruzione scolastica rispetto al settore istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica è riscontrabile una prima caratteristica rispetto agli assetti dei Dicasteri dai quali deriva l'attuale: mentre il legislatore aveva da tempo decentrato e snellito l'amministrazione delle università e della ricerca, sin dal 1986 con la legge n. 23, con l'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, avvenuta con legge n. 168 del 1989 e, soprattutto con la legge n. 537 del 1993, il Ministero della pubblica istruzione non aveva ancora subito rilevanti modifiche in occasione delle tre riforme di decentramento regionale dal 1972 al 1998, in termini di diminuzioni di personale dirigenziale e delle qualifiche funzionali.

Con DPCM in data 26 maggio 2000, si era proceduto all'individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative connesse agli istituti professionali, trasferiti alle Regioni ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, con decorrenza non successiva al 31 dicembre 2000. Ma tali risorse, per essere limitate alle sole istituzioni dove non funzionavano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma d'istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, sono state limitate a soli cinque istituti professionali, con decorrenza dall'anno scolastico 2000-2001, demandandosi a successivo, separato DPCM l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali da trasferire alle regioni .

Con successivo decreto in data 12 settembre 2000 sono state individuate le risorse da trasferire agli Enti locali e alle Regioni ai sensi degli artt. 138 e 139 dello stesso d.lgs. 112/1998[67] e messi a disposizione da parte dell'amministrazione 70.050.000.000 di lire, corrispondenti a 36.177.806,78 di euro ma solo con riferimento agli Enti locali (Province e Comuni) e dopo formale richiesta del M.E.F. in data 24 settembre 2003.

Trasferite le risorse agli Enti locali per mezzo del M.E.F., il trasferimento del personale alle Regioni a statuto speciale non ha ancora avuto luogo, come pure il trasferimento di personale alle Regioni a statuto ordinario, come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da ultimo richiamato, ancorché il personale stesso fosse stato già determinato in 103 unità, rispettivamente per le esigenze degli Enti locali e delle Regioni.

Ciò in quanto il 13 novembre 2000, è stato emanato un ulteriore DPCM, concernente "Criteri di ripartizione tra le regioni e gli Enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 in materia d'istruzione scolastica".

Tale normativa richiedeva, tra l'altro, l'adozione di un ulteriore provvedimento che doveva essere il risultato di accordi tra l'Ufficio per il federalismo amministrativo ed il Ministero della pubblica istruzione per dare corso alla individuazione delle risorse umane da trasferire alle Regioni.

L'Amministrazione ha fatto presente che le Regioni hanno convenuto di procedere ad un riesame della materia mediante l'istituzione di un tavolo tecnico con l'intento di procedere ad un accordo definitivo per il trasferimento alle medesime anche delle risorse umane necessarie.

Il trasferimento di risorse è avvenuto in misura minimale sotto il profilo della rilevanza delle funzioni e solo in parte, essendo stato determinato, per quelle finanziarie ancora da trasferire attualizzate al 2000 e per tutti i capitoli, in 14.550 milioni di lire, e per le risorse umane entro il contingente sopra indicato, valutato in misura pari all'1,89 per cento dell'organico di fatto.

Rilevante l'aspetto, che connota la peculiarità dell'autonomia scolastica, costituito dalla non sovrapponibilità della stessa all'autonomia territoriale, che deve essere tenuto presente ai fini dei successivi sviluppi del rapporto intercorrente con lo Stato da una parte e con le

[67] Concernenti, rispettivamente, le deleghe di funzioni alle Regioni ed i trasferimenti alle province ed ai comuni.

autonomie territoriali e funzionali, dall'altra, riscontrabile anche attraverso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Per quanto riguarda in particolare l'amministrazione scolastica, in esecuzione della delega contenuta nell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 è stata, infatti, istituita la qualifica dirigenziale dei capi d'istituto, proseguita attraverso il DPR n. 275 del 1999, cui è seguito il riordino dei cicli d'istruzione approvato con legge n. 30 del 10 febbraio 2000.

Sono seguiti, ancora, la riforma dei cicli, di cui alla legge n. 53 del 2003 e, in attuazione di quest'ultima, il d.lgs. 19 febbraio 2004 n. 59 e, da ultimo, il decreto legislativo 15 aprile 2005 n. 76, con il quale sono state definite le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione a norma dell'art. 2 comma 1 lett. c della richiamata legge 28 marzo 2003 n. 53.

In presenza di tale complesso normativo la configurazione organizzativa dell'apparato ministeriale ha raggiunto l'attuale assetto solo alla fine del 2003, a seguito dell'unione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che ha avuto effetto dall'inizio della XIV legislatura (giugno 2001). La nuova organizzazione, che è stata definita dal DPR n. 319 del 2003, consta di tre Dipartimenti, nell'articolazione centrale, e di diciotto Uffici regionali sul territorio, ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. I tre Dipartimenti sono preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università, all'alta formazione artistica e musicale ed alla ricerca; alla programmazione ministeriale ed alla gestione del bilancio, del personale ministeriale e dell'informazione e sono, ciascuno, articolati in cinque Uffici di livello dirigenziale generale. I diciotto Uffici regionali, anch'essi di livello dirigenziale generale, svolgono attività di supporto esclusivamente nei confronti degli istituti scolastici; curano i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali; svolgono compiti relativi al reclutamento, alla mobilità del personale scolastico, all' assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle scuole[68]. Presso ciascuno di essi è costituito un comitato, composto di rappresentanti dello Stato, della Regione e degli Enti locali, incaricato di coordinare le attività gestionali di tutti i soggetti coinvolti nel servizio scolastico e di esprimere valutazioni sulla realizzazione degli obiettivi.

Questo disegno organizzativo è esposto ad un duplice livello di osservazioni; il primo attinente al complesso dell'Amministrazione, l'altro alla distribuzione delle aree funzionali tra le articolazioni, come individuate.

Le nuove disposizioni dell'art. 117 Costituzione, sia per quanto riguarda il riparto di funzioni tra Comuni, Regioni e Stato, sia per la posizione di autonomia acquisita dagli istituti scolastici, richiedono, infatti, un'attenta riconsiderazione circa il punto di equilibrio tra poteri dell'Amministrazione statale[69] e poteri degli Enti territoriali, ad esempio, in ordine alla definizione della rete degli istituti sul territorio. Per le stesse ragioni, ad una similare verifica va sottoposta l'articolazione territoriale dell'Amministrazione statale, che insiste sia a livello regionale che provinciale[70].

Ciò comporta che il Ministero, nel momento presente, sta operando sul territorio in una situazione non ancora stabile, assicurando al servizio nazionale istruzione una continuità organizzativa del tutto contingente[71].

---

[68] L'art. 75, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999 così definisce i compiti degli uffici regionali. Occorre, però, chiedersi se queste norme possano considerarsi compatibili con le modifiche intervenute della Costituzione. Consistenti perplessità sono indotte dagli sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

[69] Cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999: i Ministeri svolgono per mezzo della propria organizzazione le funzioni di spettanza *statale* nelle materie e secondo le aree funzionali indicate.

[70] Si veda il parere n. 2661, reso dal Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi – nell'adunanza del 30 settembre 2002, in ordine ad una precedente redazione dello schema di regolamento, successivamente emanato con il d. P.R. n. 319 del 2003.

[71] Sostenendo la definitività, a legislazione vigente, dell'assetto dell'amministrazione, e la distinzione fra compiti di coordinamento e di gestione, la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità, infatti, nella deliberazione n. 6/2003 P del 27 marzo 2003, non ha ritenuto accedere alla tesi ministeriale che potessero essere istituiti sei Servizi di

L'amministrazione dell'istruzione si trova ad attraversare una duplice transizione: dall'amministrazione centralizzata all'amministrazione distribuita sul territorio, interessata da tempo da un processo di decentramento ormai in fase avanzata; dal confronto in atto, e non disgiunto da un fitto contenzioso, fra decentramento di queste strutture e regionalismo delle funzioni; dal crescente anche se non compiutamente istituzionalizzato[72] policentrismo dell'amministrazione scolastica, nel segno dell'autonomia, dopo la crisi della partecipazione amministrativa.

Il primo aspetto è caratteristico delle fasi di transizione dell'apparato che comportano inizialmente il mero spostamento verso uffici periferici di compiti burocratici senza arricchirne competenze e dotazioni. Esso conduce alla seconda transizione, durante la quale gli utenti percepiscono la crisi delle strutture amministrative, si organizzano ed impongono gradualmente, attraverso gli strumenti della partecipazione e del consenso, il controllo ravvicinato della gestione dei propri interessi, determinando un cambiamento volto ad ottenere interlocutori responsabili delle funzioni.

La terza fase può rienersi quella dell'attuazione compiuta dell'autonomia funzionale. L'istituzione dialoga alla pari con le autonomie locali e territoriali e produce, o attira, una classe dirigente in grado di reggere il confronto con un'amministrazione orizzontale nella quale si gestiscono interi processi funzionali.

Permane, nell'ambito del sistema scolastico il problema, ancora al di là dall'essere risolto, costituito dalla redistribuzione fra i diversi centri regionali di un finanziamento corrispondente alle esigenze di spesa, che richiede un'efficace programmazione, un monitoraggio costante e l'adozione tempestiva dei conseguenti interventi correttivi.

La situazione di provvisorietà in cui, peraltro, nel 2005 si trova ancora l'apparato amministrativo statale dell'istruzione, è stata accentuata dal corso della più radicale riforma della parte seconda della Costituzione in senso devolutivo delle stesse competenze alle Regioni[73].

L'attualità della esigenza di adeguamento della disciplina generale del sistema scolastico, anche nei profili organizzativi, all'evoluzione dell'ordinamento costituzionale è confermata dagli indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale, che, ripetutamente, è stata chiamata a dirimere conflitti innescati da disposizioni che esprimono assetti non sempre lineari.

Tali indirizzi individuano l'ambito che compete all'Amministrazione dello Stato: nell'adozione di determinazioni espressive di esigenze meritevoli di disciplina uniforme sul territorio nazionale, quali, ad esempio, la definizione degli *standards* nel rispetto dei quali il servizio formativo deve essere erogato per l'intera collettività nazionale[74].

---

supporto ai compiti settorialmente propri dell'amministrazione, né che fosse possibile, al di là dall'assetto ministeriale su base dipartimentale, riconoscere l'esercizio di una specifica autonomia definitoria in ordine ad attività d'ordine strumentale, quali quelle attribuite ai sei Servizi su indicati, cui preporre altrettante figure dirigenziali generali, né che i Capi dipartimento potessero avere alle loro dirette dipendenze uffici di livello dirigenziale non generale, esclusi dalla previsione dell'art. 4 comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 relativa all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale in apposito decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Tuttavia, nella stessa deliberazione, richiamato il parere del Consiglio di Stato nel quale, tenuta presente la riforma del titolo V recata dalla richiamata legge costituzionale n°3 del 18 ottobre 2001, era stata prospettata l'esigenza di una ulteriore riforma delle strutture ministeriali in sede della configurazione di quello che sarebbe risultato il sistema della pubblica istruzione a seguito dell'attuazione di tale legge, è stato convenuto che il regolamento elaborato costituisse sì un momento di definitività del processo riorganizzativo dell'amministrazione, ma nell'attesa della realizzazione del titolo V della costituzione.

[72] Secondo l'espressa previsione della legislazione primaria le scuole, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, costituiscono, diversamente dalle università, amministrazioni dello Stato;

[73] Cfr. disegno di legge n. 2544-B di modifiche alla Parte II della Costituzione approvato con dal Senato e dalla Camera in sede di prima deliberazione e dal Senato in sede di seconda il 23 marzo 2005, ed in particolare dell'art. 117 che nella nuova stesura dovrebbe attribuire alle regioni l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione e la definizione dei programmi scolastici e formativi d'interesse specifico della Regione.

[74] Corte Costituzionale sentenza n. 407 del 10 – 26 luglio 2002.

Nell'esercizio di funzioni amministrative, non solo per le materie di potestà legislativa esclusiva, ma anche concorrente, quando se ne richieda l' esercizio unitario, rivelandosi anche l'ambito regionale inadeguato ed insufficiente in considerazione delle dimensioni e dello spessore di finalità correlate necessariamente a contesti territoriali di maggiore ampiezza. Il principio di legalità esige che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, che non può che essere la legge statale, sotto la condizione della previsione di misure ispirate a proporzionalità, ragionevolezza e frutto di concertazione. Infatti, le singole Regioni, mediante discipline differenziate, non possono regolamentare funzioni amministrative attratte a livello nazionale[75].

Decisivi elementi di orientamento forniscono altre sentenze della Corte Costituzionale, che indicano, in una serie di casi concreti, quali siano gli spazi di disciplina sostanziale da riconoscere per lo Stato e le Regioni. Essi si riflettono, in via mediata, sul piano organizzativo, definendo la titolarità delle potestà e gli assetti organizzativi per il loro esercizio.

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia sul rimborso di prestiti fiduciari (d'onore) in favore degli studenti capaci e meritevoli attengono alla materia istruzione, di competenza concorrente, comportando scelte discrezionali circa i criteri di individuazione degli studenti e, quindi, delle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno dello studio: ne deriva la necessità di un diretto coinvolgimento delle Regioni[76].

Pur includendo l'art 117, terzo comma, Cost. la ricerca scientifica tra le materie di competenza concorrente, va considerato che essa costituisce non solo una materia, ma anche un valore protetto dalla Costituzione (artt. 9 e 33), ed in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

Lo Stato mantiene una propria competenza per attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promovendo studi finalizzati. Allo Stato è, quindi, sempre dato di attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale per corrispondere ad esigenze di carattere unitario e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà , differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini[77].

E' stata riconosciuta la legittimità Costituzionale di una legge regionale che prevede la concessione di assegni di studio (che non costituiscono retribuzioni) in favore di docenti posti, a richiesta, in aspettativa per un anno scolastico.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che il fine delle norme regionali è il sostegno delle attività di qualificazione professionale, svolte dai docenti durante i periodi di aspettativa, nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale e della disciplina statale dell'aspettativa per tutto il personale scolastico: ciò consente di raggiungere il convincimento che le norme regionali non contrastano con i principi di eguaglianza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La stessa conclusione, circa il profilo della legittimità costituzionale, viene acquisita per le norme regionali riguardanti la scuola dell'infanzia e l'educazione degli adulti, che assumono le definizioni statali dei percorsi formativi e predispongono interventi di supporto dell'offerta didattica. Esse si muovono, infatti, sul versante del sostegno all'acquisizione e al recupero delle conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

---

[75] Corte Costituzionale sentenze n. 303 del 25 settembre – 1° ottobre 2003 e n. 6 del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004.

[76] Corte Costituzionale sentenza n. 308 del 13 – 21 ottobre 2004.

[77] Corte Costituzionale sentenze n. 423 del 6 – 29 dicembre 2004 e n. 30 del 12 – 26 gennaio 2005.

Analoga valutazione la Corte opera per la promozione, mediante le misure previste dalle norme regionali, dell'integrazione tra istruzione e formazione professionale. Rappresentando l'integrazione la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro, al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi, le disposizioni regionali si limitano ad individuarla come base preferibile per il conseguimento dei suddetti fini, senza precludere altre forme legali di riconoscimento e di crediti[78].

Altro aspetto meritevole di attenzione è l'analisi organizzativa delle aree funzionali proprie del Ministero, operata dal DPR n. 319 del 2003, e la definizione delle competenze dei dipartimenti. Aver configurato l'amministrazione centrale per l'intero complesso dei compiti istituzionali (istruzione – università – ricerca) su due soli poli (Dipartimenti), li espone ad un sovraccarico funzionale, cui sembra essersi voluto porre rimedio mediante l'articolazione degli stessi in un numero di uffici dirigenziali generali di qualche larghezza. Ad essi si affianca un terzo Dipartimento, cui sono affidati compiti trasversali (studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca; finanza e bilancio; sistemi informativi; comunicazione) e di servizio per l'intera amministrazione (personale ed acquisti). Questa soluzione non risulta in linea con gli indirizzi organizzativi dettati dal d.lgs. n. 300 del 1999, che disegna i dipartimenti come strutture preposte ad aree funzionali omogenee, cui sono chiamate ad assolvere compiutamente, anche per quanto riguarda le attività di supporto ed i servizi strumentali[79].

Senza trascurare che la programmazione, la finanza, il bilancio e l'allestimento e lo sviluppo dei sistemi informativi costituiscono ambiti funzionali il cui svolgimento si presta oggettivamente a condizionare l'opera degli altri dipartimenti, il che dovrebbe consigliare di non assegnarli ad una struttura collocata nell'organigramma sullo stesso livello, e di adottare soluzioni alternative. In via di ipotesi, si potrebbe pensare ad organismi collegiali di dimensioni contenute, nelle quali siano presenti le necessarie competenze professionali, assistiti da segreterie tecniche; essi dovrebbero riferire ai dipartimenti. Una struttura che corrisponde a questo modello è già presente presso il Ministero: si allude al Comitato per la valutazione del sistema universitario, che assolve sostanzialmente ad un ruolo di agenzia tecnica nei confronti del Dipartimento corrispondente[80].

La nuova articolazione dell'amministrazione centrale, che ha visto la riduzione dei centri di responsabilità, nel passaggio 2003 - 2004, da 9 a 4, ha comportato, ad inizio del 2004, la necessità di attribuire la gestione amministrativa delle risorse finanziarie presenti in bilancio in termini ad essa coerenti e, quindi, diversi rispetto a quelli esposti nella legge 24 dicembre 2003 n. 351 di approvazione del bilancio 2004, che seguiva un assetto organizzativo non più esistente a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 319 del 2003. Ciò è stato fatto con il DM 7 gennaio

---

[78] Corte Costituzionale sentenza n. 34 del 12 – 26 gennaio 2005.

[79] L'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999 stabilisce che i Dipartimenti esercitino in modo organico ed integrato le funzioni del Ministero. Esse si traducono nello svolgimento di compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali. Nel caso del MIUR, il successivo art. 50 reca l'analisi dei contenuti delle aree funzionali affidate al Ministero. L'art 51 prevede che l'istituzione dei Dipartimenti avvenga in relazione alle aree indicate dall'art. 50, che non menziona i compiti trasversali e strumentali assegnati al Dipartimento per la programmazione ministeriale etc. dal DPR n. 319 del 2003, la cui configurazione non risulta, quindi, in linea con le disposizioni degli articoli 5 e 50 del d.lgs. n. 300 citato.
Sul punto si veda Corte dei Conti – Sezione del controllo di legittimità – collegi I e II – delibera n. 6 del 27 marzo – 23 aprile 2003.

[80] Quanto osservato nel testo fa riferimento ai contenuti delle norme vigenti e, quindi, agli assetti da esse prescelti, ma non va inteso come acritica adesione alla tecnica organizzativa sottesa nelle soluzioni adottate. Infatti, sotto il profilo sostanziale, resta aperto il discorso se nell'apparato Ministero sia compatibile una piena applicazione delle strutture dipartimentali, soprattutto per i compiti strumentali, che si caratterizzano per esigenze di esercizio comuni con le strutture parallele. Probabilmente, le soluzioni potrebbero essere individuate in organismi, distinti, ma sottordinati rispetto ai Dipartimenti , alla cui gestione dovrebbero essere associati rappresentanti dei Dipartimenti stessi.

2004 che ha operato un raccordo tra legge di bilancio – Tab. 7 – e i nuovi centri di responsabilità, costituiti dai tre dipartimenti ministeriali, assegnando loro la gestione dei fondi dell'amministrazione centrale.

La Corte ha già portato la propria attenzione sulla riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, riguardante in particolare le strutture decentrate[81]. Ciò in considerazione dell'importanza che, per il servizio scolastico, ha l'organizzazione territoriale della sua erogazione, innanzitutto da parte delle scuole, ma anche, per i servizi di supporto amministrativo, da parte degli uffici regionali del Ministero. Di ciò le Linee guida, dettate dal Ministro per la costituzione degli uffici, danno atto, ricordando il contesto in cui essi sono chiamati ad operare e, quindi, la stringente necessità di correlarsi alle caratteristiche dei luoghi, alle esigenze espresse dal mondo della produzione e del lavoro, agli indirizzi degli enti esponenziali delle collettività locali e i tratti evolutivi, specifici per l'area istruzione, dell'ordinamento costituzionale. Infatti, il sistema istruzione ha assunto una configurazione a rete, comprensiva anche di speciali relazioni con le università del territorio, che richiede di assicurare il diretto coinvolgimento di tutti gli interessati nelle attività di predisposizione del servizio.

Questo scenario pone la domanda se il disegno organizzativo suggerito offra soluzioni convincenti.

Il modello proposto, tradotto nelle realtà locali con i decreti del 28 luglio 2004, individua cinque aree: a) politiche formative; b) supporto e sviluppo degli istituti scolastici; c) personale della scuola; d) finanziamento e valutazione del servizio reso dagli istituti; e) personale e attività strumentali dell'ufficio regionale, da svolgere su due livelli territoriali: regionale e provinciale in raccordo con il Dipartimento dell'istruzione. Esse, in via esemplificativa, vengono tradotte, mediante l'analisi dei compiti alle stesse riconducibili, in dieci uffici dirigenziali non generali.

Dai decreti costitutivi degli uffici si ricava che si passa dai 23 uffici della Lombardia (11 a livello regionale ed 12 nelle province) ai 5 ciascuno per Basilicata, Umbria e Molise. La struttura amministrativa che ne risulta replica, su due livelli, l'articolazione delle direzioni generali ministeriali dell'assetto precedente all'ultima riorganizzazione ed appare conformata e condizionata dal numero di dirigenti presenti sul territorio, provenienti dai soppressi Provveditorati agli studi, ora assegnati in 118 presso gli UU.RR. e 103 nelle province presso i centri di servizi amministrativi (CSA).

Si richiamano le conclusioni dell'indagine citata della Corte che documentano la difficoltà di ricostruire i flussi finanziari diretti alle scuole e gli esiti della loro gestione. Dovrebbe essere oggetto di riflessione l'attuale configurazione degli UU.RR. quali centri di responsabilità ministeriali, che li assoggetta ai moduli procedurali della gestione del bilancio dello Stato, cui si accompagna l'esistenza delle contabilità speciali istituite presso i CSA. Ciò costituisce un ordito amministrativo di forte spessore che ritarda la provvista finanziaria delle scuole senza ricavarne significativi esiti conoscitivi circa l'utilizzazione dei fondi.

In sintesi, se si dà credito alla percezione delle *Linee guida* di quale sia il contesto in cui il sistema dell'istruzione deve operare, l'Amministrazione non può sottrarsi alla verifica dell'adeguatezza e della funzionalità della risposta organizzativa apprestata e rendersi disponibile ad una meditata riconsiderazione, i cui esiti dovrebbero essere verificati attraverso caute sperimentazioni.

7.2 Il personale dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione periferica del MIUR..

7.2.1 Il personale dirigenziale.

Come si è già riferito, il DPR n. 319/03, secondo quanto stabilito dall'art. 51 del d.lgs n. 300 del 1999, ha articolato il Ministero in 3 Dipartimenti. All'interno di ogni Dipartimento sono stati previsti 5 Uffici di livello dirigenziale generale, nonché, funzionalmente dipendenti dal

[81] Corte dei conti – Sezione centrale del controllo di gestione – delibera n. 19 del 23 giugno – 15 settembre 2004.

Dipartimento per l'istruzione, 18 Uffici scolastici regionali, anche questi di livello dirigenziale generale.

L'organico dei dirigenti del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca è determinato nel modo che segue dalle Tabelle A, B e C allegate al DPR n. 319 del 2003:

Posti di funzione dirigenziale di livello generale	39
Posti di funzione dirigenziale amministrativa non generale	399
Posti di funzione dirigenziale tecnica	407

Il DPR n. 319 del 2003 è entrato in vigore il 5 dicembre 2003, e pertanto sono stati rinnovati gli incarichi di livello dirigenziale generale.

A seguito di tali rinnovi sono stati nominati 35 Direttori generali: 17 nell'Amministrazione Centrale, -dei quali 7 dirigenti di prima fascia; 5 dirigenti di seconda; 2 dirigenti provenienti da altra amministrazione; 3 estranei all'Amministrazione, 18 per gli Uffici Scolastici Regionali, dei quali un dirigente di prima fascia e 17 dirigenti di seconda fascia. Due dirigenti di I fascia sono stati collocati fuori ruolo e un altro dirigente già era in posizione di distacco sindacale.[82]

Nel corso dell'anno 2004, a seguito delle dimissioni di uno dei Direttori generali estraneo all'Amministrazione e di due collocamenti in quiescenza di due dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali, sono stati operati alcuni movimenti e precisamente:

- 2 dirigenti di seconda fascia con incarico di Direttore generale presso Uffici scolastici regionali sono stati incaricati l'uno della Direzione dell'Ufficio di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione centrale ove era incaricato l'estraneo dimissionario, l'altro della funzione di componente del collegio di presidenza del Servizio di controllo interno, posto disponibile;
- 4 nuovi dirigenti di seconda fascia sono stati incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, rispettivamente: 2 sugli Uffici scolastici regionali retti in precedenza da dirigenti collocati in quiescenza e 2 sui posti di coloro che hanno assunto incarichi nell'Amministrazione centrale;
- 2 dirigenti di seconda fascia, incaricati della direzione di Uffici scolastici regionali, hanno ricevuto l'incarico di direzione per altri 2 Uffici scolastici regionali.

Sono stati emanati il decreto ministeriale 28/4/2004, con il quale si è provveduto alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione Centrale e 18 decreti ministeriali, tutti del 28.7.2004, con i quali, a seguito delle Linee-guida formulate dal Ministro con decreto del 30.4.2004, sono stati riorganizzati gli Uffici Scolastici Regionali. Contestualmente, due dirigenti di prima fascia sono stati collocati in posizione di fuori ruolo presso l'Agenzia Spaziale Italiana e un altro dirigente di prima fascia, già nel 2003, era stato

---

[82] Attenta considerazione in sede di rendicontazione, deve essere data al seguito attribuito dall'amministrazione a pronunce specifiche di illegittimità, in particolare, sotto il profilo dell'onnicomprensività delle tabelle del personale, ai fini del rispetto dell'invarianza della spesa stabilito dall'art. 34 della legge n. 289 del 2002, ivi compreso il contingente attribuito agli Uffici di Gabinetto, dal numero massimo dei dirigenti generali - stabilito a 39 e alla compresenza, in tale numero, delle figure dirigenziali generali attribuite al Servizio di controllo interno ed ai compiti di coordinamento attribuiti ai Capi Dipartimento, i quali ultimi si dovrebbero identificare con le macrofunzioni attribuite al Dicastero. A tale riguardo occorre confrontare la delibera della Sezione del controllo successivo sulla gestione approvativa dell'indagine sulla Dirigenza statale, n. 24 del 13 gennaio 2005. In occasione dell'adunanza della Sezione del controllo, l'amministrazione ha depositato una memoria, nella quale ha precisato che "con l'emanazione del DPR n. 319 del 2003 si è inteso porre ordine ad una situazione storica che, nel suo percorso, ha dato luogo a talune criticità, e dunque ha stabilito, rispetto alla semplice sommatoria delle dotazioni organiche dirigenziali dei DDPR n. 347 del 2000 e n. 477 del 1999, ovverosia 30+5 posti, di riassorbire in un unico organico i posti del DM 1/10/2002 (n. 2) dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione e la situazione di fatto intervenuta nell'ex Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e Tecnologica, recando in aumento 4 posti e diminuendo di conseguenza, per il principio dell'invarianza della spesa, alcuni posti di funzione dirigenziale non generale"

posto in distacco sindacale. Un numero rilevante di incarichi è stato quindi conferito a Dirigenti di seconda fascia.

Il DM 28/4/2004, con il quale sono stati conferiti gli incarichi di livello dirigenziale non generale di tipo amministrativo dell'Amministrazione Centrale, ai sensi dell'art. 6 del medesimo, che ha previsto la vigenza dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione, avvenuta il 12.5.2004, è entrato in vigore il 1°/6/2004. Esso ha riguardato 101 dirigenti di seconda fascia sui 153 posti previsti dal decreto.

I provvedimenti di incarico dei dirigenti tecnici in servizio presso l'Amministrazione Centrale, per i quali sono previsti in organico 60 posti dall'art. 3, 1 c. DM 28/4/2004, sono ancora in corso di definizione.

A seguito della riorganizzazione degli Uffici Scolastici Regionali prevista dai 18 DD.MM. succitati, i Direttori generali dei medesimi Uffici hanno conferito ai dirigenti di seconda fascia gli incarichi dirigenziali non generali. La distribuzione e le presenze, in servizio sui 221 posti di cui all'allegato 6 del DM 28 aprile 2004 risultano dal seguente prospetto fornito dall'amministrazione centrale, la quale ha riferito di conoscere, allo stato, il numero dei presenti nell'ambito dell'U.S.C., ma non l'assegnazione fra gli Uffici della Direzione regionale e quelli dei C.S.A.

n.	Regione	Posti c/o Direz. Regionale	Posti presso i C.S.A.	Totale posti	Presenti al 31.12.2004
1	Abruzzo	4	4	8	2
2	Basilicata	3	2	5	1
3	Calabria	6	5	11	2
4	Campania	11	5	16	15
5	Emilia-Romagna	9	9	18	11
6	Friuli V.Giulia	4	4	8	3
7	Lazio	10	5	15	11
8	Liguria	4	4	8	2
9	Lombardia	11	12	23	12
10	Marche	3	5	8	4
11	Molise	3	2	5	2
12	Piemonte	8	8	16	6
13	Puglia	7	6	13	9
14	Sardegna	5	4	9	4
15	Sicilia	10	9	19	16
16	Toscana	10	10	20	13
17	Umbria	3	2	5	3
18	Veneto	7	7	14	2
	Totale	118	103	221	118

I Direttori generali degli Uffici scolastici regionali avevano provveduto a conferire gli incarichi ai dirigenti tecnici, per i quali sono previsti in organico 347 posti dall'allegato 5 al DM 28/4/2004.

Al 31 dicembre dell'anno 2004 erano in servizio 230 dirigenti tecnici: 208 dell'amministrazione, di cui 2 collocati in posizione di fuori ruolo; 6 dirigenti di altra amministrazione, incaricati ai sensi del comma 5-bis dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; 16 estranei, incaricati ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs n. 165 del 2001;

Nello stesso anno è stato conferito un incarico di livello dirigenziale non generale amministrativo, ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, a persona estranea all'amministrazione e sono stati conferiti 6 incarichi di reggenza a personale appartenente all'Area C – posizione economica C3.

A seguito delle seconde linee guida formulate dal Ministro con DM del 30 aprile 2004, con DM del 28 luglio 2004 è stato definito il procedimento di riorganizzazione degli Uffici Scolastici regionali, che ha trasformato i rapporti dell'amministrazione centrale con gli Uffici periferici ed ampliate le competenze di questi ultimi sul personale delle istituzioni autonome.

L'organizzazione degli U.S.R., determinata dal DPR n. 319 del 2000, risulta profondamente diversa da quella prevista dal DPR n. 347 del 2000. [83]

In sostanza, nel DPR n. 319 è stato abrogato l'obbligo di sentire le regioni per l'articolazione dell'Ufficio scolastico regionale previsto dal DPR n. 370, riportando al centro il potere di organizzazione, sia pure tenendo conto delle proposte avanzate.[84]

L'Amministrazione, il 19/4/2001, in sede di Conferenza Unificata con le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, aveva, invero, sottoscritto un accordo sul documento recante [prime] "Linee-guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali".

Tale documento aveva demandato al Direttore Regionale l'organizzazione del proprio Ufficio, stabilendo una serie di criteri e di funzioni imprescindibili.

Successivamente il Ministro, il 30/4/2004, ha emanato un proprio decreto contenente le [seconde] Linee-guida per l'organizzazione degli uffici scolastici regionali e l'ipotesi di articolazione degli uffici, cui hanno fatto seguito le proposte dei diversi Direttori Generali regionali e, successivamente, i 18 decreti del Ministro, con cui è stata stabilita l'organizzazione di ciascun ufficio scolastico regionale.

Come precedentemente accennato, mentre il documento approvato dalla Conferenza Unificata per ciascuna area funzionale riportava le principali tematiche ad essa ascrivibili e consentiva ai Direttori Generali di accorpare negli uffici, determinati dal numero dei posti di funzione dirigenziale assegnati, le aree e le tematiche, il DM del Ministro da ultimo citato ha previsto ipotesi di articolazione della Direzione Generale regionale in dieci uffici corrispondenti ad altrettante aree.

Le ipotesi previste dalle linee-guida approvate con decreto, che elaboravano la possibilità di dieci uffici, oltre i C.S.A. territoriali, si sono, pertanto, rivelate più rigide.

In sostanza, nelle successive linee guida è stato introdotto un disegno di moltiplicazione degli Uffici periferici rispetto al personale dirigenziale realmente disponibile ed in contrasto con l'autonomia degli uffici precedentemente previsti e con l'autonomia scolastica.

Invero, per quanto concerne l'organizzazione sul territorio regionale, il documento approvato dalla Conferenza Unificata prevedeva Centri di servizi amministrativi in numero non superiore al rapporto da 1 a 100 delle istituzioni scolastiche, ma, qualora il numero risultante da tale rapporto fosse stato inferiore al numero delle province della Regione, comunque in numero pari a quello delle province. Inoltre, i C.S.A. avrebbero dovuto svolgere compiti amministrativi, realizzando la presenza dell'amministrazione sul territorio.

Erano stati previsti i Centri servizi per le istituzioni scolastiche (C.S.I.), in numero pari a quello delle province, il cui personale, proveniente dal ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici doveva essere utilizzato a tempo determinato e avrebbe dovuto svolgere compiti di promozione e assistenza per le istituzioni scolastiche.

Il DM in data 30 aprile 2004 ha previsto solo i Centri servizi amministrativi a livello provinciale e subprovinciale, costituenti semplici articolazioni, ovvero uffici, dell'Ufficio scolastico regionale. dislocati sul territorio che, inevitabilmente, hanno prodotto un ulteriore elemento di passaggio tra attività dell'amministrazione centrale, attività dell'amministrazione periferica, attività dei C.S.A. e attività delle Istituzioni scolastiche.

---

[83] La Sezione centrale del controllo sulla gestione, con deliberazione II collegio nell'adunanza del 23 giugno 2004, nel rilevare che il primo regolamento di organizzazione emanato nel quadro del d.lgs. n. 300 del 1999 era stato il DPR n. 347 del 2000, ha osservato che la costituzione dei nuovi uffici dirigenziali di livello dirigenziale generale in base allo stesso d.lgs. n. 300 del 1999 poteva avvenire con provvedimenti di organizzazione dell'ufficio solo in seguito all'emanazione di un ministeriale di natura non regolamentare. Viceversa si era fatto ricorso ad un atto non previsto dal Regolamento di organizzazione denominato "Linee guida" avente caratteristiche paritetiche, in quanto concordato con le rappresentanze di categoria, le Regioni e gli Enti locali, dal quale si pretendeva "forse" un effetto cogente per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali.

[84] Cfr. art. 8 comma 2 del DPR n. 319 del 2003 rispetto all'art. 6 comma 2 del DPR n. 347 del 2000;

Quanto ai compiti da essi svolti, appare evidente la differenza con i C.S.A. amministrativi che peraltro presupponevano anche i C.S.I.

Centri servizi amministrativi doc. C.U. del 19.4. 2001	Centri servizi amministrativi D.M. 28.4.2004
Funzioni amministrative di gestione dei ruoli provinciali, di reclutamento e di altre attività loro delegate; Attività di accoglienza, informazione, acquisizione pratiche amministrative, rilascio atti amministrativi, assistenza e consulenza giuridica; Realizzazione e sviluppo della missione attribuita agli uffici relazioni con il pubblico; Organizzazione e politiche di gestione delle risorse umane della scuola.	Assistenza agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo-contabili; Gestione delle graduatorie e formulazione di proposte al Direttore Generale ai fini dell'assegnazione delle risorse umane ai singoli istituti scolastici autonomi; Supporto agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione dell'offerta formativa e integrazione con gli altri attori locali; Supporto e sviluppo delle reti scolastiche; Incombenze delegate dal Direttori Generali regionali quali: Formazione e gestione delle graduatorie provinciali degli aspiranti all'incarico di presidenza; Riconoscimento, computo, riscatto e ricongiunzione di attività pregresse ai fini del trattamento previdenziale, per la parte non di competenza delle istituzioni scolastiche; Riconoscimento di infermità dipendenti da causa di servizio; Utilizzazione in altri compiti del personale dichiarato inidoneo per motivi di salute; Decadenza, dispensa, dimissioni, collocamento a riposo a domanda e d'ufficio del personale scolastico; Competenze residue in materia di trattamento di quiescenza; Gestione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale; Compiti e attività, anche di carattere informale, finalizzati alla costituzione in ambito locale di interlocuzioni, collaborazioni e raccordi con gli enti, soggetti e organismi a vario titolo coinvolti e interessati nel settore dell'istruzione e della formazione.

7.2.2 L'evoluzione della spesa per l'ultimo quinquennio, la sua destinazione (retribuzione fissa, rete di produttività, indennità ed emolumenti vari) gli effetti finanziari della contrattazione integrativa.

L'impegno assunto nel 2004 sulla massa della spesa per il personale, inserita nella ctg del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica nel corso del 2004, dal totale per categoria relativo ai redditi da lavoro dipendente, è risultato pari a 28.266,106 milioni, di cui stipendi 26.794,548 milioni.

La massa spendibile è risultata pari a 29.299,015 milioni, con autorizzazioni finali di cassa pari a 28.202,152 milioni, dei quali pagati in conto di esercizio 27.211,328 milioni.

Aggiungendo le spese per i buoni pasto, le mense e gli oneri riflessi, la somma pagata nel 2004 per i redditi da lavoro dipendente all'interno dello stato di previsione del MIUR è risultata pari a 35.380,378 milioni a fronte di una massa spendibile pari a 38.028,716 milioni. Vi sono state autorizzazioni finali per cassa pari a 36.736,435 milioni contro iniziali 35.380,884 milioni, con una differenza in meno pari a 923,551 milioni.

Sono stati impegnati 1.371,534 milioni per incentivi per l'offerta formativa e 50.509 milioni per buoni pasto e mense, dei quali ultimi 45.872 milioni.

Al lordo dei contributi sociali e figurativi a carico del datore di lavoro è risultata la spesa di 36.458,357 milioni. Per tali spese si è verificata una eccedenza di 128.739 milioni pari 249.273 milioni di lire, la quale, a sua volta, è una risultante di compensazioni fra eccedenze ed

economie verificatisi fra diversi centri di responsabilità tutti coincidenti con gli Uffici scolastici regionali.

Esaminando, infatti, la massa spendibile per Centri di Responsabilità, risulta che l'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia e Romagna ha pagato in conto competenza, per spese correnti relative a strutture scolastiche, 2.047,768 milioni e allo stesso scopo, in conto residui, 72,647 milioni contro un'autorizzazione finale di cassa per 2.107,615 ed una eccedenza finale pari a – 235 milioni.

Stesso fenomeno, ma meno elevato, per le spese relative a strutture scolastiche in Umbria, dove, a fronte di autorizzazioni finali per cassa pari a 561,402 milioni sono stati pagati 551,375 milioni in conto competenza e in conto residui 18,239 milioni, con eccedenze per - 53 milioni.

Nelle Marche l'ufficio scolastico regionale ha pagato 984,738 in conto competenza e 31,038 in conto residui, con un'eccedenza di - 138 milioni.

Eccedenze più modeste si sono verificate per le spese correnti relative alle strutture scolastiche presso i Centri di responsabilità costituiti dagli uffici scolastici regionali del Molise (-28 milioni) e dell'Abruzzo (-55 milioni). Presso l'ufficio scolastico regionale della Campania si sono verificate eccedenze sia per le spese di personale dell'Ufficio (-5 milioni) sia per le spese del personale delle strutture scolastiche, con l'eccedenza record pari a – 1.476 milioni. Cospicue anche le eccedenze nei pagamenti delle spese di personale scolastico in Sardegna (-474 milioni) e della Sicilia (-792 milioni.). Tuttavia tali eccedenze sono ampiamente compensate dalle economie nei pagamenti di altri uffici scolastici regionali come nella Lombardia, nel Piemonte, nella Liguria, nel Veneto, nel Lazio e anche, a sfatare la tesi che le eccedenze si formino nelle regioni meno ricche e più popolose, nella Basilicata e nella Puglia.

Indubbiamente, un quadro da monitorare con attenzione, anche per la creazione di indicatori (rapporto personale di ruolo e non di ruolo, rapporto personale in servizio e studenti frequentanti, rapporto studenti nel primo ciclo con preiscrizione e senza preiscrizione), che deve essere messo a punto anche dagli organi di controllo interni.

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa nel quinquennio, i dati del SICO dal 2000 al 2003 [85] relativamente agli oneri annuali retributivi relativi al personale della scuola-decisamente il personale più numeroso dell'amministrazione dell'istruzione - risultano tendenzialmente stabili nel triennio precedente l'esercizio 2004, mentre appaiono in crescita costante le competenze accessorie.

La voce relativa alla contrattazione integrativa mostra andamenti discontinui, dipendenti dal fatto che il Fondo unico di amministrazione è pagato a distanza di tempo, anche di anni, rispetto al periodo di riferimento del contratto stesso e non corrisponde alla competenza dell'esercizio. Inoltre, nello stesso esercizio, risultano pagate spettanze riferite a contratti diversi.

Il fenomeno del disallineamento temporale all'interno di tale voce di spesa è comune alle due categorie di personale, amministrativo e della scuola e, per alcuni esercizi, reca dati relativi al periodo di vigenza ad iniziare dal 1994, il che può contribuire a spiegare, in particolare per il personale scolastico, i fenomeni eccedentari in precedenza descritti.

Per quanto concerne la spesa per la contrattazione integrativa del personale ministeriale, la principale voce di spesa per i due Ministeri separati è costituita dall'art. 32 comma 2 del CCNL relativamente alla produttività collettiva.

Per quanto concerne le voci stipendiali, la categoria che ha inciso di più sul complesso della spesa nell'ambito della scuola è rappresentata dagli insegnanti elementari, seguita dai docenti di scuola secondaria di secondo grado. Per le amministrazioni ministeriali la percentuale maggiore, nell'ambito del Ministero della Pubblica istruzione, e delle corrispondenti voci

---

[85] **SI**stema **CO**noscitivo del Personale , dipendente dalle Amministrazioni pubbliche; i dati relativi agli esercizi 2001-2003disponibili da maggio del 2005, di cui alla tabella allegata, non risultano valicati.

sommate per i due Ministeri nel 2002 è risultata essere relativa al personale con posizione economica B2.

Stessa prevalenza si riscontra, per l'insieme dei due Ministeri, e nell'ambito della scuola per le indennità e le competenze accessorie.

Per le voci di costo del lavoro oltre ai contributi a carico dell'amministrazione sulle "competenze fisse e accessorie", voce sempre maggioritaria e all'IRAP risultano rilevanti nella scuola le retribuzioni del personale a tempo determinato.

Nell'ambito delle voci per competenze fisse sommate nel 2003 per i due Ministeri la voce stipendiale maggiore risulta relativa al personale collocato in posizione economica C1 Super.

Si rinvia per una più ampia e diacronica consultazione alla tabella che segue.

Tabella 12

(euro)

	2000	2001	2002	2003
SCUOLA	SICO			
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	23.002.585.449	25.645.049.296	24.071.915.942	25.763.765.157
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	1.557.111.012	2.356.367.008	2.477.163.529	2.812.517.850
TAB.14 indennità missione altre spese	7.464.272.143	11.303.362.277	10.685.204.011	11.895.784.375
TAB.15 contrattazione integrativa		1.187.692.717	696.592.406	1.051.481.055
MPI			MIUR	
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	170.338.690	193.470.793	186.456.546	199.059.447
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	55.236.902	35.678.570	48.619.420	39.848.759
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	59.347.392	113.942.600	103.886.582	127.283.376
TAB.15 contrattazione integrativa		51.964.816	23.549.191	43.043.088*
MURST				
TAB.12 oneri annui voci retr. stipendiali	10.259.690	11.681.010		
TAB.13 oneri annui indenn.comp.acc.	3.750.349	3.745.728		
TAB.14 altri oneri conc.c. lav	5.965.821	5.653.721		
TAB.15 contrattazione integrativa		3.418.858		
* dati di competenza				

Il C.C.N.L. del personale del comparto "Ministeri", sottoscritto il 16.2.1999 ha introdotto, all'art. 13, un nuovo sistema di classificazione del personale medesimo, prevedendo una serie di passaggi interni verticali e orizzontali di unità di personale in possesso di determinati requisiti[86].

Per quanto riguarda il Ministero della Pubblica Istruzione, quando è stato predisposto il testo del DPR n. 347 del 2000, l'amministrazione aveva già elaborato la pianta organica per Aree, ma il personale era rimasto ancora inquadrato per qualifiche funzionali e profili professionali. Il percorso negoziale, infatti, iniziato il 19 settembre 1999, è proseguito a gennaio 2000 con la Direttiva ministeriale cui è seguita la stipula del CCNI il 21/9/2000. Il contratto sul nuovo sistema professionale è stato stipulato il 10 maggio 2001.

Il 21/9/2000 il C.C.N.I. ha definito all'art. 16, comma 1, i criteri in base ai quali doveva essere rideterminato il nuovo sistema professionale del Ministero della pubblica istruzione,

[86] L'art. 13 dopo un lungo periodo di vigenza durato quasi venti anni, dalla legge n. 312 del 1980, ha abolito la distinzione dei dipendenti ministeriali introducendo le aree d'inquadramento. Il nuovo sistema è ispirato chiaramente ad una logica inversa a quella delle qualifiche funzionali, improntando a criteri di flessibilità il nuovo sistema di qualificazione del personale, attribuendo nel contempo a ciascuna Amministrazione dello Stato, nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa nazionale, la facoltà d'individuare nuovi profili professionali in relazione alle proprie esigenze organizzative

articolato per aree funzionali e posizioni economiche, mentre nel successivo comma 2 ha individuato le aree di competenza professionale entro le quali collocare i profili professionali, demandando alla specifica Commissione prevista dallo stesso C.C.N.I. di procedere alla revisione dell'allora corrente sistema classificatorio, nonché all'individuazione dei nuovi profili, da definirsi poi in sede di concertazione collettiva nazionale. I lunghi tempi che hanno occupato la procedura hanno fatto sì che i dati relativi al personale in servizio non corrispondono alla pianta organica definita con il DPR n. 347 del 2000.

E' da tener presente che nel sistema previgente delle qualifiche funzionali e dei profili professionali ministeriali ai livelli esecutivi nel Ministero sussisteva una iperframmentazione delle specializzazioni, essendo previsti tra gli altri i profili di aggiustatore meccanico, conducente di automezzi speciali, idraulico, in contrasto con l'attuale tendenza normativa a procurarsi all'esterno tali forme di professionalità, mentre nei livelli più qualificati vi erano profili generici di tipo amministrativo ove, viceversa, con l'attuale grado di specializzazione delle professioni più elevate, si richiede una forma diversificata di specializzazione non facilmente reperibile nel contesto amministrativo esistente.

Dunque, da un lato vi sono state difficoltà nel ricollocare il personale nelle qualifiche di base e dall'altro problemi nel reperire le figure professionali, ed in particolare tecniche, per i nuovi compiti dell'amministrazione centrale di indirizzo coordinamento e controllo e di interfacciamento dell'utenza ai vari livelli di gestione dell'istruzione e dall'altro la disponibilità dell'amministrazione nel collocare il personale in profili carenti rispetto a profili eccedenti.

Con il C.C.N.I. dell'1/12/2003, l'Amministrazione ha proceduto agli inquadramenti e ha modificato, in conseguenza della decisione della Corte Costituzionale n. 194 del 16/5/2002 il precedente contratto del 21/9/2000[87]. Peraltro gli inquadramenti stessi sono stati effettuati a far data dall'ultimo decreto di approvazione delle graduatorie, ovvero dall'11/2/2004, anziché dal 1/10/2001, come previsto dai bandi, e questo ha creato contenzioso ancora in corso.

7.2.3 Omogeneizzazione delle retribuzioni del personale delle aree.

Il C.C.N.L. 2002-2005, primo biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 12.6.2003, ha previsto, nella dichiarazione congiunta n. 5, la possibilità di omogeneizzare l'indennità di amministrazione dei dipendenti provenienti da Ministeri accorpati, ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999, attraverso il ricorso a provvedimenti di legge, volti a finanziare tale operazione. Allo stato attuale per talune amministrazioni provvedimenti in tal senso sono già intervenuti; per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non si è verificato.

La differenza di retribuzione accessoria, allo stato, è sfavorevole al personale in servizio presso l'ex Ministero della Pubblica Istruzione, in quanto il personale in servizio presso l'ex Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, anche in posizione di comando, ha diritto al trattamento accessorio previsto dalla legge istitutiva di quest'ultimo Ministero.

---

[87] Con questa Sentenza la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 3, commi 205, 206 e 207 della legge 28 dicembre 1995 n°549 (concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica, come modificato dall'art. 22 comma 1 lettere a) b) e c) della legge 13 maggio 1999 n. 133 (disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) perché riservando un intero concorso al personale interno, la legge ha violato il principio dell'accesso per pubblico concorso in quanto anche il concorso in esame costituirebbe una forma di reclutamento che richiede un selettivo accertamento delle attitudini non restringibile ai soli dipendenti dell'amministrazione.

EVOLUZIONE QUANTITATIVA NELL'ULTIMO QUINQUENNIO DEL PERSONALE DEI LIVELLI:

Raffronto fra organici e presenze in servizio del MPI + MURST e MIUR

	ORGANICO							PERSONALE IN SERVIZIO									
	MPI			**MURST**	***MIUR***			**MPI**			**MURST**			***MPI***	***MURST***	***MIUR***	***MIUR***
	DPR 347/00 (anni 2000/2002)			DPR 477/99 (anni 2000/2002)	*DPR 319/03 (anno 2003)*			2000	2001	2002	2000	2001	2002	*2003 PRIMA DPR 319*		*2003*	*2004*
AREA A	110	540	**650**	43	*153*	*540*	***693***	731	708	641	28	26	13	622	32	*654*	*381*
B1	124	694	**818**	50	*174*	*694*	***868***	507	523	574	71	57	66	573	67	*640*	*827*
B2	316	1.684	**2.000**	97	*413*	*1.684*	***2.097***	3.270	3.180	3.163	85	66	46	3.151	58	*3.209*	*1479*
B3	343	1.824	**2.167**	82	*425*	*1.824*	***2.249***	334	341	340	85	79	70	341	69	*410*	*1939*
TOTALE AREA B	783	4.202	**4.985**	229	*1.012*	*4.202*	***5.214***	4.111	4.044	4.077	241	202	182	4.065	194	*4.259*	*4245*
C1	373	1.492	**1.865**	150	*523*	*1.492*	***2.015***	2.497	2.397	2.383	108	95	156	2.366	172	*2.539*	*854*
C2	300	1.200	**1.500**	80	*380*	*1.200*	***1.580***	61	59	61	53	45	70	103	28	*131*	*1157*
C3	194	806	**1.000**	70	*264*	*806*	***1.070***	427	395	432	42	36	37	420	46	*466*	*967*
TOTALE AREA C	867	3.498	**4.365**	300	*1.167*	*3.498*	***4.665***	2.985	2.851	2.876	203	176	263	2.889	247	*3.136*	*2978*
	1.760	8.240	**10.000**	**572**	*2.332*	*8.240*	***10.572***	**7.827**	**7.603**	**7.594**	**472**	**404**	**458**	**7.576**	**473**	***8.049***	***7.604***

Fonte: MIUR - Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione - Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali

In base alla tabella di cui sopra già dal 2000, primo anno di applicazione della riforma, vi è stata una costante diminuzione del personale dell'area A, cui ha corrisposto un aumento della qualifica iniziale dell'area B. Le altre posizioni economiche dell'area sono rimaste pressoché stazionarie, come anche le presenze in servizio. Lo stesso può ricavarsi per il personale dell'area C in cui vi è stato un sensibile aumento già dal 2001 al 2002.

Gli aumenti sono stati neutralizzati dalla diminuzione delle presenze in servizio per cui non può riferirsi di un generalizzato aumento del personale in servizio.

Per quanto attiene al personale MURST, dall'esame comparativo degli andamenti delle presenze nel triennio, sembra potersi registrare un dato tendenziale molto simile a quello dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione , tranne che per la posizione economica iniziale dell'area C.

La diminuzione dell'area A era stata già incamerata negli anni precedenti. Ovviamente più evidente la somma dei due aumenti della posizione economica iniziale dell'area B, ma è meno evidente l'aumento della qualifica iniziale dell'area C, mentre la posizione economica apicale della stessa ha raggiunto il livello massimo del triennio.

La posizione apicale dell'area C ha raggiunto quasi il limite rispetto al contingente previsto per la relativa posizione economica.

Lo squilibrio delle quantità di personale in servizio per Area e posizione economica è stato prodotto dagli inquadramenti conseguenti ai corsi di riqualificazione, che hanno provocato sensibili spostamenti dall'Area A all'Area B e all'interno delle posizioni economiche dell'Area B.

Nel 2004, rapportata agli organici risulta la seguente situazione in ordine distribuzione del personale per unità organizzative;

Amministrazione Centrale	A	B1	B2	B3	C1	C2	C3	TOTALE
Uffici di diretta collaborazione del Ministro	15	32	34	59	18	29	30	217
Dipartimento per la programmazione minis.	31	55	77	118	49	79	67	476
Dipartimento per l'istruzione	19	25	52	115	60	116	82	469
Dipartimento per l'università ecc.	5	38	59	68	109	66	73	418
Totale	**70**	**150**	**222**	**360**	**236**	**290**	**252**	**1580**
Uffici Scolastici Regionali								
Abruzzo	7	16	57	50	35	24	23	212
Basilicata	7	14	24	26	4	15	13	103
Calabria	27	42	77	95	63	52	41	397
Campania	27	59	206	170	68	88	69	687
Emilia-Romagna	5	47	38	85	38	58	45	316
Friuli	12	18	24	38	13	24	19	148
Lazio	19	42	105	120	64	65	55	470
Liguria	17	25	19	40	25	30	20	176
Lombardia	18	81	98	192	26	92	86	593
Marche	8	22	30	41	8	26	20	155
Molise	14	10	16	19	5	10	9	83
Piemonte	22	59	60	117	43	54	48	403
Puglia	17	46	109	111	91	79	52	505
Sardegna	18	25	66	62	32	31	32	266
Sicilia	58	68	167	174	68	90	75	700
Toscana	7	43	73	101	13	55	47	339
Umbria	4	14	32	32	4	15	14	115
Veneto	24	46	56	106	18	59	47	356
Totale	311	677	1.257	1.579	618	867	715	6.024
Totale generale	**381**	**827**	**1.479**	**1.939**	**854**	**1.157**	**967**	**7.604**

Negli anni dal 2000 al 2004, le cessazioni del personale del Ministero, considerando unificate le due ex Amministrazioni della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, hanno determinato carenze di personale nelle percentuali sottoriportate.

Rispetto all'organico congiunto di 11.416 unità per i primi tre anni e all'organico unificato di 11.417 unità degli altri due anni, secondo i dati segnalati dall'amministrazione si sono verificati carenze pari al 22 per cento nell'anno 2000, al 25 per cento, nell'anno 2001, al 24,33 per cento nel 2002, al 25 per cento nell'anno 2003, al 29 per cento nell'anno 2004 con un saldo in meno nel quinquennio del -7 per cento.

Non è in servizio presso il Ministero personale non di ruolo. Sono presenti, al 31/12/2004, 4 unità di personale a tempo determinato, ai sensi della legge n. 315 del 3/8/1998, ma non vi è personale a tempo determinato il cui rapporto di lavoro sia stato trasformato nel 2004 a tempo indeterminato.

7.2.4 Il personale degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; l'organizzazione dell'Ufficio e del personale addetto.

Il personale degli Uffici di diretta collaborazione è disciplinato, oltre che dalle disposizioni di legge e regolamentari generali, dal DPR 1° dicembre 1999 n. 477 che prevede un limite massimo di 295 unità e la possibilità di estranei assunti con contratti a tempo determinato pari a trenta unità e altrettante come esperti e consulenti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa nel numero massimo di trenta.

Degli uffici di diretta collaborazione fanno parte il Gabinetto, l'Ufficio legislativo, la Segreteria, il Segretario particolare e l'Ufficio stampa. Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo interno. Si affiancano a tali uffici le Segreterie particolari del Vice Ministro e dei Sottosegretari per un totale di 295 + 30 unità.

La loro attività è disciplinata in particolare dal DPR 26 marzo 2002 n. 128, recante norme di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Essi definiscono programmi, strategie e metodi di lavoro per dare attuazione agli indirizzi del Ministro.

Nel corso dell'anno 2004 con DM 28 aprile 2004 concernente la " Riorganizzazione degli Uffici dirigenziali di livello non generale" è stato anche previsto un contingente di 25 unità di personale di livello dirigenziale non generale con compiti di consulenza, studio e ricerca.

Presso il Gabinetto opera, in posizione di autonomia, il Servizio di Controllo Interno a norma dell'art. 6 comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 che ha prodotto una corposa relazione sull'attuazione della Direttiva ministeriale sull'azione amministrativa.

In essa tra l'altro, per quanto riguarda gli obiettivi relativi all'esercizio 2004 assegnati relativamente al personale, il Servizio di controllo interno, ha denunciato la carenza di assegnazione di risorse da parte del MEF relativamente alla conclusione delle procedure di riqualificazione e di passaggi d'area, il condizionamento della fluidità del quadro normativo e organizzativo per gli interventi formativi del personale in funzione delle innovazioni normative già intervenute e in itinere.

Non erano stati ancora definiti gli organici del personale ATA, del personale docente consequenziali ai provvedimenti applicativi della legge finanziaria n. 289 del 2002, in quanto i relativi decreti sono stati inviati al MEF e non ancora restituiti e degli insegnanti di religione.

Tra le attività dirette al potenziamento ed al consolidamento della cultura dell'autonomia scolastica è stato concluso il progetto " ginnastica in acqua" per il personale docente di educazione fisica avviato nel 2003/2004: il progetto è consistito nel confronto tra gli insegnamenti tradizionali all'aperto, in piscina e in palestra e nella elaborazione di un pacchetto formativo utilizzando il modello *e-learning* con momenti *on line*.

E' stata segnalata altresì la mancata definizione della fase contrattuale relativa all'introduzione della figura del *tutor*.

7.2.5 Attività di formazione e aggiornamento: personale interessato, iniziative realizzate, spesa.

La quantità di personale oggetto di tale attività non arriva al dieci per cento dell'organico, e in pochi casi è stato raggiunto un numero relativamente significativo, rispetto ai numerosi e complessi compiti affidati al personale amministrativo.

In un solo caso è stato coinvolto il personale dell'amministrazione centrale e periferica, e quest'ultimo in solo quattro interventi formativi.

Il totale dei partecipanti alle iniziative per il 2004, è stato di 940 unità, di cui n. 378 dell'Amministrazione centrale e n. 562 di quella periferica.

La spesa relativa all'anno 2004, per gli interventi di formazione, ammonta a 3.092.291.

Relativamente alle attività di formazione curate da ogni singolo Ufficio Scolastico Regionale, non sono disponibili le informazioni concernenti il personale interessato e la spesa per le attività formative realizzate nell'anno in questione.

7.3 I sistemi informativi.

Un insieme di motivi inducono a prestare un'adeguata attenzione alla situazione in cui versano i servizi informativi a supporto dei sistemi dell'istruzione e della ricerca. Se ne indicano alcuni. Il primo attiene al rapporto di strumentalità, che li lega ai sistemi, divenuto del tutto condizionante per la loro guida e conduzione, determinando altresì diretti riflessi sulle configurazioni organizzative. La scelta dell'Amministrazione, che risale ad un trentennio fa e negli anni confermata, per una completa esternalizzazione di questi servizi, costituisce un secondo motivo di riflessione. Ovviamente, nel breve-medio periodo la scelta non è reversibile, ma occorre piena consapevolezza della posizione di dipendenza, che ne deriva per il funzionamento, in particolare, del sistema scolastico. Quanto si è verificato in questi ultimi anni circa gli avvicendamenti dei gestori e l'accelerazione dell'obsolescenza del sistema informativo automatizzato che ne è seguita rendono evidenti gli effettivi termini della situazione. Evidentemente, le responsabilità contrattuali che i gestori assumono e le eventuali penali che essi subiscono nei casi di prestazioni mancate o insufficienti non costituiscono risposte adeguate alle esigenze di continuità e di livello qualitativo del servizio scolastico e del sistema amministrativo che lo supporta.

Un terzo aspetto è la vicenda, attraverso la quale l'Amministrazione è passata nell'ultimo triennio per individuare il gestore: il processo si è avviato formalmente nel 2002, ma il gestore ha assunto la conduzione del sistema solo nel febbraio 2005. Tenuto conto di quanto accaduto è necessario fin d'ora apprestare le misure perché in vista della scadenza contrattuale siano evitati soluzioni di continuità e scadimenti del servizio. Quarto, e non ultimo, motivo è l'entità della spesa. Essa è sostenuta sulla base delle verifiche di congruità di volta in volta acquisite, aspetto non esaminato in questa sede; di sicuro la quantità di risorse impegnate non è poca cosa, anche dando atto che la Direzione generale competente del Ministero dimostra di farsi carico del contenimento dei costi.

Sulla scorta dell'ampia documentazione fornita dall'Amministrazione si offre una ricostruzione di questo ramo amministrativo, articolata nei seguenti passaggi: *a)* contenuti funzionali dei contratti succedutisi negli ultimi anni; *b)* gara e contenzioso relativi all'individuazione del gestore; *c)* contratti in essere; *d)* costi.

7.3.1 L'evoluzione dei contratti del sistema informativo dell'*istruzione:* periodo 1997/2005.

Secondo l'Amministrazione, i contratti succedutisi nel tempo hanno tenuto conto sia dell'aggiornamento delle linee guida fissate dall'AIPA (oggi CNIPA), che delle esigenze di sviluppo dei servizi offerti agli utenti in relazione ai mutamenti della tecnologia.

Di seguito si richiamano le esperienze maturate ed i risultati raggiunti nella gestione dei contratti di *outsourcing* nel periodo 1997 – 2003 e viene presentato il nuovo contratto di sviluppo e gestione del sistema informativo dell'*istruzione,* con l'illustrazione delle principali innovazioni rispetto ai precedenti. Per ciascun contratto sono riportati la durata, le principali prestazioni ed i costi sostenuti.

- Contratto Rep. 1916 (1.10.1997 – 30.9.2001) – Fornitore RTI EDS: il contratto è stato stipulato sulla base dell'esito di una gara comunitaria (G.U.R.I. 5.1.1996 N. 4). L'oggetto del contratto consisteva nella messa a disposizione dell'infrastruttura tecnologica (hw e sw), nei servizi di gestione operativa dell'infrastruttura, nei servizi di manutenzione hw e sw, nonché nei servizi a supporto dell'attività amministrativa (assistenza utenti, formazione e consulenza). Caratteristiche principali sono l'introduzione di parametri di qualità dei servizi e la remunerazione completamente a forfait delle prestazioni del fornitore. L'esecuzione del contratto ha consentito il collegamento di tutte le scuole e di tutti gli uffici al sistema informativo, anche attraverso un'ingente fornitura di tecnologia (circa 30.000 PC) e dei relativi servizi abilitanti (formazione e assistenza): si è ottenuta l'informatizzazione del 65 per cento del personale dell'Amministrazione centrale e periferica. L'importo medio mensile (euro IVA esclusa) del contratto è risultato pari a 6.784.177,83.
- Contratto Rep. 1966 (1.10.2001 – 31.12.2002) – Fornitore RTI EDS: questo contratto è stato stipulato a trattativa privata nelle more dell'espletamento della gara per la selezione del nuovo *outsourcer* MIUR. Pur costituendo la naturale prosecuzione del precedente contratto, avendone ereditata la struttura, viene modificato l'oggetto contrattuale mediante l'incremento dei volumi di servizio alle mutate esigenze, l' inserimento delle attività relative al progetto "Adeguamento EURO" ed alla gestione del sito Internet del MIUR (non esplicitamente previsto nel 1997), la riduzione della fornitura di infrastruttura tecnologica (limitata sostanzialmente alle nuove Direzioni Regionali). L'importo medio mensile viene ridotto di circa il 11 per cento rispetto al contratto precedente, risultando pari a 6.054.757,54 oltre l'IVA. L'innovazione principale, oltre all'introduzione dei livelli di servizio per il servizio di manutenzione del sw, è costituita dalla parziale remunerazione a consumo di alcuni servizi contrattuali (sviluppo sw – manutenzione evolutiva, servizi sussidiari e consulenza, formazione). Sono stati quindi definiti preventivamente gli obiettivi ed i costi degli interventi richiesti in modo da gestirne le priorità nell'ambito dei budget contrattuali. Ciò ha consentito di finanziare progetti inizialmente non previsti (come la Posta Docenti e i Servizi Internet alle Scuole) nonché acquisire tecnologia aggiuntiva per gli utenti (PC desktop e portatili) per un valore complessivo di circa 1,5 milioni.
- Contratto Rep. 1974 (1/1/2003 – 31/3/2003) – Fornitore RTI EDS: il contratto costituisce l'estensione del precedente rep. 1966 nelle more del trasferimento e del subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM); il contratto mantiene la struttura e i vincoli (livelli di servizio) del contratto Rep. n. 1966. L'oggetto contrattuale è stato ridimensionato nei volumi erogati in relazione alle esigenze contingenti dell'Amministrazione ed alla caratteristica di "proroga" del contratto stesso: in particolare, oltre all'eliminazione delle attività di adeguamento all'euro (concluse nell'ambito del precedente rep. 1966), il contratto ha previsto una riduzione dei volumi del servizio di manutenzione evolutiva, effettuato anche in relazione alla stagionalità dei processi amministrativi. Oltre ad un'ulteriore riduzione della spesa di circa il 16 per cento (l'importo medio mensile è stato ridotto a 5.074.558,17 oltre l'IVA), si è riusciti a realizzare alcuni progetti, quali: 1. l'area riservata alle scuole per l'accesso ai servizi del sistema informativo (funzioni SIMPI, posta elettronica,

intranet); 2. le iscrizioni *on line*; 3. l'aggiornamento delle graduatorie permanenti via internet.

- Contratto Rep. 1984 - Prima prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/4/2003 – 31/7/2003) – Fornitore RTI EDS: tale proroga è relativa all'estensione del contratto Rep. 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto di *outsourcing* e del conseguente trasferimento e subentro del nuovo *outsourcer* MIUR (RTI con mandataria IBM). L'importo medio mensile è stato ridotto a 4.889.836,89 oltre l'IVA, con un abbattimento della spesa di circa il 4 per cento rispetto ai primi tre mesi del 2003.
- Seconda prosecuzione contratto Rep. 1974 (1/8/2003 – 30/9/2003) – Fornitore RTI EDS: ultima proroga del contratto 1974 nelle more della stipula del nuovo contratto e del trasferimento e del subentro da parte del nuovo *outsourcer* MIUR. Vengono ulteriormente ridotti i volumi di servizio richiesti portando l'importo medio mensile a 3.207.164,77 oltre l'IVA, con un abbattimento di oltre il 30 per cento rispetto al periodo precedente.
- Il periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 è stato coperto dal RTI IBM, in un primo momento, in parziale esecuzione del contratto Rep. 1980 e, successivamente, a causa del suo annullamento, in via di fatto. La vicenda è esposta nel paragrafo seguente.

Il nuovo contratto di *outsourcing:* caratteristiche e prestazioni.

Contratto Rep. 1996 – stipulato in data 10 gennaio 2005 per la durata di cinque anni – Fornitore RTI EDS – decorrenza 13 febbraio 2005.

Si tratta di un contratto di *outsourcing* completo del sistema informativo, che non contempla un corrispettivo "forfettario" a fronte di un insieme di prestazioni; esso è invece articolato in una serie di "servizi", ognuno dei quali prevede una tariffa unitaria. Il corrispettivo complessivo, che può variare di anno in anno, è dato dalla somma dei corrispettivi pagati per i singoli servizi. Essi sono determinati dal prodotto delle tariffe unitarie degli stessi per il volume erogato. I servizi sono suddivisi in due tipologie: la prima comprende i servizi cosiddetti "di gestione" (gestione CED, gestione ambiente distribuito, gestione *server* applicativi, *service desk*, manutenzione *software*) per i quali, per semplicità di gestione contrattuale, il volume di riferimento è costante nell'arco dello stesso anno ma può essere rinegoziato e variato ogni anno; la seconda tipologia (sviluppo *software,* formazione, consulenza, acquisizione beni e servizi) comprende servizi per i quali è prevista la remunerazione in base al volume effettivo erogato.

Per ogni servizio è definito un importo che costituisce il punto di riferimento, fermo restando la possibilità di operare delle compensazioni fra un servizio e l'altro, per consentire, in un arco pluriennale, l'adattamento alle reali e non sempre prevedibili esigenze dell'Amministrazione. Oltre ai suddetti servizi , sono disciplinati:

1. il "progetto di reingegnerizzazione del sistema", con un importo forfettario specifico;
2. "i progetti speciali", attività particolari, collegate alla gestione del sistema informativo, le cui modalità di realizzazione e remunerazione sono da concordare volta per volta, e che possono essere realizzate solo se nell'ambito della complessiva dotazione del contratto si rinvengano risorse disponibili.

Ciò garantisce la flessibilità necessaria a gestire le variazioni dei volumi delle prestazioni richieste, ottimizzando, allo stesso tempo, l'utilizzo dei massimali di spesa contrattuali: le prestazioni del Fornitore sono gestite mediante budget annuali che, sulla base di un costante monitoraggio dei consumi effettivi, esplicitamente disciplinato nel contratto, vengono periodicamente riesaminati (pianificazione dei fabbisogni) in modo di garantire il migliore impiego dei massimali previsti mediante compensazioni tra i volumi delle diverse prestazioni richieste.

La scelta di una struttura contrattuale flessibile è dovuta alla considerazione che il MIUR opera in un contesto istituzionale in forte evoluzione, dal punto di vista sia organizzativo che normativo. Si è perciò ritenuto, anche sulla base dell'esperienza pregressa, poco opportuno e conveniente predefinire rigidamente prestazioni e corrispettivi.

Le seguenti innovazioni caratterizzano il contratto:

- *Oggetto delle prestazioni*: a differenza dei contratti del periodo 1997-2003, che non prevedevano attività di sviluppo del sistema informativo ad eccezione della manutenzione evolutiva conseguente alle modificazioni del contesto normativo, nel nuovo contratto vengono introdotti sia i servizi di sviluppo sw che il completo rifacimento (*reingegnerizzazione)* del sistema. Tale innovazione, che costituisce per la sola *reingegnerizzazione* oltre il 5 per cento del valore complessivo della fornitura, si caratterizza per un forte orientamento all'*evoluzione* del sistema informativo anziché alla sua mera *gestione*. Inoltre, nell'ottica di consentire un'apertura sempre maggiore del sistema, viene rimosso il vincolo imposto agli utenti delle istituzioni scolastiche di utilizzare l'infrastruttura messa a disposizione dall'Amministrazione per accedere ai servizi erogati: in particolare, pur continuando a garantire agli utenti tutti i servizi dei contratti precedenti (ivi inclusi quelli abilitanti all'uso, quali la formazione e l'assistenza), viene eliminata dall'oggetto del contratto la fornitura di 2 personal computer alle istituzioni scolastiche che potranno così sceglierne in autonomia il numero e la tipologia che ritengono più adeguate per accedere ai servizi del sistema.
- *Nuovo modello dei servizi*: per governare in modo adeguato l'evoluzione del sistema, è stato adottato un nuovo modello di erogazione dei servizi previsti dal contratto, basato sulle *best practice* individuate dall'AIPA. Tale modello si concreta in una dettagliata descrizione delle prestazioni richieste (schede servizio) e dei meccanismi (procedure) per l'adeguamento dei volumi e dei relativi costi. Un indicatore sintetico della razionalizzazione dei servizi, volta a dettagliare le prestazioni e i costi per garantire il necessario controllo, è il numero di servizi richiesti a parità di prestazioni erogate, passato da 7 del periodo 1997-2003 a 12 nel nuovo contratto.
- *Costi*: anche se le prestazioni erogate dal Fornitore risultano più ampie rispetto ai contratti precedenti in relazione all'introduzione dei servizi di sviluppo sw e della *reingegnerizzazione* del sistema informativo, l'importo complessivo del contratto, pari a circa 240 milioni oltre l'IVA per 60 mesi di durata (a fronte di una basa d'asta di circa 340 milioni oltre l'IVA), risulta inferiore di circa il 35 per cento a quanto speso dall'Amministrazione nei 60 mesi precedenti (da 1/10/1998 a 30/9/2003).
- *Riduzione delle attività di Consulenza del Fornitore*: la razionalizzazione delle prestazioni erogate (*Modello dei Servizi*) ha permesso di ridurre il budget delle attività svolte dal Fornitore a supporto dello svolgimento dei processi amministrativi e gestione della comunicazione (denominate nel nuovo contratto, "Servizio di Consulenza"). Infatti, il budget di spesa per il primo anno, salvo compensazioni con attività di altri servizi, ammonta a 38 *Full Time Equivalent* (FTE) per complessivi 8.360 giorni/persona (riduzione di oltre il 55 per cento rispetto il 2002)[88]

Nel nuovo contratto non è previsto per le attività di assistenza tecnica *in situ* un presidio del Fornitore presso le varie sedi dell'Amministrazione; esso è sostituito con interventi in relazione alle segnalazioni pervenute all'*help desk* del Fornitore. Tali modificazioni alle modalità di erogazione dei servizi e ai volumi delle attività di assistenza nello svolgimento dei

[88] A tali attività di supporto risultavano assegnate complessivamente 129 risorse del Fornitore fino al 30/9/2003, che, nel solo anno 2002 ed in relazione alle sole prestazioni previste nel Servizio di Consulenza del nuovo contratto, hanno erogato oltre 19.300 giorni/persona (per un totale di circa 88 FTE – *Full Time Equivalent*, pari a 88x220 giorni/anno); il confronto è effettuato escludendo le seguenti attività del contratto Rep. 1966: servizio sussidiario 1 – analisi di impatto, servizio sussidiario 3 – diffusione della normativa e servizio sussidiario 6 – modulistica. Il termine FTE indica il rapporto tra i giorni lavorativi totali nel periodo di riferimento ed il numero massimo di giorni erogabili da una persona nello stesso periodo.

procedimenti amministrativi comportano per l'Amministrazione maggiori oneri interni per il governo ed il controllo delle attività stesse: in particolare, tutte le attività aggiuntive di assistenza devono essere esplicitamente richieste e autorizzate nonché deve essere gestito con il Fornitore il riesame dei budget contrattuali di spesa poiché le attività aggiuntive di assistenza possono essere finanziate solo mediante riduzioni degli altri servizi a consumo (es. Formazione).[89]

L'applicazione delle nuove modalità di gestione dei servizi ha comportato una riduzione di circa il 20 per cento della spesa per servizi informatici nel periodo ottobre 2003 – febbraio 2005 rispetto all'ultimo bimestre di gestione con i precedenti contratti (circa 2,5 milioni mensili nel periodo 1/10/2003 – 12/2/2005 rispetto ai circa 3,2 milioni mensili del periodo agosto/settembre 2003, caratterizzato da una ingente contrazione dei volumi e riduzione della spesa in relazione al subentro di un nuovo fornitore). Infatti, le prestazioni rese dal RTI IBM nel periodo in esame sono state soltanto quelle strettamente necessarie e previste nel contratto rep. 1980, ad esclusione del progetto di reingegnerizzazione (che prevedeva una remunerazione specifica) e dell'ammodernamento dell'infrastruttura tecnologica (la cui valorizzazione economica rientrava nei servizi di gestione).

Ciò è quanto emerge dall'analisi fatta dalla Società di monitoraggio, dalla quale si evince che il costo medio mensile (IVA esclusa) degli ultimi nove mesi del contratto con il RTI EDS è stato pari 4.577.483,51, a fronte di un costo medio mensile effettivo del contratto con il RTI IBM pari a 2.537.719.

7.3.2 Il contenzioso giurisdizionale per l'individuazione del nuovo gestore del sistema informativo dell'istruzione.

A partire dal 2000 era stata avviata la definizione del capitolato di gara per un nuovo contratto, ma la pubblicazione del relativo bando è avvenuta solo nel marzo del 2002[90], dopo la conclusione del contratto Rep. 1916 (30 settembre 2002) e quando si era stati costretti, per assicurare la continuità del servizio, a stipulare a trattativa privata un ulteriore contratto – Rep. 1966 – con lo stesso Fornitore per il periodo 1° ottobre 2001 – 31 dicembre 2002, in attesa dell'indizione della gara, del suo espletamento, dell'aggiudicazione e della stipula del conseguente contratto con il gestore individuato. Ciò aveva determinato la durata di quindici mesi del contratto Rep. 1966.

La gara comunitaria – procedura ristretta di appalto concorso, con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa – era volta alla stipula di un contratto quinquennale avente ad oggetto la gestione e reingegnerizzazione del sistema informativo (importo a base d'asta di 339.789.715 con previsione di realizzazione di servizi ulteriori, purchè appartenenti alla stessa tipologia di quelli disciplinati dal contratto, fino ad un massimo di 387.342.674).

La gara si è conclusa nel febbraio 2003[91] con l'aggiudicazione in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese guidato dalla società IBM, di seguito denominato RTI IBM. E' seguito un contenzioso, nel corso del quale, dopo aver consultato l'Avvocatura Generale dello Stato, che aveva reso il proprio parere anche in considerazione dei termini di svolgimento del contenzioso, l'Amministrazione si era indotta a stipulare il contratto con il RTI IBM il 23 giugno 2003, fissandone al 1° ottobre 2003 la decorrenza ed il subentro nella gestione del sistema informativo. Nel frattempo, si era, infatti, dovuti addivenire a due ulteriori,

---

[89] Sempre nel 2002 sono state svolte dal Fornitore attività di assistenza tecnica *in situ* presso le varie sedi sul territorio nazionale dell'Amministrazione per un consumo di circa 1.500 giorni/persona (circa 6,6 FTE).

[90] Supplemento alla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee in data 19 marzo 2002 e Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 25 marzo 2002 nr.71 - foglio delle inserzioni - parte seconda.

[91] Quindi oltre la scadenza – 31 dicembre 2002 - del contratto Rep. 1966, determinando la necessità di stipulare con il medesimo Fornitore un nuovo contratto di sostanziale proroga – Rep. 1974 – con la durata 1° gennaio – 31 marzo 2003.

successive, proroghe (1° aprile – 31 luglio 2003; 1° agosto – 30 settembre 2003) del contratto con RTI EDS.

L'8 ottobre 2003, a soli 8 giorni dal subentro del RTI IBM, il TAR Lazio con la sentenza n. 152, accogliendo il ricorso presentato dal RTI EDS, ha accertato che il RTI IBM non aveva titolo per la partecipazione alla gara ed ha, conseguentemente, annullato l'aggiudicazione. Il RTI IBM e il MIUR hanno presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato, ma, il 29 gennaio 2004, con la decisione n. 64 del 2004 il ricorso è stato respinto.

L'annullamento del contratto RTI IBM, l'aggiudicazione in favore del RTI EDS, la stipula del relativo contratto ed il passaggio di consegne nella gestione del sistema sono stati però sospesi a seguito di un ricorso, promosso da un terzo partecipante alla gara, Società EDA (non ammessa alla valutazione economica per non aver raggiunto il minimo punteggio tecnico ammissibile), in primo grado respinto dal TAR Lazio, ma accolto dal Consiglio di Stato - decisione n. 65 del 29 gennaio 2004 - con ordine per l'Amministrazione di convocare la commissione di gara per una nuova valutazione delle sole offerte del RTI EDS e della EDA.

In tale frangente l'Amministrazione, che non poteva interrompere l'erogazione dei servizi afferenti al sistema informativo, prima di eseguire la sentenza TAR n. 152 del 2003 e annullare il contratto con il RTI IBM ha ravvisato la necessità di dover individuare con "certezza" il fornitore che doveva sostituire il RTI IBM nell'erogazione del servizio.

Non era, infatti, possibile aggiudicare la gara al secondo classificato RTI EDS, senza conoscere le motivazioni della decisione n. 65 del 2004, dalle quali dipendeva l'esito dell'intera procedura di gara. Così si è attesa la pubblicazione delle motivazioni delle due sentenze, che è avvenuta il 31 marzo 2004 con il n. 1458 del 2004 (ricorso EDA) ed il n. 1459 (ricorso RTI EDS).

Dopo un procedimento istruttorio volto alla traduzione amministrativa delle prescrizioni delle due sentenze, il 30 giugno 2004 è stato annullato il contratto con il RTI IBM ed il 13 luglio 2004 la gara è stata aggiudicata al 2° classificato RTI EDS. Ma, a distanza di pochi giorni, il 30 luglio 2004, il Consiglio di Stato, nella discussione di un ulteriore ricorso EDA, ha ordinato all'Amministrazione di procedere ad una nuova valutazione delle offerte RTI EDS ed EDA (ordinanza n. 3682 del 2004). Il procedimento che ne è seguito ha confermato la valutazione favorevole nei confronti del RTI EDS. Si è, quindi, di nuovo aggiudicata la gara il 21 dicembre 2004, mentre la stipula del contratto – di durata quinquennale - è stata effettuata il 10 gennaio 2005. L'effettivo subentro nella gestione del sistema è avvenuto, dopo l'espletamento delle operazioni di trasferimento, il 13 febbraio 2005, a circa tre anni dal tardivo bando di gara e a tre anni e cinque mesi dalla scadenza del contratto che andava sostituito.

Sia il RTI IBM che la società EDA hanno presentato ricorso al TAR Lazio avverso l'aggiudicazione ed il contratto; entrambi i ricorsi sono stati respinti con i dispositivi n. 83 del 2005 e n. 84 del 2005 del 31 marzo 2005.

La situazione descritta ha comportato che il sistema è stato condotto dal RTI IBM dal 1° ottobre 2003 al 12 febbraio 2005. Il contratto annullato prevedeva, per l'anno 2004, una spesa massima di 68.998.948,56. Le prestazioni svolte dal RTI IBM nel corso dell'anno 2004 dovranno essere remunerate mediante riconoscimento del debito, la cui procedura è stata avviata con la previsione di 3 rate:

- 1° periodo 1/10/2003-30/6/2004: importo di 22.839.478,55 su fondi 2004 (registrato presso la Corte dei Conti);
- 2° periodo 1/7/2004 – 31/10/2004 : importo di 9.915.635,39 su fondi 2004;
- 3° periodo 1/11/2004 – 12/2/2005 : importo di 8.636.905,72 su fondi 2005.

Gli importi sono indicati al netto dell'IVA.

Con il RTI IBM è inoltre stato stipulato un contratto a trattativa privata dell'importo di 479.000 (IVA esclusa) - fondi 2005 - per il "trasferimento" al nuovo aggiudicatario delle

competenze sul sistema informativo dell'istruzione; tale contratto è in fase di controllo da parte dell'UCB.

Secondo l'Amministrazione, il sistema informativo attraverso le prestazioni del RTI IBM è riuscito a garantire, durante il 2004, il supporto ed il funzionamento delle procedure amministrative. La qualità delle prestazioni in qualche caso ha risentito della situazione contrattuale, che ha impedito investimenti strutturali e soprattutto il rifacimento delle applicazioni del sistema informativo, ma è stata costantemente misurata e i risultati di tali misurazioni considerati, nella procedura di riconoscimento del debito, per la quantificazione dei benefici ricevuti dall'Amministrazione.

7.3.3 Contratti in corso di esecuzione.

I seguenti contratti afferiscono al sistema informativo dell'istruzione e sono gestiti nell'ambito della Direzione generale per i sistemi informativi.

1. Contratto per la realizzazione e gestione del sistema informativo dell'istruzione.

IL MIUR gestisce dal 1975 il Sistema Informativo dell'Istruzione attraverso contratti di *"outsourcing completo"*, classificati dal CNIPA come contratti di grande rilievo. Essi hanno previsto e prevedono una esternalizzazione totale del sistema che si concretizza in diversi servizi contrattuali quali: gestione centro elaborazione dati, gestione delle postazioni di lavoro degli uffici centrali e periferici, manutenzione e sviluppo del software, assistenza agli utenti, consulenza, formazione, trattamento dati.

Il contenzioso, che ha riguardato l'affidamento del contratto di gestione e realizzazione dei nuovo sistema informativo dell'*istruzione*, ha causato un ritardo di oltre un anno per il progetto di completa reingegnerizzazione. L'attuale sistema SIMPI infatti è stato disegnato circa 20 anni fa su una organizzazione del Ministero e dei suoi processi che è nel frattempo totalmente cambiata; la nuova ripartizione di competenze fra livello centrale, periferico e locale (istituzioni scolastiche) richiede una decentralizzazione di funzioni e dati e la possibilità di fruire appieno delle nuove tecnologie, ma questo è possibile soltanto attraverso una modifica strutturale e radicale dell'intero sistema. A ciò si aggiunge la necessità di un ammodernamento tecnologico, soprattutto degli uffici periferici.

Tutto ciò, previsto per il 2004- primo semestre 2005, è inevitabilmente slittato al secondo semestre 2005 ed all'anno successivo.

2. Contratto di monitoraggio del contratto di cui al punto 1 (ai sensi del d.lgs. n. 39 del 1993).

Il contratto di monitoraggio, contrassegnato con Rep 1982, è un contratto quinquennale, aggiudicato nel 2003 attraverso una *procedura aperta – pubblico incanto* – al RTI STS Consulting, PRS, Metron, Gartner Gruop. Il costo per l'anno 2004 è stato di 2.245.872,11.

Il contratto ha per oggetto il monitoraggio del contratto di *outsourcing* per la verifica delle prestazioni svolte e della loro valorizzazione economica, del rispetto delle clausole contrattuali, nonché per la pianificazione e gestione del progetto complessivo (rispetto scadenze, valutazioni dei rischi, individuazione di azioni volte al miglioramento dei servizi).

3. Contratti di rete.

I servizi di connettività dell'Amministrazione sono gestiti mediante i seguenti quattro contratti:

Descrizione	Società	Importo
Fornitura dei servizi di trasporto RUPA per le sedi centrali e periferiche	PathNet S.p.A.	2.927.786,33
Fornitura dei servizi di interoperabilità per l'Amm.ne Centrale	EDS PA	55.181,96
Traffico relativo agli accessi ISDN delle Istituzioni Scolastiche	Telecom S.p.A.	2.300.000
Servizi di connessione ADSL e ISDN per le Istituzioni Scolastiche	PathNet S.p.A.	8.923.877,72
	TOTALE:	**14.206.846,01**

Gli importi esposti nella tabella costituiscono gli impegni assunti dall'Amministrazione; la spesa effettiva per PathNet – RUPA - è stata di 2.696.812,12 e per EDS PA – servizi di interoperabilità – è stata di 52.951,25 per un costo complessivo di 13.973.641,09.

Il contratto relativo alla fornitura dei servizi di trasporto RUPA, in scadenza nel giugno 2004, è stato prorogato al 31 dicembre 2004 in base all'atto aggiuntivo al contratto quadro, stipulato tra il CNIPA e la società PathNet. Su tale infrastruttura si basano tutte le procedure del sistema informativo dell'*istruzione,* il sistema di contabilità generale ed i servizi *intranet.*

Anche il contratto riguardante i servizi di interoperabilità è stato prorogato negli stessi termini del precedente.

4. Contratto per la realizzazione della nuova anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

Il progetto di realizzazione dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica trae origine dalla legge dell'11 gennaio 1996 n. 23, il cui art. 7 attribuisce al MIUR la realizzazione e la cura dell'aggiornamento, nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli Enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per regioni e diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico, al fine di costituire lo strumento conoscitivo fondamentale per i diversi livelli di programmazione degli interventi.

Il Ministero ha bandito nel 2002 una procedura di appalto concorso per la realizzazione della anagrafe. L'appalto è stato aggiudicato nel 2003 alla società *Engineering* Ingegneria Informatica, con la quale è stato stipulato il contratto per 900.000 euro complessivi.

Nel corso del 2004 sono stati sostenuti i seguenti costi:

(in euro)

Contratto rep. 1978 – Saldo realizzazione sw, hw e software di base nodo MIUR, servizi di formazione	646.128,00
Atto aggiuntivo rep. 1989 – attività complementari, rilevazione Pilota Regione Molise, assistenza, organizzazione convegno ecc.	350.580,00
Totale	996.708,00

Attualmente, è in corso l'allestimento dell'anagrafe da parte delle regioni mediante apposite rilevazioni sul territorio. Il processo, estremamente complesso, data la mole di dati da censire, e variegato da Regione a Regione, sta richiedendo più tempo del previsto e probabilmente comporterà uno slittamento dei tempi stimati per un primo impianto in grado di fornire informazioni affidabili.

7.3.4 Quadro di sintesi dei costi dei contratti di *outsourcing.*

Le informazioni fornite dall'Amministrazione consentono il calcolo della spesa sostenuta nel succedersi dei diversi contratti di *outsourcing* a partire dal 1° ottobre 1997 al 12 febbraio 2005: si tratta di un periodo di 88 mesi e 12 giorni. La spesa complessiva è stata di 499.532.360,21, pari a circa 5.676.504 euro/mese. Il costo mensile si eleva a 5.863.660 includendo la spesa per il contratto di monitoraggio. Gli importi sono indicati al netto dell'IVA. Il seguente prospetto offre un riepilogo relativo ai contratti attivi dal 1° ottobre 2001: sono esposti gli importi totali e mensili, con l'indicazione delle variazioni intervenute. Ad essi si aggiungono i costi dei contratti per le reti e l'anagrafe dell'edilizia scolastica, indicati nei paragrafi precedenti, e quelli – non noti – relativi ai servizi informatici che utilizza il Dipartimento per l'università, l'AFAM, e la ricerca scientifica e tecnologica.

Riepilogo costi dei contratti di outsourcing

Periodo	Fornitore	Totale IVA Esclusa	Importo medio mensile	Var. %
1.10.2001 - 30.9.2002	RTI EDS	73.221.994,21	6.101.832,85	NA
1.10.2002 - 30.9.2003	RTI EDS	58.796.720,44	4.899.726,70	-20%
	RTI EDS			
	RTI EDS			
	RTI EDS			
1.10.2003 - 12.2.2005	RTI IBM	41.871.019,66	2.553.110,96	-48%

Contratto	Periodo	Dettaglio importo	Importo medio mensile	Var. %
Rep. 1966	1.10.2001 - 30.9.2002	73.221.994,21	6.101.832,85	NA
Rep. 1966	1.10.2002 - 31.12.2002	17.599.368,85	5.866.456,28	-4%
Rep. 1974	1.1.2003 - 31.3.2003	15.223.674,51	5.074.558,17	-13%
Rep. 1984	1.4.2003 - 31.7.2003	19.559.347,55	4.889.836,89	-4%
Proroga Rep. 1984	1.8.2003 - 30.9.2003	6.414.329,54	3.207.164,77	-34%
NA. Riconoscimento di debito e trasferimento	1.10.2003 - 12.2.2005	41.871.019,66	2.553.110,96	-20%

Fonte: MIUR - DG servizi informativi

8. Il Servizio di controllo interno.

Presso il Gabinetto opera in posizione di autonomia il Servizio di controllo interno, diretto da un collegio composto da due dirigenti generali del Ministero ed un presidente, scelto tra i magistrati delle giurisdizioni superiori amministrative, gli avvocati dello Stato, i professori universitari ordinari, nominati dal Ministro[92]. Il collegio, che da ultimo è stato ricostituito alla fine del 2002, si avvale di un contingente di 25 unità di personale, di cui 5 dirigenti di seconda fascia.

8.1 Dalla documentazione fornita dallo stesso Servizio si ricava che esso, nel corso del 2004, è stato impegnato: *a)* nel monitoraggio degli esiti dell'azione svolta dai centri di responsabilità

[92] Confr. art. 2, comma 6, del DPR n. 477 del 1999; DM 1° ottobre 2002.

appartenenti all'amministrazione centrale nell'applicazione della direttiva generale del Ministro; *b)* nella preparazione della direttiva generale 2005; *c)* nella elaborazione di uno schema di direttiva da utilizzare per la valutazione dell'opera dei dirigenti; *d)* nella conclusione di un'indagine sugli organici di diritto e di fatto dei docenti; *e)* nella rilevazione, per un campione di istituti scolastici, delle modalità applicative del regolamento sulla gestione amministrativo-contabile (DI n. 44 del 1° febbraio 2001) per la definizione del piano dell'offerta formativa *(POF),* del programma annuale, e della composizione dei collegi dei revisori. E' stato inoltre proposto un programma di lavoro per il 2004.

8.2 Le osservazioni che seguono si collocano su due piani diversi: il primo di ordine generale, attinente al ruolo che i servizi di controllo interno si sono ritagliati presso i ministeri[93] e che ha evidenti ricadute per il SECIN operante presso il MIUR; il secondo relativo a valutazioni di merito sui prodotti innanzi ricordati, ancorché alcuni di essi risultino, sotto il profilo amministrativo, non perfezionati.

Anche dalla sola enumerazione dei prodotti 2004 si coglie come il SECIN, al pari degli organi omologhi presso gli altri ministeri, assolva insieme a due diverse funzioni: *a)* collaborazione alla definizione degli indirizzi programmatici da parte del Ministro e di alcuni atti diretti a disciplinare attività di valutazione che, successivamente, esso stesso è chiamato ad eseguire; *b)* conduzione di indagini di controllo di gestione in senso stretto.

Questa duplicità di compiti, con buona evidenza, interagisce in termini non positivi. Per un verso, l'organo che partecipa a porre le regole non può, in un secondo momento, essere chiamato a valutarne l'applicazione a pena di scadere nell'equilibrio dei giudizi e/o di emettere valutazioni del tutto generiche. Per altro verso, il primo dei due compiti finisce con il prevaricare il secondo, con la conseguenza che l'esercizio del controllo di gestione si ritrova ristretto a pochi casi, con esiti quasi sempre insoddisfacenti. Entrambe le evenienze si verificano per il SECIN MIUR. La valutazione della direttiva generale 2004 e, quindi, dell'apporto SECIN, è effettuata nel paragrafo 3 e ad esso si rinvia. I contenuti del monitoraggio di quale sia stata l'applicazione che la direttiva 2003 ha ricevuto rivela che la procedura è del tutto autoreferenziale, essendo fondata sull'autovalutazione, e difettosa anche per le palesi discrepanze nell'utilizzazione degli stessi criteri da parte di soggetti diversi. A ciò si aggiungono le osservazioni dovute al SECIN, che peccano di genericità e di approssimazione. Simili esercizi destano preoccupazione per i costi da essi determinati e per il tempo che sottraggono a più produttive attività.

8.3 Non si ha notizia della definitiva adozione dello schema di direttiva per la valutazione dei dirigenti del Ministero. Ci si astiene, quindi, da specifiche osservazioni, anche se esso appare ragionevolmente articolato secondo un approccio sperimentale.

8.4 Un'indagine senz'altro importante, e che rappresenta un esempio delle tematiche che andrebbero affrontate con maggiore frequenza, è quella relativa al raffronto tra organici di diritto e di fatto dei docenti. Vengono, infatti, esaminati aspetti cruciali per l'organizzazione del servizio scolastico quali i criteri utilizzati per la formazione delle classi, che costituiscono le unità base, in rapporto alle quali sono determinati tutti gli elementi dimensionali del servizio a partire dalle condizioni ambientali esterne (ad esempio, zone montane – isole) e dagli spazi

[93] Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato nel terzo rapporto, presentato nell'aprile 2004, dopo aver condotto un'attenta ricognizione delle condizioni operative dei diversi Servizi, discute gli esiti delle esperienze da essi fin qui maturate. Pur riconoscendo l'omogeneità delle notazioni sviluppate nella presente relazione in riferimento al SECIN MIUR, va rilevato come il Comitato non si chieda se le insufficienze rilevate debbano rapportarsi anche alla collocazione istituzionale attribuita ai SECIN ed alla commistione di compiti che ne consegue.

fisici (locali) per proseguire con le suppellettili, i materiali di consumo, i servizi (mensa – pulizia) e finire con il più importante, il personale. Per questo ultimo, l'individuazione del numero dei docenti, per il ruolo essenziale e decisivo da essi assolto nel determinare la qualità della formazione degli alunni, è adempimento fondamentale. Conseguentemente, sono di rilievo i termini che concorrono a definirne il numero: ciò richiede che essi siano interpretati e gestiti con accortezza e senso di responsabilità. Tra di essi, i principali sono dati dal numero degli studenti iscritti e di quelli frequentanti, dei portatori di handicap e dalle fasi dell'anno scolastico nelle quali le relative rilevazioni debbono essere effettuate per assicurarne la correttezza. Gli indicatori espressi dalle relazioni esistenti tra questi termini – rapporto studenti/classi; portatori di handicap/studenti totali; scostamento (per cento) frequentanti/iscritti costituiscono strumenti di orientamento per il dimensionamento degli organici e l'individuazione dei casi che si collocano fuori della banda ammissibile di oscillazione dei valori.

La metodologia seguita nell'esecuzione dell'indagine non è indicata e pertanto se ne omettono i dati, non riuscendo possibile percepirne i valori. Dalla lettura si desume trattarsi di uno studio condotto per sette regioni su un campione di classi di scuola secondaria superiore. Sono messi a raffronto il numero di classi e studenti nelle versioni dell'organico di diritto, di fatto e funzionanti, mettendone in evidenza le variazioni tra le versioni 1 e 3. Altri fenomeni su cui ci sofferma sono quelli espressi dal tasso di copertura da parte dei docenti (a tempo indeterminato e determinato) delle cattedre e degli spezzoni di orario e dagli alunni portatori di handicap in rapporto al numero di posti e di docenti di sostegno. Viene messo in risalto come l'anomalo scostamento tra studenti iscritti e frequentanti produca il sovradimensionamento dell'organico dei docenti, sul quale agisce anche, mediante la flessione del numero di alunni per classe, il numero di portatori di handicap. Come possibili elementi determinativi del differenziale frequentanti/iscritti sono menzionati, tra gli altri, l'inadeguatezza dell'orientamento scolastico; il trasferimento degli studenti da una scuola ad altra; le doppie iscrizioni; la ridotta affidabilità di dati previsivi del numero di alunni fondati sulle medie storiche; la difficoltà di tradurre con immediatezza sull'organico dei docenti il calo del numero di alunni registrato all'inizio delle lezioni. Queste cause segnalano anche gli ambiti di intervento per assicurare l'equilibrio nel rapporto alunni/insegnanti.

8.5 Scarso significato riveste invece la ricognizione dei modi in cui un campione di istituti scolastici applica le regole amministrative nella definizione del *POF* e del programma annuale perché essa si ferma alla semplice rilevazione degli aspetti formali degli adempimenti senza scendere a leggere e discutere i contenuti sostanziali degli atti.

8.6 Il programma di lavoro per il 2004, che ha ricevuto l'assenso ministeriale, reca l'indicazione di otto indagini; i temi scelti per sei di esse rivelano la propensione a non tener conto degli ambiti delle aree funzionali proprie dell'apparato ministeriale in ordine alle quali il SECIN deve operare, proponendosi campi di indagini che spettano, nell'organizzazione ministeriale, ad altri organismi. In tal modo si cade in una palese confusione di ruoli, essendo inoltre il SECIN indotto a reperire all'esterno le indispensabili competenze mediante specifici rapporti di consulenza. La riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'incremento del numero dei diplomati; Lo sviluppo dell'istruzione, della formazione tecnica superiore e della formazione degli adulti; L'ampliamento della parità scolastica costituiscono campi di indagini che competono all'INVALSI.

Lo stato di decongestionamento degli atenei maggiormente sovraffollati; il processo di internazionalizzazione del sistema per l'alta formazione artistica e musicale sono di competenza del CONVSU.

L'attuazione della riforma dei grandi enti di ricerca è tema per il quale il CIVR dispone delle competenze necessarie.

Al contrario, non risultano coltivati settori della amministrazione, che, anche a motivo di vicende che li hanno interessati negli ultimi anni, costituirebbero oggetto di approfondimenti di sicuro interesse. Si considerino, ad esempio, due soli temi quali i servizi informatici e la ricostruzione dei flussi finanziari tra amministrazione ed istituti scolastici.